



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

Programa de Pós Graduação em Geografia

FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

Campus de Presidente Prudente

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E
O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM ESTUDO
COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE EUCLIDES
DA CUNHA PAULISTA-SP E PARANAÍ-PR**

Anderson Marioto

Orientadora: Rosangela Ap de Medeiros Hespanhol

Dissertação de Mestrado elaborada
junto ao Programa de Pós-graduação
em Geografia – Área de Concentração:
Desenvolvimento Regional, para
obtenção do Título de Mestre em
Geografia.

Presidente Prudente-SP
Outubro de 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Marioto, Anderson.

M295p Programa de aquisição de alimentos (PAA) e o desenvolvimento territorial : um estudo comparativo entre os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR / Anderson Marioto. - Presidente Prudente, 2013.

184 f.

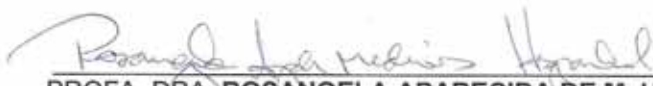
Orientadora: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia

Inclui bibliografia

1. Políticas Públicas. 2. Agricultura Familiar. 3. Programa de Aquisição de Alimentos. I. Hespanhol, Rosangela Aparecida de Medeiros. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

BANCA EXAMINADORA



PROFA. DRA. ROSANGELA APARECIDA DE M. HESPANHOL
ORIENTADORA



PROF. DR. ANTONIO LAZARO SANT'ANA
(UNESP/FEIS)



PROF. DR. MESSIAS MODESTO DOS PASSOS
(UNESP/FCT)



ANDERSON MARIOTO ROLA

Presidente Prudente (SP), 25 de setembro de 2013.

RESULTADO: 

Dedicatória

Este trabalho é dedicado a toda minha família e amigos!

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a toda minha família, principalmente aos meus pais (Marcelo e Vanda), tios, tias, minha irmã (Gisele) e as minhas avós, que mesmo não entendendo muito bem o que trata um trabalho como este, sempre deu total apoio, tanto financeiro como moral, para que eu pudesse continuar contrariando as estatísticas da universidade pública.

Enquanto um morador do extremo leste da cidade de São Paulo, onde muitos jovens nem sabem da existência da UNESP, continuo tentando representar todos vocês!

Agradecer a todos os funcionários da UNESP de Presidente Prudente, aos professores do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia.

Agradecer minha orientadora, Rosangela Hespanhol, pela orientação acadêmica, mas também pela orientação de vida que sempre prestou desde 2007, quando adentrei ao grupo GEDRA. Um muito obrigado Professora! Tenho total respeito e carinho pela senhora! Por falar no grupo, agradecer a todos seus membros, aprendi e aprendo muito com vocês todos, principalmente aos alunos de graduação, futuro da Geografia e também do grupo.

Agradeço imensamente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo importante apoio financeiro, dificilmente conseguiria desenvolver a pesquisa sem essa ajuda.

Meu agradecimento aos agricultores de Euclides da Cunha Paulista e de Paranavaí, pois sem vocês esse trabalho não existiria, e a todas as pessoas que pude entrar em contato, e pelas entrevistas concedidas, presidentes das associações, funcionários públicos (estaduais e municipais), aos representantes das entidades, que na medida do possível ajudaram para a obtenção do levantamentos de dados.

Um agradecimento aos parceiros e parceiras que ajudaram durante o mestrado, aos momentos de descontração, onde os aprendizados vão muito além dos aprendizados acadêmicos, sem dúvida os melhores momentos. Aos parceiros que foram fundamentais para a realização do trabalho de campo, são eles: David Válio (zeca), Vinicius Marçal (vinoia), Carlos Vinícius e Gledson Magalhães (Ceará). Um muito obrigado rapaziada foi “da hora” realizar esse trabalho com vocês, apesar dos percalços encontrados no caminho!

Agradecer a todos que, de alguma forma, ajudaram na construção e desenvolvimento deste difícil e desafiador trabalho. Com certeza um trabalho coletivo. A todas vocês, meu sincero obrigado!

Sumário

Índice.....	vii
Lista de Figuras.....	ix
Lista de Fluxogramas.....	ix
Lista de Gráficos.....	x
Lista de Mapas.....	xi
Lista de Quadros.....	xii
Lista de Tabelas.....	xii
Lista de Siglas.....	xiii
Resumo.....	xv
Abstract.....	xvi
Introdução.....	1
1.Capítulo.....	4
2 Capítulo.....	40
3. Capítulo.....	85
Considerações Finais.....	147
Referencias.....	161

ÍNDICE

Introdução.....	1
1. As Políticas Públicas e o campo Brasileiro.....	4
1.2. Políticas Públicas: definição e métodos de formulação, execução e avaliação.....	4
1.2.1. Estado e suas intervenções para o campo no Brasil (1980-2010).....	12
1.3. Território: do conceitual ao normativo.....	23
1.3.1. O território e as políticas públicas: a origem da proposta de desenvolvimento territorial.....	29
2. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o que é; como é gerido e seus efeitos/resultados nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	40
2.1. O PAA e o fortalecimento da Agricultura familiar.....	40
2.2. O PAA e a relação campo-cidade.....	56
2.2.1. O PAA como uma política pública de desenvolvimento territorial?.....	58
2.2.2. O PAA e o (re)arranjo institucional.....	59
2.3. O Processo de formação sócio-espacial nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	64
2.3.1. As diferenças no Processo de ocupação das regiões e nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	69
2.4. Índices socioeconômicos: análise comparativa.....	72
2.5. O PAA nos municípios.....	79
3. O PAA e a análise comparativa entre duas localidades: suas redes econômicas e sociais.....	85
3.1. Análises de dados levantados junto aos produtores rurais participantes do PA nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	85
3.2. Identificação do Produtor e da propriedade.....	90
3.2.1. A utilização das Terras e a condição socioeconômica dos produtores rurais.....	95
3.2.2. Os agricultores rurais e sua participação no PAA.....	106

3.2.3. A participação das Associações dos Agricultores rurais.....	.19
3.2.4. As Instituições Públicas Locais e o PAA: técnicos municipais e estaduais.....	.31
3.2.5. As entidades/Instituições receptoras dos alimentos produzidos nos municípios e sua participação no PAA.....	.33
3.3. O PAA e o mercado regional.....	.39
3.4. O PAA e o Desenvolvimento Territorial.....	.43
Considerações Finais.....	.47
Referências.....	.53
Apêndices.....	.61

Lista de figuras

Figura 1 - Organograma do acesso da agricultura familiar aos mercados de Alimentos.....	55
Figura 2 - Horta cultivada pelos produtores rurais assentados em Euclides da Cunha Paulista.....	97
Figura 3 - Irrigação combinada ao cultivo misto no sistema hidropônico, no adubo e na palha do arroz queimada, Paranavaí-PR.....	98
Figura 4 - Produtor rural com veículo utilizado para o escoamento da produção em Paranavaí – PR.....	101
Figura 5 - Pão Caseiro produzido pelas esposas dos produtores rurais de Paranavaí e comercializado via PAA.....	109
Figura 6 - Feira livre organizada pelos agricultores de Euclides da Cunha Paulista..	114
Figura 7 - Área comunitária do Assentamento Tucano em Euclides da Cunha Paulista.....	125
Figura 8 - Funcionários municipais organizam os produtos entregues pelos produtores em Paranavaí.....	128
Figura 9 - Alimentos entregues à Igreja Assembleia de Deus via PAA em Euclides da Cunha Paulista.....	35

Lista de Fluxogramas

Fluxograma 1 - Funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos em Euclides da Cunha Paulista-SP, em 2011.....	87
Fluxograma 2 - Funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos em Paranavaí-PR, em 2011.....	9

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Evolução orçamentária do PAA no período de 2003 a 2011.....	49
Gráfico 2 - Total dos recursos aplicados por região em mil R\$, 2010.....	50
Gráfico 3 - Total de agricultores participantes do PAA de 2003 a 2011	51
Gráfico 4 - Percentual de agricultores familiares envolvidos no PAA, por região em 2010.....	51
Gráfico 5 - Número de entidades beneficiadas pelo PAA por região, 2010.....	52
Gráfico 6 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR nos anos de 2000, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.....	73
Gráfico 7 - Gasto por pessoa com Bolsa Família nos municípios entre 2007 a 2011.....	74
Gráfico 8 - Estrutura fundiária no município de Euclides da Cunha Paulista-SP, segundo classes de tamanho em 2006.....	76
Gráfico 9 - Estrutura fundiária no município de Paranavaí-PR segundo classes de tamanho em % 2006.....	77
Gráfico 10 – Total de recursos aplicados no PAA nos Estados de São Paulo e Paraná, de 2003 a 2011.....	79
Gráfico 11 - Faixa etária dos Produtores Rurais entrevistados e que participaram do PAA no ano de 2011 nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	91
Gráfico 12 - Escolaridade dos produtores.....	91
Gráfico 13 - Total de pessoas que trabalham na propriedade?.....	92
Gráfico 14 - Número de produtores que costumam ter acesso ao credito rural?.....	94
Gráfico 15 - Área total do lote/ propriedade em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí.....	95
Gráfico 16 - Produção agrícola nos lotes/propriedades pesquisados em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí.....	96
Gráfico 17 - Máquinas e Equipamentos utilizados na atividade agropecuária.....	97
Gráfico 18 - Uso de agrotóxicos na produção agrícola em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí.....	100
Gráfico 19 - Meios de escoamento da produção utilizados pelos produtores.....	101
Gráfico 20 - Principais fontes de renda dos produtores.....	102
Gráfico 21 - Rendimento familiar mensal dos produtores entrevistados, em salários mínimos em Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	103
Gráfico 22 - Grau de interesse em continuar na atividade agropecuária.....	104
Gráfico 23 - Quais as razões de Ingresso no Programa?.....	107

Gráfico 24 - Números de Produtos de acordo com o tipo repassados às entidades por meio do PAA no ano de 2011.....	109
Gráfico 25 - Houve diversificação na produção agrícola depois da adesão ao programa?.....	110
Gráfico 26 - Percentual de aumento da renda dos produtores entrevistados em Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR depois da adesão ao programa.....	111
Gráfico 27 - Principais vantagens elencadas pelos produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí em participar do programa?.....	112
Gráfico 28 - Avaliação dos produtores pesquisados em relação aos preços praticados pelo PAA.....	113
Gráfico 29 - Se acabasse o PAA, a atual produção?.....	115
Gráfico 30 - Avaliação dos produtores no que pode ser melhorado no programa.....	116

Lista de mapas

Mapa 1 - Municípios atendidos pelo PAA no país em 2010.....	48
Mapa 2 - Municípios atendidos pelo PAA no país em 2011.....	49
Mapa 3 - Localização dos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí em suas respectivas microrregiões geográficas.....	65
Mapa 4 - Espacialização dos municípios contemplados com a modalidade Doação Simultânea do PAA no Estado de São Paulo em 2011.....	81
Mapa 5 - Espacialização dos municípios contemplados com a modalidade Doação simultânea do PAA no Estado do Paraná em 2011.....	82

Lista de quadros

Quadro 1 - Modalidades do PAA.....	44
Quadro 2 - Comparação do processo de ocupação nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.....	70
Quadro 3 - Caracterização das Associações de Euclides da Cunha Paulista.....	122
Quadro 4 - Comparativo entre as associações de produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista referente ao PAA.....	124
Quadro 5 - Síntese das informações obtidas na Associação de Paranavaí.....	127
Quadro 6 - Síntese das informações levantadas a respeito do PAA na associação de Paranavaí.....	127
Quadro 7 - Entidades Receptoras de Euclides da Cunha Paulista.....	134
Quadro 8 - Entidades Receptoras de Paranavaí.....	136

Lista de tabelas

Tabela 1 - Distribuição da população residente, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo idade e total no Brasil, 2004-09....	42
Tabela 2 - Número de Municípios atendidos pelo PAA por Estados e municípios.....	47
Tabela 3 - Evolução do PAA nos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí nos anos de 2010 e 2011.....	84
Tabela 4 - Quantidade de alimentos comercializado nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR, via PAA em 2011.....	108

Lista de Siglas

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF - Consolidação da Agricultura Familiar
CAI's - Complexos Agroindustriais
CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CESP - Companhia Energética de São Paulo
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMEI – Colégio Municipal de Educação Infantil
COCAMAR - Cooperativa dos Cafeicultores de Maringá
COCAMPI - Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados de Reforma Agrária do Pontal do Paranapanema
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CONTRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CTNP - Companhia de Terras Norte do Paraná
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAF - Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAPAA - Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA - Estados Unidos da América
FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FAT - Fundo de Amparo ao trabalhador
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FSEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEDRA - Grupo de Estudos da Dinâmica Regional e Agropecuária
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

LUPA - Levantamento Censitário das Unidades de Produção agropecuária
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAC - Política Agrícola Comum
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PFZ – Programa Fome Zero
PIB - Produto Interno Bruto
PLANAF - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PMDR - Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PPGG - Programa de Pós Graduação em Geografia
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVOPAR - Programa do Voluntariado Paranaense
SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
UDR - União Democrática Ruralista
ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNESP - Universidade Estadual Paulista

Resumo

Num cenário estável política e economicamente, o governo federal criou, no ano de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), voltado aos pequenos produtores rurais com o objetivo de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, como também promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura. Partindo-se da premissa que uma mesma política pública pode apresentar resultados diversos em diferentes localidades, o presente trabalho teve como recorte espacial os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR, duas localidades com formação sócio-espacial bem distintas e que apresentaram resultados distintos relação ao PAA. Para o desenvolvimento da pesquisa utilizamos como procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico; coleta de dados de fontes secundárias a respeito do PAA, dos municípios e das regiões em que estão inseridos; trabalhos de campo nas duas localidades; e sistematização e análise dos dados e informações coletados. Constatou-se que nos municípios pesquisados, o programa vem contribuindo para fortalecer a renda dos produtores que participam do PAA, diversificar a produção agropecuária e auxiliar no combate à fome e à desnutrição, além de propiciar uma alimentação mais saudável. Avaliamos que o Programa de Aquisição de Alimentos vem se mostrando como uma inovadora e interessante iniciativa do governo federal, no que tange às políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores rurais.

Palavras-Chaves: Políticas públicas, território, Programa de Aquisição de Alimentos, Euclides da Cunha Paulista, Paranavaí.

Abstract

In a stable political and economic scenario, the federal government created, in 2003, the Food Acquisition Program (PAA), aimed at small farmers in order to ensure access to food in quantity, quality and regularity necessary to populations in a situation of food and nutritional insecurity, but also to promote social inclusion in the country by strengthening agriculture. Starting from the premise that the same public policy may present different results in different localities, the present work had as spatial selection the municipalities Euclides da Cunha Paulista-SP and Paranavaí-PR, two towns with distinct socio-spatial formation and showed different results compared to the PAA. To develop the research we used as instruments: bibliographical survey, gathering of data from secondary sources about the PAA, the municipalities and regions in which they live; fieldwork in both locations, and systematization and analysis of the data and information collected. It was found that the municipalities researched, the program has contributed to strengthen the income of producers participating in the PAA, diversify agricultural production and help fight hunger and malnutrition, as well as providing a healthier diet. We evaluate the Food Acquisition Program is proving to be an innovative and interesting initiative of the federal government with respect to public policies directed at small farmers.

Key-words: public policy, territory, Program of Food Acquisition, Euclides da Cunha Paulista, Paranavaí.

*Sim, curvo-me ante a beleza de ser às vezes, zombo de mim mesmo ao término de
uma inteligente a aguçada constatação.
Ermítão do insólito, poeta da dúvida, entretanto duvido a dúvida por ser dúvida, fruto
de uma premissa lógica, mas nego, afirmo e não duvido de nada.
Prisioneiro sem grade desse silêncio eterno.*

Raul Seixas

Introdução

No ano de 2003 o governo federal lançou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o objetivo de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, como também promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Desde então, o programa vem se fortalecendo, e todas as macrorregiões brasileiras contam com suas ações.

Este trabalho tem no Programa de Aquisição de Alimentos, e sua análise, um de seus principais objetivos. Sua formulação, gestão e operação foram analisadas levando em conta sua ação em diferentes municípios, mais especificamente em Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.

Entendemos que o acesso às políticas governamentais consiste num fator fundamental para garantir a permanência dos pequenos e médios agricultores, sejam convencionais ou assentados, no espaço rural, contribuindo para fortalecer o desenvolvimento local. A pesquisa se desenvolveu a partir de um estudo de caso realizado nos municípios de Euclides da Cunha Paulista - SP e Paranavaí - PR, avaliando a abrangência e a importância do PAA para os pequenos proprietários rurais e assentados de Reforma Agrária. A escolha destes municípios se justifica pelo fato de que os municípios, embora sejam fronteiros do ponto de vista geográfico, separados apenas pelo Rio Paranapanema, apresentam uma formação sócio-espacial que contribui para a organização (ou não) dos atores, agentes e instituições no período recente e, portanto, apresentam resultados também diferenciados para uma mesma política pública.

O questionamento principal que originou a pesquisa partiu de uma constatação feita durante a Iniciação Científica realizada na graduação em Geografia. Na ocasião constatou-se que municípios fronteiros podem apresentar características econômicas e sociais bastante distintas. Levando isso em consideração, levantamos as seguintes hipóteses: como uma mesma política pública pode apresentar distintos resultados em formações sócio-espaciais diferentes? Quais são os resultados do programa nos territórios municipais? Até que ponto a diferente localização geográfica dos municípios e, por conseguinte, distintos processos de ocupação e formação dos municípios contribuíram para diferentes resultados de um mesmo programa? Qual é o peso das organizações locais, tais como: prefeitura municipal, órgãos de assessoria (como a Casa da Agricultura e a EMATER) e associações de produtores nos resultados do programa em âmbito local?

Traçamos como objetivos específicos: a) analisar os possíveis efeitos do PAA na dinamização da atividade agropecuária nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR; b) averiguar se e em que medida o programa contribui no fomento e no fortalecimento da diversificação da produção agropecuária e na participação política por meio das associações de produtores rurais na escala local e regional; c) identificar como o PAA está organizado ou estruturado nos dois municípios e quais são os agentes e/ou atores sociais e instituições envolvidos no âmbito municipal; d) apreender os efeitos do PAA em escala local/regional e suas respectivas consequências nos assentamentos rurais da região; e) verificar se o programa contribui ou não para o fortalecimento regional no que tange ao desenvolvimento social, econômico e institucional, ou seja, o Desenvolvimento Territorial no âmbito local; f) analisar se o programa estimula a construção ou fortalecimento de redes sociais.

Ao longo de todo o período em que se desenvolveu essa pesquisa, houve a preocupação em se fazer leituras diversas para dar embasamento às reflexões suscitadas a cada passo da pesquisa. Além das leituras, destaca-se como parte indispensável da pesquisa, a realização dos trabalhos de campo. Nesse sentido, foram realizados nos municípios analisados seis trabalhos de campo divididos em três etapas, além do levantamento de informações, via dados secundários junto ao IBGE, Fundação Seade, Iparde, CONAB, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Índice Firjan e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Os conceitos que nortearam a pesquisa que ora se apresenta são basicamente três: *Políticas Públicas, Território e Desenvolvimento Territorial*. Estes conceitos formam uma espécie de estrutura do trabalho. Vale observar que estes conceitos podem ser vistos em certos momentos como causas e consequências uns dos outros, e em outros momentos, para servirem à investigação, podem ser analisados do ponto de vista de seus inter-relacionamentos.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução, das considerações finais, dos referenciais bibliográficos e dos apêndices.

O primeiro capítulo, intitulado “As políticas públicas e o campo brasileiro”, traz conceituações de políticas públicas, suas formas e modelos de aplicação e gestão; como o Estado brasileiro vem empregando políticas públicas para o espaço rural, principalmente entre as décadas de 1980 até 2010. Reconhecemos que foi durante esse período que ocorreu, e ainda ocorre, uma significativa mudança na maneira como o Estado vem lidando com as questões agrárias, principalmente voltadas ao pequeno e médio produtor, procurando atender, nem sempre de forma plena, suas reivindicações. Finalizamos esse primeiro capítulo com uma discussão sobre o

conceito de território para, a partir daí, estabelecermos relação com o chamado “Desenvolvimento Territorial”. Essa abordagem metodológica de construção e aplicação de políticas públicas foi pensada e desenvolvida para o espaço agrário europeu, entretanto no Brasil, junto com o processo de democratização do país, vem ganhando cada vez mais espaço na agenda pública, principalmente do governo federal.

O segundo capítulo, “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o que é; como é gerido e seus efeitos/resultados nos municípios”, apresenta o programa, seu funcionamento e sua importância para a agricultura familiar, principalmente enquanto fortalecedor da renda e fomentador da produção e diversificação agrícola. A relação campo/cidade mediada pelo programa, sua dinâmica regional e a possibilidade de arranjo institucional propiciada tanto em nível local/regional e sua dinâmica territorial. Também foi realizado um relato dos processos de ocupação dos municípios analisados, suas localizações geográficas e dinâmicas econômicas no contexto de seus respectivos estados e a participação destes no Programa de Aquisição de Alimentos.

No terceiro e último capítulo, intitulado “O PAA e a análise comparada entre duas localidades: suas redes econômicas e sociais”, dedicamos nossa atenção à análise e reflexão sobre os dados levantados em trabalho de campo junto aos agricultores envolvidos com o PAA; os presidentes das associações dos produtores rurais, as instituições públicas que auxiliam na gestão local e as entidades que recebem os produtos por meio do programa. Organizamos os dados coletados em gráficos tabelas e quadros, sempre estabelecendo comparações entre os municípios e também com base no que foi discutido nos dois primeiros capítulos do trabalho.

Salientamos que em apêndice encontram-se o questionário e os roteiros de entrevistas utilizados nos trabalhos de campo realizados.

1. As políticas públicas e o campo brasileiro

Nesse primeiro capítulo iremos iniciar o trabalho, situando como podem ser definidas ou compreendidas as *políticas públicas*, suas formas, aplicações e tipos, constatando que no Brasil, as ações estatais para o campo, por meio de políticas públicas, apresentam enormes influências europeias, principalmente de programas voltados para uma abordagem territorial.

Avançamos pra uma discussão das ações do Estado brasileiro voltadas ao campo no período de 1980 a 2010. Para tanto, um entendimento de como foi gerenciada a máquina pública nas últimas décadas é de extrema relevância. As políticas públicas desenhadas e aplicadas no campo brasileiro há muito tempo vem impactando a produção agrícola, a estrutura fundiária e o modo de se viver no campo brasileiro.

Finalizamos o capítulo com uma discussão sobre como a ciência geográfica entende o território e como esse conceito vem sendo tratado e entendido em sua forma mais normativa para fins de ações governamentais no Brasil.

1.2. Políticas Públicas: definição e métodos de formulação, execução e avaliação.

Para entendermos melhor o conceito de Políticas Públicas é necessário esclarecer uma diferença fundamental. Quando falamos em política pública queremos dizer uma ação coordenada que tem como objetivo atingir um problema público; e quando nos referimos à política, logo fazemos alusão ao poder, a disputa de poder político, instituições políticas ou mesmo aos políticos. Esse duplo sentido do vocábulo *política* é mais comum em países de língua latina, pois em países anglo-saxões, por exemplo, não há essa duplicidade, pois se usam palavras diferentes. O termo política entendida como ação política através de programas e projetos é definida como *policy*; já a estrutura política de um país ligado às instituições e ao poder é designado de *polity* e para os processos políticos, de *politics* (FREY, 2000). Portanto, quando nos referimos às políticas públicas, o mesmo se faz nos países anglo-saxões, com o nome de *public policy*.

Como já relatamos, as políticas públicas são um conjunto de ações planejadas para resolver ou amenizar um problema público, entretanto, nem sempre, mas na maioria das vezes, o agente dessas ações é o governo. O setor privado também pode ser um agente de formulação e implementação de políticas públicas, e até mesmo uma parceria entre essas duas esferas pode culminar em ações conjuntas. Entidades

do terceiro setor também podem ser tomadoras de decisão sobre políticas públicas, inclusive sendo financiadas com dinheiro público (SECCHI, 2010).

Fernandes (2007a, p.203) associa políticas públicas à política social, pois para o autor:

Políticas públicas também possuem uma dimensão política uma vez que está relacionada ao processo decisório. Isto é, ao Estado é imperativo fazer escolhas sobre que área social atuar, onde atuar, por que atuar e quando atuar.

O autor usa a palavra “também”, pois além da dimensão política, as políticas públicas têm seu caráter técnico-administrativo. Esse autor destaca que as políticas públicas com o objetivo de melhorar a vida dos trabalhadores é um consenso do século XX. Entretanto, foi somente no pós-II guerra que as políticas sociais vão realmente entrar na agenda pública, muito em decorrência do chamado “perigo vermelho” representado pelo leste europeu. A alternativa capitalista perante o socialismo, que cada vez mais ganhava força nos países europeus no pós-guerra, foi a socialdemocracia (FERNANDES, 2007).

Países considerados ricos e desenvolvidos, como França, Alemanha Ocidental, Inglaterra e os países escandinavos, passaram a atender plenamente sua população com serviços básicos, como: saúde, educação, habitação, trabalho bem remunerado etc. Esse modelo político-administrativo ficou conhecido como o “Estado de bem estar social”. Os direitos fundamentais reconhecidos pela ONU (Organização das Nações Unidas) contribuiu para que mais países tivessem, pelo menos na teoria, direitos sociais assegurados pelas suas constituições. A partir de então, Estados nacionais passaram a ter uma preocupação maior com os serviços sociais.

Entretanto, cabe fazermos uma ressalva, pois enquanto para Fernandes (2007) políticas públicas é praticamente um sinônimo de políticas sociais, para Secchi (2010), políticas públicas envolvem qualquer ação do Estado que vise um problema considerado público. Grupos de interesse podem influenciar uma ação dirigida, por exemplo, uma política pública criada para salvar corporações bancárias, utilizando recursos técnicos e financeiros públicos.

Daí a importância dos grupos de interesses¹ e como um determinado governo, dependendo de sua orientação político-ideológico, poderá alocar recursos através de políticas públicas que não são essencialmente sociais. Os questionamentos: quando,

¹ Um *grupo de interesse* pode ser entendido como um conjunto de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Podem ser caracterizados como grupos de interesses: sindicatos, colegiados profissionais, associações e movimentos feministas, movimentos dos sem teto ou grupos ambientais (SECCHI, 2010).

porque, onde e como, constitui os fatores imperativos (FERNANDES, 2007), ou seja, organizacionais.

Para Secchi (2010), um problema público pode ser definido como uma situação real e uma situação ideal, quanto mais esses dois pontos estiverem distantes um do outro, mais um problema pode ser público. Outra característica de um problema público é a quantidade de pessoas que ele acaba atingindo e a sua gravidade.

Para exemplificar, o autor (SECCHI, 2010) usa o caso da baixa frequência de uma escola numa rede pública de ensino qualquer, que sendo algo pontual, não pode ser considerado um problema público, já que atinge de maneira mais dispare somente essa escola numa rede que contém centenas, ou até mesmo milhares de escolas. Porém, se a baixa frequência começar a aparecer em mais escolas, isso pode se tornar um problema público para essa rede de ensino, o que requer medidas por parte de seus administradores com o objetivo de resolver o problema. Outros exemplos poderiam ser usados, e cada problema público terá um tipo de ação planejada por parte de seus gestores, isso levando a diferentes formas de políticas públicas, portanto, multiformes.

Secchi (2010) destaca alguns instrumentos de políticas públicas: as **regulatórias**: geralmente em forma de lei, regulando alguma norma social ou técnica, como, por exemplo, o uso do cinto de segurança e de assentos especiais nos bancos traseiros para crianças quando são conduzidas em carros; as **distributivas**: focadas em alguns grupos, como por exemplo, o crédito subsidiado para pequenos empresários com prazos de pagamentos estendidos e facilitados, nesses casos os benefícios são concentrados em certos grupos (pequenos empresários), mas os custos são difusos na coletividade; as **constitutivas**: que regulam normas como as que impedem a contratação de parentes de políticos para cargos públicos de confiança sem a necessidade de concurso público; e as **redistributivas**: como a taxação de grandes fortunas que transfere renda de uma classe social para outra através do Estado, nesses casos tanto custos como benefícios são concentrados em certos grupos, no caso, em classes sociais (SECCHI, 2010).

Além dessas, as políticas públicas podem apresentar um caráter mais estrutural, quando buscam interferir em aspectos como renda, emprego, propriedade etc.; e conjunturais, quando objetivam amainar uma situação temporária ou que requer uma ação mais imediata (TEIXEIRA, 2002).

Depois do problema público e do tipo de instrumento utilizado no processo de elaboração de uma política pública, a sua visualização no plano teórico pode ser pensada em forma de ciclos, conhecido como *policy cycle* ou ciclo de políticas

públicas. Frey (2010) define esse ciclo em três grandes momentos que, segundo o autor, são fundamentais, pois possibilita ao formulador uma visão heurística da ação.

Esses três momentos são divididos em: a percepção e definição do problema; a elaboração de programas e a decisão de quando implementá-la; e avaliação e a eventual correção da ação. Vianna (1988) considera o ciclo das políticas públicas com cinco etapas, que seriam: agenda, projeto, adoção, implementação, avaliação e reajuste. Já Secchi (2010) divide esse ciclo em sete fases que são: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção. Nota-se que em Vianna (1988) não há a identificação do problema, pois esse já seria contemplado na agenda.

Cabe ressaltar que, apesar da importância heurística do ciclo, as etapas quase sempre se misturam, se confundem, até mesmo beneficiários de uma política podem influenciar na sua reformulação e, posterior ação, passando a atores do processo. Na fase de elaboração, já pode conter uma reformulação e juntamente com a implementação uma avaliação.

Essa subdivisão em sete etapas apresentada por Secchi (2010) possibilita um processo mais claro, o que pode facilitar a construção de uma metodologia mais eficiente. Vale frisar que essa divisão não garante, *a priori*, um resultado mais satisfatório, apenas facilita o trabalho. Com relação às etapas desse ciclo, Secchi esclarece que:

O ciclo de uma política pública tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2010, p34).

Dividir um problema para que o mesmo possa ser resolvido com mais rapidez e facilidade não é nem uma novidade nas ciências. O famoso método cartesiano do francês *Descarte* foi quem primeiro organizou esse pensamento. A grande novidade é que nas Ciências Políticas o ciclo é usado justamente para demonstrar que não podemos entendê-lo como um caminho único.

Assim, posterior à identificação do problema, a próxima etapa seria a formação da agenda. A agenda seria um conjunto de assuntos relevantes que necessita de um tratamento mais cuidadoso. Essa agenda pode ser tanto política; construída pelos programas de partidos, ou então formais; posta em relevo pelo governo ou a sociedade civil através de instituições privadas e organizações do terceiro setor - ONG's (Organizações não Governamentais).

Uma vez construída a agenda, os trabalhos se concentram nas soluções dos problemas por vias diferentes das que vinham sendo aplicadas, ou seja, por vias alternativas. Os conflitos precisam ser postos em destaque e estabelecidas as prioridades, esse cenário só é alcançado por um campo de conflitos entre os atores envolvidos (partidos políticos, burocratas, grupos de interesses, organizações da sociedade civil, meios de comunicação, organismos internacionais, acadêmicos e movimentos sociais) numa arena institucional. O poder político nesta etapa é fundamental, pois, é nesta fase que se escolhe o caminho de uma política pública, resultando disso os métodos, programas, estratégias e ações.

A tomada de decisão consiste em ajustar os problemas e as soluções. Secchi (2010) utiliza como exemplo nesta etapa o modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que consiste em considerar três fluxos: dos problemas, das soluções e das condições políticas favoráveis. Com a junção desses fluxos teríamos uma *janela de oportunidades* que levaria à tomada de decisão de uma política pública.

Chegamos à implementação, e nesta etapa são produzidos os resultados. É fundamental o estudo desta fase para se retirar possíveis falhas, obstáculos e erros cometidos ainda na fase de formulação, frutos de um excessivo otimismo (SECCHI, 2010). A gestão por parte dos atores se mistura com prestadores de serviços. Para Sebatier (1986 *apud* SECCHI, 2010) há dois modelos básicos de implementação: o *top-down* (de cima para baixo) e o *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro há uma separação clara entre decisão e implementação, ou ainda a política (tomadores de decisão) e a administração (implementadores).

Parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação (SECCHI, 2010, p.47).

No segundo modelo há uma maior liberdade dos atores de se organizarem em redes, sem necessariamente haver uma hierarquização. As ações podem, eventualmente, sofrer modificações, e não há uma obediência “cega” às regras, possibilitando uma maior flexibilização por parte daqueles que trabalham diariamente na implementação das ações, podendo realizar pequenas mudanças ou arranjos que facilitem a gestão possibilitando maior eficácia, sem com isso desvirtuar os caminhos traçados e definidos.

Prosseguindo com a *policy-cycle*, a avaliação é um momento chave, pois é nesta etapa que será mensurado se houve ou não resultados satisfatórios. Os

principais critérios usados na avaliação são: *economicidade*, que diz respeito à utilização dos recursos; *eficiência* econômica que estabelece uma relação do que foi usado de recurso e sua produtividade; *eficácia* seria o nível alcançado, metas e objetivos; e *equidade* nas distribuições de benefícios aos destinatários (SECCHI, 2010). Esses critérios são colocados em prática através de indicadores que podem ser criados, ou então indicadores já existentes e que tenham uma confiabilidade na captação de seus dados.

A partir desses indicadores se estabelecem parâmetros para que se possa realizar uma relação comparativa. Esses parâmetros podem ser: absolutos, históricos ou normativos. Dependendo dos resultados avaliativos, uma política pública pode ter continuidade, pode ser reestruturada ou então ser extinta. Extinta porque o problema inicial foi resolvido e isso foi percebido no processo avaliativo, ou porque seus problemas são insuperáveis, ou pela inutilidade de sua continuação (SECCHI, 2010).

Por fim, a última etapa do ciclo das políticas públicas, a sua extinção. Em tese, uma política pública operacionalizada por um programa e projetos terá necessariamente um começo, meio e fim, entretanto, na prática a extinção de uma política pública pode ser bem difícil. Os beneficiários podem relutar contra seu fim e vícios institucionais alimentados pelo modo de fazer política num determinado país ou região, podem contribuir para sua continuação, mesmo que a política pública não tenha mais motivo de continuar.

De acordo com Secchi (2010), políticas públicas de tipo distributivas e/ou redistributivas são mais difíceis de acabarem, da mesma forma que as normativas e regulatórias seriam mais fáceis de terem um fim. Todavia, as “janelas” de oportunidades que possibilitam a criação de políticas públicas podem ser também abertas para sua extinção. Mudanças institucionais como reformas administrativas ou mesmo mudanças, principalmente nos poderes legislativos e executivos, por motivos eleitorais em países democráticos, podem contribuir para a extinção e criação de políticas públicas.

Depois do ciclo das políticas públicas que nos dão uma noção temporal, é fundamental o entendimento espacial, ou seja, em qual espaço elas acontecem? As instituições são a arena por excelência, seu contexto institucional em que as regras do jogo são decididas por várias instituições que ajudam a montar o chamado cenário. Portanto, a dimensão espacial é traduzida em contexto institucional. Para entendermos melhor o significado de Instituição, nos valem de sua definição etimológica, que vem da palavra latim *instutio ōnis*, que significa criar, formar, e também disciplinar e educar (FONSECA, 2005).

Assim, as instituições abrangem os modos, os costumes de uma sociedade ou de uma comunidade, seu comportamento social, e o que é aceito, tudo isso construído historicamente por regras e costumes formais, mas também informais. As regras formais estabelecidas em lei pelo Estado envolvem contratos individuais e tem o objetivo de organizar e disciplinar o conjunto da sociedade de forma coercitiva. Já as informais são resultados da herança cultural e não necessitariam de uma força coercitiva para seu cumprimento, pois ainda não estão sob o domínio da esfera pública (FONSECA, 2005). Conhecer o funcionamento dessas instituições é desvendar as regras do jogo, fundamental para os formuladores de políticas públicas.

Na literatura tradicional, as regras do jogo condicionam o jogo político, os comportamentos, enfim, os atores. Entretanto, há uma nova abordagem, conhecida como neo-institucionalismo. Essa abordagem considera que os comportamentos, formais e informais, contribuem na construção do cenário institucional. Neste ponto, o espaço é fundamental para essa abordagem. Cada lugar terá seus comportamentos, ou sua cultura política construída e possibilitada pelo conjunto cultural que modelou a formação sócio-espacial de uma determinada localidade.

Nota-se que nessa abordagem, a flexibilização na formulação e implementação são fundamentais e já está implícito que uma mesma política pública pode apresentar resultados distintos dependendo da cultura política² de cada lugar. A respeito do neo-institucionalismo, Frey (2000) enfatiza que:

[...] remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas [...] Portanto, o neo-institucionalismo entende por instituições não apenas instituições reconhecidas, sobretudo publicamente, como também constituições estatais, mas defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição [...] O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições (FREY, 2000. p, 20).

O neo-institucionalismo considera que a intensa relação indivíduo-coletividade molda e constrói um conjunto de práticas sociais e que algumas dessas práticas

² Entendemos por cultura política o conjunto de comportamentos já interiorizados por uma sociedade e/ou comunidade que ajude na legitimação do comportamento dos atores políticos (adaptado de Secchi, 2010).

acabam, por meio da insistência, transformando-se em práticas aceitas pela coletividade e legitimada por instituições em formas de leis e regulamentos (SECCHI, 2010).

Toda essa discussão das políticas públicas tem como referencial político países com sistema político democrático, seja democracias já consolidadas, seja democracias em fase de consolidação, como a brasileira.

Além do neo-institucionalismo, dois grandes modelos antagônicos da administração pública podem ser destacados. Primeiro, o modelo Weberiano burocrático, mais ligado a um estado centralizador e hierarquizado, e o segundo, o modelo gerencial que considera o cidadão como um cliente/usuário, com poderes administrativos mais descentralizados, com mais espaço para as flexibilizações e estrutura mais horizontal, dando aos servidores de carreira uma margem ampla de tomada de decisão, sempre em busca da eficácia e eficiência.

Neste segundo modelo há uma maior participação de outros atores na formulação e implementação das políticas públicas, como, por exemplo, especialistas e organismos internacionais, formando um verdadeiro triângulo que teria em cada uma de seus vértices políticos, grupos de interesses e burocratas (funcionários públicos de carreira). Na literatura da administração pública esse triângulo é denominado de “triângulo de ferro” (SECCHI, 2010).

Portanto, pensar em política pública num cenário mais democrático, com uma administração pública mais moderna, é trabalhar conjuntamente, com uma variedade de profissionais e atores políticos com distintos interesses e pesos políticos (poder) também distintos. Trata-se de uma tarefa extremamente desafiadora e instigante, um movimento dialético em que, enquanto alguns problemas são resolvidos ou amenizados, tantos outros aparecerão como demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

Em nosso entendimento, uma política pública sempre será uma ação, seja do Estado ou não, na tentativa de amenizar e/ou acabar com algum problema considerado público, portanto uma *public policy*. Quando um problema público não entra na agenda governamental, ficando sem um enfrentamento mais efetivo, isso pode ser considerada uma maneira de fazer política (politics), mas nunca uma política pública (public policy).

Enquanto resultado da realidade social, as políticas públicas devem sempre levar em conta as diferenças que há em cada uma das regiões, principalmente num país continental como o Brasil em que o espaço tem importância, ou melhor, do resultado de sua formação sócio-espacial e dos condicionamentos dos grupos de poder que ajudam a engendrar o território.

Para além de suas definições e aplicações, as políticas públicas no Brasil sempre estiveram concentradas no governo federal, herança de um estado centralizador, e com ações regionalizadas e setoriais. Vejamos mais a respeito dessas características, principalmente no que tange às políticas públicas voltadas para o campo brasileiro.

1.2.1. Estado e suas intervenções para o campo no Brasil (1980-2010)

Com as sucessivas crises, tanto no campo como na cidade, a capacidade de governança e governabilidade³ do regime militar foi aos poucos perdendo força. No final da década de 1970, o Estado já não conseguia financiar o setor produtivo como antes, o setor produtivo do agropecuário, principalmente o voltado ao mercado externo, e toda sua força política, conseguia sucessivas renegociações de suas dívidas e empréstimos a juros bem abaixo do mercado (CAZELLA, 2009).

Com isso, o setor agropecuário de exportação conseguiu se manter, apesar das safras já não serem mais tão rentáveis como no período do “milagre econômico”⁴, pois quem pagava essa conta era a massa dos trabalhadores urbanos e rurais e os pequenos produtores rurais, com a diferença de que com o afrouxamento da repressão imposta pela ditadura, as organizações coletivas e novos movimentos sociais, tanto no campo como na cidade, começaram a emergir. Movimentos de trabalhadores passaram a organizar greves, principalmente na região industrial do ABC paulista. Movimentos sociais no campo e na cidade são fundados entre o fim dos anos de 1970 e começo dos anos de 1980. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) concentrava suas ações na unificação de sindicatos; a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o próprio MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) fundado no sul do país em 1984, e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) são os novos centros de ações e reflexões a respeito das questões do campo. Isso possibilitou aos movimentos a construção de uma agenda de reivindicações frente ao governo federal, dentre elas a reforma agrária.

Foi apresentado pelo então governo civil de José Sarney (1985-1990) uma proposta de reforma agrária denominada I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, que tinha como objetivo mudar a estrutura fundiária do país,

³ Governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. Já Governabilidade seria derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade (adaptado de Bresser Pereira, 1997).

⁴ No período entre 1969 e 1973, o crescimento econômico no Brasil alcançou níveis excepcionais, e por isso ficou conhecido como “Milagre Econômico”. Fonte: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/milagre-economico/>>

distribuindo e redistribuindo a terra e eliminando, progressivamente, o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atendesse aos princípios de Justiça Social (MINISTÉRIO DA REFORMA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 1985).

Entretanto, vislumbrando o risco de uma mudança na estrutura fundiária do país, os latifundiários fundaram a UDR (União Democrática Ruralista⁵), com a união destes com os novos agricultores “modernos”, fruto do regime militar e sua modernização conservadora⁶. Com essa nova aliança política no meio rural brasileiro, a proposta de reforma agrária foi tendo seu conteúdo mudado, até o ponto que foi estabelecido que terras consideradas produtivas não poderiam ser utilizadas para a finalidade da reforma agrária, e a sua definição de produtivas ou improdutivas seria de competência do poder legislativo. Com essa definição, a CONTAG preferiu agir na forma institucional e o MST optou além dessa via de ação, a luta pela terra, aumentando suas ocupações (RAMOS FILHO, 2008). Como resultado, a UDR intensificando sua atuação política e também se valendo de atos estranhos a uma “união democrática”, conspirando para o impedimento da reforma agrária.

No plano político, o país vivia uma de suas maiores crises, o financiamento para a produção industrial e para setores rurais mais modernos já não era mais possível, os empréstimos junto aos organismos internacionais, além de se tornarem escassos, tinham juros elevados – diferentes de épocas anteriores – contribuindo para o aumento da dívida externa do país (DELGADO, 2005).

No plano econômico, a inflação saiu do controle, faltaram produtos nas prateleiras de supermercados, principalmente durante os planos Bresser e Verão em 1987. A euforia por consumo, tanto das camadas da população de baixa e alta renda, fez com que o governo tivesse dificuldades em fazer poupança e reter dólares, impossibilitando o pagamento da dívida externa, levando o país a uma moratória, classificada na época (fevereiro de 1987) como técnica e não política (FAUSTO, 2002).

⁵ A União Democrática Ruralista (UDR) é uma entidade de classe que se destina a reunir ruralistas. Fonte: <http://www.udr.org.br/historico.htm>. Entidade conhecida por defender os interesses de grandes proprietários de terras, mantém no congresso brasileiro um grande número de parlamentares que defendem suas causas e objetivos, tanto agrários como agrícolas.

⁶ O conceito de Modernização conservadora foi elaborado para explicar a revolução industrial Alemã e também Japonesa e o pacto entre a ascendente classe burguesa juntamente com a oligarquia imperial desses países. No Brasil a definição foi utilizada para definir o processo de transformação das técnicas produtivas empregadas no campo sem alterar sua estrutura agrária a partir da década de 1960. Fonte: PIRES, M. J. S; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. V. 40. Nº3, 2009, p.411-224.

Foi com esse cenário de instabilidade econômica que emergiu na sociedade o movimento das *Diretas Já* em 1983 e a Constituinte de 1988 que colocaram o país, no plano civil, entre as nações democráticas, e com a eleição em 1989 de um representante daquilo que parte do país não gostaria de ver mais um filho legítimo das grandes oligarquias agrária e política do Nordeste brasileiro, Fernando Collor de Mello.

Sua campanha se baseou na dualidade “moderno e atrasado”, e não como esquerda e sua dualidade progressista ou conservadora, assim Collor traz um novo caminho, um novo rumo de idéias e a “modernidade” vence as eleições (TEIXEIRA DA SILVA, 1990). No plano econômico, ele coloca o país na direção do novo cenário econômico-mundial que já era fato em países como Inglaterra e os E.U.A, no hemisfério norte, e Argentina e Chile, na América Latina. Isso significou abrir a economia ao capital externo e aumentar a concorrência de produtos brasileiros, principalmente a produção industrial e serviços, além de realizar privatizações e terceirizações.

Aos poucos, órgãos que auxiliavam no desenvolvimento e trabalho de extensão em propriedades rurais, como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), foram instintos (TEIXEIRA DA SILVA, 1990), ficando clara a opção pelo tipo de modelo fundiário conservador, financiado pelos novos grandes produtores rurais e também pela velha e retrograda elite rural do espaço agrário brasileiro.

Com o afastamento de Fernando Collor de Melo da presidência da República, seu vice, Itamar Franco (1992-1994) assumiu o posto.

Em seu governo, a economia ainda não vai bem, e os indicadores sociais demonstram uma concentração de riquezas. Com a mesma linha econômica que seu antecessor, foi nesse governo que se formalizou a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Isso gerou uma concorrência de produtos brasileiros com os de outros países do bloco, principalmente produtos agrícolas de origem argentina, pois um dos objetivos do plano era o de importar alimentos baratos para combater a inflação. Para Teixeira da Silva (1990), isso atingiu “em cheio” os pequenos e médios produtores rurais, que os levou a se organizarem, tanto por meio da CONTAG, como pelo Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNT/CUT) e começarem a tecer suas reivindicações (SCHNEIDER, CAZELLA e MATTEI, 2009). Ainda no governo Itamar, foi criada uma política pública de crédito para os chamados agricultores familiares, a Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural), embrião do PRONAF, criado dois anos mais tarde no governo FHC (Fernando Henrique Cardoso).

Antes de entrarmos mais diretamente no PRONAF, é necessário destacar que uma das principais características inovadoras do programa, além de ser uma política específica para um determinado segmento agrícola produtivo, reside no seu caráter descentralizado previsto na Constituição de 1988.

A respeito da Constituição de 1988, Arretche (1999) destaca que cada esfera de governo, ou seja, federal, estadual e municipal, teve sua autonomia política garantida, e que, portanto, a maneira de se fazer política pública, antes exclusividade do governo federal, devido seu caráter centralizador, principalmente durante o regime militar, passa também às esferas estaduais e municipais.

Para Alves (2003), essa descentralização foi “forçada” e aumentou a capacidade orçamentária dos estados e, principalmente, dos municípios. Teixeira da Silva (1990) chama a atenção para o fato da Constituição Federal de 1988 apresentar um caráter muito enciclopedista, uma vez que tratou de vários assuntos jurídicos. O autor atribui essa característica ao medo do retorno de um estado autoritário ainda recente na memória do país.

De qualquer forma, o que aproxima a análise dos autores citados é, sem dúvida alguma, o enfoque descentralizador, tanto orçamentário, como nas competências e deveres de cada esfera de governo que a Constituição propiciou. Um importante ponto da Constituição Federal de 1988 é o artigo 187, que trata da política agrícola. De acordo com este artigo, a política agrícola seria planejada e executada mediante a participação do setor produtivo, envolvendo produtores e trabalhadores rurais.

Com o país alinhado politicamente no plano democrático e com uma Constituição Federal com direitos políticos, civis e sociais, o Estado brasileiro começou uma reforma em sua base administrativa durante os anos de 1990.

Bresser Pereira (1997), numa obra vital para o entendimento do tema, destaca que o Estado passa de uma estrutura burocrática, construída ainda nos anos de 1930, para uma base gerencial.

Vieira (2009) define essas estruturas e destaca que a burocrática é baseada num serviço civil profissional, na dominação racional-legal; enquanto na gerencial considera o cidadão como um usuário de serviços públicos ou cidadão cliente. Essa forma burocrática seria definida como: ênfase no controle dos resultados, separação entre formulação e execução das políticas públicas e descentralização de atividades consideradas auxiliares (BRESSER PEREIRA, 1997).

O modelo administrativo burocrático, resultado direto da crise de 1929, já era executado por países europeus desde o final do século XIX. Para Vieira (2009), o modelo burocrático brasileiro não chegou a ser consolidado, já passando a um modelo

administrativo gerencial, que dentre outras coisas envolve o tamanho do Estado, ou seja, qual seu papel na regulação da produção, circulação e consumo da sociedade.

Para Bresser Pereira (1997), o Estado keynesiano cresceu demais, esse fator que, após a crise de 1929 foi fundamental para sua superação, nos anos de 1980 é seu principal obstáculo. Portanto, para o autor, a crise dos anos de 1980 é uma crise do Estado, e não do sistema produtivo ou financeiro, ou seja, um esgotamento do modelo Político e não econômico.

Com a perda de capacidade de governança (capacidade financeira e administrativa do Estado de colocar em prática suas políticas), o Estado entra em crise fiscal, perdendo sua capacidade de captar poupança.

Diante deste cenário global, a direita conservadora prega em sua “cartilha” um estado mínimo, em que os problemas econômicos e sociais seriam resolvidos pelo mercado. Para tanto, seria necessário privatizar serviços e empresas públicas, desregular a economia, abrindo seu mercado interno para a concorrência externa e flexibilizar o mercado de trabalho, diminuindo direitos trabalhistas.

Essas medidas tinham sido levadas a cabo nos E.U.A, Inglaterra e, Argentina e Chile na América Latina. Já a esquerda liberal seguiu a cartilha do neoliberalismo (*diminuição com gastos sociais, diminuição da presença do Estado na economia com privatizações e controle fiscal*), mas alertou para o fato que o mercado não garante o equilíbrio financeiro e nem o desenvolvimento social, e que para corrigir essas distorções era necessário a intervenção do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997). Essa linha ideológica (neoliberal) foi firmada junto aos partidos de centro-direita que consolidaram um modelo de reforma do aparelho do Estado e de seus órgãos de intervenção internacional, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que passaram a financiar empréstimos a países que aderissem a essa nova forma de administração pública de caráter gerencial.

No Brasil, com a eleição de FHC (Fernando Henrique Cardoso) em 1994, o Estado brasileiro aderiu à reforma administrativa e começou um ajuste fiscal que envolveu a privatização de bancos públicos, mineradoras, terceirizações de serviços, enfim, um ajuste fiscal na tentativa de se diminuir os gastos públicos. É também no governo de FHC que políticas sociais de caráter distributivos têm início, como o bolsa-escola e o auxílio gás.

Alguns autores, como Delgado (2005) veem as reformas do aparelho estatal como um “ajustamento constrangido a ordem econômica globalizada”, que dentre o que já citamos, previa: disciplina fiscal, liberalização financeira, liberalização comercial, abertura a investimentos estrangeiros e respeito ao direito a propriedade privada (FILIPPI, 2011).

A respeito do governo de FHC, Teixeira da Silva (1990) destaca que, o marco principal foi o anúncio do fim da era Vargas, ou seja, a diminuição da intervenção estatal na economia e o fim da poupança pública como principal fomentadora de investimentos. Marcado por contradições entre liberalismo e intervencionismo, o governo FHC não encontrou condições suficientes para um amplo projeto de modernização liberal do Estado, entretanto, levou a cabo sua intenção de modernizar a administração pública no país.

Com a popularidade em alta devido ao sucesso do Plano Real (1994) em acabar com a inflação que assolava o país desde os anos de 1970, a capacidade de governabilidade necessitava de volumosos recursos financeiros para amainar inúmeros problemas que a sociedade brasileira convivia. Para tanto, o governo de FHC foi buscar sua governança junto ao Fundo Monetário Internacional. Evidentemente que o empréstimo não viria sem junto uma cartilha de afazeres que o governo brasileiro teria de colocar em prática. Dentre as já mencionadas, como privatizações e terceirizações, havia também orientações para as políticas no campo brasileiro, que a partir de então deveriam deixar o mercado corrigir as distorções construídas pelas políticas anteriores e o conflito de terras, que vinha crescendo no país principalmente com a organização de movimentos sociais como o MST.

Para aqueles que já estavam na terra, foi criada uma linha de crédito dirigido aos pequenos e médios produtores rurais. Dessa forma, a política rural de FHC tinha como objetivo continuar a fomentar fortemente o chamado agronegócio, ainda através de crédito rural, financiar uma política de reforma agrária de mercado e, pela primeira vez, uma linha de crédito para um segmento do rural que durante todo o regime militar não foi considerado pelo Estado, os agricultores familiares.

O agronegócio foi convocado a “salvar” a balança comercial brasileira (DELGADO, 2005), sendo que o setor é alavancado, principalmente no segundo mandato de FHC, por meio de:

[...] um programa prioritário de investimentos em infra-estrutura territorial (os “eixos territoriais de desenvolvimento”), visando a incorporação de novos espaços territoriais, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio (por exemplo, nas regiões Centro-Oeste e Norte do país); a reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para operar o sistema público de pesquisa em maior consonância com as empresas multinacionais (como exemplifica o caso dos transgênicos); a “frouxidão da política fundiária”, ou seja, sua relativa incapacidade de fiscalizar e regular o mercado de terras, deixando fora do controle público as “terras devolutas”; e a desvalorização da taxa de câmbio real, de modo a tornar o agronegócio novamente competitivo no comércio internacional (DELGADO, 2005, p. 09).

Valendo-se dessas políticas internas, e de um cenário internacional em crescimento e com o Real já desvalorizado, o agronegócio ganha projeção nacional, passando a representar o moderno, o que dá certo, ganhando destaque midiático cada vez maior. Esse relançamento do agronegócio levou a um crescimento do PIB agrícola de 4,6% ao ano, em média, no período 2000-2003, bem acima das taxas médias anuais do PIB total e do PIB industrial, de 1,8% e 1,5%, respectivamente (DELGADO, 2005).

Sobre a reforma agrária, essa ficou conhecida como “reforma agrária de mercado” e foi também uma tentativa de resposta ao aumento de ocupações do MST em todo o território nacional, e as repercussões dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA), os quais geraram uma onda de protestos contra a violência e a impunidade e em favor da luta por reforma agrária no Brasil (SAUER e PEREIRA, 2011). A política de reforma agrária de FHC fazia parte de um programa intitulado “Comunidade Solidária”⁷ e o “Novo Mundo rural”⁸.

Ramos Filho (2006, p, 4) define a política agrária de FHC como sendo:

O Mercado de Terras ou Reforma Agrária de Mercado é um programa de financiamento de terras para trabalhadores sem-terra e minifundistas, já em curso na Colômbia, Guatemala, África do Sul, Filipinas e Tailândia. No Brasil este programa foi iniciado a partir da implantação do Projeto-Piloto Cédula da Terra - PCT, nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais⁹.

A intitulada “reforma agrária de mercado” no Brasil teve continuidade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da criação, vii congresso nacional, do Banco da Terra, uma política permanente que a partir de 2005 passou a ser denominado de CAF (Consolidação da Agricultura Familiar) e hoje (2013) de Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Como alternativa ao modelo modernizador e conservador do agronegócio, o governo de FHC lança o Sistema de Previdência Social Rural, aumentando direitos

⁷ Programa criado durante o começo do primeiro mandato de FHC em 1995, e que tinha como principal objetivo a luta e erradicação da pobreza por meio de canais participativos (Conselhos) formado, de um lado, pela sociedade civil organizada (artistas, empresários, intelectuais e empreendedores) e de outro, quatro Ministros de Estado (LOBO, 2002).

⁸ Programa agrário do Governo de FHC, coordenado pela NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural) e fortemente inspirado em Políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, tinha como objetivo desenhar os rumos e as políticas agrárias voltadas para a agricultura familiar camponesa, tais como: a formação de assentamentos e linhas de crédito voltado a moradia e infraestrutura produtiva (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004).

⁹ A política agrária do governo de FHC não se limitou a reforma agrária de mercado (banco da terra). Durante seus dois mandatos (1995-2002) foram criados assentamentos em todas as regiões brasileiras.

sociais previstos na Constituição Federal de 1988, e para os pequenos e médios produtores rurais foi criado em 1995 o PLANAF (Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e, um ano depois, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) em 1996.

Seu objetivo geral consistiu em fomentar a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda; e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares (SCHNEIDER, CAZELLA e MATTEI, 2009). A princípio executado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o programa tinha como público beneficiário, como já mencionado, os agricultores familiares. Para ser considerado um, era necessário ter algumas características, dentre as quais destacamos: possuir renda de, pelo menos, 80% originária da atividade agropecuária; utilizar mão de obra familiar, com no máximo dois empregados e residir no imóvel ou nas proximidades. O programa era financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A fim de priorizar alguns segmentos dentro do grupo beneficiário do PRONAF foram criadas categorias, no começo eram quatro (04) no total, que passavam desde agricultores assentados, grupo A, até agricultores denominados já consolidados com renda bruta anual entre R\$ 40 mil a R\$ 60 mil (SCHNEIDER, CAZELLA, MATTEI, 2009).

Com essas características, o PRONAF, por meio de crédito de custeio e de investimento, aproxima-se das políticas agrícolas setoriais dos anos de 1960 e 1980, ou seja, uma política de crédito agropecuário. A peculiaridade fundamental que a diferencia das demais é seu público beneficiário, ou seja, a agricultura familiar que até então não tinham uma política específica voltada para esse segmento do campo brasileiro.

A partir de 1999, o programa passa a ser executado pelo então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Com o governo Lula, a partir de 2003, o PRONAF passa a ter modalidades voltadas a produtos da cesta básica brasileira, como arroz, feijão, milho e mandioca, e também a contar com financiamentos direcionados à produção agroecológica e a custear investimentos em atividades não agrícolas, como o turismo rural, por exemplo.

O PRONAF foi, e continua sendo, uma política pública voltada a um segmento dos produtores rurais esquecido durante a ditadura militar. Fruto de reivindicações de grupos organizados da sociedade, como a CONTAG e o MST, é uma política pública com críticas e elogios.

Não obstante, o programa trouxe: o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; a criação de um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo (ABRAMOVAY, 2002). Durante o governo Lula, o Pronaf teve um aumento significativo em seu orçamento, passando de 2,3 bilhões em 2003, para 10,7 bilhões em 2009 (DELGADO, 2005).

Na tentativa de aprimorar a relação entre os beneficiários e ao mesmo tempo, fomentar um espaço público de participação social, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR's). Todos os municípios que pretendessem participar do programa deveriam criar seus espaços ou canais de participação.

Neste sentido, para que os municípios pudessem acessar os recursos do programa, criou-se uma metodologia de elaboração de projetos que previa não apenas a participação de múltiplas instituições, mas a constituição formal de um espaço público de negociação cuja atribuição maior seria coordenar e planejar as ações e políticas públicas destinadas aos agricultores. Através dos CMDR, esperava-se constituir um espaço institucional cujas incumbências não se restringiam a uma arena de atuação política das entidades da sociedade civil, mas também a de ser uma estrutura com poderes para legitimar e zelar pela sua correta aplicação (SCHNEIDER, CAZELLA, MATTEI, 2009, p.42).

Os conselhos municipais por terem sua existência obrigatória foram, ao longo do tempo, constituindo-se mais como uma instância burocrática do que propriamente um espaço de diálogo, entendimentos e encaminhamentos de demandas. Essa obrigação na criação de conselhos pode contribuir para seu esvaziamento político, surtindo efeitos na maioria dos casos (e não em todos), contrários aos seus objetivos, quando da sua criação. Entretanto, essa repercussão negativa dos CMDRs não pode ser entendida como um entrave ao aperfeiçoamento e/ou construção de canais participativos da sociedade civil. Numa sociedade que durante décadas ficou à margem da participação política, negado seu direito de participação política, com direitos sociais reduzidos, não poderia, num curto período histórico, apresentar uma participação em canais e espaços políticos, como o CMDR, de forma contundente e organizada.

Podemos perceber que o processo de democratização da sociedade brasileira, através da instituição de espaços de participação social, no qual incluem os CMDR's, é extremamente complexo e incapaz de ser apreendido por diagnósticos simplistas e maniqueístas que julgam a realidade em termos de "bom e mau", "certo e errado" "sucesso ou fracasso". Na verdade, uma certa frustração com as "promessas não cumpridas" da participação tem gerado a tendência de questionar o real valor destas experiências participativas, levando a busca de

outras panacéias que resolva, de forma rápida e definitiva os diversos problemas nacionais (SILVA e MARQUES, 2009, p.19).

Dessa forma, os CMDR's podem vir a se constituírem como espaços de participação coletiva na formulação e execução de projetos que visem a solução, ou amenização de um problema e/ou desejo de uma sociedade e comunidade.

Em 2003, o PRONAF passou a ser gerido pela então, recém criada, Secretaria de Desenvolvimento Territorial ligada ao MDA. A principal mudança, além de linhas de crédito voltadas para as atividades não agrícolas, foi que o município não mais seria a unidade básica de referencia das ações, passando a contar com projetos envolvendo mais de um município, portanto, o PRONAF infraestrutura tem sua referência intermunicipal.

Além do PRONAF, outras políticas públicas voltadas para o campo no governo Lula passam, pelo menos na teoria, a contar com referências territoriais. Os territórios rurais, e depois o Programa Territórios da Cidadania¹⁰, são exemplos de que o Brasil passa a adotar, em algumas políticas do MDA, como novo paradigma administrativo e burocrático, a dimensão espacial com base no território.

Essa referencia territorial na formulação e execução de políticas públicas tem sua origem em políticas européias, principalmente no Programa Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), consequência das reformas da política Agrícola Comum (PAC)¹¹ implementada em parte da Europa no pós-guerra como medida de alavancar a produtividade do campo europeu, face às grandes crises de abastecimento que o continente sempre carregou em sua longa História.

Essa experiência européia foi “exportada” a outros países, principalmente por meio de organismos internacionais. No Brasil, o processo de redemocratização vivido durante os anos 80 do século XX passam a considerar a experiência européia.

Em sua fase de redemocratização, o Brasil ajustou seu aparelho estatal aos moldes de um Estado “moderno”, baseando suas políticas na participação, condição prevista na Constituição Federal de 1988, e vem consolidando suas instituições, se não num cenário perfeito de funcionamento e atendimento aos cidadãos - agora considerados clientes pelo novo paradigma administrativo -, também não tem sua lógica pautada num centralismo burocrático.

¹⁰ Esse programa tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. Fonte: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>>

¹¹ Mais informações a respeito da PAC e a LEADER quando tratarmos do desenvolvimento territorial.

Acesso à educação e à saúde pública vem sendo garantido e ampliado pelo Estado brasileiro democrático, obviamente com várias críticas à qualidade dos serviços prestados. O respeito aos direitos políticos e civis, aos poucos vai ganhando espaço.

Neste novo cenário democrático do Estado brasileiro, uma consequência clara dessas reivindicações que acabam gerando um espaço oportuno na formulação de políticas públicas, é sem dúvida o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Da criação do PRONAF em 1996, até o PAA em 2003, foram oito (8) anos de experiências e aperfeiçoamentos, bem como a construção de outros programas e projetos voltados à agricultura familiar.

Dentre estes se destacam: a criação do Plano Safra, no início do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) e passando em 2009 a contar com projetos que vem possibilitando à agricultura familiar acessar canais de comercialização através do *Plano Safra Mais Alimentos*, instituindo uma linha de crédito para a obtenção de máquinas; o Plano Nacional de Extensão Rural (PNATER); e a criação da lei que obriga que todos os municípios que recebem recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassem pelo menos 30% desses recursos para a compra de produtos da merenda escolar, de produtores locais (DELGADO, 2005). Este conjunto de programas e ações visa consolidar a agricultura familiar como segmento fundamental e estratégico no desenvolvimento do campo brasileiro.

Delgado (2005) argumenta em seu texto que a questão da reforma agrária no governo Lula não teve o espaço esperado, principalmente por setores ligados aos movimentos sociais, como o MST. O autor levanta a hipótese de que com o fortalecimento de algumas, e criação de outras políticas públicas para a agricultura familiar, houve, propositalmente, uma separação entre assuntos ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, como movimentos estanques e sem interação.

Com relação ao agronegócio, este seguiu sendo um dos “carros chefes” na economia brasileira, gerando divisas ao país e batendo recordes de produtividade ancorado no forte crescimento econômico de países como a China e a Índia, ao mesmo tempo em que aumentou os problemas ambientais e sociais ligados a esse modelo produtivo.

Foi somente a partir da década de 1990 que a enorme diversidade do campo brasileiro, seja no aspecto técnico produtivo ou então étnico ou cultural, passou a ser reconhecida, contribuindo para a ampliação da cidadania no país no caminho da democracia, seja essa cidadania indígena, quilombola etc. Num cenário político de redemocratização e de crise econômica no plano interno, e de ajustamento fiscal no plano político/econômico de Estado mínimo e muito mais ligado a regulações, o Brasil

“*pega carona*” nas propostas de desenvolvimento territorial e de modelos teóricos construídos a partir da realidade europeia, a fim de sanar um de seus principais problemas, a fome e a pobreza.

Se, na Europa, as políticas de desenvolvimento territorial foram elaboradas e aplicadas buscando principalmente um maior empreendedorismo no campo, inclusive levando em conta que o rural é maior que o agrícola; no Brasil, as políticas públicas de desenvolvimento territorial na escala administrativa federal, focaram suas ações na diminuição da fome e da pobreza.

A respeito das políticas públicas voltadas à agricultura familiar durante os dois mandatos de Lula, daremos maior atenção ao PAA por se tratar do principal objeto de estudo deste trabalho. Entretanto, para nos situarmos no debate a respeito do desenvolvimento territorial em que o programa, em nossa opinião está imerso, achamos imprescindível colocarmos algumas ponderações a respeito da discussão do conceito de território numa perspectiva geográfica e, posteriormente, o de desenvolvimento territorial, já numa perspectiva mais normativa e funcional.

1.3. Território: do conceitual ao normativo

Um conceito é sempre complexo, sua definição muda de acordo com o movimento societário narrado pela História. Portanto, todo conceito é mutável, sua definição é o resultado de seus componentes, seu uso é sempre acompanhado por outros conceitos, já que ele é sempre um fragmento da realidade percebida através dos tempos.

É sempre uma questão de articulação, corte e superposição. É um todo, porque totaliza seus componentes, mas um todo fragmentário. É apenas sob esta condição que pode sair do caos mental que não cessa de espreitá-lo, de aderir a ele, para reabsorvê-lo (DELEUZE e GUATTARI, 2010, p, 23).

Com o território não é diferente, desde seu uso natural na Biologia, passando pelo território social de Ratzel, até seu reavivamento no pós-guerra, sua conceituação mudou e continuará mudando junto com a sociedade.

Na atualidade, o que mais nos chama a atenção é sem dúvida seu uso adjetivado, ou então, acompanhado de outros conceitos, como o desenvolvimento, e o chamado desenvolvimento territorial (discutiremos isso mais adiante neste trabalho).

Partiremos da ideia de que todo ser vivo é passível de um território, por ele construído ou simplesmente vivido. O ato de se territorializar pertence a todo ser vivo, pois até mesmo na botânica o território é “conquistado” pela capacidade e

adaptabilidade de cada espécie. Nesta perspectiva, o território é entendido de uma maneira bem ampla, e genérica, bem diferente do território social. A comparação aqui é defendida como o ato de se territorializar, sendo que qualquer comparação de território animal e social *a posteriori* seria no mínimo leviano.

Como já relatamos, o território pode, e teve várias definições ao longo do tempo, mas sua relação com o poder e, principalmente, com o poder político, é sem dúvida a mais difundida. Mas, porque o território ganha destaque principalmente no pós-guerra?

A Geografia, tanto as escolas Alemã de Ratzel e a Francesa Lablanchiana, abordou o território numa perspectiva clássica de território-nação, ou seja, área delimitada e politicamente controlada por um governo. A ideia de território homogêneo era legitimada por essa definição, em que tudo e todos eram igualmente pertencidos e pertencentes. Planos de desenvolvimento regional caíram nas graças dos governos mais desenvolvidos, o desenvolvimento era focado numa região que, por sua vez, reunia um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais que se buscava mudar.

No pós-guerra surgiu a necessidade de se refletir sobre os antigos paradigmas científicos que norteavam as ciências desde o final do século XIX. Saquet (2007) destaca que além dessa necessidade de rever e refletir sobre a ciência moderna, movimentos de trabalhadores organizados em toda a Europa e, principalmente na Itália, influenciaram na redescoberta do território. A partir de então, esse seria entendido como fruto das relações sociais, e não mais como elemento natural ou artificial.

A primeira obra da geografia que propõe um entendimento de território para além da geopolítica foi a do francês Yves Lacoste, intitulada: “A geografia: isso serve antes de mais nada para fazer a Guerra” (1976). A partir de então houve a possibilidade de entendimento para a definição de território diferente da ideia de Estado-Nação, abrindo caminho para uma compreensão multidimensional, pois se o território é mediado pelas relações de poder de um determinado grupo, é coerente que haja a contestação desse poder, portanto, relações sociais conflituosas e heterogêneas que vão além de uma área e/ou Estado, envolvendo outros processos da vida cotidiana (SAQUET, 2007).

Todos esses acontecimentos históricos contribuíram para recolocar o conceito de território novamente como categoria analítica indispensável nas universidades, engendrando o arcabouço teórico-metodológico principalmente da geografia, contribuindo para as transformações de antigas definições por novas. O território ainda pode ser apreendido pela sua definição clássica de área delimitada politicamente, conhecida como “abordagem areal”, mas há também outras abordagens tão mais

interessantes, como a abordagem de rede (território em rede), fragmentado, de multiterritorialidades, território concreto, território abstrato ou simbólico e território enquanto um movimento de territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

Todas essas abordagens nos ajudam no entendimento do território, seja para discordarmos, seja para questionarmos ou então para legitimar um conceito complexo, híbrido e mutável como é o de território.

Na Geografia, Ratzel é a referência do uso político do conceito de território. Para este autor, o poder de organização de uma área era inteiramente do Estado:

Só existe o poder do Estado. Isso é tão evidente que Ratzel só faz alusão, em matéria de conflito, de choques entre dois ou vários poderes, à guerra entre Estados [...] A ideologia subjacente é exatamente a do estado triunfante, do poder estatal. (RAFFESTIN, 1980, p. 16).

Raffestin (1980) define bem a síntese de funcionamento do sistema de Ratzel, pois um território é sempre a relação de um povo com um espaço delimitado, em que todos são integralmente pertencentes e pertencidos, não há poder e nem conflitos fora dessa relação, a não ser com outro poder estranho ao seu povo e zona de controle. Essa abordagem limitou a análise espacial ao nível das fronteiras. A escola Alemã Ratzeliana influenciou diretamente as escolas francesa, inglesa, italiana e norte-americana (RAFFESTIN, 1980), sendo, portanto, uma espécie de legitimadora da geografia política geral colonialista do século XIX.

Essa definição de território foi sem dúvida a mais difundida. Um exemplo dessa difusão fica claro quando perguntamos para algum leigo: o que é território? Logo vem à mente uma área controlada por intermédio do exercício do poder.

Na literatura brasileira, alguns autores chamam a atenção para o fator multidimensional dos processos de territorialização. A respeito disso, Becker (2003, p. 299) destaca que:

[...] o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala de poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas formas e funções. A forma de sua reconstrução e de sua permanência é a sua privatização e emergência de uma nova relação público-privada. Grandes corporações e bancos tomam as decisões e as executam, assumindo funções de governo, e tornando-se componente do Estado contemporâneo.

Em outra obra, a autora destaca que:

A reavaliação do papel do Estado e a construção de sua potência social e política é uma exigência vinculada a nova realidade política após 1970, em que explorem as contradições decorrentes do modelo de industrialização calcado na tecnologia intensiva de capital. Conflitos entre forças internacionais e nacionais, entre grupos sociais que compõe a formação social e entre segmentos do próprio Estado, ressaltam a importância da instância política e demonstram que o aparelho governamental não é o instrumento único do Poder (BECKER, 1983, p, 6).

Certamente que grandes corporações e bancos assumiram, principalmente influenciados pelas políticas neoliberais e pelas inovações técnicas na segunda metade do século XX, funções antes exclusivas do Estado. Entretanto, outras organizações também são capazes de se territorializar, mesmo num nível mais local, como movimentos sociais, o que dá ao território um caráter multidimensional e multiescalar, possibilitando várias maneiras e enfoques de compreensão.

Souza (2003) destaca os territórios contínuos e descontínuos. Para tanto, o autor usa como exemplo o tráfico de drogas nas grandes cidades. Assim, um grupo, ao mesmo tempo em que domina simbolicamente uma favela (território contínuo), disputa com outros grupos o domínio de pontos espalhados pela cidade (território descontínuo). Esses exemplos são expressões de território que extrapolam a esfera política e caem na vida cotidiana, em alguns casos, do eu, do indivíduo, integrando-o à dinâmica sócio-espacial (SAQUET, 2007).

Outro importante geógrafo, Manuel Correia de Andrade relata que não podemos confundir território com espaço ou lugar, pois o território está muito ligado à ideia de domínio ou gestão de determinada área e destaca que sempre temos que ligar o território à ideia de poder, ponderando que este poder não é exclusivo do Estado (ANDRADE, 1995). Fica claro a análise *areal* (território área) de Andrade (1995) e sua concepção de território ligado à ideia de gestão territorial legitimada por um poder.

Segundo Saquet (2007), Robert Sack em obra publicada em 1980, que pertence à chamada escola geográfica anglo-saxônica, define o território como um produto da organização social. Sack dá ênfase ao controle de uma área, dos recursos que são influenciados por motivações geográficas que, segundo o autor, seriam as territorialidades (SACK, 1986 *apud*, SAQUET, 2007, p, 83). Portanto, para Sack, na ausência de controle de uma área, o território não existiria.

Moraes em “As Bases da Formação Territorial do Brasil” também traz como ideia central o território enquanto um produto social, pois ele inexistiria como realidade puramente natural (MORAES, 2000). O autor faz uma abordagem geo-histórica para explicar o território, desde sua etimologia (*o territorium*) administrativo-militar romano,

seu uso no final do século XIX pela botânica e zoologia para designar “área de domínio”, e o define como:

[...] uma escala de análise da sociedade e da relação sociedade/espço, isto é, um recorte analítico que objetiva uma visão angular específica da história. Em tal entendimento, o território emerge como uma totalidade para a geografia, um espaço de uma historicidade própria, que corresponderia à espacialidade de uma dada “formação econômica e social” (MORAES, 2000, p 21).

Moraes considera que o território deve ser, antes de qualquer coisa, definido pela escala na qual o pesquisador irá realizar sua análise (abordagem areal, como Robert Sack) e que essa espacialidade é resultado de um processo histórico próprio que não pode ser negligenciado pelo pesquisador, pois ele corresponde diretamente à formação econômica e social. Essa concepção de território de Moraes (2000) traz a mesma preocupação com a formação econômica e social para análises sócio-espaciais de outro importante geógrafo, Milton Santos. Em “Da Totalidade ao Lugar”, Santos defende a tese de que:

[...] nenhuma sociedade tem funções permanentes, nem um nível de forças produtivas fixas, nenhuma é marcada por forças definitivas de propriedade, de relações sociais (etapas de um recorrer de um processo). A formação econômica e social não pode ser entendida, a não ser num quadro de um movimento totalizador na qual seus elementos são variáveis que interagem e evoluem juntas, submetida a lei do todo (SANTOS, 2005, p, 26).

A lei do todo mencionada por Santos pode ser entendida como resultado direto do modo de produção material da sociedade e de sua formação econômica e social e, que, segundo Santos (2005, p. 29), “*os modos de produção escrevem a História no tempo, enquanto as formações econômicas e sociais escrevem-na no espaço*”. Cada localidade terá sua base física, resultando numa formação econômica e social, assim como cada modo de produção, dominante ou não, terá influências diretas do conjunto de atividades culturais historicamente construídas pela formação econômica e social precedente a um processo produtivo, sendo sempre estranho à localidade.

Um autor que vem trabalhando esse problema epistemológico de espaço enquanto, ou não, sinônimo de território, é Rogério Haesbaert.

Em sua obra “O mito da desterritorialização,” de 2004, o território é entendido numa perspectiva integradora, material e simbólica ao mesmo tempo.

Território só poderia ser concebido através de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria natureza). O território assim desempenharia um pouco

o papel que cabia a região como o grande conceito integrador. (HAESBAERT, 2004, p 74).

O autor faz uma análise que nega a abordagem unidimensional, se apoiando na definição de espaço de Santos, este como um híbrido entre sociedade e natureza, e *“território uma imbricação de múltiplas relações de poder, desde o mais material, das relações econômicas e políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural”* (HAESBAERT, 2004, p 97).

Para essa abordagem, o autor sugere uma mudança no modo de pensar dualista, sujeito-objeto, pela abordagem do desejo, aquilo que o sujeito deseja e o que é desejado do objeto. O desejo seria uma espécie de força primária que requer uma máquina, uma força sistêmica que agiria em conjunto, assim o desejo sempre viria “agenciado” ou “acompanhado” de outros desejos. Seria essa relação sistêmica de desejos que nos possibilitaria o processo de territorialização:

[...] criar mediações espaciais que nos proporcionem efetivo poder sobre nossa reprodução enquanto indivíduos e grupos sociais. Poder este que é sempre multiescalar e multidimensional, material e imaterial, de dominação e apropriação ao mesmo tempo (HAESBAERT, 2004, p, 97).

Nesta abordagem, a análise dual: sujeito-objeto não é negada, mas é enfatizada que há uma força de interação sujeito-objeto capaz de criar o território, o desejo seria então o elo de interação e o campo de forças sociais.

Para o autor, a territorialidade seria uma característica central dos agenciamentos, e essa imbricação seria moldada de forma concomitante.

Os agenciamentos são moldados nos movimentos concomitantes de territorialização e desterritorialização. Todo agenciamento é territorial e duplamente articulado em torno de um conteúdo e uma expressão, reciprocamente pressupostos e sem hierarquia entre si. Um território, portanto, pode ser visto como um produto “agenciado” de um determinado movimento em que predominam os “campos de interioridade” sobre as “linhas de fuga”, ou, em outras palavras, um movimento mais centrípeto que centrífugo. (HAESBAERT, 2004, p, 123).

Teríamos assim, três movimentos concomitantes e sem hierarquia, seriam eles: territorialização, desterritorialização e a reterritorialização. Portanto, o território é fruto de agenciamentos de desejos que trabalham e produzem, numa abordagem produtiva, onde os agenciamentos seriam as “máquinas” que produziram o território, e o movimento des-reterritorializador, os componentes deste conceito.

Para entender de forma mais clara e objetiva esse movimento conjunto, Haesbaert (2004) propõe entender a desterritorialização partindo de seu processo anterior, pois não sendo assim, acabaríamos redescobrimos a importância da análise espacial e, por consequência territorial, a partir de sua perda de importância!

Um exemplo que o autor usa para ilustrar sua tese refere-se à situação da fronteira do México com os E.U.A. Lá, segundo o autor, há a experiência de um claro processo de reterritorialização no hibridismo devido às convergências de interesse que há entre o polo industrial desta região, que acaba gerando uma grande experiência de troca de culturas bastante diferenciadas e desiguais, com novas possibilidades e formas distintas de um conjunto de novos valores culturais, um território em movimento, e para o movimento, ou seja, uma multiterritorialidade (HAESBAERT, 2004).

O território sempre carecerá de constante revisão histórica, sua compreensão deve se pautar em seu uso, isso significa uma abordagem multidimensional e também multiescalar. O principal elemento que move sua principal base de explicação são as relações sociais mediadas pelo poder, seja o território enquanto área, rede, material, simbólico, integrado e seu movimento indissociável de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, ou simplesmente, des-reterritorialização também multidimensional e transescalar.

As relações sociais são relações cada vez mais espacializadas, o local e o global se misturam a outras escalas. O que permeia todo esse movimento são os conjuntos simbólicos e materiais, construídos no espaço/tempo, assim o resultado de nossas reflexões sempre será “*etapas no decorrer de um processo*” (SANTOS, 2005, p, 26) ou, em outras palavras, esse resultado analítico sempre como uma totalidade ou partes de seus elementos anteriores.

1.3.1. O território e as políticas públicas: a origem da proposta de desenvolvimento territorial

Na emergência do conceito de território, tanto na academia como na política, e seu uso aliado ao desenvolvimento, surge a necessidade de se buscar outros referenciais teóricos voltados às políticas públicas, já esgotadas pelo modelo regional e/ou setorial.

Uma positiva, e na época, inovadora experiência de desenvolvimento com base no território é a da chamada Terceira Itália. Esse nome seria uma alusão a uma terceira região em território italiano, já que a regionalização econômica desse país era

dividida entre: norte industrial e mais desenvolvido, e sul menos industrial, com uma economia baseada na agricultura latifundiária (FERREIRA, 2009).

No livro “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”, muito rico em informações referentes ao regime político Italiano do pós-guerra em que claramente os governos regionais na Itália ganharam mais espaço na gestão e administração de seus territórios, Putnam (1996) usa o exemplo do norte mais cívico, portanto, mais carregado historicamente do que ele denominou de “capital social”¹², desenvolvendo uma comunidade na qual as relações econômicas eram realizadas com mais confiança, ou com a mesma confiança realizada em outras dimensões sociais (culturais, por exemplo).

Segundo o autor, as regiões na porção norte da Itália detinham mais capital social em razão de seus sucessivos experimentos de organizações socioeconômicas mais liberais, com a presença de associações e sindicatos que ajudavam, segundo o autor, a criar um civismo - uma solidariedade social - mais desenvolvido que em comparação ao sul italiano, mais patriarcal, hierárquico e desigual (PUTNAM, 1996).

As regiões do norte da Itália se valeram de um novo formato de organização produtiva bem específica durante a década de 1970. Formada por pequenas unidades de fabricação espalhadas em torno de um centro maior responsável pela etapa final do produto, propiciou um aumento considerável nos lucros. As pequenas unidades fabris eram na verdade, núcleos de produção sedimentados ao longo do tempo, com forte associação entre identidades regionais locais, fato que passa a valorizar as vocações disponíveis na região, como sua cultura e sua formação profissional (TORRES, 2000 *apud* ARRUDA, 2007).

Valendo-se deste raciocínio, podemos então concordar com Putnam na tese de que o capital social quando existe, e é percebido pela comunidade e seus líderes, se posta como uma possibilidade de organização que no caso do norte italiano foi direcionado para a produção local, ou seja, para a economia local. O sucesso econômico da terceira Itália é o aspecto mais destacado na maior parte dos trabalhos que tratam da questão, entretanto, Putnam deixa claro em seu trabalho que não é o sucesso na economia local e regional que fortalece ou cria o capital social. Esse raciocínio levaria o autor a um determinismo econômico indesejável para sua tese! A respeito desse determinismo, o autor argumenta:

Na Itália cívica está estreitamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico. De modo geral, as regiões que

¹² Capital social pode ser compreendido como um conjunto de “Características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p.177).

hoje são cívicas são também prósperas, industrializadas e têm boas condições sanitárias. Isso poderia significar para os mais céticos [...] que somente o bem-estar econômico pode sustentar uma cultura de participação cívica [...] Os antecedentes históricos põem em dúvida tal afirmação. O desenvolvimento econômico da Itália setentrional naquele período¹³ era bastante incipiente, muito inferior talvez ao sul (PUTNAM, 1996, p162).

Portanto, para o autor, não é o *bem-estar* econômico que molda o civismo (capital social) de uma sociedade. No caso italiano, foi num ambiente econômico desfavorável que a parte setentrional da Itália desenvolveu um civismo que ao longo das décadas foi fundamental para a região ganhar destaque quando da descentralização administrativa ocorrida neste país no final dos anos de 1970.

Esse destaque foi também, como já dito, numa nova lógica de organização espacial pós-fordista, com flexibilizações produtivas e trabalhistas, já que a produção era realizada em diferentes locais, com certa proximidade. Nestes distritos:

[...] cada uma das empresas tende a se especializar numa única, ou apenas em algumas fases dos processos produtivos específicos de cada distrito. Constituem-se em caso concreto de divisão do trabalho localizada, em que as empresas se enraízam no território, estas geralmente pertencentes a um mesmo ramo industrial (DALLABRIDA e FERNÁNDEZ, 2008, p. 34).

Nesta lógica produtiva, os trabalhadores, que por um lado, passaram a ter um rendimento maior, por outro, não tinham as mesmas garantias trabalhistas, pois não tinham vínculo legal nos moldes fordistas com a fábrica.

Entretanto, a aglutinação e/ou concentração dessas pequenas fábricas contribuiu para um desenvolvimento superior a outros locais, ou seja, seria o elevado grau de capital social o responsável pelo desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008). É importante salientar que o conceito de “distritos industriais” usados para definir o tipo de aglutinamento que ocorreu na terceira Itália não foi novidade, apenas a retomada de uma antiga teoria de Alfred Marshall, em que haveria uma desconcentração da produção industrial, antes concentrada numa única fábrica, que passaria a compor uma rede de pequenas e médias unidades fabris responsáveis por todo o processo.

Se valendo da experiência da terceira Itália, a União Europeia criou o Programa LEADER¹⁴, resultado direto de reformas da PAC (Política Agrícola Comum). Em relação à PAC:

¹³ O período ao qual o autor faz menção é ao final do século XIX.

¹⁴ O programa LEADER de 1992 pode ser considerado, em nosso entendimento, uma política pública inspirada neste modelo, só que para o espaço rural. Com ações de forte cunho de

Como es sabido, desde la firma del Tratado de Roma (1957) y la celebración de la Conferencia de Stressa (1958) la agricultura ha ocupado siempre un lugar preferente en las políticas económicas comunitarias, constituyendo uno de los pilares básicos sobre los que se ha realizado la progresiva construcción europea. El instrumento fundamental para alcanzar esta meta ha sido la PAC, que se sustentaba en tres principios básicos: la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera. El fin de estos principios se resumía en cinco objetivos, a saber: el aumento de la productividad de las explotaciones agropecuarias, la garantía de sostenimiento para las rentas de los agricultores y ganaderos, la estabilización de los mercados, el mantenimiento de precios razonables para los consumidores y la seguridad en el abastecimiento alimentario (SEGRELLES, 2007, p 3).

A PAC, ao longo das últimas décadas, vem conseguindo atingir seus objetivos, e a Europa pode ser considerada o continente onde se passa menos fome em todo o mundo, pelo menos entre os membros da zona do EURO. A renda do produtor europeu aumentou significativamente depois das ações da PAC, e o mercado europeu encontrou um equilíbrio nos preços, uma vez que o aumento da renda do produtor rural não foi repassado ao consumidor por conta dos subsídios embutidos, garantindo a segurança alimentar para a maioria da população.

Por outro lado, o modelo produtivo trouxe, além de seus benefícios, dialeticamente novos problemas ao campo europeu, tais como: novas doenças ao mundo rural, como consequência direta da aplicação de técnicas produtivas com base em agrotóxicos; aumento da oferta de produtos maior que a demanda, a chamada produção anárquica (AZEVEDO, 1996) ou produção sem controle; alto custo para o Estado em manter a política de subsídio ao produtor; e, talvez a principal, o alto ônus ao meio ambiente que a lógica produtivista, resultante da revolução verde, impôs ao campo.

Foi na tentativa de amenizar, ou acabar com alguns desses problemas, que a PAC passou por uma significativa reforma em 1992. Os projetos do LEADER eram voltados principalmente para:

Melhor aproveitamento dos conhecimentos tradicionais, a valorização dos patrimônios culturais e naturais, a implantação de infra-estrutura para a melhoria da qualidade de vida da população rural, a atração de

empreendedorismo nos distritos industriais italianos, a coesão social e a confiança nas instituições locais, além da estreita relação campo-cidade auferidas e aperfeiçoadas com o passar do tempo, criando um ambiente propício um ganho produtivo e desenvolvimento econômico e social, fizeram da região um exemplo de modelo de desenvolvimento com base nas potencialidades locais, em ambientes com forte identificação e coesão territorial. Fonte: adaptado de FERREIRA (2009).

empresas e população para as zonas rurais e o aprimoramento e agregação de valor aos produtos locais (HESPANHOL, 2008, p. 378).

Em 1986, a Comissão Europeia, liderada pela Itália e França, criam as Iniciativas Locais de Emprego (ILEs) com o objetivo de fomentar o qualificado, mas desempregado, trabalhador europeu, com iniciativas de empreendedorismo, isso seria uma tentativa de resposta ao desemprego estrutural ocorrido no pós-fordismo, nos anos de 1970. As ILEs podem ser consideradas a mais antiga iniciativa de desenvolvimento local da Comissão Europeia, portanto, um antecedente do Programa LEADER (FERREIRA, 2009).

O programa LEADER teve um caráter mais experimental até 2007, quando então passa a fazer parte do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (FERREIRA, 2009). Esse fundo (FEADER) significa a institucionalização do programa LEADER. O esgotamento de políticas que visavam apenas o crescimento econômico, o contingente de mão de obra qualificada e sem emprego na Europa e a experiência pós-fordista de organização comunitária na terceira Itália podem ser considerados fatores que levaram a criação do programa LEADER (FERREIRA, 2009).

O programa LEADER teve como objetivos: financiar iniciativas locais, que em grande parte, acabaram sendo direcionadas para a criação de ações em espaços rurais, mas principalmente não agrícolas. A valorização do patrimônio histórico-cultural foi uma prioridade abarcando a maioria dos recursos.

Outro tipo de empreendimento muito apoiado pelo LEADER são os empreendimentos que visam valorizar os produtos agrícolas: queijarias, salsicharias, lagares de azeite, etc. Sublinhe-se que o LEADER não pôde, até 2007, financiar investimentos agrícolas propriamente ditos (FERREIRA, 2009, p. 6).

Segundo o mesmo autor, o programa LEADER trouxe algumas inovações importantes, tais como: *abordagem territorial*, a partir da realidade local, observar a coesão interna e a presença de recursos internos; *abordagem ascendente*, canais de participação e de tomadas de decisões por parte das populações locais; *grupo de ação local*, a participação de agentes públicos e privados na elaboração de estratégias comuns; *inovação*, promover ações inovadoras capazes de dar novas respostas a velhos problemas; *abordagem integrada*, ações coordenadas de tipo vertical, acrescentando valor aos produtos, e também horizontal criando integração setorial; *colocação em rede*, cooperação e difusão de informação e conhecimento; e

financiamento de proximidade, criando os GAL's (Grupos de Ação Local) capazes de gerenciar as tomadas de decisão (FERREIRA, 2009).

Foram justamente esses grupos de ação local que tinham o objetivo de “animar” o território, que inspirou o conceito de desenvolvimento territorial dentro do programa LEADER.

O território seria “*uma representação coletiva, baseada na integração das dimensões geográficas, econômicas, sociais, culturais, políticas etc.*” (AIELD, 2001 *apud* FERREIRA, 2009, p, 12), o que permitiria, por um lado, uma identidade interna, facilitando uma sinergia (ação conjunta) dos atores e, ao mesmo tempo, externamente uma valorização paisagística do território, no caso visando ao turismo rural.

Com isso, políticas públicas para o campo passaram a ter essas prerrogativas nas suas elaborações. Esse modelo foi copiado em diversas partes do mundo, chegando ao Brasil no começo da década de 1990 por meio de programas como o PRONAF.

Foi no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que as políticas territoriais ganharam mais espaço, transformando-se, no plano teórico, no principal referencial na construção-implantação das ações estatais focadas na agricultura familiar. A criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT) ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é o maior indício.

O documento oficial da SDT “Referencias para o Desenvolvimento Territorial Sustentável” (2003) elaborado por um conselho e um núcleo de estudiosos do meio rural, nos fornece um material de como foi tratada a questão do desenvolvimento territorial. De principio, já podemos prever que as inspirações para a elaboração do documento são as políticas de desenvolvimento rural europeia, especialmente o programa LEADER.

Segundo o documento, “o enfoque do desenvolvimento territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (2003, p. 16), sendo focadas em regiões pobres economicamente, “mas que trazem forte identidade cultural e solidariedade, desenvolvidas sobre práticas sociais de fé, de trabalho conjunto, compartilhamento de recursos naturais escassos e uso comum da terra para criação de animais” (2003, p. 16).

A aproximação dessa abordagem de desenvolvimento territorial com o endógeno/local é clara, entretanto, o documento traz, pelo menos no plano teórico, a tentativa de se desvincular desenvolvimento territorial como sinônimo de crescimento econômico. As microrregiões geográficas são mencionadas como constituintes de uma unidade, no caso, essencialmente rurais (S.D.T, 2003, p. 22). Pretende-se uma maior

integração entre as três esferas de governo, federal, estadual e municipal, além da integração com outras secretarias e órgãos como o INCRA.

Todavia, Favareto (2007) chama a atenção para um fator fundamental: enquanto as estratégias e tentativas de execução estão carregadas em sua teoria de um conjunto integrado de políticas públicas, as considerações, os instrumentos, as orientações e, principalmente, as instituições que operacionalizam as políticas públicas, trabalham numa concepção produtivista e setorial cristalizada ao longo do tempo, diferente da proposta territorial que implica em lidar com aspectos não monetarizáveis, e com atores e agentes mais difusos (FAVARETO, 2007).

A ideia de atores sociais é bem difundida entre os teóricos do desenvolvimento, principalmente os de cunho local. Com relação a essa abordagem, Brandão (2007) destaca que vivemos em sociedade e disso decorre uma concepção societária das políticas públicas, mas o que se vê é exatamente o contrário, uma falsa ideia de comunidade difundida por ideais localistas, onde:

[...] só restaria a opção de políticas de desenvolvimento de natureza “monoescalar”, isto é, só tendo o local como ponto de partida (e de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu “capital social”. A partir dessa escala, poderia acionar-se (e conectar-se) a rede dos fluxos globalizados (BRANDÃO, 2007, p, 183).

É evidente que há espaços onde essa sinergia e unidade solidária e associativista ocorre (exemplo da Terceira Itália), entretanto, pautar um programa que culminará em vários projetos, atingindo as regiões brasileiras, a partir somente desta perspectiva local, é sem dúvida um equívoco que não poderia ocorrer. Não podemos fazer o caminho oposto, ou seja, partir de um histórico de políticas públicas concentradas e fortemente setorializadas, para um onde a visão localista guiará nossas análises e ações.

Considerar o espaço como resultado da acumulação histórica e técnica, distribuída desigualmente em território brasileiro é sem dúvida um caminho a ser percorrido. Se considerarmos, como afirma Favareto (2007), que em territórios mais diversificados e desconcentrados da distribuição de *trunfos* sociais e ambientais seriam aqueles mais dinâmicos economicamente, com equidade social e conservação ambiental. Também é correto afirmar que, quando lidamos com políticas que levem em conta a dimensão espacial, não é possível prever, ou acreditar em arranjos espaciais e institucionais que nos levarão a um caminho seguro e livre de incertezas.

Quando nos remetemos ao desenvolvimento rural, essas diferenças são grandes no Brasil. A própria agricultura familiar mostra-se bastante heterogênea e diversa, dependendo da região brasileira em que ela se insere.

Schneider (2004) destaca que a discussão sobre o desenvolvimento rural fora do país traz quatro referenciais: a erradicação da pobreza rural; o protagonismo dos atores sociais e sua participação política; o território como unidade de referência; e a preocupação com a sustentabilidade ambiental.

De modo amplo, esse autor (SCHNEIDER, 2004, p, 98) define desenvolvimento rural como: “um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais”. E continua relatando que:

[...] as especificidades e particularidades de cada espaço rural é determinada pelas condicionantes sociais, econômicas, edafoclimáticas e tecnológicos, sendo um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial (SCHNEIDER, 2004, p. 99).

A perspectiva multiescalar de espaço rural que acaba tendo sua manifestação no território é compartilhada como uma diferença do desenvolvimento territorial frente ao local (FERREIRA, 2004).

Brandão (2007) chama a atenção, assim como faz Schneider (2004), para a importância das hierarquias de comando e de escala que devem ser levadas em consideração, para ir além da abordagem monoescalar, ou então global-local, e que, dependendo de como essa hierarquia de escalas é trabalhada, podemos, e no caso brasileiro devemos, ter políticas públicas universalizadas que busquem a plena cidadania, mas que também sejam políticas públicas regionalizadas em suas ações e que levem em conta as particularidades.

Primeiramente o território deve ser entendido como um espaço de conflitos e em construção, fruto das relações sociais carregadas historicamente de poder e não enquanto sujeito coletivo, capaz de acionar soluções, remediando todos os males do desenvolvimento social (BRANDÃO, 2007). Dessa forma, território não é uma instituição, mas o resultado das relações sociais que molda, e é moldada por instituições locais, mas também regionais e por que não, globais.

O mesmo autor continua seu raciocínio destacando que as políticas públicas devem cada vez mais se ater à escala de decisão e em qual escala essa decisão terá

maior impacto, ou seja, não há essa ou aquela escala, e sim políticas multiescalares (BRANDÃO, 2007).

No Brasil, a maioria das políticas consideradas de desenvolvimento territorial, tem sua operacionalização na escala administrativa e política do governo federal, entretanto, assim como afirma Santos (1996), é necessário que se faça essa separação entre a escala de comando (de onde partem as construções e ações) e a escala de realização (onde essas ações são impactadas). A isso somamos a necessidade de se entender como se dão as relações entre essas diferentes escalas. Assim, para um estudo analítico de políticas públicas, Brandão (2007) sugere as seguintes indagações: quais são os sujeitos envolvidos? Quais são seus interesses? Atuam em qual escala espacial? As determinações da política pública estudada se dão em qual escala? Onde estão os centros de decisão?

Outros autores também apresentam uma preocupação com as várias escalas e as várias dimensões de uma ação do Estado ou então do capital privado.

Numa leitura em nosso entendimento mais completa, Haesbaert (2004) considera que a multiterritorialidade é fruto de um processo integrador de território, ao mesmo tempo material e simbólico, construído pelas redes, portanto descontínuos e sobrepostos. Daí decorre a importância do território, pois é nele, seja território- área ou rede, que a vida se organiza, é nele que “desemboca todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2006, p. 13).

Sem dúvida, há um novo momento na evolução do desenvolvimento rural: certamente não é possível compreendê-lo senão em termos territoriais (FAVARETO, 2007). Entretanto, para o autor, ainda não temos um compromisso institucional com base no território. Toda organização administrativa está, segundo o autor, baseada numa lógica organizacional em setores.

Como podemos observar, o chamado desenvolvimento territorial vem a reboque da necessidade de um novo modelo de políticas públicas em substituição ao antigo, resultante do pós-guerra, focado no industrialismo, urbanização e crescimento econômico. Um novo paradigma para o desenvolvimento, como está relatado no documento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Um modelo centrado na inclusão social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais. Com inspirações num modelo localista que se beneficiou de uma coesão local cultural e territorial determinante, construída durante séculos, e com bons resultados num período econômico de crise do sistema que vinha atingindo o continente europeu com repercussões mundiais.

Parece-nos, até aqui, que as grandes novidades nesse novo paradigma de desenvolvimento seriam: a preocupação ambiental; a convergência de vários objetivos (não somente, mas também o crescimento econômico); a escala de ação local, mas sem desconsiderar as outras escalas (como regional, nacional e global); a participação direta dos envolvidos com canais de participação e sugestões; a implementação e operacionalização das ações com base numa institucionalização complexa, que envolva as várias escalas administrativas em cooperação; a participação do capital privado – e aqui abre-se várias incertezas, pois sua participação pode ou não beneficiar pequenos grupos locais, ou até mesmo nacionais – e, por fim, mas não menos importante, a questão das várias identidades territoriais, que podem existir num mesmo território, colocando o debate numa arena de negociação múltipla, que para Brandão (2007) será sempre um processo de aprendizagem conflituosa que poderá gerar uma cultura de ações planejadas, participativas, pedagógicas e politizadas.

Entendemos também que essa proposta de desenvolvimento teve sua primeira experiência no programa LEADER da União Europeia, mas que sua gênese foram os distritos industriais italianos. Todavia, o chamado capital social não dever ser utilizado para determinar qual localidade estaria mais apta ao desenvolvimento, portanto:

Não podemos cair no fatalismo culturalista para o futuro dos territórios com baixos níveis de desenvolvimento e de baixo capital social. Nesse caso, ao fomentar uma cultura de maior organização social, pode-se, em determinadas condições, criar situações mais propícias e favoráveis de desenvolvimento e de inclusão econômica e social (ORTEGA, 2008, p.63)

O desenvolvimento territorial mais do que trabalhar *o território* numa perspectiva somente conceitual, busca trabalhar *no território*, com toda sua complexidade atual (multiescalaridade e multidimensionalidade), trazendo novas abordagens e culminando, pelo menos na teoria, em novas construções de políticas públicas. Portanto, a administração, gestão ou planejamento deve ser realizada levando em conta o território, considerando-o enquanto resultado de interações sociais sempre conflituosas e com arranjos de poder diferenciados.

Qual é a melhor escala de ação do governo? Como regionalizar uma política dessas em países como o Brasil? Ou ainda, construir canais de participação, que do ponto de vista político, todos tenham a mesma importância, já que economicamente são distintos, portanto, com desejos distintos? Esses são os principais questionamentos e desafios. Somente o processo de aprendizagem pode mostrar-nos os melhores caminhos.

A construção de uma metodologia operacional de desenvolvimento territorial só será válida se caminhar no sentido de uma estratégia pautada em estudos diagnósticos, entretanto, com resultados incertos. Como esse caminho está sendo traçado, ou seja, quais as decisões serão tomadas para se alcançar os objetivos pretendidos, esses são alguns apontamentos.

Toda essa discussão a respeito do que vem a ser o desenvolvimento territorial abre outros leques de discussões. No Brasil, o desenvolvimento territorial está mais presente em projetos ou programas de desenvolvimento rural. Nesta perspectiva, o enfoque principal seria o espaço rural, que no Brasil é, sem dúvida, heterogêneo e de profunda relação com o urbano.

2. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o que é; como é gerido e seus efeitos/resultados nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.

Nesta segunda parte do trabalho, apresentaremos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no que tange ao seu funcionamento, fomento e, principalmente, seus recursos e resultados considerando o nível nacional, sempre levando em conta seus resultados e efeitos em diferentes regiões e localidades.

Finalizamos com os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR, recorte espacial de nosso trabalho, destacando seus diferentes processos de ocupação e os índices socioeconômicos para melhor entendermos suas disparidades sócio-espaciais e como está organizado o PAA em cada uma destas localidades.

2.1. O PAA e o fortalecimento da agricultura familiar

O Brasil, como um país independente, tem uma enorme dívida com sua população. A fome sempre foi uma constante na vida de milhões de brasileiros. Direito civil básico é condição mínima de sobrevivência para qualquer espécie, o direito e o acesso à alimentação vem cada vez mais ganhando espaço na agenda política através de ações e projetos que visam acabar, ou pelo menos minimizar, a fome de nossos compatriotas que foram, historicamente, marginalizados até mesmo do direito de adquirirem um prato de comida em cada refeição do dia. Algo banal para alguns de nós, mas infelizmente, uma dura realidade para uma parcela dos habitantes do Brasil.

No país, a questão da fome sempre foi conhecida, mas quase nunca efetivamente combatida. No mundo, a fome começou a ser discutida em escala global a partir do pós-guerra. A expressão “segurança alimentar” é derivada da ideia de que era preciso aumentar a oferta de alimentos de maneira a atender a população, sendo que essa premissa básica foi mais evidente na Europa ocidental (ORTEGA, 2008). É neste bojo que políticas como a PAC, concretizada pela revolução verde, nasce e ganha destaque.

Em 1974 com uma considerável crise de abastecimento, principalmente em países africanos, foi realizada a I Conferencia Mundial de Alimentação promovida pela *Food and Agriculture Organization*, em português, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Dessa conferencia se originou uma maior preocupação na oferta de alimentos e ações de socorros alimentares, além de se estabelecer que, ao término da década de 1970, nenhuma criança e/ou família deveria

temer pelo acesso à alimentação diária e que, no futuro, nenhum ser humano tivesse essa preocupação (FAO, 1996). Desse modo, a primeira conferência teve a preocupação concentrada no aumento da produção, ficando clara a visão setorial agrícola em aumentar as ofertas de alimentos, principalmente para socorro alimentar.

Problemas alimentares obviamente não foram resolvidos e a preocupação com a fome no mundo deslocou a visão da FAO do setor agrícola produtivista, para a questão do acesso diário a uma alimentação saudável e segura.

Segundo Ortega (2005) foi neste contexto que a XII Conferência Mundial em 1989 propôs uma visão da segurança alimentar para além do setor agrícola produtivista, prevalecendo desta vez a preocupação com o acesso à alimentação, tanto físico como econômico e elencou três propósitos básicos: assegurar a produção, a estabilidade e garantir o acesso aos alimentos (MENEZES, 2001, p.55 *apud* ORTEGA, 2008, p. 178).

Em 1996 foi realizada em Roma, na Itália, nova conferência, na qual foi reafirmado o direito de todos ao acesso a alimentação. Daí se origina a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e os “*Planos de ação da Cúpula Mundial da Alimentação*”, com o propósito de estabelecer as bases para se alcançar objetivos em comum, tais como: segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial (ORTEGA, 2008).

Também ficou estabelecido o conceito de segurança alimentar, entendido quando “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos, e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996, p.40 *Apud*, ORTEGA, 2008, p.178)

Constata-se que o maior causador de insegurança alimentar é a pobreza, e que as políticas públicas deveriam então ser dirigidas no sentido de se acabar e/ou amenizar a pobreza e a desigualdade social.

É justamente neste desenrolar das conferências, e também da construção de uma agenda política interna, que no Brasil é criado o Programa Fome Zero (PFZ) em 2003, por meio dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's), criados com o objetivo de trabalhar nas regiões em que a pobreza e a insegurança alimentar são mais graves.

O PFZ além de elencar como objetivo principal diminuir e acabar com a fome no país, teve em um de seus eixos, alavancar setores e grupos excluídos por meio do próprio consumo de alimentos, mostrando como o país estava em sintonia com as propostas da FAO para o problema da insegurança alimentar, como bem salientou Ortega (2008, p. 179).

Providenciar condições para que famílias pobres consumam alimentos produzidos por agricultores e pela pequena escala agroindustrial local, garante que o aporte da renda proporcionado pelos programas sociais possa transbordar e gerar mais renda e emprego nas regiões deprimidas.

É com base nesta perspectiva que foram criados programas voltados para a segurança alimentar e que também contribuíssem na construção de canais institucionais de comercialização.

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNADs, em 2004-2009¹⁵ houve informações a respeito da questão da segurança alimentar¹⁶ no Brasil (tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição da população residente, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo idade e total no Brasil, 2004-2009.

Distribuição da população residente (%)						
Sexo, grupos de idade, cor ou raça, situação do domicílio e classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i>	Total (1)	Com segurança alimentar	Situação de segurança alimentar existente no domicílio			
			Com insegurança alimentar			
			Total	Leve	Moderada	Grave
2004						
Total	100,0	60,1	39,8	20,3	11,3	8,2
0 a 4 anos	100,0	49,4	50,5	25,1	14,5	10,9
5 a 17 anos	100,0	51,5	48,4	23,7	13,7	10,9
18 a 49 anos	100,0	62,9	37,1	19,6	10,3	7,1
50 a 64 anos	100,0	67,9	32,1	15,6	9,7	6,8
65 anos ou mais	100,0	71,7	28,2	14,5	8,7	5,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pnad's, IBGE, 2012.

A população brasileira, segundo a amostra, apontou um cenário preocupante com relação à insegurança alimentar no Brasil. Enquanto apenas pouco mais de 60% da população conta com uma situação de plena segurança alimentar, quase um quinto da população tem insegurança alimentar moderada ou grave. E à medida em que a pessoa é mais jovem, mais risco em participar de grupos de insegurança alimentar, ou seja, a fome em nosso país tem uma faixa etária.

¹⁵ Na PNAD 2009, foram pesquisadas 399.387 pessoas e 153.837 unidades domiciliares distribuídas por todas as Unidades da Federação (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2004-2009. RESULTADOS DA AMOSTRA, IBGE, 2009).

¹⁶ A lei Nº 11.346 de 2006 define no terceiro artigo o que é considerado uma pessoa e/ou família em situação de “segurança alimentar”. Art. 3º “A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. Fonte: Lei de Segurança Alimentar e nutricional, CONSEA, 2006. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/cartilha-losan-portugues>>.

Obviamente que ela também tem uma classe social e grupos étnicos que são mais afetados, entretanto, nossa intenção aqui é chamar a atenção para o fato de tantos cidadãos brasileiros passarem por situações em que a alimentação diária não é atendida. Entendemos a importância das políticas públicas que visem sua diminuição para que possamos alimentar a todos, todos os dias. Um exemplo de ações governamentais nesse sentido é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A respeito deste último trataremos mais especificamente.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA foi criado em 2003 através da lei federal “artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2 de julho”, e regulamentado pelo Decreto nº 5.873 de 15 de agosto de 2006, sendo uma das ações consideradas estruturantes do Fome Zero (com a eleição de Dilma Rousseff, o programa passou a ser denominado “Brasil Sem Miséria”¹⁷), - programa do governo federal que congregou as ações para o campo brasileiro visando: à minimização da pobreza e, por conseguinte, da fome no país. O PAA tem como objetivos: a) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; b) contribuir para a formação de estoques estratégicos; c) permitir aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos; e, d) promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (CONAB, 2010).

Para atingir esses objetivos, o programa é dividido em modalidades descritas no quadro 1:

¹⁷ O programa “Brasil sem miséria” do governo federal foi criado em junho de 2011 na gestão da presidenta Dilma Rousseff. Tem como objetivo: retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$ 70 por mês. O público-alvo do programa é a camada mais pobre da população brasileira, que vive em condições de extrema pobreza. Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria>>

Quadro 1 – Modalidades do PAA.

MODALIDADE*	FONTE DE RECURSO	LIMITES	EXECUTOR	FORMA DE ACESSO
Compra Direta	MDS/MDA	R\$ 8 mil	CONAB	Individual, cooperativa e associação
Formação de Estoque	MDS/MDA	R\$ 8 mil	CONAB	Cooperativa e associação
Compra Direta com Doação Simultânea	MDS	R\$ 4,5 mil (Individual)	CONAB, estados e municípios	Individual, cooperativa e associação
		R\$ 4,8 mil (Cooperativa/ associação)		
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	MDS	R\$ 4 mil por semestre	Estados do Nordeste e norte de MG	Individual, cooperativa e associação
Compra Institucional	Recursos do proponente	R\$ 8 mil	o próprio proponente	Cooperativa e associação

* É possível acessar mais de uma modalidade simultaneamente

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

Dessas modalidades, as três primeiras (Compra direta, formação de estoque e compra direta com doação simultânea) são de responsabilidade da CONAB juntamente com os governos estaduais e municipais, em forma de parcerias, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que as duas primeiras modalidades necessitam obrigatoriamente de projetos aprovados nas Superintendências Estaduais da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para sua execução.

Quanto às duas últimas modalidades apresentadas no quadro 1, elas são executadas diretamente pelo MDS em convênios com estados e municípios, sem o gerenciamento da CONAB (VIANA; VIEIRAS, 2009). Os recursos orçamentários destinados ao PAA têm origem no Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza, regulamentado pela lei nº 111 de 2001 e enquadrado no âmbito do PRONAF.

Dessa forma, o programa adquire alimentos dos agricultores familiares, cadastrados pela Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAF com dispensa de licitação, destinando os alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar, creches e escolas (CONAB, 2010). A operacionalização do programa é realizada por um grupo gestor formado pelo MDS, e composto por mais cinco órgãos do Governo Federal, quais sejam: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação (CONAB, 2010).

Esse grupo gestor tem a tarefa de sistematizar a aquisição dos alimentos; o estabelecimento de preços, levando em conta às diferenças regionais no que tange aos preços praticados, como também a realidade da agricultura familiar em cada região; e quais são as condições de venda dos produtos. Os gestores executores do Programa são os estados, os municípios e a CONAB. Para tanto, há a necessidade de uma gestão local feita pelas associações e/ou cooperativas dos agricultores familiares, sindicatos dos trabalhadores rurais e entidades assistenciais.

A definição dos preços praticados pelo grupo gestor foi estabelecido pela resolução 39 de 26 de Janeiro de 2010.

Art. 1º Definir os seguintes parâmetros para apuração dos preços de referência dos produtos oriundos dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, praticados nas aquisições de produtos por meio das modalidades Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea:

I - para grãos, a média estadual dos preços recebidos pelos produtores nos últimos 36 (trinta e seis) meses, descartados os três maiores e os três menores preços, corrigidos pelo Índice de Preços por Atacado - IPA - Disponibilidade Interna;

II - para hortigranjeiros com preços cotados nas Ceasas, a média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos três anos, referentes ao período da safra, corrigidos pelo IPA - Disponibilidade Interna;

III - para produtos beneficiados, processados ou industrializados, os preços médios vigentes no mercado atacadista local ou, na sua impossibilidade, no mercado atacadista regional, apurados em pesquisa realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Na impossibilidade da CONAB estabelecer os preços para uma região, fica definida a realização de pesquisa, “devidamente documentada, de preços pagos aos agricultores familiares por três mercados varejistas locais” (RESOLUÇÃO, 39. Art. 1. Parágrafo II). O documento também prevê o pagamento com bônus de, no mínimo 30 e no máximo de 50%, em relação ao valor básico no caso de produtos Agroecológicos ou orgânicos.

Por esse formato descentralizado e que visa, ao mesmo tempo, combater a fome no país e ajudar no desenvolvimento da agricultura familiar, o PAA é novo nas políticas públicas no Brasil. Portanto, decorre nossa dúvida: qual seria a sua origem? Como ele foi elaborado?

A referencia mais remota da ideia de um programa deste tipo no Brasil pode ser atribuída ao governo de Franco Montoro, que governou o estado de São Paulo de

1983 a 1987. Como relata Muller (2007, p. 77) em trabalho que analisa as origens do PAA, destaca que:

[...] o governador eleito tinha planos de descentralizar a merenda escolar, uma vez que seu processo de compra servia em grande medida para financiar o sistema de caixa dois de alguns grupos políticos predominantes no Estado de São Paulo. Realizando a descentralização, acreditava-se que a transparência seria maior, evitando as fraudes. Iniciou-se então, em 1983, um novo processo de compra de alimentos para a merenda escolar, no qual o diretor da escola realizava as compras [...] Apesar dos estudos e das possibilidades de realizar uma experiência destas em São Paulo, o programa não foi implantado.

Mais tarde, já na década de 1980, acadêmicos e líderes de movimentos sociais começam a debater o tema, principalmente em prefeituras em que a administração era feita pelo Partido dos Trabalhadores. Contudo, foi em 1993, no governo Itamar Franco, que foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA com a finalidade de ser um conselho consultivo que tratava da questão da segurança alimentar no país, emitindo relatórios diretamente para o presidente da república.

De 1993 até 2003 os avanços concentraram-se nas discussões, o que acabou sendo fundamental para a costura final de programas como o PAA (MULLER, 2007). Em 2001, ainda como parte do plano de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborado o programa Fome Zero, com a proposta de segurança alimentar para todo o Brasil.

O maior desafio enfrentado pelo programa na sua elaboração, de acordo com Muller (2007), teria sido a Lei de Licitações (8666/93) que regulamenta a compra e os contratos públicos. Foi então formulada uma lei que “pegou carona” numa medida provisória que tratava das renegociações da dívida do PRONAF. Aprovada a lei nº 10.696 em 2 de julho de 2003 possibilitou o funcionamento do PAA e, mais do que isso:

[...] abriu portas para que a agricultura familiar acesse os mercados institucionais (merenda escolar, estoques para atendimento às emergências supridas pela Defesa Civil, alimentação do Exército, hospitais, auxílio alimentar no exterior) historicamente dominados pelas grandes corporações, donas de forte *lobby* junto aos deputados (MULLER, 2007, p. 89).

O PAA, mais do que gerar uma complementação da renda aos agricultores familiares – convencionais ou assentados –, pode favorecer a agricultura familiar, e ao mesmo tempo assegurar às famílias e aos grupos que estejam em situação de risco, uma alimentação acessível e de qualidade, produzida muitas vezes nas proximidades destas pessoas, chegando as mesas das famílias com mais rapidez.

O PAA já vem apresentando alguns resultados, dados nacionais e estaduais já podem ser consultados e comparados. A tabela 2 traz alguns dados referentes aos anos de 2010 e 2011.

Tabela 2 – Número de Municípios atendidos pelo PAA por Estados e municípios.

UF	Nº total de Municípios	Nº de Municípios Atendidos pelo PAA		% de Municípios atendidos	
ano	2010/2011	2010	2011	2010	2011
AC	22	11	4	50	18
AL	102	24	35	24	34
AM	62	28	25	45	40
AP	16	8	5	50	31
BA	417	88	117	21	28
CE	184	71	67	39	36
DF	1	1	1	100	100
ES	78	18	36	24	46
GO	246	28	28	11	11
MA	217	25	56	12	26
MG	853	158	119	19	14
MS	78	23	23	31	31
MT	141	56	34	40	41
PA	143	41	41	29	29
PB	223	54	58	25	26
PE	185	36	68	19	37
PI	223	27	47	12	21
PR	339	106	72	27	18
RJ	92	11	18	12	20
RN	167	49	67	30	40
RO	52	20	18	38	35
RR	15	4	9	27	60
RS	496	63	73	13	15
SC	293	42	70	13	24
SE	75	18	24	24	32
SP	645	53	120	9	19
TO	139	13	14	9	10
TOTAL	5.564	1.076	1.259	19	23

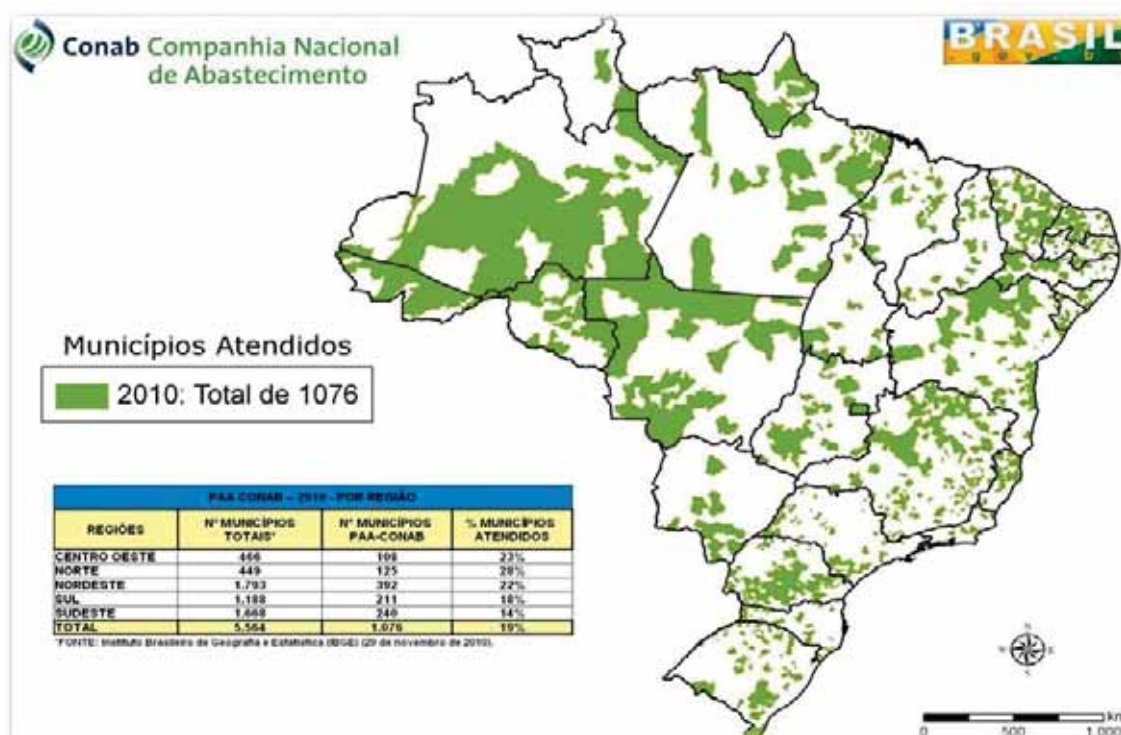
Fonte: CONAB, Relatórios anuais PAA 2010 a 2011.
Organizado pelo autor.

Em 2010 participaram 1.076 municípios dos 5.564 municípios brasileiros, representando 19% do total; já em 2011 foram 1.259, totalizando 23% do total.

Com relação à distribuição espacial dos municípios atendidos pelo programa em território nacional, houve uma concentração significativa nas Regiões Norte e Nordeste no ano de 2010. Os estados do Nordeste foram: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas; e na Região Norte, o Estado do Amazonas e

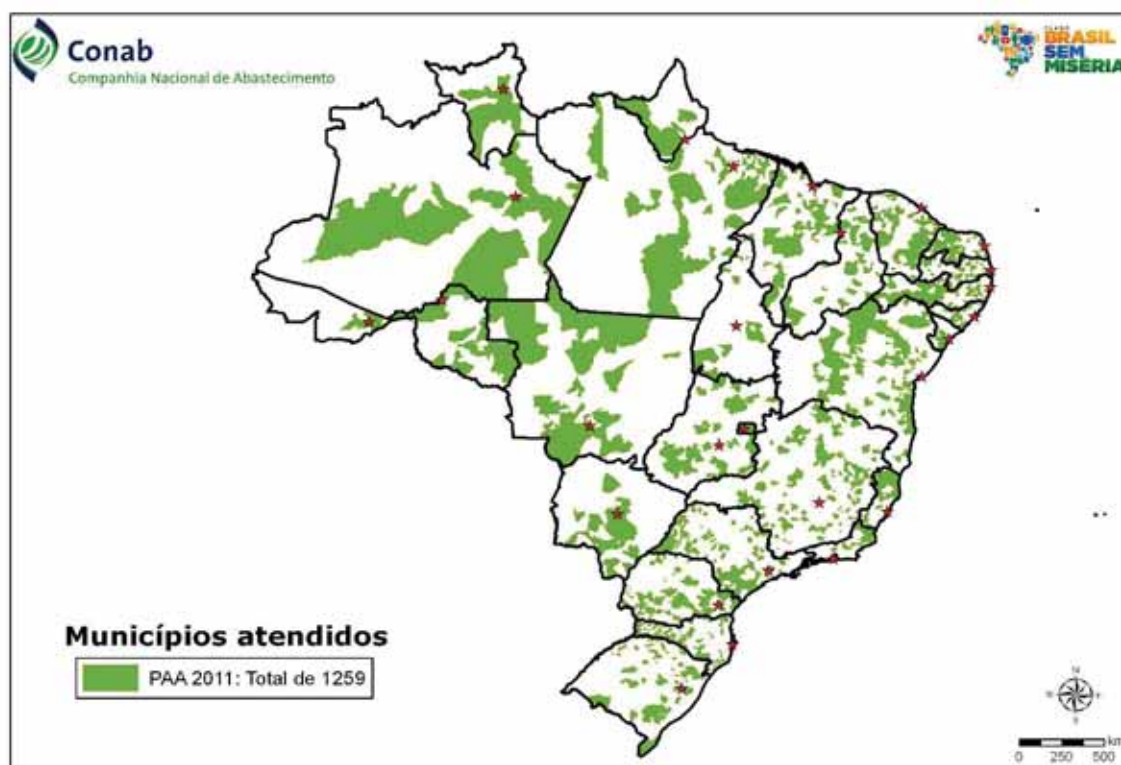
Acre. Nas demais regiões brasileiras, houve destaque no Sudeste para o Estado de Minas Gerais; no Sul, o Estado do Paraná teve a maioria dos municípios envolvidos no PAA; e, no Centro-Oeste, o PAA manteve quase a mesma participação (em área) nos três estados da região.

O aumento dos municípios atendidos no ano de 2011 teve uma concentração maior nas regiões sudeste e sul, se mantendo quase a mesma na região nordeste, com alguns estados ampliando sua participação e outros diminuindo, sobretudo na região norte do país. Essa distribuição pode ser visualizada nos mapas 1 e 2.



Mapa 1 – Municípios atendidos pelo PAA no país em 2010.

Fonte: CONAB, Relatórios Anuais PAA 2003 a 2011.

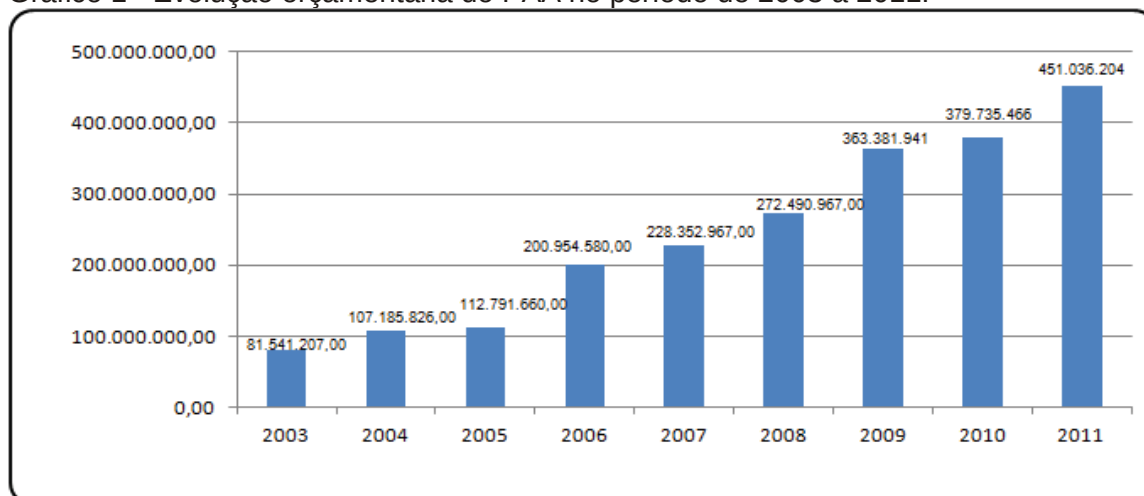


Mapa 2 – Municípios atendidos pelo PAA no país em 2011.

Fonte: CONAB, Relatórios Anuais PAA 2003 a 2011.

Comparando os dados da tabela 2, nota-se um aumento no número de municípios atendidos, inclusive no estado de São Paulo. No ano de 2010, o estado tinha 53 municípios envolvidos no programa, representando 9% do total; em 2011 foram 120 municípios, representando 19% do total do estado. No gráfico 1 vemos a evolução orçamentária do programa.

Gráfico 1 - Evolução orçamentária do PAA no período de 2003 a 2011.

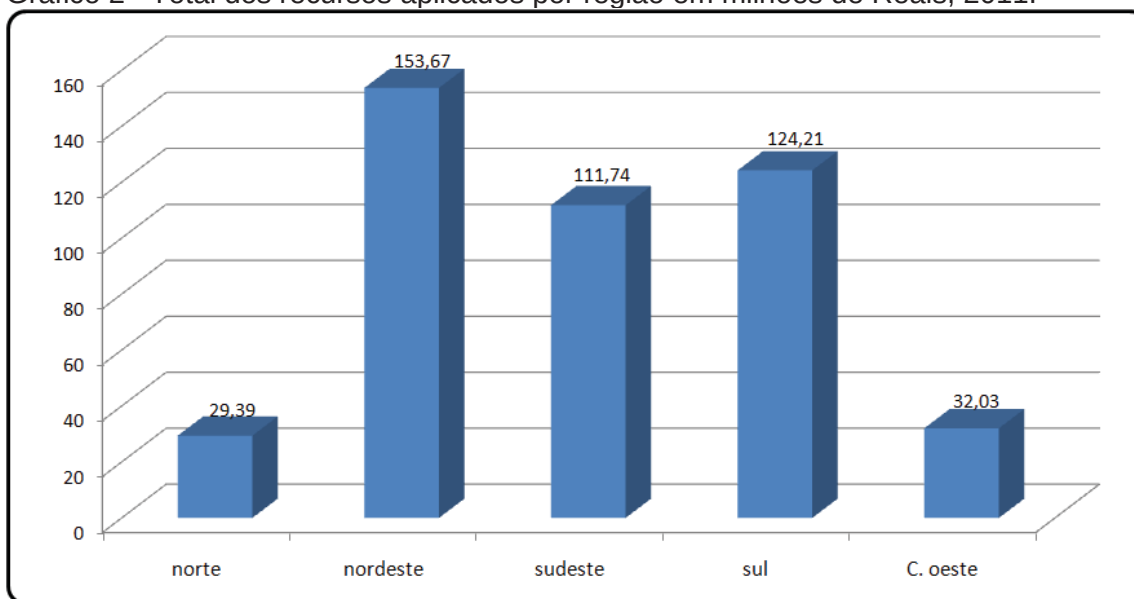


Fonte: CONAB, Relatórios Anuais PAA 2003 a 2011.

Há uma evolução no orçamento do PAA desde sua criação em 2003. Esse programa esteve presente em 2011 em todos os Estados brasileiros, entretanto ainda é muito restrito seu orçamento, por mais que tenha sido ampliado nos últimos anos, ainda é insuficiente para atender a maioria dos agricultores familiares. Segundo dados do IBGE, são cerca de 4,6 milhões de agricultores familiares em todo o Brasil.

Para o mesmo período, mas desta vez levando em conta a distribuição geográfica dos alimentos, os dados do gráfico 2 são:

Gráfico 2 - Total dos recursos aplicados por região em milhões de Reais, 2011.

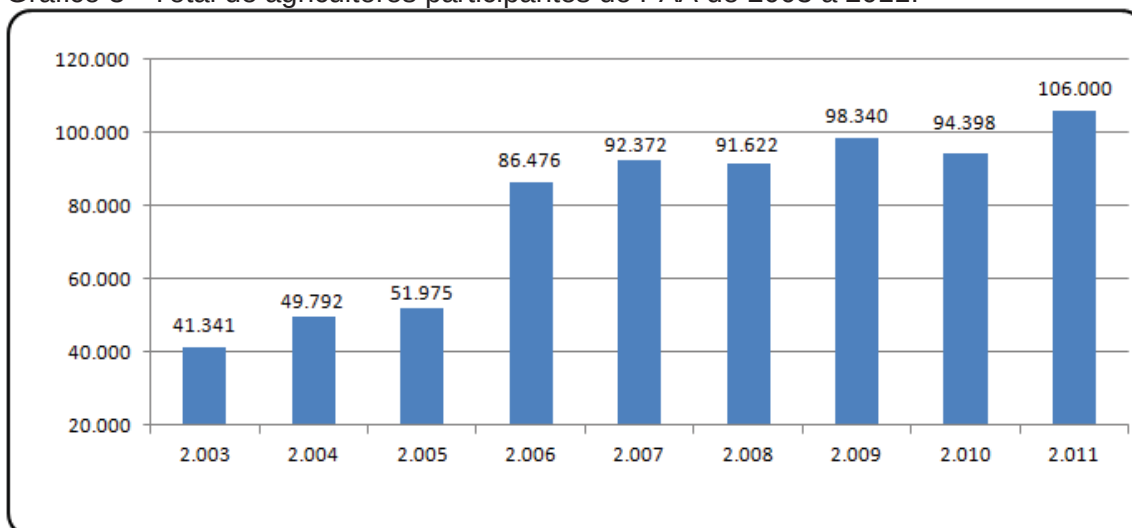


Fonte: CONAB, Relatórios anuais PAA 2011.

As regiões Nordeste e Sul foram as que mais receberam recursos do programa em 2011, com m 153,67 e 124,21 milhões, respectivamente; seguido pela região Sudeste, com 111,74 milhões de reais; Centro- Oeste com 32,03 milhões de reais; e, por último, a região Norte com 29,39 milhões de reais.

Como já foi relatado, para que o produtor possa participar do PAA, além de sua filiação a uma associação, é necessário sua DAF. De 2003 até 2010 o número total de agricultores atendidos pelo PAA pode ser observado no gráfico 3.

Gráfico 3 - Total de agricultores participantes do PAA de 2003 a 2011.

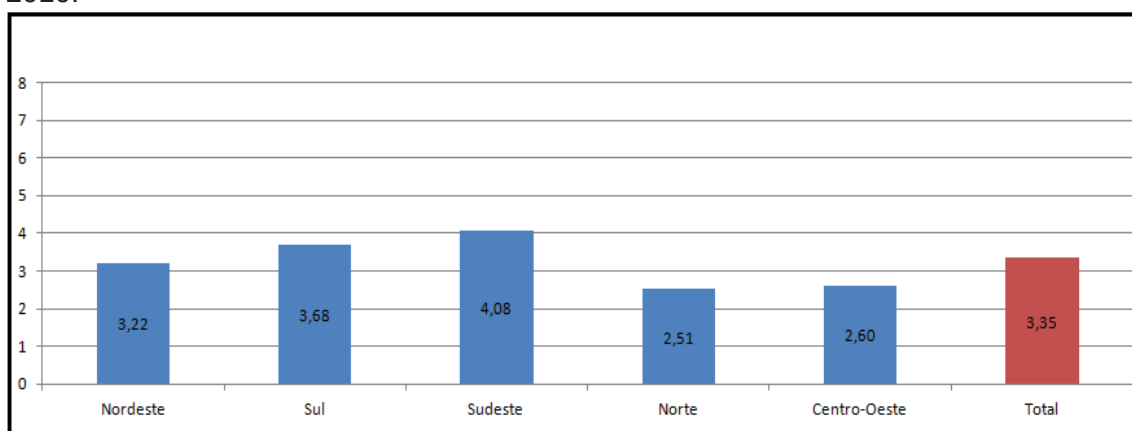


Fonte: CONAB, Relatórios anuais PAA 2003 a 2011.

O aumento do PAA desde sua criação em 2003 é mais evidente em termos de recursos. Já com relação ao total de agricultores, houve uma certa estagnação entre os anos de 2003 a 2005, com crescimento em 2006 e 2007, novo em 2008, crescimento em 2009 e outro recuo em 2010, retomando o crescimento em 2011.

Por outro lado, esses gráficos demonstram que o PAA ainda é muito restrito, pois seu orçamento, por mais que tenha aumentado nos últimos anos, ainda é insuficiente para atender a maioria dos agricultores familiares brasileiros. Um exemplo disso se refere ao percentual de agricultores atendidos pelo programa considerando as regiões brasileiras e o potencial de beneficiários, como se observa no gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de agricultores familiares envolvidos no PAA, por região em 2010.

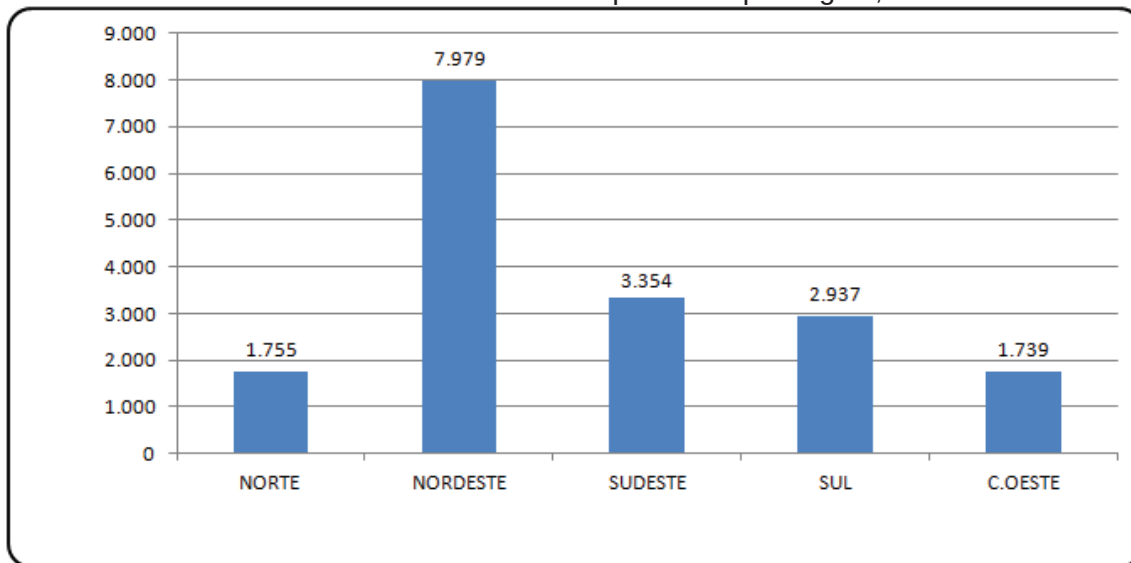


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2011.

Regiões como o Sul e o Sudeste apresentam o maior percentual de agricultores que entregam alimentos por meio do PAA, mesmo assim, sequer chegam a 5% do total. A Região Norte, por sua vez, apresenta o menor percentual de agricultores envolvidos no programa, representando 2,51%.

No que se refere ao total de entidades beneficiadas com o programa, o gráfico 5 nos mostra que a região Nordeste é a que mais tem entidades beneficiadas.

Gráfico 5 - Número de entidades beneficiadas pelo PAA por região, 2010.



FONTE: CONAB, Relatórios anuais PAA 2003 a 2011.

Foram quase 8 mil entidades beneficiadas com o PAA no ano de 2010 na região Nordeste, seguida pelas regiões Sudeste, Sul, Norte e Centro Oeste.

Não sabemos se o PAA terá o papel de abarcar cada vez mais agricultores familiares, consolidando-se assim, como uma das principais políticas para a agricultura familiar. Todavia, o PAA já é sem dúvida uma boa novidade no campo brasileiro, primeiro porque propicia a complementação de renda para os agricultores familiares e, segundo, porque se constitui como uma política de segurança alimentar para aqueles que necessitam e não conseguem ter acesso.

Em termo de análises, alguns trabalhos vêm enfocando os resultados do PAA. Surita (2004) que destaca a produção agroecológica nos municípios de Pelotas e São Lourenço do Sul, ambos no Rio Grande do Sul, onde toda a produção entregue ao PAA se origina da produção orgânica e que, por conta disso, os agricultores recebem um bônus de 30% sobre o preço dos produtos.

Mattei (2007), Corrêa (2009) e Doretto e Michellon (2007) relatam em seus trabalhos o aumento da área cultivada, depois da inserção dos agricultores no PAA. No caso deste último trabalho:

A inserção dos agricultores junto ao PAA promoveu mudanças internas nos estabelecimentos agropecuários, pois em torno de 1/3 dos beneficiários tiveram que aumentar a área de plantio para suprir a produção contratada e 2/3 deles aumentou o nível tecnológico na condução das lavouras [...] Esse incremento na área pode ser atribuído à oportunidade vislumbrada pelo produtor em ter mercado garantido para entrega de sua produção (DORETTO; MICHELLON, 2007, p, 18).

Também Zimmermann e Ferreira (2008) relatam em seu trabalho que o PAA fomentou uma troca na matriz produtiva local com a introdução de produtos desconhecidos, como no caso da berinjela, ou que não chegavam às mesas dos moradores de Mirandiba, município localizado no Estado de Pernambuco, como tomate, pimentão, tomate cereja, beterraba e também frutas (melão, umbu e caxi). Além disso, os mesmos autores destacam a importância do PAA no fortalecimento das associações de produtores rurais.

Se percibe que el PAA provocó impactos en la organización de los agricultores, ya que desde que comenzó a funcionar en 2005, El número de asociaciones en las comunidades aumentó, inclusive al constituirse la COOAFAM. En 2007 había 07 asociaciones y en 2008, eran 20. La planeación de la producción, cosecha y procesamiento de los productos es la expresión de una dinámica administrativa nueva, que se puso en práctica después que el PAA entró en vigencia (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008, p, 59).

Já Cordeiro (2007) demonstra como os agricultores, principalmente os das Regiões Norte e Nordeste do país, gastam a renda obtida por meio da venda de produtos para o programa: compra de alimentos; melhorias na produção e compra de máquinas agrícolas, além do autoconsumo e a economia que as famílias beneficiadas acabam tendo, principalmente pela modalidade doação simultânea. Entretanto, o mesmo autor chama a atenção para a dificuldade de transporte dos alimentos, principalmente na Região Norte, onde as distâncias e o transporte fluvial acabam dificultando a entrega dos alimentos.

Outros trabalhos ainda apontam para a formação de redes sociais ou o fortalecimento das instituições locais (MULLER, 2007; GRISA, 2009). Esses trabalhos são resultado de estudos locais e/ou regionais que apontam como o PAA está articulado e operando em municípios específicos por todo o território brasileiro, e destacam seu caráter inovador, tanto numa perspectiva institucional de trabalhar na articulação de mais de um ministério, no fortalecimento ou mesmo criação de associações, como também na articulação entre produtor rural e famílias que

necessitam dos alimentos. O que aproxima algumas dessas análises é sem dúvida a construção de mercados regionais que o programa vem possibilitando.

Já outros trabalhos destacam alguns aspectos negativos do PAA. Gomes e Bastos (2007), por exemplo, destacam que o PAA no Estado de Pernambuco não vem contribuindo para a diversificação da produção no campo, concentrando sua produção em: arroz, farinha de mandioca e feijão. Para os autores, a falta de divulgação do programa pode ser apontada como uma das causas dessa pouca diversificação produtiva.

Não há dúvida de que um dos gargalos que impedem a ampliação da base social do PAA esteja ligado aos precários canais de divulgação utilizados pelo programa. A ineficiência de canais oficiais de divulgação tem gerado muitas contradições entre as informações que chegam aos beneficiários e as instâncias operativas do programa. Exemplo disso foi a não – percepção, por parte dos beneficiados, da vinculação das ações do PAA com o Programa Fome Zero. Permanece a clássica ambiguidade entre as funções distintas do PAA – de “política agrícola” e de “política de segurança alimentar e nutricional” (GOMES; BASTOS, 2007, p, 20).

Veloso (2011), em trabalho que analisa, dentre outras questões, os efeitos do PAA no município de Junqueirópolis – situado na região conhecida como Nova Alta Paulista, no oeste do estado de São Paulo – verificou que o programa não tem contribuído para a diversificação produtiva local e/ou regional, uma vez que parte da produção agrícola do município já contava com um mercado consolidado no ramo da acerola.

Para Grisa et. al, (2009), muitas prefeituras não estariam acostumadas a trabalhar com projetos estruturantes, ao invés de assistencialistas, o que poderia levar, em alguns casos, a um abandono da gestão municipal. Os autores destacam ainda a falta de assistência técnica (o PAA não traz em sua proposta qualquer assistência técnica), e a dificuldade no transporte dos alimentos. Botelho (2007) aponta para a falta de clareza ou desconhecimento que os participantes têm do programa com relação aos seus objetivos.

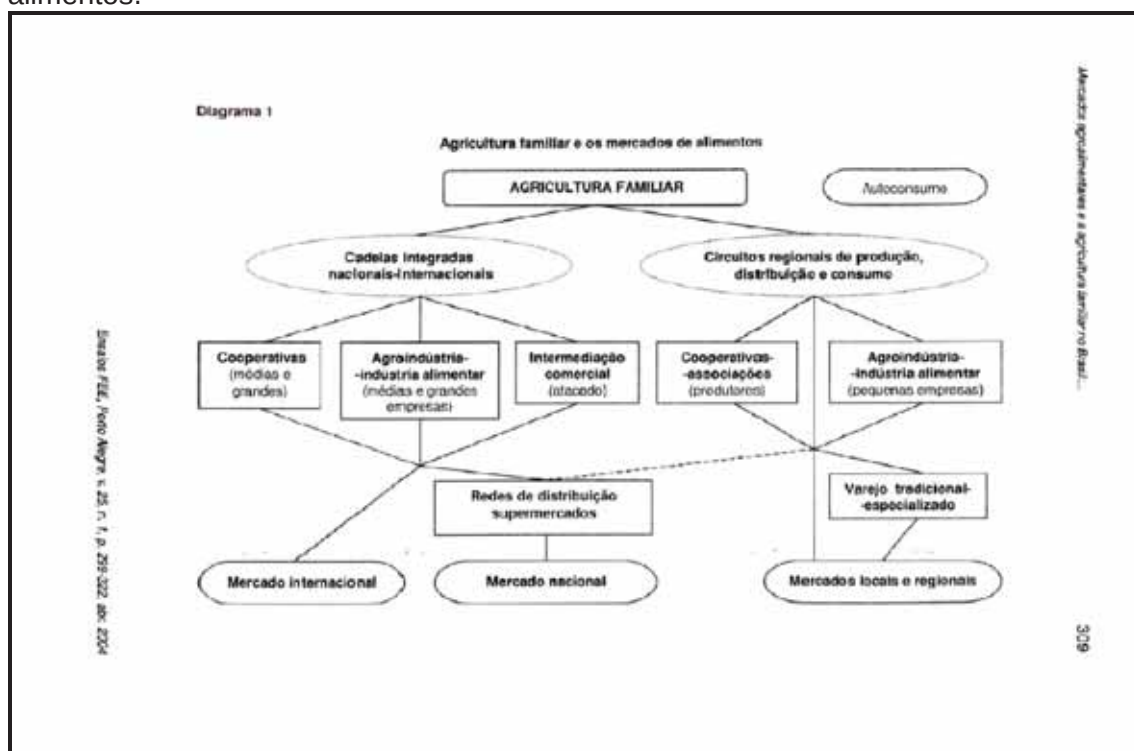
Com respeito aos mercados regionais e à agricultura familiar, as dificuldades enfrentadas por esses produtores rurais no que tange à escala de produção, padrões exigidos e a regularidade produtiva são tidos como as maiores desafios na inserção ao mercado agroalimentar.

Com relação aos mercados e como eles são classificados, Maluf (2004) faz uma distinção interessante em seu trabalho. Para o autor, a forma como se organiza a produção agroalimentar determina o desenvolvimento e o acesso aos alimentos, “bem

como determina as condições em que os alimentos são oferecidos à população em termos de disponibilidade, qualidade e preço” (MALUF, 2004, p.301).

Portanto, não basta só o acesso a terra, pois as pequenas e médias propriedades rurais necessitam de políticas públicas direcionadas e com a finalidade de construir e/ou possibilitar que a agricultura familiar participe do mercado agroalimentar brasileiro e, mais que isso, possibilite que a rede de produção seja acessível a quem produz e também a quem adquire os alimentos, daí a importância do mercado local/regional. Para entendermos melhor o setor agroalimentar nos pautaremos num organograma elaborado pelo referido autor na figura 1.

Figura 1 - Organograma do acesso da agricultura familiar aos mercados de alimentos.



Fonte: MALUF (2004).

O autor realiza uma interpretação do mercado agroalimentar voltado à agricultura familiar. Poderíamos, por meio dele, realizar uma série de considerações, entretanto, vamos nos valer de decifrá-los à luz dos agricultores envolvidos no PAA.

No caso do programa, os produtores rurais acabam participando de um novo mercado construído e fomentado pelo Estado, sendo que no organograma esse novo mercado estaria vinculado aos “*Circuitos Regionais e Locais de produção e consumo*” com a diferença de ser um mercado Institucional, aqueles no qual o Estado é o grande, ou às vezes, o único comprador. Este novo mercado apareceria no

organograma exposto ao lado do mercado de “*varejo tradicional-especializado*” atendendo ao mercado local no caso de escolas, creches, Igrejas, asilos etc.

Alguns autores vão denominar essa espacialização da cadeia produtiva agroalimentar de “*circuitos curtos*”, definido como o caminho mais curto que um produto percorre desde sua produção, passando pelo transporte até chegar ao seu consumidor (adaptado de ANDRADE, 2001).

Esses circuitos curtos podem ser modernos ou não, produzindo e beneficiando produtos alimentares que atendam as todas as classes sociais. São resultados de arranjos espaciais e estão constantemente submetidas a uma construção de natureza sócio-espacial. Sua consolidação depende de fatores estruturais, dentre os quais destacamos as redes e as variações contratuais e fases formais e informais de operação (SILVA, 2007) com a capacidade de constituição de um poder local, possibilitando trocas também locais, fortalecendo a proximidade por meio de relações mais horizontais.

Portanto, este conceito pode ser usado na interpretação do ciclo, ou cadeia produtiva do PAA, uma vez que os produtos são produzidos e consumidos, em sua grande maioria, no próprio município por meio da modalidade “*doação simultânea*”.

2.2. O PAA e a relação campo-cidade

Políticas públicas, de uma maneira ou de outra, sempre terão impactos espaciais, seja no campo, seja na cidade. O programa trabalha com essas duas “formas/conteúdos” de espaço, e essa maneira como articula o campo e a cidade nos permite considerar duas premissas básicas que devem ser levadas em conta.

Primeiro, o campo como fornecedor de produtos agropecuários e artesanais, e segundo, a cidade como consumidor. Evidente que essa abordagem não é tão simplista assim, já que o campo também consome seus produtos, e a cidade também produz para o campo (produtos industrializados). O fato é que para se ter uma ideia mais objetiva do programa, essa abordagem ainda pode ser uma primeira análise, ou seja, um ponto de partida para se entender o PAA.

Para o campo e, em particular para o agricultor familiar, abre-se a possibilidade de um novo canal de comercialização, entretanto, não é qualquer canal. O agricultor terá a oportunidade de comercializar (na maioria das vezes) com instituições conhecidas da sua localidade ou da sua região (escolas, creches, asilos, Igreja, entidades beneficentes etc.) num mercado em que quem compra sua mercadoria é o Estado, neste caso, o Governo Federal via CONAB. Quais seriam as vantagens?

Para o agricultor, podem ser inúmeras. Além de aumentar sua produção, ou em alguns casos até mesmo propiciá-la, o agricultor formaliza através da sua associação, por exemplo, um canal de comercialização seguro e, principalmente, sem atravessadores. O preço pago pelo alimento é definido dependendo da cotação regional para cada produto, segundo estabelecido na Resolução 39. Dessa maneira, o agricultor, diferentemente de “entregar” sua mercadoria para um atravessador, será remunerado segundo regras contratuais firmadas por ele e a CONAB por meio de sua associação.

Além disso, seu produto será avaliado pelas instituições recebedoras, sendo verificada a qualidade de seus produtos, obrigando o agricultor a sempre entregar um produto de qualidade. Quando orgânicos e/ou agroecológicos, os produtos entregues no programa recebem de 30 a 50% a mais, como firmado em contrato e estabelecido pela Resolução 39.

A experiência, ou o aprofundamento na organização coletiva dos agricultores por meio de associações ou cooperativas, também é positivo. A organização de uma associação e, principalmente, o gerenciamento da produção por parte do produtor é sem dúvida um grande aprendizado social e técnico, na medida em que cada agricultor deverá entregar uma quantidade de alimentos num tempo específico, semanalmente, por exemplo.

No plano teórico, os objetivos propostos pelo PAA - e aqui estamos tratando da agricultura familiar – traz uma série de benefícios para esses agricultores, tais como: possibilita um complemento na renda; insere o agricultor em canais de comercialização que talvez sem o programa não fosse possível; contribui para a melhoria da qualidade do seu produto através da fiscalização que há por parte das instituições que os recebem; contribui para uma alimentação mais saudável para quem consome os alimentos e também para a própria família do agricultor; e traz uma vivência em formas coletivas de organização como associações e cooperativas.

Já para os cidadãos, enquanto consumidores desses produtos, as vantagens seriam: um alimento produzido na própria região; acesso a uma alimentação mais natural, fresca e menos industrializada, propiciando aos responsáveis pelas creches, escolas, asilos e casas de caridade oferecer produtos com maior qualidade nutritiva e, principalmente, às famílias com baixa renda atendidas pela rede socioassistencial.

Em suma:

O PAA se fundamenta no modelo de desenvolvimento difundido mais recentemente, onde os programas ou políticas públicas direcionam seus esforços para os temas socioeconômicos que estão relacionados ao combate à pobreza, à desnutrição e à melhoria na qualidade de vida através da geração de renda e do desenvolvimento da economia local. (TAVARES DOS SANTOS, 2010, p. 51).

Portando, o PAA como uma política pública de segurança alimentar, contribui para uma articulação regional. Suas ações e efeitos são sentidos tanto no campo como na cidade, pautados na relação campo-cidade, na aproximação e complementação desses espaços que durante muito tempo foram tratados como opostos.

Evidentemente que a operacionalização de um programa com essas características não é, e nem será, simples. Problemas administrativos, falta de sinergias locais – o programa depende de um aparato administrativo local para seu pleno funcionamento – vícios burocráticos que impedem que o programa alcance seus objetivos, dificuldade de adequação local devido à grande disparidade sócio-espacial brasileira, enfim, são alguns dos problemas enfrentados e será sempre um desafio. Todavia, são fundamentais para nos retirarmos das inércias indesejadas. A redução da pobreza e da fome são suficientes para não nos acomodarmos.

2.2.1. O PAA como uma política pública de desenvolvimento territorial?

No plano teórico, o que o PAA traz de mais inovador é sem dúvida, a articulação de uma mesma política que beneficia tanto o agricultor como também os consumidores de seus produtos via rede socioassistencial, portanto:

[...] ele é inovador ao criar uma ação estratégica conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e de assistência alimentar às populações em situações de risco. É um programa que ao mesmo tempo pode atacar uma das causas e os sintomas da insegurança alimentar (BRAGATTO, 2010, p. 141).

Articulação parece ser a palavra mais coerente para definir, do ponto de vista de sua gestão, o PAA. Articulação entre produção e consumo; articulação entre campo e cidade; e articulação entre diferentes esferas de poder público. Devido a estas características, poderia o PAA ser enquadrado como um programa com enfoque territorial?

O PAA vem significando a diminuição da lógica bancária, uma vez que diferentemente de outros programas governamentais voltados a agricultura familiar, não é uma linha de crédito de custeio e investimento para a produção; sua proposta é estimular a produção agrícola, advinda da agricultura familiar, por meio da garantia de comercialização de parcela da produção, assegurando a alimentação para pessoas que necessitam, além de atender a demanda alimentar de creches e escolas,

ajudando na desoneração dos cofres municipais e estaduais. Portanto, seu alcance local e regional não é exclusivo ao campo.

Assim sendo, seus objetivos são múltiplos, e não apenas o de garantir renda para quem produz. Sua articulação institucional é garantida por uma associação de produtores, ou cooperativa, por meio do qual os agricultores acessam o programa, e claro, há todo um conjunto de articulação institucional que extrapola o local através dos ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Banco do Brasil e da CONAB. Em suma, sua base institucional e operativa é complexa. O programa trabalha com inúmeras representações culturais identitárias que fazem parte da categoria de agricultores familiares em todo o Brasil.

Dessa forma, o PAA pode ser inserido no plano teórico, como uma contribuição a política de desenvolvimento territorial, seus objetivos e gestão convergem para um planejamento que leve em conta o território, com múltiplos e vários objetivos, trabalhando com canais de organização e participação coletivos, envolvendo diferentes sujeitos locais e contribuindo para o entrelaçamento das relações comunidade.

2.2.2. O PAA e o (re)arranjo institucional

Como uma política pública nova, com características interministeriais, o PAA se beneficia de um cenário institucional que começou a ser desenhado ainda no período de redemocratização do país e, principalmente, com a Constituição Federal de 1988.

Como já relatado em capítulo anterior, até a Constituição Federal de 1988, o que marcava as ações federais em território brasileiro eram políticas altamente centralizadas, com pouca ou nenhuma participação das outras esferas administrativas, como estados e municípios. A respeito disso, Bacelar (2003) define bem o papel do Estado.

Essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. Um Estado conservador que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo. Nessa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização. Desde o começo do século, optou-se pela industrialização [...] O Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva. O essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira. (BACELAR, 2003, p. 1).

Centralizador, conservador, desenvolvimentista, autoritário e voltado ao crescimento econômico por meio de projetos setoriais. Essa foi a tônica do Estado brasileiro até a Constituinte de 1988. Obviamente que todas essas características apontadas não desapareceram de uma hora para outra e arriscamos a afirmar que ainda permanecem fortes, principalmente em algumas regiões do país. Entretanto, a Constituição de 1988 trouxe vários elementos que contribuíram para a construção de ações que possibilitaram e possibilitam mudanças substanciais. A principal delas que culminou em políticas como o PAA foi sem dúvida a descentralização político-administrativa. O PAA funciona ancorado numa complexa relação de ministérios, esferas administrativas estaduais e municipais e representantes da sociedade civil, assim como associações e cooperativas de produtores rurais.

Segundo Frey (2000), os arranjos institucionais seriam o resultado de negociações entre os atores políticos, compreendendo os padrões de comportamento existentes e os esperados pelas instituições políticas envolvidas. Esses arranjos estariam amarrados à outra noção, a de institucionalidade, que para Arreche (2000) seriam às “regras do jogo”, sendo um conjunto de procedimentos legais que orientam o comportamento dos atores. Essa orientação comportamental estabelecida pelas regras do jogo não seria possível se:

[...] as intervenções em determinada realidade social que requer o suporte de instrumentos orientados para fins, indispensáveis ao controle das ações, seja no que se refere ao aparato legal (constituição, leis, decretos, portarias, regulamentos, ajustamentos formais de conduta, etc.) assim como o apoio dos organismos públicos, parcerias privadas e mediadores em geral, com seus *scripts* e desempenho assegurado na implementação das ações. Esse conjunto de regras e organismos é o que se denomina de “arranjo institucional” (BASTOS; GOMES DA SILVA, 2008, p. 9 *apud*. MATOS, 2009, p. 5).

Dessa forma, o PAA teve sua institucionalidade, ou as regras do jogo, decididas por um conjunto de atores envolvidos com movimentos sociais, acadêmicos e membros de partidos políticos que compunham o governo com o objetivo de construir um mercado voltado exclusivamente para os agricultores familiares. Esses foram o que Secchi (2010) denomina de *campos de conflitos* para a formulação de políticas públicas. Para tanto, foi necessário uma série de articulações ministeriais de gestão e operacionalização, com a formação de um grupo gestor, até que se chegasse ao desenho final do programa.

[...] é interessante pensar o contexto institucional formado para definição da operacionalização e regulamentação do PAA, onde foram agregadas diferentes agências de governo no grupo técnico interministerial (MAPA/CONAB, MDA, MDS, Ministério do Planejamento e Ministério Fazenda), tendo no CONSEA seu maior articulador. Esse processo de regulamentação da política necessitou de uma organização política-administrativa entre as agências de governo (ZIMMERMANN, 2007, p. 6).

O autor classifica o PAA como uma política de provimento, construindo o que se pode chamar de política diferenciada para o abastecimento. Já outros autores veem no PAA a formação de redes sociais, como é o caso de Muller (2002) e Grisa (2010). Porém, antes é necessário ter em mente o que seria uma rede em sua definição *latu-sensu*.

Para Castells (1999, p, 566), rede seria “um conjunto de nós interconectados. Nó é ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende de um tipo de redes concretas de que falamos”.

Raffestin (1993) entende a rede como fios seguros e flexíveis que pode se moldar conforme as situações concretas e, por isso mesmo, se deformar para melhor reter. A rede é proteiforma¹⁸, móvel e inacabada, e é dessa falta de acabamento que ela tira sua força no espaço e no tempo. Força essa que serve no final, segundo o autor, para legitimar o poder através da circulação e comunicação. O sistema financeiro seria quem mais usa essa estrutura para ordenar sua circulação e comunicação (DIAS, 2005).

Santos (2008) define rede a partir de duas grandes matrizes: a que considera seu aspecto material (transporte de matéria de energia, de informação e que se inscreve sobre um território), e outra, que leva em conta o dado social (política, mensagens, valores que as frequentam). O autor destaca que as redes podem ser examinadas segundo um enfoque genético (processo), como são formadas, instaladas e geridas; e, segundo um enfoque atual (realidade atual), enfatizando sua descrição, qualidade e quantidade (SANTOS, 2008). É fundamental levar em consideração que a formação de uma rede é o resultado de um trabalho de numerosos atores em diferentes lugares e momentos, e com capacidade distintas de ação, e que para sua compreensão faz se necessário a sua estrutura, escala, atores, território e fluxos (SPÓSITO, 2008).

Muller (2002) destaca em seu trabalho que a formação do PAA, ou seja, sua fase embrionária ainda como uma proposta de política pública dentro do programa Fome Zero, deu origem a uma rede social. Para a autora:

¹⁸ Que muda de forma frequentemente.

Ao se analisar o grupo com relação à ampla rede que disputa as políticas para o setor agrário no Brasil, da qual faz parte o setor patronal, por exemplo, representado por outros grupos, o grupo do PAA constitui-se como uma comunidade que, vista de fora, possui coesão na defesa dos mesmos interesses e já vem desde muito tempo discutindo e se aglutinando em torno de temas semelhantes. (MULLER, 2007, p. 101).

Portanto, para Muller (2002), o PAA seria uma rede dentro de uma outra bem maior e diversa, que envolveria o campo brasileiro, e que os atores que ajudaram a constituir a rede do PAA (lideranças de movimentos sociais, intelectuais, representantes da sociedade civil e pessoas ligadas diretamente a Partidos) fazem parte de uma comunidade, ou uma rede social específica em que convergiram uma série de propostas e iniciativas que ao longo de duas décadas de discussão deu origem ao programa. A respeito dos atores que participaram diretamente da formulação do PAA, a autora enfatiza que:

[...] na rede do PAA verifica-se que existe uma grande interação entre sociedade civil e Estado. Isto se dá devido a atores que possuem relações de identificação com os movimentos, tendo sido, em alguns casos, inclusive participantes ativos dos movimentos, que passaram então a ocupar um cargo no governo (MULLER, 2007, p. 117).

Para a autora, boa parte do sucesso da rede social construída pelos idealizadores do PAA em sua origem, se dá ao papel do Estado e sua permeabilidade no que se refere à participação direta de pessoas que conheciam a realidade dos agricultores, seja convencional ou agricultores assentados, e que, por isso, o espaço de diálogo que se formou acabou convergindo para a construção e, posterior, operacionalização do programa.

Outro trabalho que trata das redes do PAA é o de Grisa (2009). Em seu estudo, a autora começa destacando o fato de o programa propiciar um mercado institucional, sendo que esse mercado foi viabilizado e construído pelo Estado, o único comprador. A autora destaca que o programa trouxe *“uma nova e complexa rede de diversos atores dedicados à operacionalização do PAA, locados desde o nível nacional até o local”* (GRISA, 2009, p. 14), portanto, uma rede multiescalar. Entretanto, para a autora é uma rede fechada, na medida em que somente os produtores rurais que possuem a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) ou DAPAA (Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos), este último exclusivo aos produtores assentados, podem ser beneficiados.

Todavia, a autora conclui que a interação de instituições e atores em torno de um objetivo tem fomentado o capital social em algumas localidades e que o programa pode ser entendido e analisado através de uma rede social, pois:

O programa envolveu uma pequena rede de atores dedicados à elaboração da proposta do PAA. Estes atores foram agrupados pela proximidade com o tema, mas também por laços sociais anteriormente estabelecidos. Na sua estrutura organizacional, já na execução do programa, o PAA se apresenta na forma de uma imensa rede de atores estatais e da sociedade civil localizados desde o nível nacional até a escala local. Nos contextos locais, o PAA se expressa na forma de “um emaranhado de nós” interligando unidades familiares de produção e estas com suas associações/cooperativas, instituições públicas, instituições sociais, famílias beneficiárias e, ainda, todos estes com a estrutura ao nível nacional (GRISA, 2009, p. 19).

Portanto, seja em forma de um novo arranjo institucional, envolvendo vários ministérios, trabalhando de forma cooperada para a operacionalização do programa, seja em forma de rede social, convergindo interesses entre atores tanto da sociedade civil, do próprio governo ou representantes de movimentos sociais e acadêmicos, num primeiro momento, e a construção de mercados locais e regionais seguros envolvendo agricultores familiares associados, entidades beneficentes e instituições públicas ligadas à esfera estadual e municipal, num segundo momento, o que os trabalhos trazem em comum é o destaque do caráter inovador da gestão e forma de ação do PAA.

Seu grande trunfo é sem dúvida beneficiar um segmento que durante décadas foi simplesmente esquecido pelo Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que contribui para amenizar um grave problema de nossa sociedade, a insegurança alimentar de milhares de famílias que, em seu dia-a-dia, não teriam a oportunidade e acesso para consumir alimentos de qualidade, produzidos localmente e/ou regionalmente.

Entretanto, sempre é necessário um estudo mais específico, principalmente quando envolve políticas públicas de alcance nacional num país como o Brasil de proporções continentais. Os efeitos locais de qualquer política pública sempre ficarão sujeitos aos arranjos institucionais de cada localidade. Vejamos agora como o programa está articulado nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.

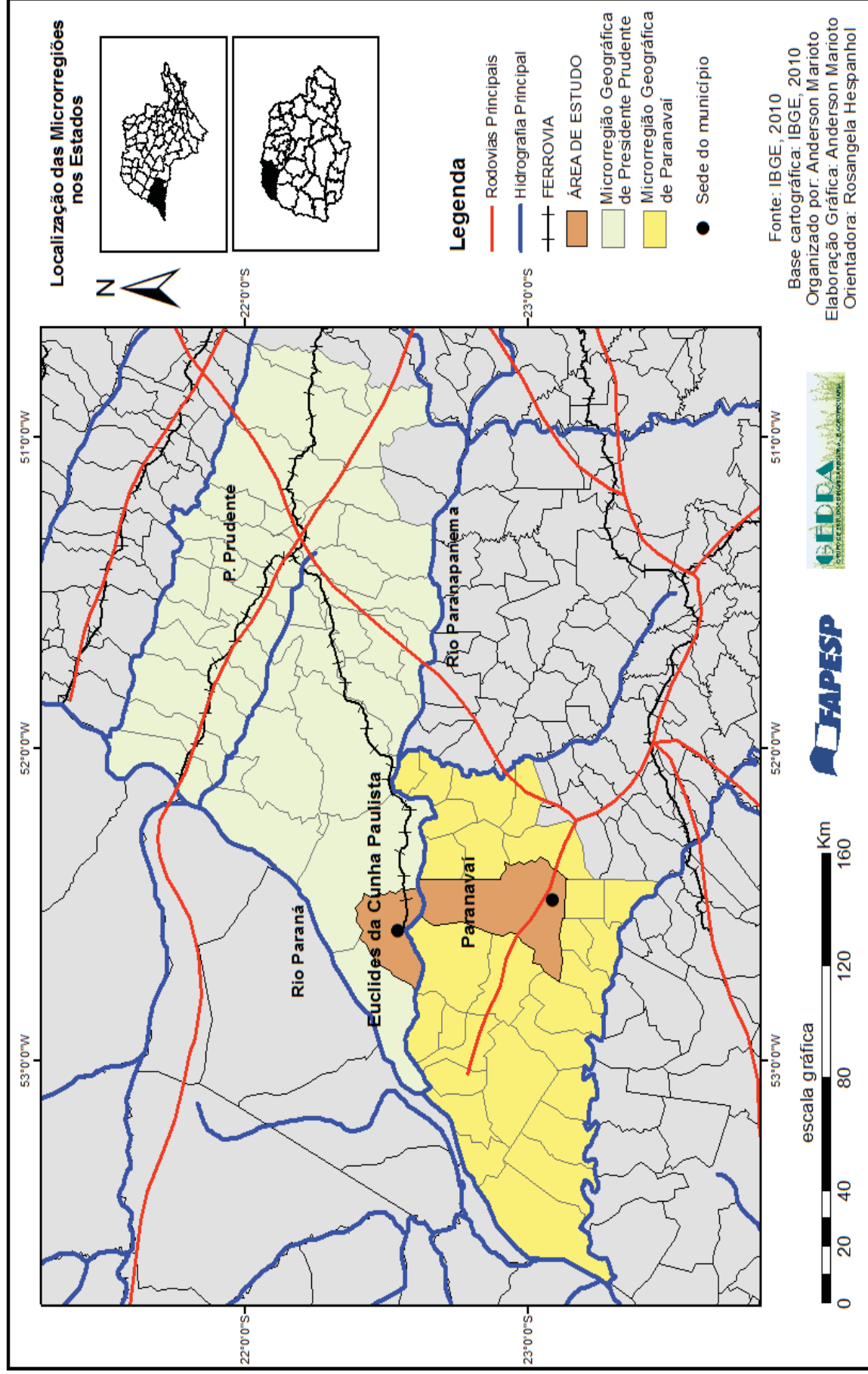
2.3. O processo de formação sócio-espacial dos Municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR

Antes de analisarmos mais diretamente os efeitos do programa nos municípios selecionados, procuraremos evidenciar suas características sócio-espaciais, destacando suas diferenças no processo de ocupação. Dessa forma, acreditamos que nossa análise poderá adquirir mais clareza acerca dos efeitos e resultados do programa nas duas localidades selecionadas.

Neste item abordaremos as distintas formas de ocupação entre os municípios, e, por consequência, diferentes formações sócio-espaciais e algumas de suas características geográficas; morfoclimáticas, demográficas, econômicas e também sua estrutura agrária.

Já adiantamos que o estudo comparado se desenvolve num recorte espacial entre regiões bem distintas, só havendo aproximação pelo tipo de formação pedológica. Do restante, podemos estabelecer diferenciações que nos auxiliam na busca de nossos objetivos no que tange ao funcionamento do PAA nas duas localidades e suas particularidades.

Não obstante, buscaremos informações por meio de fontes secundárias, de dados referentes às informações do PAA em cada um dos dois municípios a fim de entender como vem acontecendo sua operacionalização nos últimos anos, dando ênfase ao ano de 2011 (ano base da pesquisa). A seguir estabeleceremos como se deu o processo de ocupação em cada um dos municípios. No mapa a seguir há a localização dos municípios.



Mapa 3 – Localização dos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavai em suas respectivas microrregiões geográficas.

É possível observar que mesmo sendo municípios fronteiriços, os dois municípios têm suas sedes administrativas distantes uma da outra. Enquanto no município paulista, a sede administrativa fica localizada às margens do rio Paranapanema, na porção sul do território municipal; em Paranavaí, a sede esta localizada também na porção sul deste município, com território alongado no sentido norte sul.

Dessa maneira, a relação de Euclides da Cunha Paulista com o Estado do Paraná ocorre mais com o município vizinho, localizado a oeste de Paranavaí, o município de Terra Rica. É por meio desse município inclusive que se realiza a travessia de um Estado a outro através de uma balsa.

Outro ponto de destaque que podemos observar por meio do mapa é quanto ao maior isolamento do município paulista. Se observarmos as estradas principais, representadas no mapa por linhas vermelhas, percebemos que em Paranavaí o deslocamento para outras regiões do noroeste paranaense é mais facilitado, enquanto que em Euclides da Cunha Paulista se quer há uma estrada, dentre as principais da região, que passe dentro ou próximo do município. Outro importante aspecto são as diferenças no processo de ocupação entre as regiões e municípios.

Quanto às informações e classificações dos municípios, destacamos: Euclides da Cunha Paulista, localizado no sudoeste do Estado de São Paulo, foi elevado à categoria de município em 1993, pois até então era distrito de Teodoro Sampaio. Possui um território administrativo de 578,6 km² e faz parte da Microrregião Geográfica de Presidente Prudente. Sua população total, segundo o Censo Demográfico de 2010, era de 9.585 habitantes, sendo que 63,8% habitavam o que o IBGE considera como urbano e 36,2% habitavam o entorno entendido como rural. Suas coordenadas geográficas são: 22,56° de latitude sul e 52,59° de longitude oeste (IBGE, 2012).

A região do Pontal do Paranapanema, da qual faz parte o município paulista, tem o relevo regular, em ondas de colinas suaves, compondo espigões areníticos *mesozoicos*¹⁹ (LEITE, 1998), constituindo-se num planalto, sendo que o processo erosivo é maior que o de sedimentação. Seu relevo também pode ser definido como mamelonares (AB'SABER, 2008).

O solo desta região é definido como *Latossolo*, mais arenoso que argiloso, portanto permeável e friável, resultado da formação do *Arenito-caiuá*. Processos erosivos estão presentes, principalmente quando falta a cobertura vegetal primitiva, o que levou ao

¹⁹ Na escala de tempo geológico, o Mesozoico compreendido entre 251 milhões e 65,5 milhões de anos atrás, aproximadamente. A era Mesozoica sucede a era Paleozoica e precede a era Cenozoica. Divide-se nos períodos Triássico, Jurássico e Cretáceo, do mais antigo para o mais recente.

O nome Mesozoico é de origem grega e refere-se a 'meio animal' sendo também interpretado como "a idade medieval da vida". Esta era é especialmente conhecida pelo aparecimento, domínio e desaparecimento dos dinossauros, amonites plantas.

rápido exaurimento do solo, com erosão e assoreamento dos córregos (PASSOS, 2006-2008). Para a geologia, essa formação pedológica é de origem eólica, o que corrobora para a tese de que em sua formação o clima era extremamente árido, sendo o vento seco (desértico) um dos principais agentes de transporte e acumulação de areia (LEITE, 1998) resultado de sua *morfodinâmica*²⁰.

A cobertura vegetal da região é a Mata Atlântica, classificada como “*Floresta latifoliada tropical*”, ou somente floresta tropical, com a paisagem das vegetações dos espigões como uma mata mais esparsa e também a vegetação típica de solos hidromórficos de várzea às margens dos principais rios com uma cobertura vegetal mais exuberante e verde (LEITE, 1998). Devido ao solo mais permeável e de baixa fertilidade natural, sua cobertura vegetal não era tão volumosa quanto nas outras regiões paulistas de clima mais úmido, próximo ao oceano, onde o solo é geralmente mais argiloso. O aparecimento frequente de espécies como as cactáceas e as bromélias confirmam que a região teve um clima semi-árido (LEITE, 1998).

O clima do sudoeste paulista é definido como “*Tropical úmido*” (com verões quentes e chuvosos e invernos amenos e secos) com duas estações bem definidas em úmida e seca, sendo a primeira no verão e a segunda no inverno. Com uma média anual de 23,6° e de temperatura elevada atingindo com facilidade os 40° durante a primavera e o verão, pode ser considerado como um clima em transição entre o Equatorial tropical, muito quente e úmido, e o clima desértico, extremamente seco, as principais massas de ar que agem na região são a tropical continental e a polar atlântica. As chuvas concentram-se durante o verão com uma média anual de 1.300mm (AGRITEMPO, 2012). Os rios Paraná e Paranapanema são os principais corpos d’água

A ocupação no Pontal do Paranapanema foi, ao longo dos anos, se transformando, de uso indígena no Brasil colônia e quase desabitado pela sociedade Luso-brasileira do período imperial, salvo os fortes e comandos militares estabelecidos logo após a guerra contra o Paraguai, passando por posses irregulares e chamando a atenção do governo paulista para o problema que se construía. O desmatamento da reserva legal, severamente castigada pela gana de aventureiros e seus capangas corroborou para também se transformar em terra de coronéis, dono de vastas áreas.

No fim do século XX a região é a segunda mais empobrecida do Estado de São Paulo, com tradição na criação de gado leiteiro e de corte, com destaque para o segundo. Inúmeros conflitos fundiários, e, ao mesmo tempo, uma das regiões do país com maior

²⁰ A morfodinâmica depende da interação entre o clima, a topografia, o solo, material rochoso e a cobertura vegetal. Dentre estes fatores, a vegetação possui um papel de extrema importância; o de impedir a ação dos fenômenos erosivos, sobretudo em regiões onde a mesma se apresenta bem conservada. Fonte: Tricart, J. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro : IBGE/SUPREN, 1977. 97 p.

número de estabelecimentos agropecuários oriundos da reforma agrária criados principalmente durante os governos de FHC e Lula.

Paranavaí, localizado na porção noroeste do Estado do Paraná, na região conhecida como Norte Novíssimo, foi fundado em 1951. Possui um território de 1.202,1km² e faz parte da Microrregião Geográfica de Paranavaí. Sua população, segundo o Censo Demográfico de 2010, era de 81.590 habitantes, sendo que 95,3% habitavam o que o IBGE considera como espaço urbano, e 4,7% habitavam o entorno entendido como rural. Suas coordenadas geográficas são: 23 ° 04 ' 23 latitude sul e 52 ° 27 ' 55 de longitude oeste (IBGE, 2012).

O relevo dominante na região é definido como regular em ondas de colinas suaves como no Pontal. O solo no norte paranaense apresenta variações, predominado o *trapp basáltico* (a terra roxa) conhecido por sua fertilidade natural. Outro solo encontrado é o arenito Caiuá, presente mais no norte novíssimo, como no município de Paranavaí.

A formação vegetal primitiva do noroeste paranaense é classificada como "*Floresta Estacional Semidecidual Floresta Pluvial*" (IPARDES, 2010) ou *Floresta Tropical Caducifólia*. Essa parte do território paranaense configura-se como área de transição vegetal e climática.

A propósito, o clima da região é classificado como área de transição entre os climas tropical e o subtropical úmido, com temperatura média anual de 21° com forte amplitude térmica e farta distribuição pluviométrica, com média anual de 1.500 mm (PASSOS, 2008-2006).

A hidrografia da região noroeste do Estado do Paraná é constituída pela Bacia do rio Paraná, seus principais afluentes indiretos e diretos são: rio Ivaí, rio Piquiri, rio Coroa de Frade, rio Caiuá e rio Paranapanema.

A ocupação do norte paranaense (região da qual faz parte o município de Paranavaí) foi dividida em três grandes períodos, que originaram as três regiões: norte velho, novo e novíssimo. A ocupação que pode ser entendida como um processo de procura por terras virgens e férteis foi antes de tudo uma (re)ocupação com expulsão e massacres contra indígenas que também passaram a contra atacar em territórios cada vez mais restrito a eles.

Com a chegada de tropeiros vindos do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e, principalmente de São Paulo, a região rapidamente obteve no plantio e produção do café sua base econômica. Experiências de colonização por parte de companhias privadas, estrangeiras (Japonesas e Inglesas), nacionais e públicas orquestraram uma densa e rápida ocupação, principalmente no norte novo e novíssimo, baseada em grandes propriedades rurais, como no norte velho, ou em pequenas e médias como no norte novo, ou então um misto dos dois no norte novíssimo.

Fatores econômicos, políticos e ambientais contribuíram para diferentes e distintas formas de (re)organização espacial que dão à região peculiaridades que nos ajudam a entender sua formação sócio-espacial. A respeito Padis (1981, p. 83) destaca que:

Determinar quais teriam sido as verdadeiras causas desse fenômeno ímpar na História de nosso país, não constitui tarefa das mais fáceis, pois ele foi resultante da conjugação de fatores, dentre os quais podem ser destacados: a qualidade das terras, a situação da economia nacional no contexto internacional, depois da crise de 1929, a evolução da cafeicultura paulista nesse período, e, talvez de modo especial, o surto de industrialização em São Paulo, a partir da década de trinta.

O solo, que em sua maior parte era muito fértil, o ramal ferroviário e, posteriormente, as estradas rodoviárias, combinados à atividade econômica, sempre se adaptou as mudanças estruturais que o país conheceu, mesmo que isso tenha gerado enormes problemas de cunho social, por exemplo, quando da mudança da monocultura do café para as atividades agropecuárias voltadas para o gado e para a soja, colocam a região num exemplo de como os interesses do capital privado, aliado aos interesses do Estado, (re)constróem regiões, mudam a paisagem, re-territorializam novos e antigos territórios, compondo o que conhecemos na atualidade como norte do Paraná.

2.3.1. As diferenças no processo de ocupação das regiões e nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR

Como vimos cada recorte analítico terá necessariamente suas peculiaridades e particularidades, seu movimento de construção por meio de suas formas e conteúdos são em parte diretamente influenciados por suas rugosidades que, por sua vez, são as heranças construídas ao longo do processo de ocupação.

Ao comparar esse processo de ocupação dos municípios pesquisados neste trabalho, podemos estabelecer semelhanças, mas também inúmeras diferenças, contribuindo para o entendimento dos municípios na atualidade.

Com base em alguns autores que contribuíram para nosso entendimento com relação ao processo de ocupação dos municípios analisados, construímos quadro síntese nº 2 para melhor representar as semelhanças e, principalmente, as diferenças neste processo.

Quadro 2 - Comparação do processo de ocupação nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.

municípios/ocupação e usos atuais	Origens da ocupação	Modelo de ocupação	Uso do solo	Estrutura agrária
Euclides da Cunha Paulista	Processos de re(ocupação) com massacres a indígenas	Ocupação realizada por aventureiros e grileiros, sem planejamento e racionalidade	Reserva de capital, pecuária extensiva e posteriormente plantações de Algodão	Modelo colonial Português, ocupação com grandes propriedades rurais, atualmente a coexistência de grandes e médias propriedades e assentamentos da reforma agrária
Paranavaí	Processos de re(ocupação) com massacres a indígenas e pequena ocupação militar	Ocupação realizada por meio de capital privado e estrangeiro, com planejamento voltado ao uso racional para obtenção de divisas	Produção extensiva da pecuária e da soja, além da produção de produtos agrícolas para o auto consumo e varejo	Modelo de ocupação misto: grandes e pequenas propriedades rurais

Fonte: PADIS, 1981. SOUZA, 1992. LEITE, 1998. BERNARDINO, 1999. PASSOS, 2006-2000. SERRA, 2007. BATISTA, 2009.

Com relação às semelhanças regionais (Pontal do Paranapanema e Norte paranaense), podem ser consideradas regiões de (re)ocupação, na medida em que ambas contavam com populações indígenas que ao longo do tempo foram exterminadas ou então expulsas de seu território, obrigados a fugir de sua própria terra.

No que tange à estrada de ferro, as duas regiões foram “agraciadas” por esse meio de transporte. Enquanto no Pontal, a estrada de ferro chegou antes mesmo da atividade econômica; no norte paranaense ela foi construída por iniciativa do Estado de São Paulo para a viabilização da produção e escoamento do café, ou seja, enquanto no Pontal se tentou com a estrada de ferro Sorocabana e seu ramal para Euclides da Cunha Paulista, viabilizar uma ocupação através da cultura do café, no norte paranaense a atividade já vinha sendo desenvolvida em grandes fazendas no norte velho. Seu prolongamento em direção ao noroeste do Estado do Paraná foi realizado concomitante ao crescente plantio e aos lucros auferidos com a cultura cafeeira.

Ao contrário, no Pontal, a construção do ramal ferroviário foi um prolongamento com a intenção, neste caso, de acabar com as reservas florestais criadas durante os anos de 1940, e severamente combatidas pela elite ruralista local com o apoio do então governador do estado de São Paulo, e imposto pela ditadura militar varguista, o senhor Adhemar de Barros.

Durante o processo de ocupação, o domínio do território no Pontal foi marcado por ações ilícitas para a garantia da posse da terra, como por exemplo, a grilagem muito utilizada e que deu origem a um conflito fundiário na região, que ainda nos dias atuais

não foi resolvido. Conflitos no judiciário e muitos assassinatos durante anos foram a tônica pela qual se resolveram questões fundiárias. Capangas eram a “cara da lei” local na prática, e quem os financiavam ficaram conhecidos pelos populares locais como “coronéis”, tamanho era o *status* de quem ocupava e legitimava grandes extensões de terras na região do Pontal. A pequena propriedade rural existiu evidentemente, entretanto com o aval dos coronéis, que quando convinha loteava parcelas de “suas terras”, principalmente em épocas e períodos que se necessitava de mão de obra.

No norte paranaense, o conflito também existiu, mas com uma intensidade muito menor se comparado com o Pontal do Paranapanema. A partir de 1891 com a primeira Constituição Federal no âmbito da república, os estados passaram a legislar sobre as terras tidas como devolutas, ou de ocupação, mas sem o registro de posse, com isso, os representantes do estado paranaense concederam títulos reconhecendo a legitimidade da posse das terras; já no norte novo e novíssimo, essas foram adquiridas por companhias de colonização de maneira que a “*Paraná Plantations*” chegou a pagar três vezes pela mesma terra, diminuindo bastante as possibilidades de conflitos por motivos agrários.

Outro ponto que difere do Pontal é a lógica de repartição dos estabelecimentos agropecuários no norte novo, que por motivos que fugiam ao comando local ou regional, como por exemplo, os conflitos na Segunda Guerra Mundial, tiveram a presença marcante de pequenas e médias propriedades ocupadas por colonos, muitos dos quais imigrantes europeus e japoneses, contribuindo para o povoamento da região, facilitando a dinamização de uns e o surgimento de outros núcleos urbanos.

A presença de grandes propriedades rurais no norte paranaense, assim como em toda parte do território brasileiro, infelizmente esteve presente. Todavia, principalmente no norte novo e novíssimo, as pequenas e médias propriedades foram a tônica deste espaço agrário, por conta da companhia inglesa que loteou as terras. Isso talvez tenha contribuído para o surgimento e consolidação mais rápido das instituições locais e da elite local, num modelo de produção mais aproximado ao capitalismo inglês, onde a presença em massa de trabalhadores, contribuindo em etapas para a produção de uma mesma mercadoria, no caso o café, foi fundamental. Já o Pontal do Paranapanema, com a presença de grandes e improdutivos latifúndios teve um modelo de ocupação em que os trabalhadores não detinham o título das terras.

Com isso, o poder econômico e político, obviamente controlado pelas elites rurais, construiu, dependendo de qual modelo eram aplicados, uma estrutura política mais ou menos patriarcal, mais ou menos paternalista e mais ou menos coronelista. Nos dois casos comparados, acreditamos que, assim como afirma Milton Santos (1978) em sua obra “Por uma Geografia Nova” que o processo que originou um povoamento tem

influências diretas nos dias atuais. Assim, o Pontal do Paranapanema carrega em seu “herança social” e em suas instituições formais e informais, feições que indicam um processo de ocupação conturbado, injusto e construído pela lei do mais forte.

Já no norte novíssimo, o processo de ocupação possibilitou a constituição de cidades de pequeno e médio porte juntamente com a forte presença, no início, de pequenas propriedades rurais, o que possibilitou a organização de cooperativas e associações, não somente, mas também de produtores rurais. Com isso a região do norte novo e novíssimo do Paraná desenvolveu, ao longo do tempo, um comportamento político e cultural com a formação de estruturas produtivas mais sofisticadas se comparada com o Pontal do Paranapanema.

Já no Pontal, a quase inexistência de pequenas propriedades rurais freou a organização coletiva nesses moldes, contribuindo para uma fraca cultura empreendedora, inclusive nos assentamentos rurais implantados na região.

Antes de tratarmos do PAA nos municípios, apresentaremos e discutiremos alguns dados de fontes secundárias que julgamos interessantes para corroborar com o nosso esforço de entender, e, evidenciar, como cada um dos municípios responde em termos de resultados (prognóstico) a operacionalização/aplicação de uma mesma política pública.

2.4. Índices socioeconômicos: análise comparada

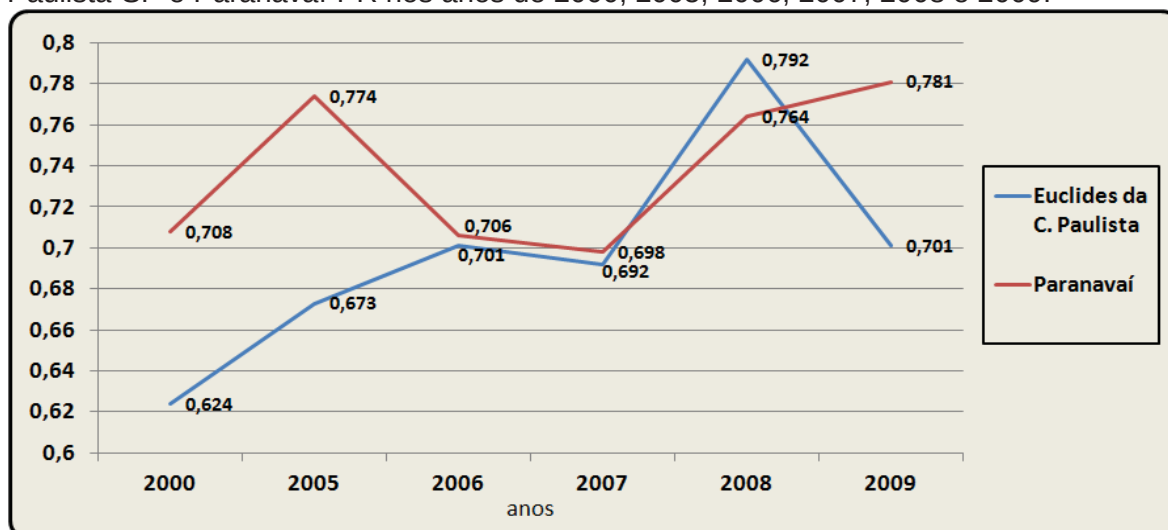
Neste item abordaremos questões relacionadas principalmente aos índices econômicos e sociais, sempre comparando os municípios, mas ao mesmo tempo, ponderando suas diferenças à luz do que foi apresentado com relação ao processo de ocupação.

Entendemos que além da economia, há outras dimensões pela qual podemos entender uma localidade espacial, entretanto, pela facilidade de mensuração e de acessibilidade, os indicadores econômicos terão um peso maior nesta parte do trabalho.

Iremos usar o Índice de Desenvolvimento Municipal da FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro). Esse índice congrega informações de três variáveis básicas, quais sejam: educação, saúde e renda (essas variáveis são divulgadas oficialmente pelos Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho, respectivamente). Juntas essas variáveis compõem um resultado numérico que visa à mensuração de desenvolvimento de uma unidade administrativa da nação, o município. Variando de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de 1, maior será o seu desenvolvimento.

Considerando o período disponível para o índice FIRJAN (2000, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009) o município de Paranaíba apresenta um relativo grau de desenvolvimento, segundo o índice, maior se comparado com o município paulista.

Gráfico 6 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranaíba-PR nos anos de 2000, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.



Fonte: Índice FIRJAN (2012).

Diferentemente dos demais anos em 2008, o município paulista apresentou índice superior ao município paranaense. Mesmo decaindo de 0,792 em 2008, para 0,701 em 2009, o município de Euclides da Cunha Paulista apresentou uma evolução no período analisado, assim como o paranaense (gráfico 6). Ambos são classificados, segundo o índice, como municípios de desenvolvimento moderado (classe que varia entre 0,6 a 0,8). A média do Estado de São Paulo é de 0,880 e a paranaense de 0,823, o que demonstra que são municípios marginais nos respectivos contextos estaduais.

Durante o período, a variável que mais contribuiu para a evolução positiva de Euclides da Cunha Paulista foi a saúde, saindo de 0,722 no ano de 2000, para 0,868 em 2009; seguido pela educação; que no ano de 2000 era de 0,828 passando a 0,837 em 2009; e, por fim, emprego e renda de 0,378 em 2000 a 0,399 em 2009.

No município paranaense, a variável que mais contribuiu para a melhora no índice foi a educação, passando de 0,768 em 2000 para 0,841 em 2009; seguido da saúde, que passou de 0,787 no ano de 2000 para 0,836 em 2009; E, por fim, emprego e renda, passando de 0,568 em 2000, para 0,665 em 2009.

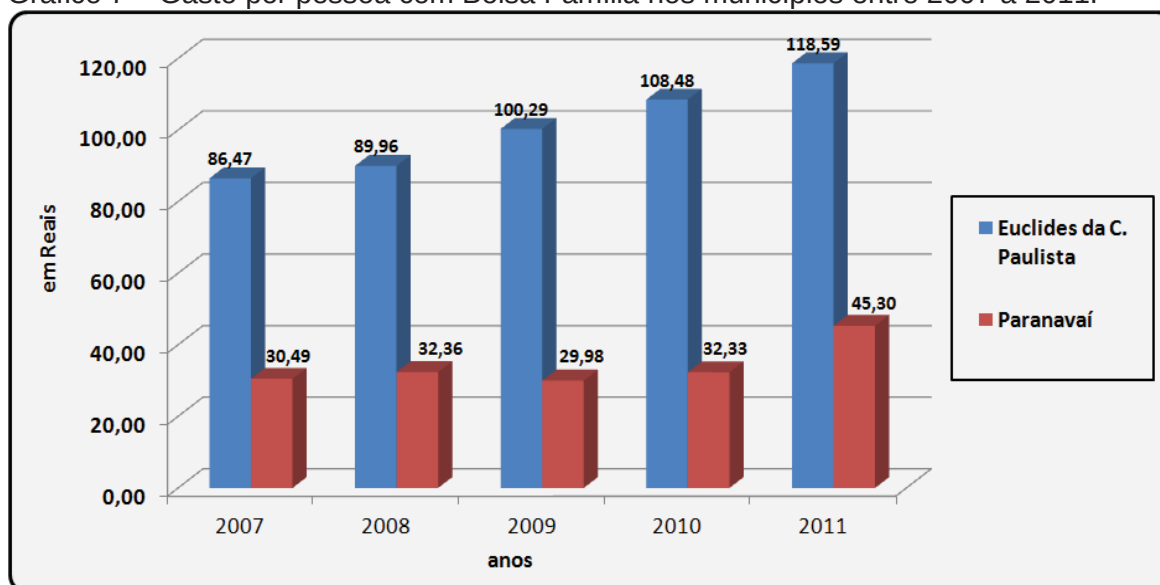
Quando comparamos a renda média *per capita*, as diferenças e desigualdades entre os dois municípios se realçam. Para termos uma ideia desta diferença, para o ano de 2010, segundo o IBGE, a renda *per capita média* em Euclides da Cunha Paulista era de R\$ 493,91 enquanto que em Paranaíba, para o mesmo período foi de R\$ 852,66.

A extrema pobreza²¹ nos municípios segundo o último censo apontou que em Euclides da Cunha Paulista 15,51% dos habitantes eram extremamente pobres para o ano de 2000, passando a 5,16% em 2010. Já em Paranavaí em 2000 eram 2,30% passando para 0,97% da população considerada extremamente pobre (IBGE, 2010).

O PIB total de Euclides da Cunha Paulista para o mesmo ano era de R\$ 61.219 milhões, sendo 72% deste valor adicionado correspondente ao setor de serviços e comércio, seguido pela agropecuária com 14%, indústria com 10% e impostos com 4%. Em Paranavaí, o PIB municipal para o mesmo ano de 2009 ficou em R\$ 924.553 milhões. O setor de serviços e comércio representava 64,5%, seguido da indústria com 19,7%, a agropecuária com 7,3% e impostos com 8,5% (IBGE, 2009).

Essas diferenças na renda nos levam a um entendimento de que o município paulista sendo mais empobrecido tem uma população também mais pobre se comparado com Paranavaí. Tal afirmação pode ser corroborada quando realizamos a comparação do gasto por pessoa que o governo federal tem com cada um dos municípios por meio do Programa *Bolsa-Família* entre os anos de 2002 a 2011 (gráfico 7).

Gráfico 7 – Gasto por pessoa com Bolsa Família nos municípios entre 2007 a 2011.



Fonte: IBGE, Contagem e Estimativa da População e Censo Demográfico, 2012.

O município paulista no período disponibilizado apresentou um gasto muito superior se comparado com Paranavaí. Dados referentes ao último Censo Demográfico do IBGE e divulgados recentemente em 2013 indicam que o empobrecimento econômico é mais presente em Euclides da Cunha Paulista.

²¹ São considerados extremamente pobres famílias e/ou pessoas que dispõe de uma renda *per capita* de até R\$70,00 mensais. Fonte: IBGE. Atlas do Desenvolvimento Humano, 2010.

As pessoas sem rendimento em Euclides da Cunha Paulista eram, segundo o Censo Demográfico de 2010, de 9,64%; já em Paranavaí de 5,57%.

Considerando que os municípios têm números totais de habitantes bem distintos (Paranavaí tem uma população de quase seis vezes a de Euclides da Cunha Paulista), o município paranaense tem uma população menos empobrecida. Se compararmos o PIB *per capita* e total, o gasto com o programa Bolsa-Família *per capita* nos municípios (*programa voltado exclusivamente para famílias com carência financeira comprovada*) e os extratos da população por classe de rendimento, não resta dúvida em apontar um empobrecimento mais intenso de parte da população no município paulista.

As informações referentes aos setores econômicos dos municípios nos leva há afirmar que a economia local de Euclides da Cunha Paulista é menos diversificada e com maior participação da atividade agropecuária se comparada com a economia local de Paranavaí. Entretanto, mesmo com uma participação relativa menor, o setor agropecuário do município paranaense é maior quando medido em valores absolutos. Em Euclides da Cunha Paulista, o valor total corrente adicionado ao setor agropecuário foi de pouco mais de R\$ 8,5 milhões, enquanto que no município paranaense, o mesmo setor econômico apresentou o valor de quase R\$ 68 milhões (IBGE, 2009), oito vezes o tamanho do mesmo setor do município paulista²².

O mais interessante é que essa enorme diferença para o setor agropecuário, quando comparado com a população considerada habitante do espaço rural nos municípios, é apropriada praticamente pelo mesmo número de habitantes. São 3.474 habitantes vivendo na área rural de Euclides da Cunha Paulista, e 3.862 em Paranavaí. Correndo o risco de cair num “economicismo” para o entendimento da formação socioespacial das localidades, e também se aventurando num campo de pouco conhecimento técnico para nós, arriscamos em calcular o PIB *per capita* da população rural dos municípios, considerando apenas os valores totais adicionado do setor agropecuário da economia dos municípios. Feito essa média teríamos os seguintes valores em números arredondados: em Euclides da Cunha Paulista seria de R\$ 2,5 mil, já em Paranavaí de 17,5 mil reais. Vale ressaltar que alguns moradores que não habitam o espaço rural trabalham e desenvolvem atividades atreladas ao setor agropecuário, todavia a diferença é muito elevada.

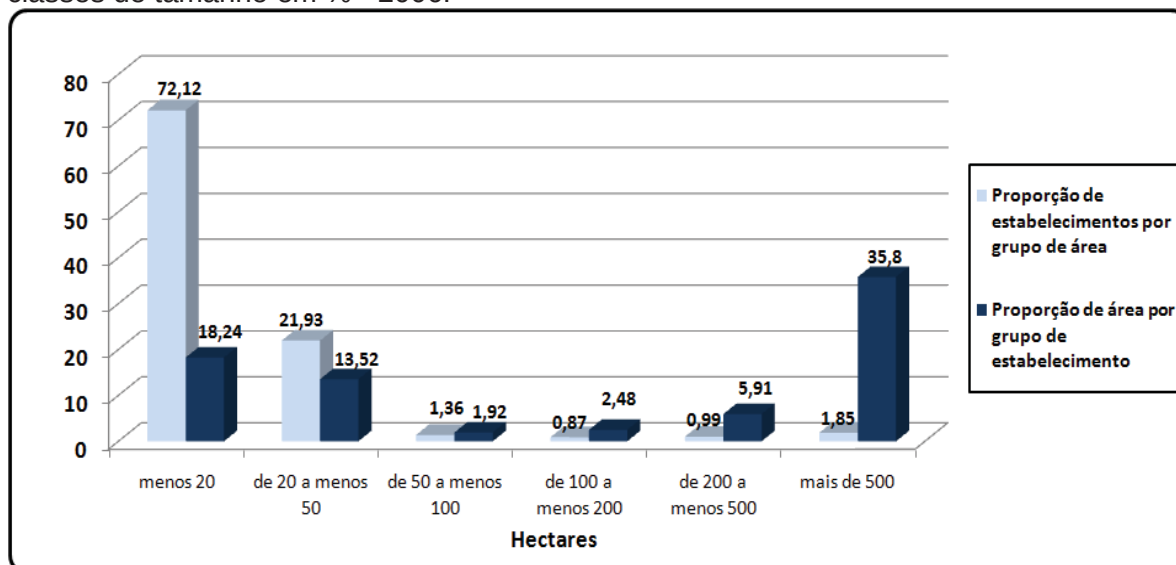
É possível afirmar que no município paranaense há uma circulação de valores no setor considerado agropecuário muito mais elevado que no paulista. Entretanto, quando analisamos a estrutura fundiária dos municípios, a grande disparidade ocorrida no setor econômico não se repete, ou seja, a apropriação do espaço rural nos municípios

²² Essas reflexões devem ser relativizadas considerando que são municípios de porte diferentes.

apresenta diferenças, mas no geral ambos têm uma estrutura fundiária muito desigual, neste caso acompanhando a tendência nacional.

No gráfico 8, a cor azul mais escuro representa a proporção que cada grupo de classe de estabelecimentos detém do espaço agrário de Euclides da Cunha Paulista, já o azul claro representa a porcentagem que os grupos de classes controlam quanto ao número de estabelecimentos.

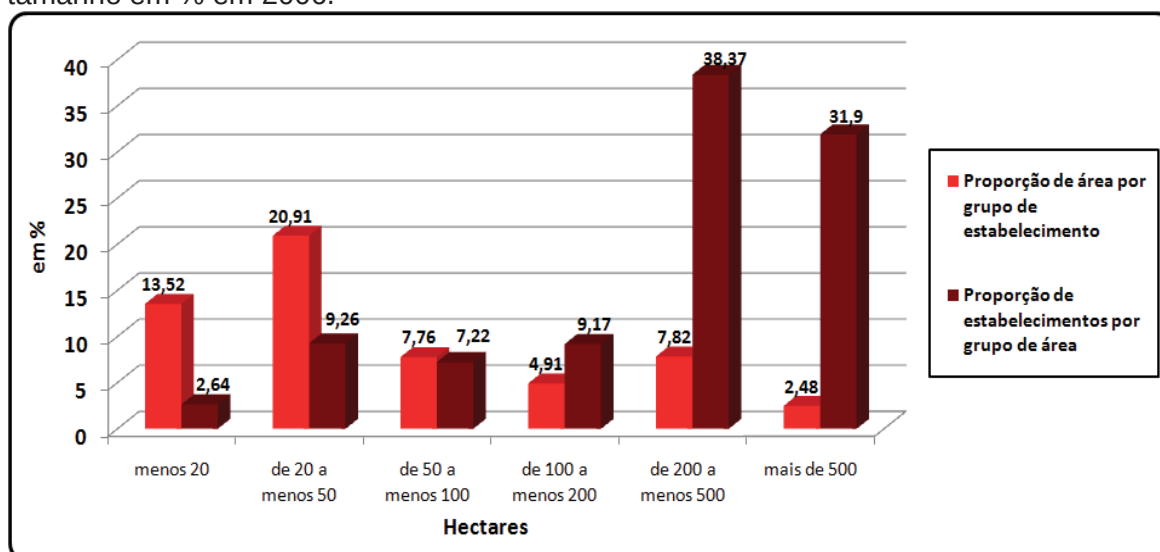
Gráfico 8 – Estrutura fundiária no município de Euclides da Cunha Paulista-SP, segundo classes de tamanho em % - 2006.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário (2006).

Nossa intenção nessa forma de organizar os dados se deve ao fato de representarmos o quanto um mesmo grupo de classe de tamanho detém do número de estabelecimentos e da área total, sempre em termos percentuais. Os estabelecimentos com menos de 20 hectares, representam 72,12% do total e abarcam uma área de 18,24% do total, enquanto que o grupo de área com tamanho superior a 500 hectares representa 1,85% do número total de estabelecimentos e controla 35,8% da área dos estabelecimentos agropecuários do município. Em Paranavaí, as mesmas informações são representadas no gráfico 9.

Gráfico 9 - Estrutura fundiária no município de Paranavaí-PR segundo classes de tamanho em % em 2006.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

Neste município paranaense não há uma polarização entre os extremos do gráfico, como em Euclides da Cunha Paulista, todavia, não poderíamos desconsiderar a concentração fundiária presente.

O grupo de área com menos de 20 hectares representa 13,53% do total do número de estabelecimentos, controlando 2,64% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, enquanto que o grupo com mais de 500 hectares representa 2,48% dos estabelecimentos, controlando 31,9% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no município paranaense.

Se agruparmos as classes entre 200 a mais de 500 hectares, teríamos 10,3% de estabelecimentos agropecuários controlando 63,27% dos estabelecimentos no município de Paranavaí. Ou seja, como em todo o Brasil, os municípios apresentam uma expressiva concentração fundiária.

A pecuária, as culturas permanentes e temporárias são os usos mais corriqueiros no espaço agrário dos municípios, abarcando considerável área para a atividade.

No município paulista, segundo o LUPA²³ de 2007-08, são 48,9 mil hectares no total. Destes, 44 mil hectares estão ocupados com a pastagem; 2,7 mil com cobertura vegetal natural; 1,5 mil hectares com lavouras agrícolas temporárias; 52,2 hectares com culturas agrícolas permanentes; e o restante dividido em áreas de várzea, reflorestamento etc. Portanto, o principal uso do espaço agrário de Euclides da Cunha Paulista é voltado para a atividade pecuária. São quase 58 mil cabeças bovinas, sendo que a grande maioria é de gado para corte.

²³LUPA (Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuárias do Estado de São Paulo). Secretária de Agricultura e Abastecimento CATI/IEA, 2008.

Com relação às lavouras mais praticadas no município, a temporária tem na mandioca como o principal produto, ocupando mais de um (1) mil hectares, seguido do milho e da cana-de-açúcar. Já nas lavouras permanentes, destaca-se o eucalipto com uma área de 72 hectares, sendo a principal atividade, seguida da mamona e do algodão (LUPA, 2007-08).

Paranavaí, segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2006), dos 125.543 hectares voltados à atividade agropecuária, pouco mais de 65 mil são pastagens; seguido de lavoura temporária com 32 mil hectares; lavoura permanente com quase 24 mil; e 3,5 mil hectares voltado à atividade de hortifrutícolas ou hortifrutigranjeiro.

O município paranaense tem um total de 123.888 cabeças de bois. A cultura temporária desenvolvida no município tem a cana-de-açúcar com a maior área, sendo de quase oito mil hectares de área colhida; seguida da mandioca, com 4,5 mil hectares de área colhida; e a lavoura permanente com maior área é a laranja, com 2,3 mil hectares (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Portanto, com base em dados de fontes secundárias, poderíamos concluir que o município paranaense apresenta índices econômicos e sociais mais elevados se comparado com Euclides da Cunha Paulista. Sua economia é mais diversificada e dinâmica, o que acaba contribuindo para uma maior renda se comparado com o município paulista. Todavia, a concentração fundiária está presente em ambos os municípios, como em quase todo o Brasil, como vimos há muitas terras controladas por poucas pessoas!

O ponto mais díspare entre os municípios no que tange sua estrutura fundiária é a polarização, entre de um lado, pequenas propriedades rurais, ocupando um pequeno território, e do outro, muitas terras para poucas unidades²⁴. Essa polarização entre pequenas e grandes propriedades é mais evidente no município paulista, onde praticamente inexistente uma classe média rural do ponto de vista do tamanho das propriedades, enquanto que em Paranavaí essa diferença é menor.

Já quanto ao uso das terras no espaço rural, outra similitude. O uso voltado à pecuária ocupa grande parcela do território agrário dos dois municípios, com menor presença de lavouras temporárias e permanentes.

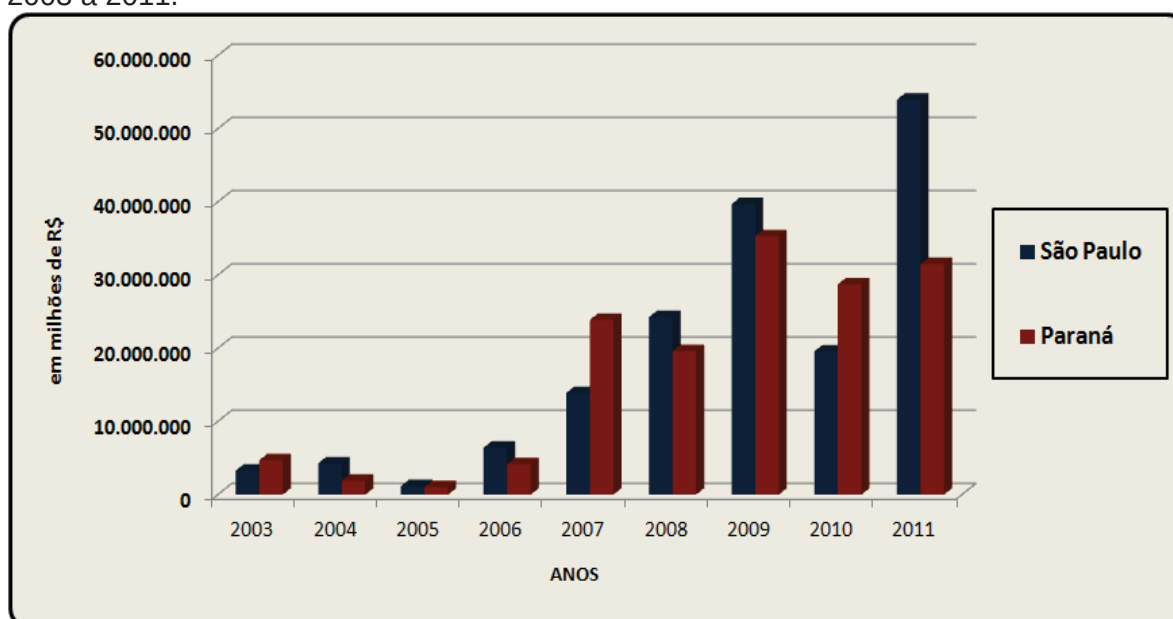
Identificadas e analisadas as devidas semelhanças e diferenças que os municípios analisados têm, passemos agora às informações de fontes secundárias referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí.

²⁴ É importante destacar que essa estrutura fundiária apresentada pelos municípios por meio de dados do IBGE ficou mais evidente quando de nosso trabalho de campo, entretanto, frisamos que, enquanto no município paulista, trabalhamos somente com produtores assentados, em Paranavaí foram produtores convencionais.

2.5. O PAA nos municípios

Relataremos neste item o funcionamento do PAA nos municípios que nos propomos a estudar. Já adiantamos que nos municípios o PAA funciona somente através da modalidade *doação simultânea*²⁵, portanto, os dados referentes ao programa serão a respeito da modalidade referida. Começemos comparando os recursos aplicados no programa entre os estados de São Paulo e Paraná.

Gráfico 10 – Total de recursos aplicados no PAA nos Estados de São Paulo e Paraná, de 2003 a 2011.



Fonte: CONAB. Relatórios anuais, 2011.

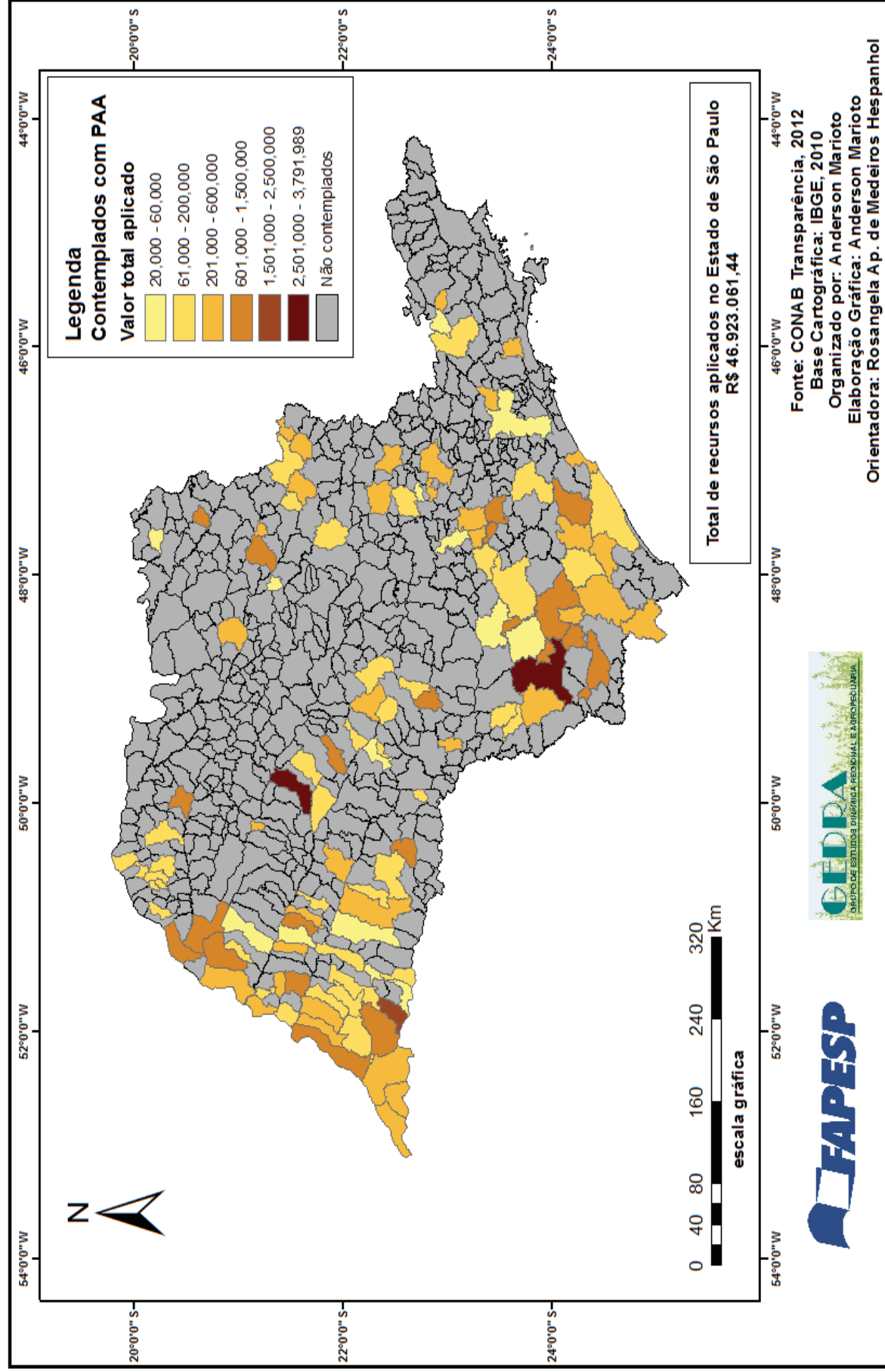
Assim como em nível nacional, o PAA contou com um significativo aumento desde sua criação em 2003, tanto no Estado de São Paulo como no Paraná. Todavia, vale destacar o aumento dos recursos aplicados no Estado de São Paulo no ano de 2011. Pouco menos de 20 milhões de reais aplicados no estado em 2010 para mais de 50 milhões em 2011, enquanto que para o mesmo período, só no Paraná, foram pouco menos de 30 milhões, para ficar na casa dos 31 milhões em 2011.

Deste total, a grande parte dos recursos foi utilizada na modalidade “Doação simultânea”, que, aliás, é a modalidade que mais vem captando recursos. Em São Paulo,

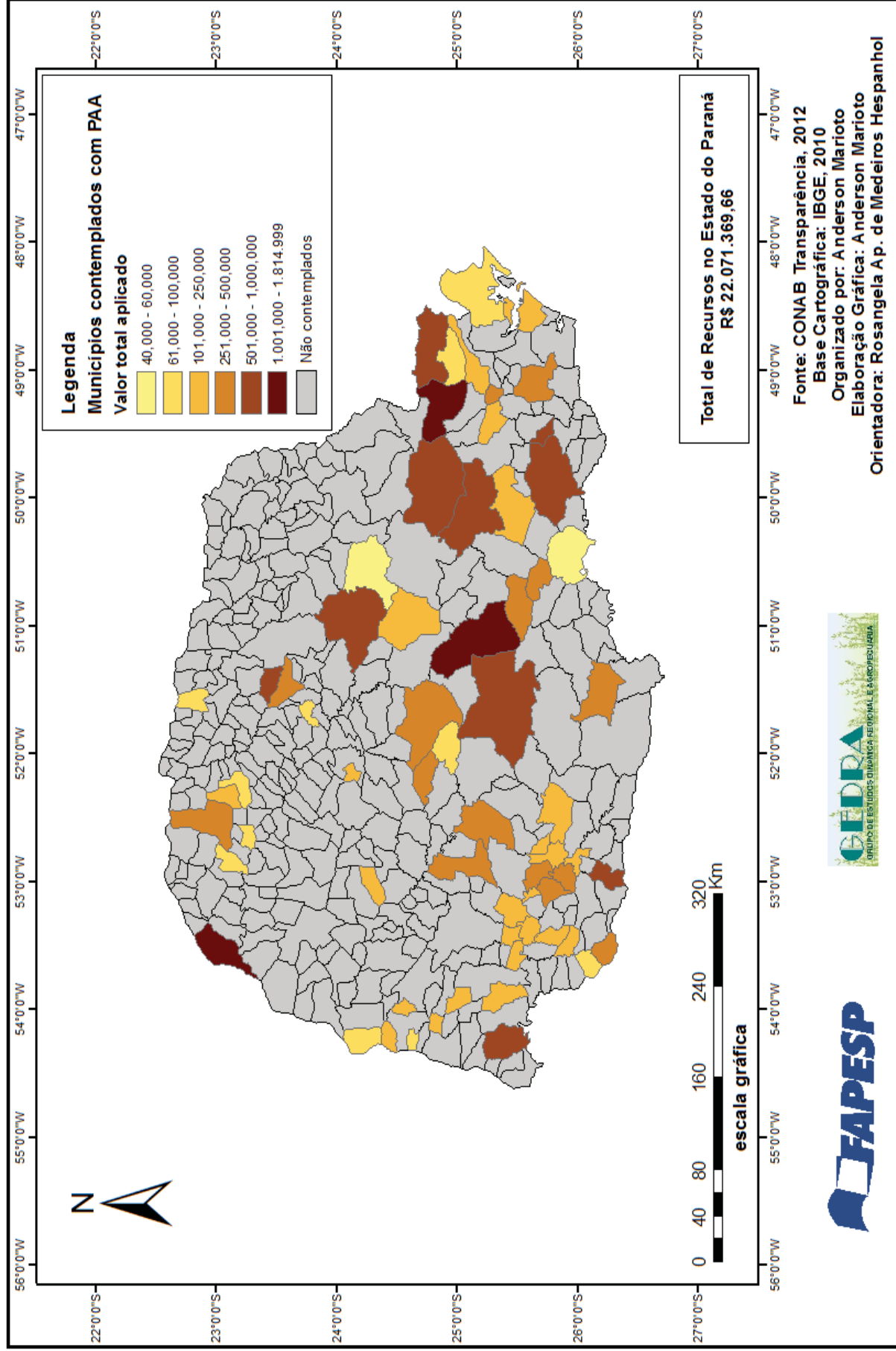
²⁵ Nesta modalidade, os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, à rede pública e filantrópica de ensino. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012 <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/modalidades-1/compra-com-doacao-simultanea>>

para o ano de 2011, dos mais de 50 milhões de reais para as operações do programa, quase 47 milhões (94%) foram para a modalidade “*doação simultânea*”; no Paraná, dos 30 milhões totais, pouco mais de 22 milhões (73,%) foram para a mesma modalidade.

A espacialização dos municípios que participam do programa nesta modalidade pode ser visualizada nos mapas 4 e 5 a seguir.



Mapa 4: Espacialização dos municípios contemplados com a modalidade Doação Simultânea do PAA no Estado de São Paulo em 2011.



Mapa 5: Espacialização dos municípios contemplados com a modalidade Doação simultânea do PAA no Estado do Paraná em 2011.

O estado de São Paulo se comparado com o estado do Paraná, contou com o dobro do total de recursos aplicados pelo programa no ano de 2011.

Para o Estado de São Paulo foram 120 municípios contemplados dos 645 no total, representando 18,6%. O município com menor volume de recursos em 2011 foi Pirapozinho, com 16,8 mil reais, já o município com maior recurso do PAA foi Itapeva com 3,79 milhões de reais. As regiões que mais contaram com o programa na modalidade *doação simultanea* em 2011 foram as do Vale do Ribeira, no sudeste do estado; do Pontal do Paranapanema, no sudoeste do estado; e na *Nova Alta Paulista*, região de Dracena.

As regiões paulistas em que se concentram os municípios contemplados são também aquelas em que a riqueza do estado é menos apropriada e onde há maior concentração de pequenas e médias propriedades rurais, assim como a presença de assentamentos da reforma agrária, sobretudo no Pontal do Paranapanema, o que é coerente com os objetivos do programa.

No estado do Paraná foram 72 municípios contemplados com o programa dos 339 do Estado, representando 21,3%. O município com menor volume de recursos em 2001 foi Mateus do Sul com 44,9 mil reais, já o município com maior recurso do PAA foi Cerro Azul com 1,8 milhões de reais. Em relação à espacialização para a mesma modalidade do PAA, se verifica que não houve uma concentração regional, já que as porções leste e o centro do estado são as regiões em que o programa mais esteve presente.

O tamanho em termos de extensão territorial dos municípios paranaenses nestas duas porções são maiores, o que pode nos levar há uma afirmação baseado mais na aparência, e menos no número de municípios. A porção sudoeste do estado, dotada de municípios com extensão territorial menores tem a maior presença do programa que todo o norte do estado. No norte paranaense é justamente na Microrregião Geográfica de Paranavaí que o programa esta mais presente, mas é uma presença tímida.

Como vimos, em nível nacional, a presença do PAA é bem tímida, principalmente se pensarmos que a participação do programa entre os produtores familiares tem uma média nacional de 3,35% de todo o país. Quanto aos municípios analisados, a evolução do programa pode ser observada na tabela 3.

Tabela 3 - Evolução do PAA nos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí nos anos de 2010 e 2011.

municípios	Euclides da C. Paulista		Paranavaí	
	2010	2011	2010	2011
Valor total em R\$	38.067,77	487.619, 04	472.424, 79	463. 446, 13
Peso total em Kg	47.714,00	318.926	251. 043, 00	247. 851, 00
Nº de Agricultores	25	120	105	103
Nº de Produtos	6	32	44	48
Nº de associações	1	6	1	1
Nº de entidades	1	11	1	1

Fonte: CONAB Transparência, 2011.

De 2010 para 2011 o programa apresentou crescimento significativo em termos do volume total de recursos, do número de agricultores participantes, da quantidade de produtos entregues e do número de associações participantes no município paulista, enquanto que no paranaense houve uma leve redução tanto em valores, volume entregue e participação de agricultores familiares, acompanhando a tendência estadual referente ao total de recursos (tabela 3).

Em Euclides da Cunha Paulista, o valor total de um ano para outro aumentou em mais de 12 vezes, enquanto que a produção teve um aumento de mais de seis (6) vezes. Os produtores envolvidos eram 25 em 2010, passando para 120 em 2011; quanto as entidades receptoras dos alimentos, era uma em 2010, passando para 11 em 2011. Em Paranavaí, houve uma pequena queda nos valores gastos de 2010 para 2011, acompanhado também de pequena redução da produção entregue e do número de agricultores envolvidos.

Os cultivos que tiveram maior volume entregue por kg para o PAA em 2011 foram, no município paulista, a mandioca, com mais de 143 mil quilos e a abóbora, com pouco mais de 58 mil. No município paranaense, a laranja pera foi o produto com maior produção entregue, totalizando 43,5 mil kg, seguida da mandioca, com pouco mais de 40 mil kg e o milho com uma produção comercializada via PAA de quase 24 mil Kg (CONAB, 2011).

Em seguida, apresentaremos nossos resultados dos trabalhos de campo realizados nos municípios a fim de analisar as informações e, entender a gestão e os resultados do PAA nas localidades. Desde já deixaremos claro que a análise é pautada nos territórios municipais, pois é onde está estruturada a ação do Programa de Aquisição de Alimentos. Todavia, não deixamos de reconhecer que a operacionalização e o funcionamento do programa também se valem de uma rede, tanto social, como de malhas viárias, constituindo e ajudando a moldar as ações do programa, portanto, nossa escala espacial de análise é a local.

3. O PAA e a análise comparada entre duas localidades: suas redes econômicas e sociais

A terceira e, última parte do trabalho, é dedicada à análise empírica dos efeitos e resultados do PAA nos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí. Para tanto, apresentamos os resultados das visitas realizadas aos municípios e as entrevistas que realizamos junto aos agricultores familiares que participaram do programa em 2011 (ano base da pesquisa), assim como das associações dos produtores por meio de seus presidentes, dos técnicos agrícolas estaduais e municipais que, de alguma maneira estão envolvidos com o programa e dos representantes das entidades que recebem os alimentos.

O resultado de todo esse material coletado será exposto em forma de tabelas, quadros e, principalmente gráficos, sempre que possível comparando os dois municípios analisados.

Finalizamos esse último capítulo com algumas reflexões no que se refere ao mercado institucional que o programa construiu nas municipalidades à luz do que foi levantado e debatido a respeito do chamado “desenvolvimento territorial”, para que possamos afirmar qual seria o enfoque do programa.

3.1. Análise de dados levantados junto aos produtores rurais participantes do PAA nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR

Como parte da proposta de pesquisa, a realização de trabalhos de campo nos municípios se posta como parte fundamental para o alcance dos objetivos, legitimando, ou não, os questionamentos e inquietações que tínhamos no início da pesquisa, tais como: quais são os resultados do programa nos municípios? Até que ponto o distinto processo de ocupação e formação dos municípios contribui para resultados diferentes de um mesmo programa? Qual é o peso das organizações locais, como: prefeitura municipal, órgãos de assessoria (como a Casa da Agricultura e a EMATER) e associações de produtores no resultado do programa em âmbito local?

Para tanto, foram realizados seis trabalhos de campo no total, sendo três em cada município. Foi elaborado um questionário utilizado nas entrevistas realizadas com 34 produtores rurais dos 223 que participaram do PAA no ano de 2011 nos dois municípios, ou 15,2% do total. Em Euclides da Cunha Paulista, no ano de 2011, participaram do programa um total de 120 produtores rurais assentados, destes, entrevistamos 17, ou 14,2%. Já em Paranavaí para o mesmo ano (2011) participaram 103 produtores rurais convencionais, dos quais entrevistamos 17 no total, ou 16,5%.

As entrevistas foram realizadas nos dias 29 de março de 2012 em Euclides da Cunha Paulista e 24 de março de 2012 em Paranavaí (questionário no apêndice D).

Além dos produtores, foram entrevistados os presidentes das associações (entidades proponentes). Das sete (7) associações que participaram do programa em 2011 nos dois municípios, seis (6) eram de Euclides da Cunha Paulista e uma de Paranavaí. Desse total, entrevistamos três (3) no município paulista, além da única associação que participou do programa em Paranavaí.

Também entrevistamos servidores estaduais do Instituto de Terras de São Paulo (ITESP) no município paulista e servidores ligados à Secretaria de Agricultura no município paranaense; as entidades receptoras dos alimentos, sendo entrevistadas oito (8) entidades no total, sendo quatro em cada município, além de pessoas que receberam, via entidades, os alimentos oriundos do PAA.

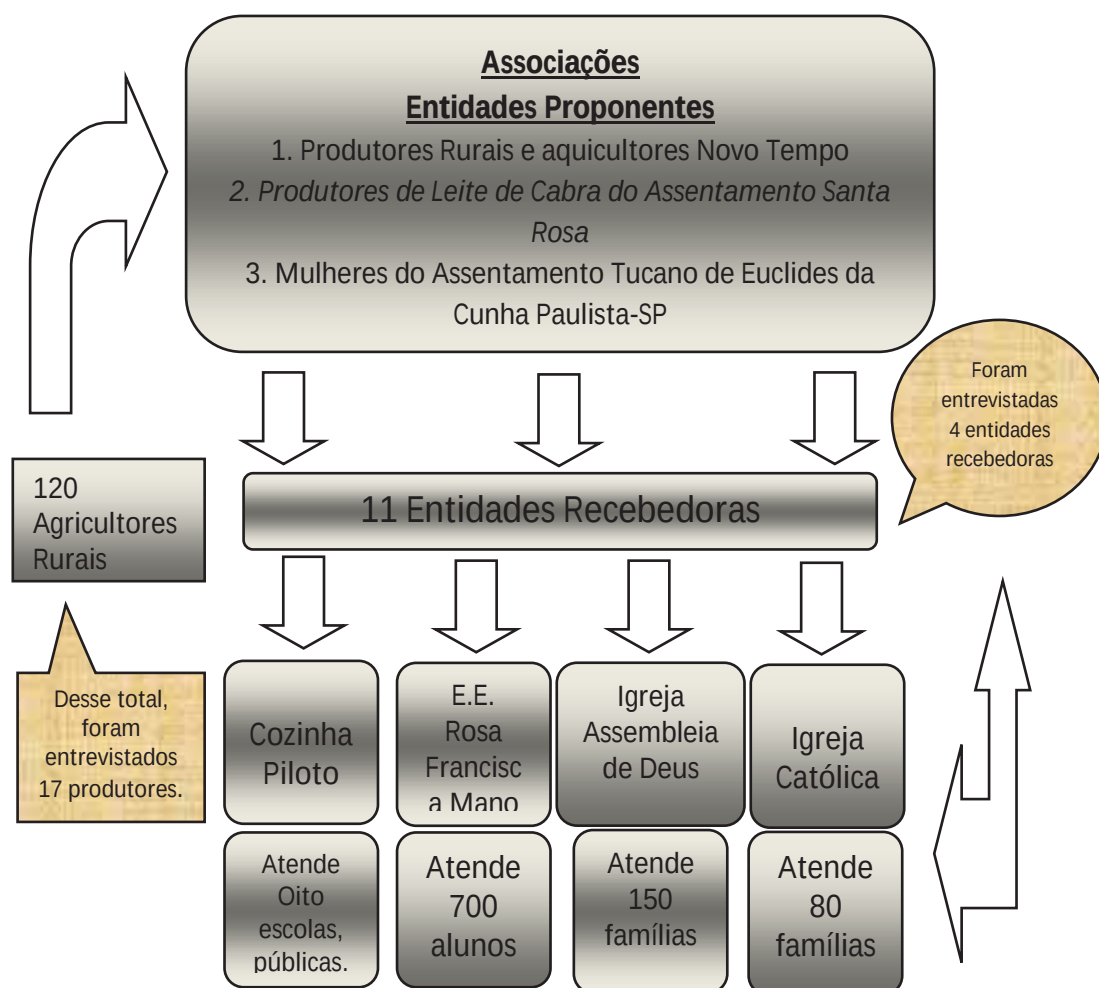
A escolha em entrevistar essas instituições e também os produtores rurais se deve à necessidade de levantarmos informações referentes ao circuito local que o programa necessita para seu funcionamento. Acreditamos que dessa maneira nossa análise contribua com informações de diferentes sujeitos e atores considerados por nós fundamentais para a realização da pesquisa entender o PAA nos municípios pesquisados.

Dividimos a apresentação dos resultados em seis partes, quais sejam: a) identificação do produtor participante do programa e identificação da propriedade; b) utilização da terra (o que é cultivado, meios de produção, canais de comercialização, técnicas de cultivos etc.) e a condição socioeconômica desse produtor; c) opiniões dos agricultores e informações quanto à produção direcionada ao programa; d) entrevistas com os presidentes das associações de ambos os municípios; e) o funcionamento ou não das instituições locais no auxílio à operacionalização do programa no município, a visão dos servidores municipais e estaduais que auxiliam na gestão do programa; e, por fim, f) como as entidades que recebem os alimentos por meio do programa avaliam seu funcionamento.

Pretendemos apresentar um painel do PAA em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí na tentativa de interpretar sua rede de atuação na escala analítica local (o município), não esquecendo que a gestão do programa se dá nas escalas administrativas do governo federal e municipal, com destaque para o primeiro.

Antes de entrarmos mais diretamente nos dados obtidos nos trabalhos de campo, apresentaremos um organograma de funcionamento do PAA nos municípios. Começaremos pelo município paulista, como se observa no fluxograma 1.

Fluxograma 1 - Funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos em Euclides da Cunha Paulista-SP, em 2011.



Fonte: CONAB, 2012 e Trabalho de campo realizado pelo autor.

Em Euclides da Cunha Paulista, o programa contou no ano de 2011, com 120 produtores rurais assentados, vinculados a seis associações (das quais três entrevistamos seu presidente), atendendo 11 entidades (em quatro delas entrevistamos seus representantes). A manutenção dessas associações se dá por meio de pagamento de taxas mensais cobradas junto aos agricultores, variando de 15 a 30 reais. A escolha dos agricultores que participam do programa no município foi por meio de convite feito pelos presidentes das associações.

No início, muitos produtores ficaram receosos em participar do programa, daí decorre o baixo número de agricultores assentados que participaram do PAA no ano de 2010. Conforme o programa foi se desenvolvendo e os agricultores percebendo seus benefícios, esse número chegou a 120 no ano de 2011 (tabela 3). Atualmente, a adesão de novos agricultores ao programa está condicionada ao aumento da demanda de alimentos por parte das entidades receptoras dos alimentos.

A logística para colocar em prática o transporte dos alimentos em Euclides da Cunha Paulista apresenta um funcionamento diferente, dependendo da associação em que o produtor está vinculado, por exemplo: os produtores rurais assentados associados à “Associação dos Produtores Rurais e Aquicultores Novo Tempo” e da “Associação de Mulheres do Assentamento Tucano de Euclides da Cunha Paulista” contam com o apoio da prefeitura, por meio de um acordo, para que os assentados levem seus produtos destinados ao programa na área comunitária²⁶ do assentamento Tucano (figura 7, p. 125) e de lá, um caminhão cedido pela prefeitura, transporte os alimentos a cada uma das entidades receptoras²⁷.

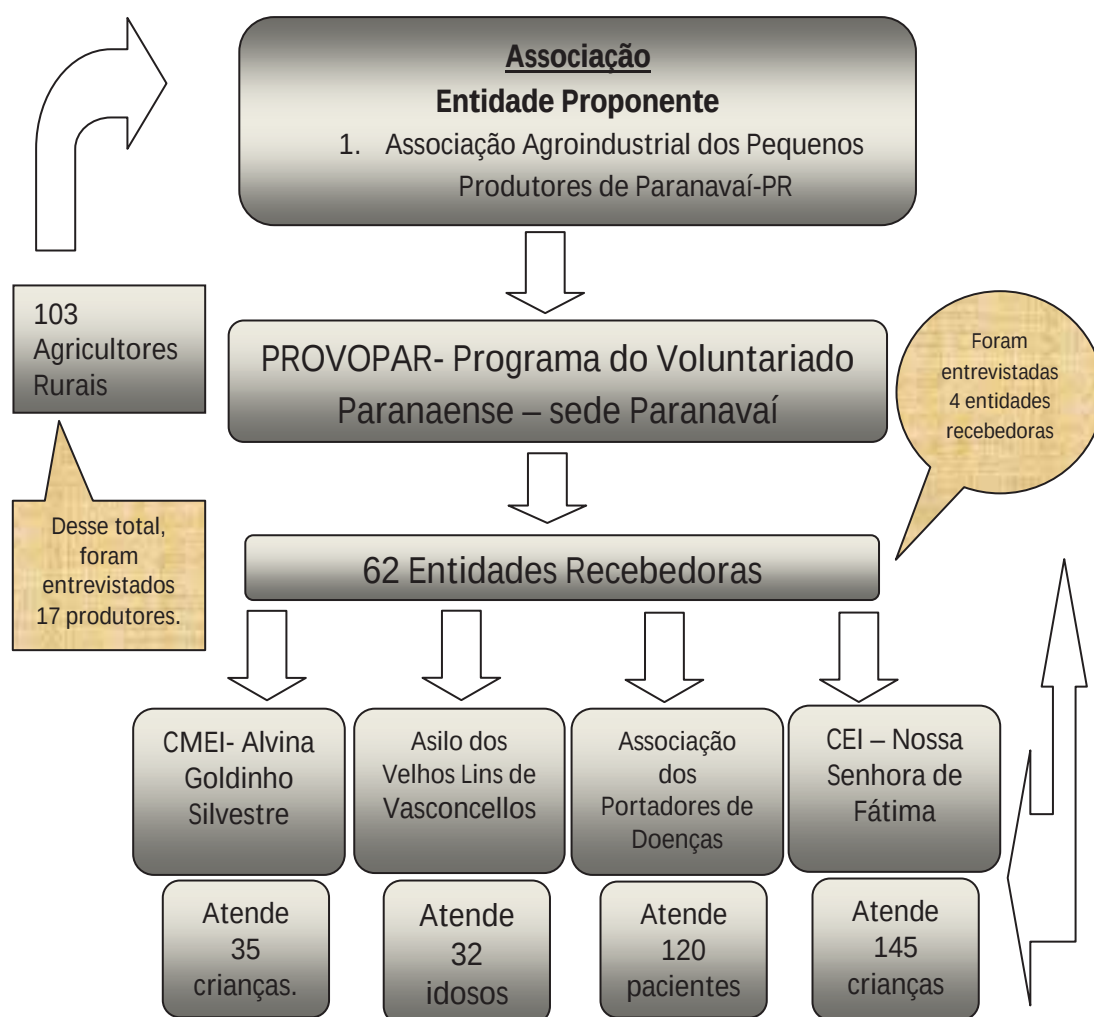
Já os agricultores da “Associação Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa” não contam com a parceria, ficando cada produtor responsável em levar sua quantia semanal de alimentos diretamente às entidades.

Em Paranavaí, o funcionamento do programa é realizado de acordo com o fluxograma 2.

²⁶ Ver a área comunitária na figura 7, página 125.

²⁷ No caso desta associação, esses alimentos são levados à Igreja Assembleia de Deus de Euclides da Cunha e à cozinha piloto do município. Fonte: trabalho de campo realizado pelo autor em 28 de novembro de 2011.

Fluxograma 2 - Funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos em Paranavaí-PR, em 2011.



Fonte: CONAB, 2012 e Trabalho de campo realizado pelo autor (2012).

Em Paranavaí, no ano de 2011, participaram do programa 103 produtores rurais convencionais - produtores que adquiriram suas propriedades sem passar pelo processo de reforma agrária - ligados a uma única associação denominada “Associação Agroindustrial dos Pequenos Produtores de Paranavaí”, atendendo por meio do PAA um total de 62 entidades da rede socioassistencial.

Assim como nas associações de Euclides da Cunha Paulista, a manutenção da associação se dá por meio de pagamento de taxa mensal cobrada junto aos agricultores, no valor de 40 reais. A escolha dos agricultores que participam do programa foi por meio de convite feito pelo presidente da associação.

Como em Euclides da Cunha Paulista, a adesão de novos agricultores ao programa está condicionada a maior demanda de alimentos por parte das entidades recebedoras dos alimentos.

Em comparação com Euclides da Cunha Paulista, há duas diferenças fundamentais: a primeira, que não há nenhum tipo de acordo com a prefeitura, sendo que todos os alimentos são entregues diretamente pelos próprios produtores; a segunda, diferentemente de Euclides da Cunha Paulista, em Paranaíba todos os produtores rurais realizam a entrega dos alimentos diretamente na PROVOPAR²⁸ (Programa do Voluntariado Paranaense) e de lá as entidades retiram a parte que lhes cabe, ou seja, entre a associação dos produtores e as entidades receptoras há uma fundação filantrópica, controlada pela então primeira dama do município de Paranaíba, em que todos os alimentos são reunidos, organizados e, posteriormente, distribuídos aos representantes das entidades.

É nessa fundação filantrópica, por exemplo, que é feita a separação dos alimentos e a entrega às entidades. Lá também é realizada a contabilidade dos produtores envolvidos no programa e a entrega da nota fiscal, serviço esse prestado por funcionários ligados à Secretaria de Agricultura de Paranaíba.

Outra diferença apresentada entre os municípios, que entendemos ser importante para o trabalho, diz respeito às entidades que receberam os produtos em cada município no ano de 2011. Enquanto em Euclides da Cunha Paulista, das onze (11) entidades que receberam os alimentos, dez (10) eram instituições religiosas mais a prefeitura do município; em Paranaíba, das sessenta e duas (62) instituições que receberam os alimentos do programa para o mesmo ano, 37 eram escolas do ensino básico²⁹ e o restante direcionados para orfanatos, asilos, abrigos e/ou albergues e hospitais.

Dessa forma, entendemos que há uma tendência no município paulista de um atendimento mais voltado à distribuição de alimentos via entidades religiosas e suas diversas formas e maneiras de realizar a caridade. Já no município paranaense, quando essas entidades religiosas recebem os alimentos, estes na maioria das vezes são direcionados a setores responsáveis por algum tipo de serviço de interesse social como escolas, orfanatos, hospitais e asilos.

3.2. Identificação do Produtor e da propriedade

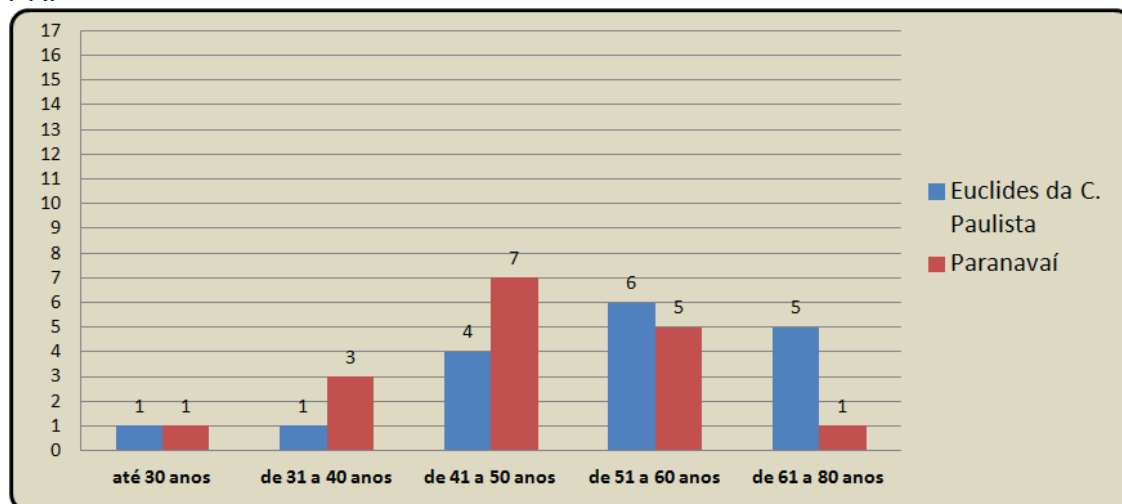
Dos produtores rurais envolvidos no PAA e entrevistados em pesquisa de campo, procuramos estabelecer correlações para que pudéssemos, a partir daí,

²⁸ O PROVOPAR – Programa do Voluntariado Paranaense, realiza trabalhos voltados à assistência social. Fonte: < <http://www.provoparestadual.org.br/>>

²⁹ O ensino básico no país corresponde ao ensino infantil, fundamental e médio. Fonte: MEC <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=358>

delinear um perfil desses produtores. No gráfico 11 podemos observar qual é a faixa etária dos produtores rurais entrevistados.

Gráfico 11 – Faixa etária dos Produtores Rurais entrevistados e que participaram do PAA no ano de 2011 nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR.

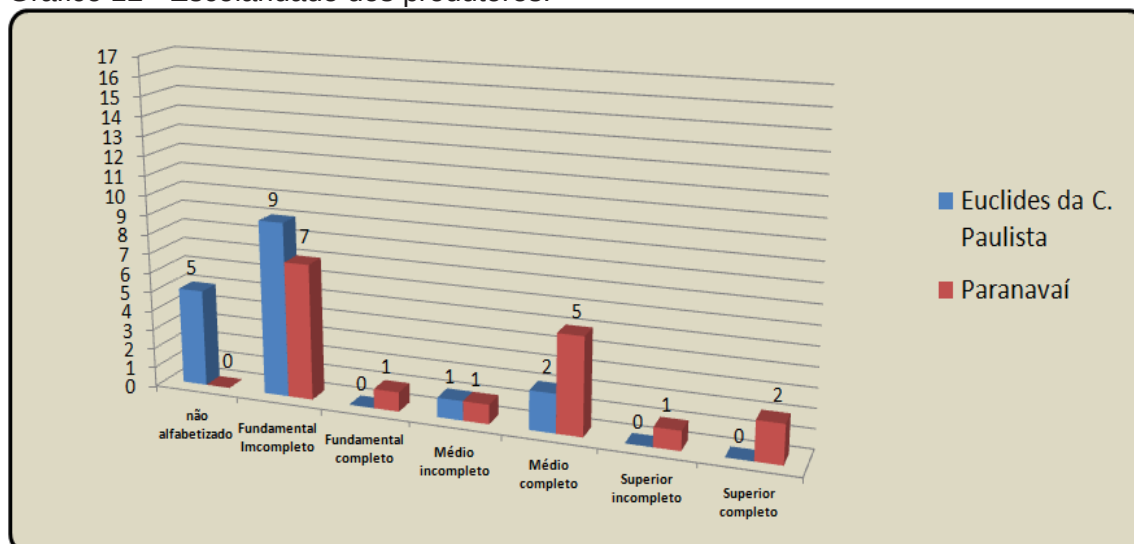


Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

No município paulista, a maioria (6) dos produtores entrevistados tem entre 51 e 60 anos, já em Paranavaí (7) a maioria tinha entre 41 e 50 anos de idade.

Com relação à escolaridade desses produtores, a maioria tem o ensino fundamental incompleto, como se verifica no gráfico 12.

Gráfico 12 - Escolaridade dos produtores.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

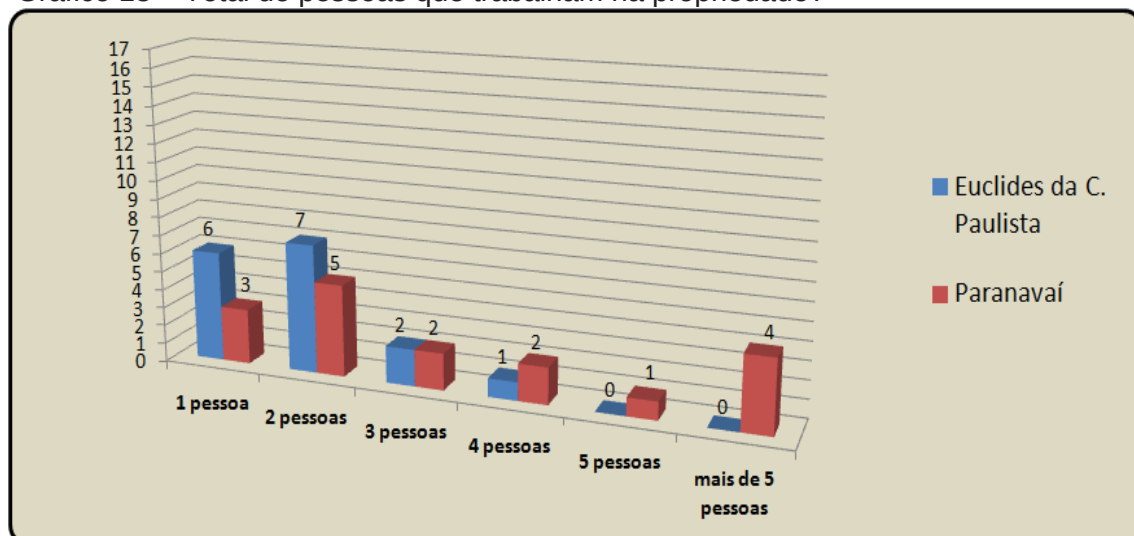
Em Euclides da Cunha Paulista, nove (9), representando 52% dos produtores, tem o ensino fundamental incompleto e cinco (29%) se declararam não alfabetizados.

Em Paranavaí, sete (7), representando 41%, tem o ensino fundamental incompleto, nenhum produtor entrevistado se declarou não alfabetizado, sendo que cinco (5) agricultores têm o ensino médio completo, um (1) o ensino superior incompleto e outros dois (2) tem o ensino superior completo.

Como já foi mencionado, em Euclides da Cunha Paulista todos os produtores participantes do programa são assentados, sejam assentamentos do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou do ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo). Assim todos os entrevistados residem no lote; já em Paranavaí treze (13) ou 76% dos produtores são proprietários, outros três (3) são arrendatários e um (1) é tanto proprietário como também arrendatário. Do total (17), dez (10) ou 58% disseram que residem na cidade e outros sete (7), representando 42%, residem na propriedade rural.

Quanto ao número de pessoas que trabalham no estabelecimento, em ambos os municípios há, na maioria dos casos, uma ou duas pessoas, como pode ser observado no gráfico 13, sendo que todos são membros da família.

Gráfico 13 – Total de pessoas que trabalham na propriedade?



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Quanto aos membros da família que trabalham fora da propriedade, em Euclides da Cunha Paulista foram três (3) ou 17,6% dos entrevistados que disseram que uma pessoa trabalha fora do lote; três produtores (17,6%) disseram ter dois membros da família que trabalharam fora da propriedade; e onze assentados rurais, representando 64%, disseram que não há ninguém trabalhando fora do lote.

Já em Paranavaí, seis ou 35% dos produtores disseram que um membro da família trabalha fora da propriedade; já outros dez produtores, representando 58%, informaram que nenhum membro da família trabalha fora da propriedade.

Quando perguntados sobre a profissão de seus pais, os dezessete (100%) entrevistados de Euclides da Cunha Paulista afirmaram que eram produtores rurais; já em Paranavaí, quinze (15), representando 88%, afirmaram que seus pais eram agricultores. A respeito do tempo em que são agricultores, em Euclides da Cunha Paulista, três (3) ou 17% dos agricultores responderam que a vida toda; seis (6), ou 35%, que são agricultores há mais de 20 anos; dois (2), que representam 11%, afirmaram ser agricultores há pelo menos 30 anos; e um (1), ou 5%, afirmou que desenvolve a profissão há mais de 50 anos.

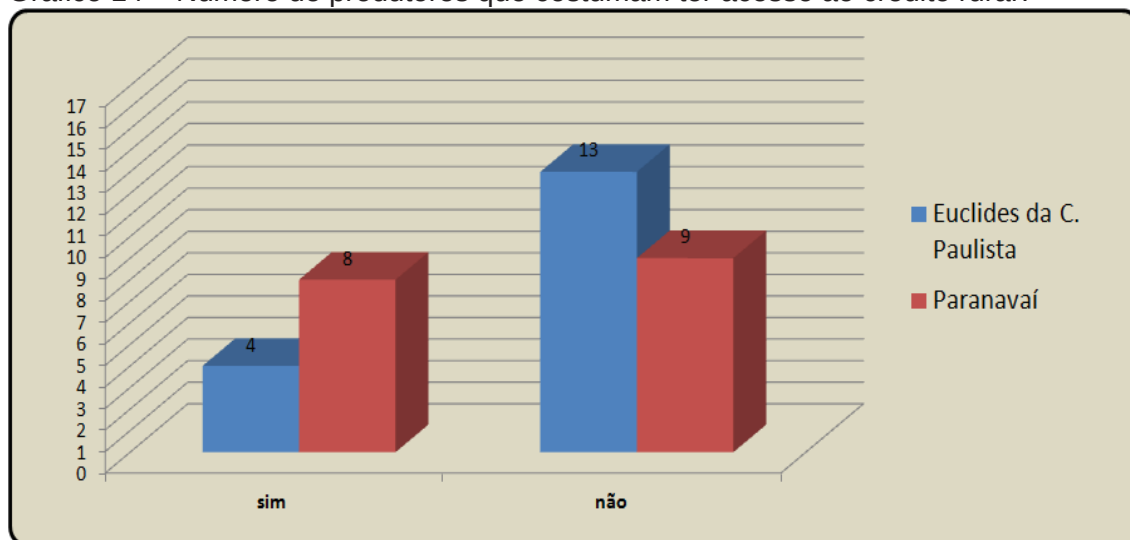
Em Paranavaí, a maior parte dos produtores, representando 47%, são agricultores há 20 anos; cinco (5) agricultores ou 35% afirmaram que sempre trabalham com a agricultura; dois (2) ou 11,7% disseram ser há mais de 20 anos e um (1) há mais de 50 anos.

Com relação à forma pela qual cada agricultor teve acesso ao lote, em Euclides da Cunha Paulista, todos afirmaram que eram acampados e que participavam de movimentos sociais de luta pela terra; em Paranavaí, onze (11), representando 70%, afirmaram que obtiveram a propriedade através de compra, dois (2) ou 11,7% via herança, três (3) ou 17,6% de outra maneira que não as elencadas no questionário e três (3) produtores afirmaram ter adquirido a propriedade via Banco da Terra³⁰.

Quanto ao acesso aos empréstimos para financiar a produção, os assentados de Euclides da Cunha Paulista, em sua maioria, não utilizam esse mecanismo financeiro, entretanto dentre os agricultores entrevistados, a maioria, mais de 60% estavam inadimplente por conta de empréstimos realizados junto ao Banco do Brasil. Já em Paranavaí, 47% utilizam empréstimos com frequência e 52% não utilizam.

³⁰ Em Paranavaí, por não haver assentamentos da reforma agrária, e sim proprietários que estão pagando suas terras, não há uma identificação por parte desses produtores enquanto assentados. Muito pelo contrário, percebemos que a definição “assentado” no município paranaense é entendida de maneira pejorativa, como um produtor de segundo escalão, bem diferente de Euclides da Cunha Paulista, onde os assentados fazem questão de explicar e detalhar como foi o processo de obtenção de seus lotes.

Gráfico 14 – Número de produtores que costumam ter acesso ao credito rural?



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor.

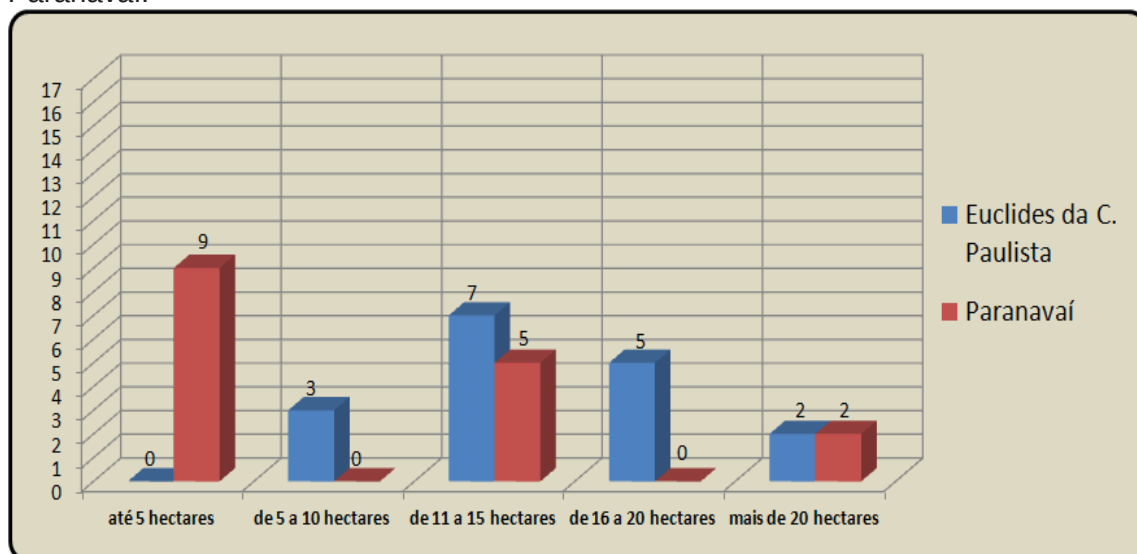
Com relação à localização das propriedades e dos lotes, perguntamos qual a distância em relação à sede do município e o tamanho do lote.

Em Euclides da Cunha Paulista, sete (7), representando 41% dos agricultores, tem seus lotes entre 3 e 5 km de distância; seis (6), representando 35%, seus lotes ficam entre 6 e 10 km; já para (4) agricultores ou 23,5% agricultores o lote fica localizado a uma distância de mais de 20 Km da sede municipal.

Em Paranavaí, cinco (5) agricultores ou 29,4% dos entrevistados têm suas propriedades até 3 km; cinco (5) agricultores de 3 a 5 km; seis (6) 35,3% a 10 km; outros sete (7) 41,1% agricultores a mais de 20 km de distância da sede do município.

Já a respeito do tamanho dos lotes, pode se observar a distribuição dos entrevistados nos dois municípios no gráfico 15.

Gráfico 15 - Área total do lote/ propriedade em Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

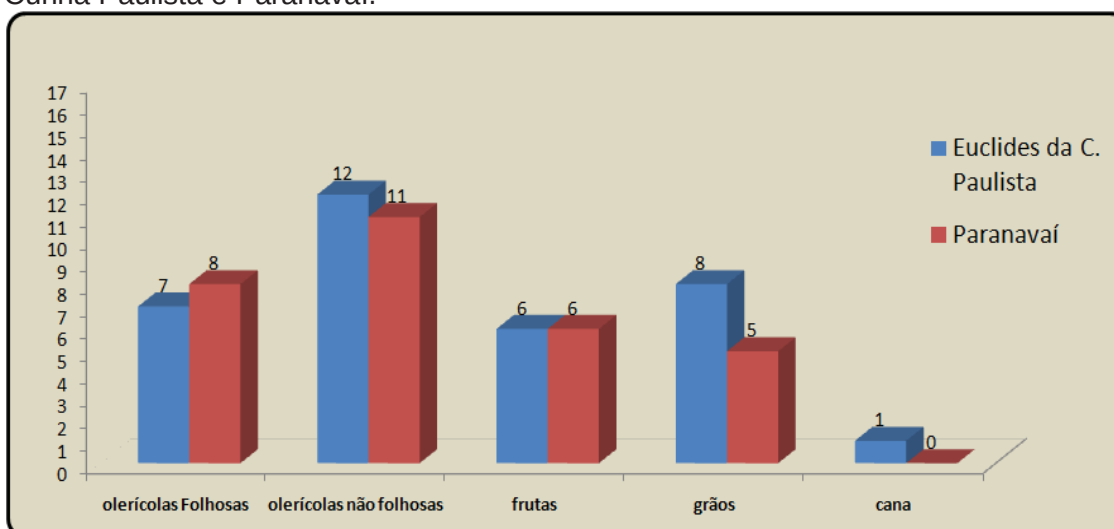
A maioria dos agricultores assentados de Euclides da Cunha Paulista tem lotes com tamanho que varia entre 11 e 20 hectares, enquanto que em Paranavaí a maioria dos entrevistados possuem propriedades de até cinco (5) hectares.

O dado que mais difere de um município a outro nesta identificação do produtor é, sem dúvida, a maneira como adquiriram a propriedade. No caso de Euclides da Cunha Paulista, como já mencionados, todos são assentados, portanto foram acampados; em Paranavaí a maioria adquiriu a propriedade por meio da compra.

3.2.1. A utilização das terras e a condição socioeconômica dos produtores rurais

Neste item trataremos da utilização das terras sua condição socioeconômica dos produtores. Para os dois municípios, o cultivo agrícola entre os entrevistados pode ser observado no gráfico 16.

Gráfico 16 - Produção agrícola nos lotes/propriedades pesquisados em Euclides da Cunha Paulista e Paranaíba.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

A produção agrícola não difere muito entre os municípios, já que a maior parte dos produtores entrevistados cultiva legumes e raízes (olerícolas não folhosas), com destaque para a mandioca. Dos doze (12) agricultores que cultivam legumes e raízes em ambos os municípios, onze (11) agricultores responderam que cultivam a mandioca em suas propriedades: em Paranaíba, dos onze (11) agricultores ou 64,7% que cultivam legumes e raízes, oito (8) ou 47% dos agricultores cultivam a mandioca.

Outros legumes e raízes cultivados em Euclides da Cunha Paulista são, quiabo, abóbora, batata doce, berinjela e pimentão. Em Paranaíba não houve essa diversificação dentre os legumes e raízes, pois no município paranaense, os agricultores que participam do PAA cultivam quiabo, jiló, abóbora e vagem.

Já nas folhas, a produção em ambos os municípios é bastante diversa, sendo cultivados alface, couve, almeirão, salsa, cheiro verde e rúcula. Com relação aos grãos, são basicamente, o milho em Euclides da Cunha Paulista e Paranaíba e o café também no município paranaense. As frutas cultivadas no município de Euclides da Cunha Paulista são: abacaxi, manga, goiaba, acerola, melancia, graviola e banana. Em Paranaíba, a produção de frutas é menos diversa, concentrando-se nos cultivos da laranja, principalmente, limão, mexerica, melancia e abacate. Por fim, um (1) produtor em Euclides da Cunha Paulista cultiva cana-de-açúcar.



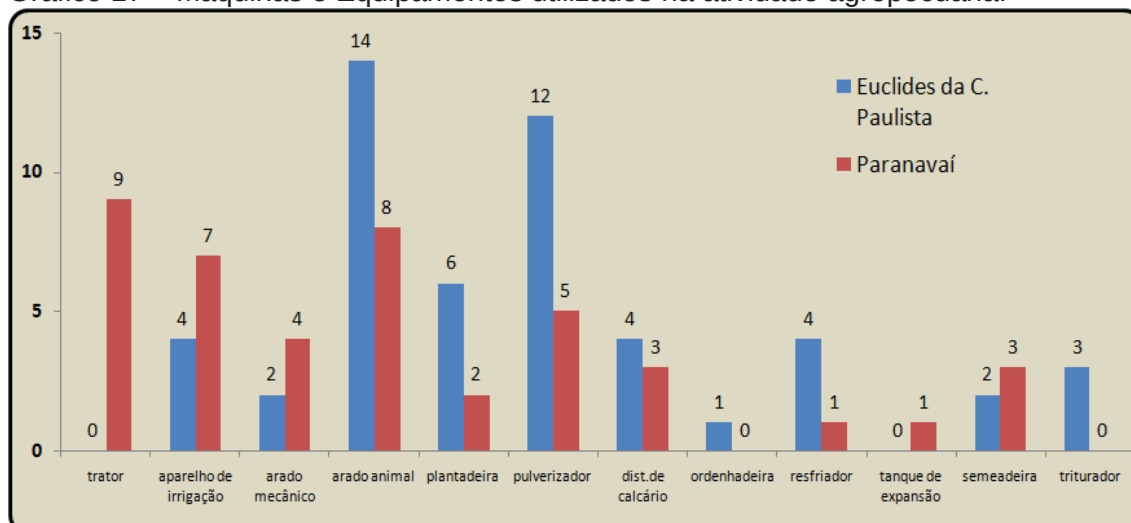
Figura 2 – Horta cultivada pelos produtores rurais assentados em Euclides da Cunha Paulista.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 24/04/2012.

Há atividade pecuária em alguns lotes, principalmente para a produção leiteira no município paulista. Dos dezessete (17) produtores entrevistados em Euclides da Cunha Paulista, treze (13) representando 76%, disseram ter área para pastagem em seus lotes, sendo que doze destes (12), representando 70% do total, a utilizam para a pecuária leiteira.

Em Paranavaí, seis (6) agricultores ou 35% têm área de pastagem e quatro destes (4) agricultores 23% do total utilizam para a pecuária leiteira, sendo que um (1) agricultor entrevistado cria bovinos de corte e outro tem tanto a pecuária leiteira como a de corte. Para a realização dessa produção agropecuária, os agricultores entrevistados contam com as máquinas e equipamentos discriminados no gráfico 17.

Gráfico 17 – Máquinas e Equipamentos utilizados na atividade agropecuária.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

De todos os meios de produção citados, o que mais aparece entre os produtores entrevistados em Euclides da Cunha Paulista é o arado animal, seguido do pulverizador, em Paranaíba, o trator, seguido do arado animal são os equipamentos mais presente. A imagem a seguir trata-se de um registro fotográfico tirado numa propriedade rural de Paranaíba, cujo proprietário entrega parte de seus produtos ao PAA.



Figura 3 - Irrigação combinada ao cultivo misto no sistema hidropônico, no adubo e na palha do arroz queimada, Paranaíba-PR³¹.

Fonte: Trabalho de Campo realizado pelo autor em 24/04/012.

³¹ Grande produção hidropônica com estufa no município de Paranaíba. Parte da produção é direcionada ao PAA.

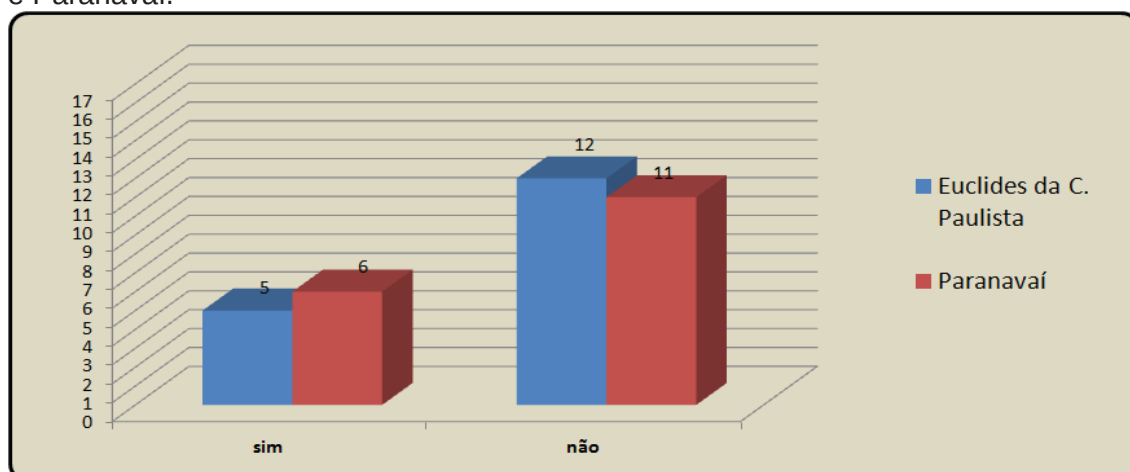
São 53 máquinas e equipamentos no município paranaense, o que dá uma média de 3,12 aparelhos ou maquinários por agricultor; já em Euclides da Cunha Paulista, a média é de 2,47. Juntando os dois municípios, a média geral de aparelhos e/ou maquinário por produtor fica em 2,79.

Outras diferenças entre os municípios no que tange ao total de máquinas e equipamentos, podem ser destacados, como por exemplo, dos arados animais, 22 no total, sendo a maioria (14) pertencente aos agricultores do município paulista, enquanto que do total de 11 dos aparelhos de irrigação, sete (7) estão no município paranaense. Dos resfriadores de leite de Euclides da Cunha Paulista, quatro (4) no total, são todos comunitários, e o único de Paranavaí é de propriedade privada. E, por fim, todos os nove tratores são de propriedades dos agricultores paranaenses, sendo três alugados para outros produtores.

Dos 17 agricultores assentados de Euclides da Cunha Paulista, oito (8) agricultores não recebiam nenhum tipo de assistência técnica. Dos (9) agricultores que contavam com algum tipo de assistência técnica, seis (6) agricultores (35%), o total era realizado pelo ITESP ou do INCRA; quatro (4) agricultores (23,%) recebiam da CATI/Casa da Agricultura.

Em Paranavaí, cinco (5) agricultores (29%) dos produtores disseram não receberem assistência técnica. Dentre os que recebiam assistência, que totalizavam (12) ou 70,5%, oito (8) ou 47% do total recebiam assistência técnica por meio da EMATER-PR, quatro (4) ou 23% produtores disseram pagar pelo serviço e dois (2) ou 11% recebiam assistência técnica da associação de produtores rurais. Com relação ao uso de agrotóxicos em suas produções, obtivemos as seguintes informações discriminadas no gráfico 18.

Gráfico 18 - Uso de agrotóxicos na produção agrícola em Euclides da Cunha Paulista e Paranaíba.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

A utilização ou não de agrotóxicos na produção é bem semelhante em ambos os municípios. Em Euclides da Cunha Paulista, doze (12) agricultores ou 70% disseram não fazer nenhum uso, enquanto que em Paranaíba foram onze (11) agricultores 64%. Perguntados se eles achavam possível o cultivo sem o uso de agrotóxicos, dezesseis (16) agricultores 94% dos 17 produtores rurais entrevistados em Euclides da Cunha Paulista disseram que sim, enquanto que doze (12) agricultores 70% em Paranaíba achavam não ser possível produzir sem a utilização de agrotóxicos.

Vale ressaltar que produtos entregues ao programa com selo de certificação orgânica, ou seja, sem o uso de agrotóxicos, podem ter um acréscimo de no mínimo 30 e no máximo 50% do valor pago. Entretanto a necessidade de certificação acaba fazendo com que produtores que praticam uma agricultura livre de agrotóxicos não se beneficiem desse acréscimo nos valores dos produtos.

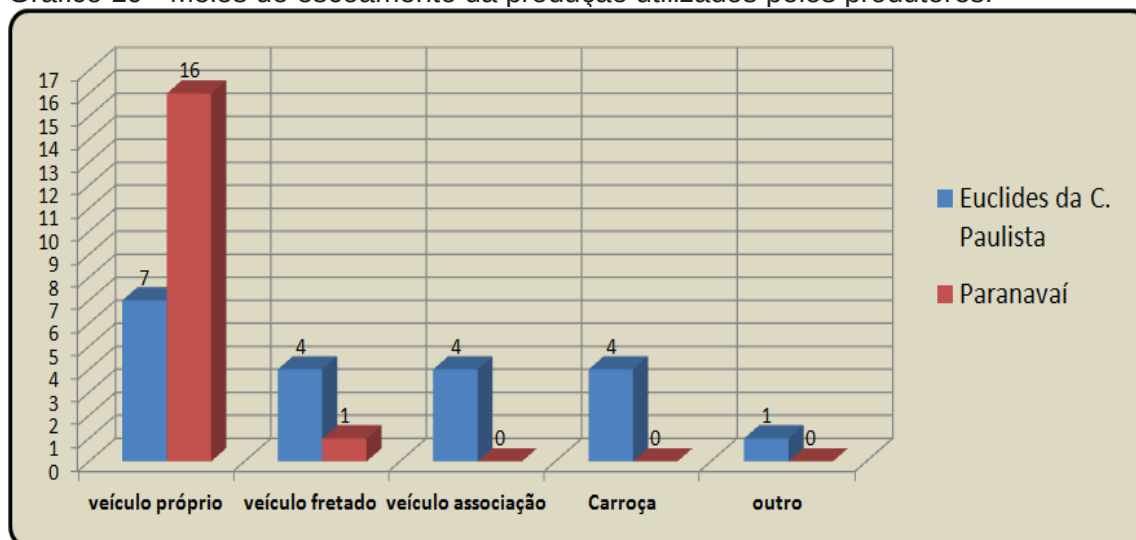
O escoamento da produção dos agricultores é realizado basicamente por meio de veículos próprios. Nos trabalhos de campo realizados nos dois municípios percebemos que os agricultores de Paranaíba têm veículos próprios mais novos e apropriados para o escoamento de produtos agrícolas (gráfico 19).



Figura 4 - Produtor rural com seu veículo utilizado para o escoamento da produção em Paranavaí - PR.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 24/04/2012.

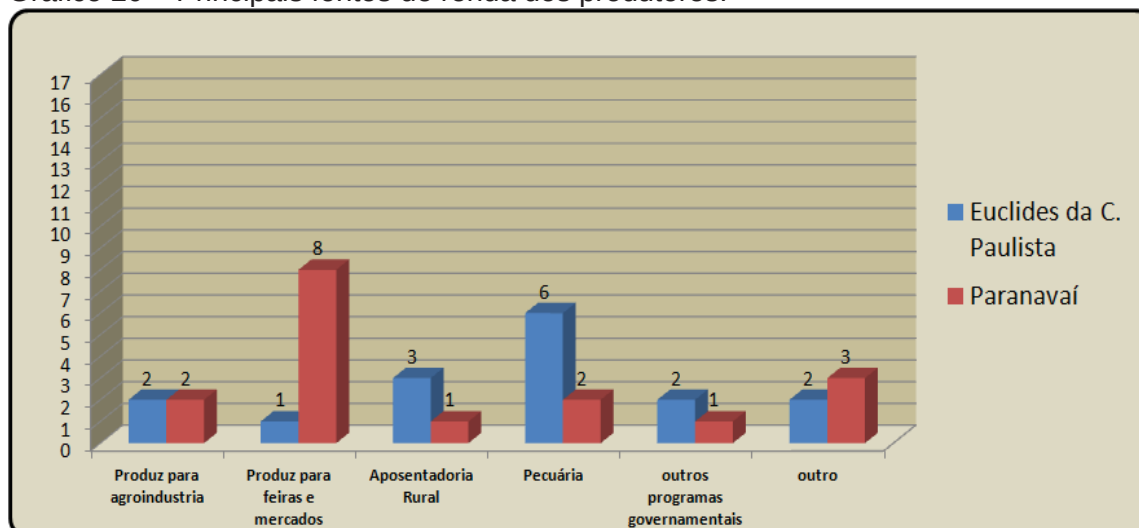
Gráfico 19 - Meios de escoamento da produção utilizados pelos produtores.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Em Euclides da Cunha Paulista, o escoamento da produção agrícola entre os agricultores entrevistados é, em sua maioria, realizado por carros, entretanto, veículos fretados e/ou alugados pela associação e as tradicionais carroças são utilizados. Em Paranavaí o escoamento é basicamente realizado por meio de veículos próprios, já que mais de 90% dos agricultores entrevistados realiza essa forma de escoamento. No gráfico (20) é possível visualizar quais as fontes de renda.

Gráfico 20 – Principais fontes de renda dos produtores.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

No município paulista, para seis (6) ou 35% dos produtores a principal fonte de renda é a pecuária leiteira. A aposentadoria rural³², a venda de seus produtos a agroindústrias e outros programas governamentais como o PNAE, por exemplo, também são fontes de renda para esses agricultores assentados de Euclides da Cunha Paulista. Em Paranaíba, oito (8) ou 47% tem nas feiras e mercados (varejos) a principal fonte de suas rendas.

Em média, como já dito anteriormente, esses agricultores trabalham sozinhos, ou com mais uma ou duas pessoas que geralmente são da própria família, entretanto, quando perguntamos se costumavam contratar trabalhadores temporários ou permanentes para a produção agropecuária, os números foram exatamente os mesmos para ambos os municípios.

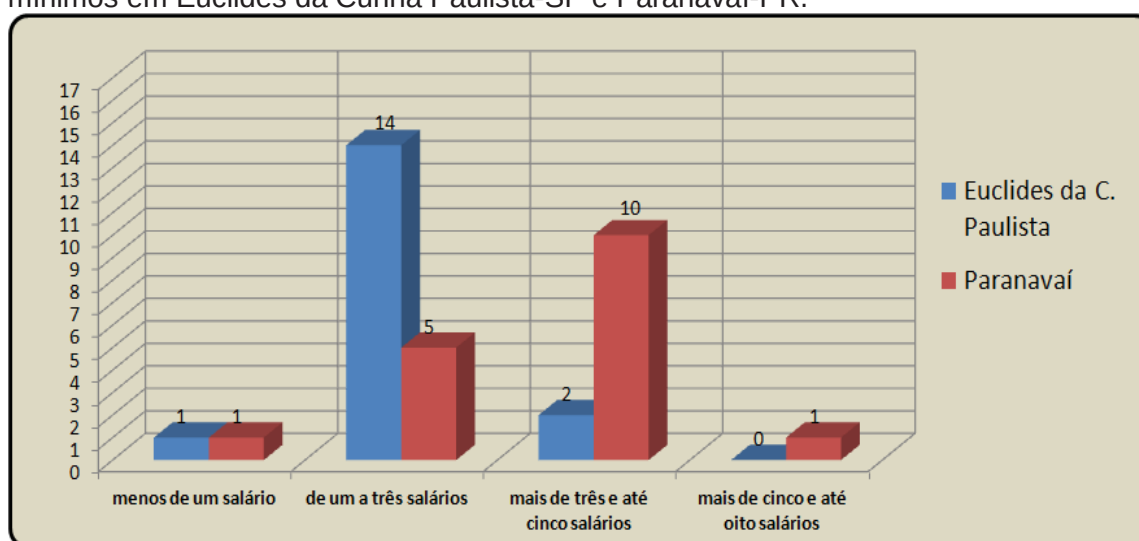
Tanto em Euclides da Cunha Paulista como em Paranaíba apenas cinco (5) agricultores dos 17 entrevistados em cada município empregam trabalhadores temporários, principalmente em época de colheita, ou seja, 29% do total dos entrevistados. Outro questionamento que realizamos aos agricultores e as respostas foram iguais em ambos os municípios diz respeito à produção para o próprio consumo. Os 34 agricultores responderam que consomem diariamente seus produtos, entretanto, muitos dos produtores que participam do programa em Euclides da Cunha Paulista não mantinham nenhuma atividade agrícola em seus lotes, começando a produzir e a consumir o excedente a partir do momento que passaram a participar do programa.

³² Aqui cabe uma observação: quando perguntamos aos produtores rurais, de ambos os municípios, quais eram suas fontes de renda, o enfoque da questão foi voltada para toda e qualquer forma de obtenção de renda, e não somente a renda por meio da atividade agropecuária, por essa razão a aposentadoria rural consta como fonte de renda.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores para a comercialização de seus produtos, no município paulista e também no paranaense, a dificuldade de acesso a linhas de crédito foi apontado por seis (6) ou 35% do total dos produtores rurais de cada um dos municípios. Já no município paulista outros seis (6) produtores destacaram a falta de equipamentos para a produção. O clima também foi apontado como um fator que às vezes dificulta a produção agrícola.

Em relação à renda monetária total³³ dos agricultores, e as diferenças entre os municípios foram significativas.

Gráfico 21 - Rendimento familiar mensal dos produtores entrevistados, em salários mínimos em Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranaíba-PR.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Em Euclides da Cunha Paulista, quatorze (14), representando 82% dos produtores rurais, possuem rendimento médio mensal de um a três salários mínimos³⁴, dois (2) produtores 11% possuíam uma renda mensal de mais de três e até cinco salários; e um (1) produtor possuía renda mensal de menos de um salário mínimo.

No município paranaense, a maioria dos produtores entrevistados (dez 10 ou 58%), possuía uma renda de mais três e até cinco salários mínimos mensais. Outros cinco (5) produtores ou 29% tinham uma renda de um até três salários mínimos; um (1) possuía renda de menos de 1 salário mínimo; e também um (1) produtor afirmou

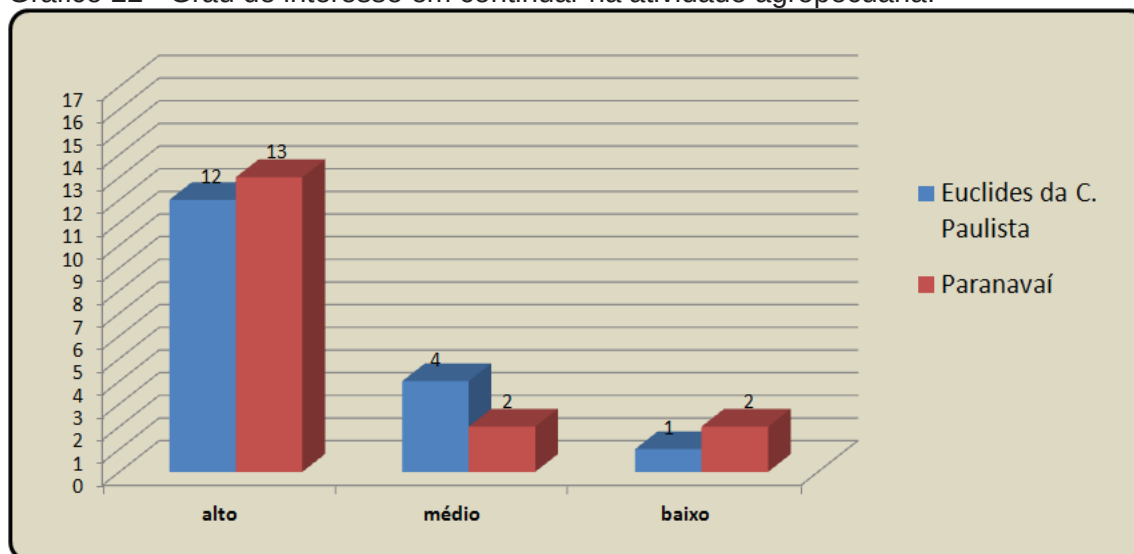
³³ Quanto a renda dos agricultores, estamos referindo a renda monetária total e não renda bruta total, ou seja, qual seria o montante monetário que cada agricultor obtém por mês, seja essa obtenção auferida por meio de atividades agrícolas, ou não. Entendemos que a renda bruta total de produtores rurais envolveria outras dimensões, como por exemplo, o autoconsumo, economia com gastos com água e eletricidade que em propriedades rurais é mais baixa se comparada com o urbano. Nesta perspectiva o PAA pode ser considerado um elemento que fortalece tanto a renda monetária total (produção vendida) quanto a renda bruta total (produção vendida mais auto-consumo).

³⁴ Salário mínimo no período era de R\$ 622,79.

ter uma renda entre cinco até oito salários mínimos. Essa diferença na renda por parte dos agricultores já era esperada, pois o levantamento de fontes secundárias apresentados neste trabalho, e a nossa observação *in loco*, apontava para essa disparidade na renda dos agricultores.

Em ambos os municípios, a maioria dos agricultores afirmou que o interesse em continuar na atividade é alto, apesar das dificuldades na comercialização, na obtenção de crédito rural e falta de equipamentos para alavancar a produção (gráfico 22).

Gráfico 22 - Grau de interesse em continuar na atividade agropecuária.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Com respeito à participação dos agricultores em organizações coletivas, apenas um (1) agricultor dos entrevistados em Euclides da Cunha Paulista afirmou ser sindicalizado; já em Paranaíba quatro (4) produtores ou 23% são filiados aos sindicatos rurais. Com relação às cooperativas, no município paulista, quatro (4) produtores ou 23% dos 17 entrevistados pertencem à COCAMP (Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados de Reforma Agrária do Pontal do Paranapanema), e no município paranaense, oito (8) produtores ou 47% são cooperados a COCAMAR³⁵ (Cooperativa dos Cafeicultores de Maringá), unidade de Paranaíba.

³⁵ A COCAMAR tem sua fundação no ano de 1983 no município de Maringá-PR com o objetivo de diversificar sua produção agroindustrial, até então voltada para o café, na década de 1960 e dos grãos, principalmente soja na década de 1970. Já na década de 1990 a cooperativa inaugura sua fábrica de concentrados de sucos, na unidade de Paranaíba. Fonte: <<http://www.cocamar.com.br/historia.php>>.

Acoplando as informações e realizando um esforço na tentativa de melhor conhecer os produtores rurais participantes do PAA nos municípios, destacamos seus cultivos agrícolas mais presentes: legumes/raízes e folhas, principalmente a mandioca no caso das raízes, e alface no cultivo de folhas. Podemos afirmar que em Euclides da Cunha Paulista há uma maior diversificação produtiva por lote rural, se comparada com Paranavaí, principalmente a de frutas. Enquanto no município paulista a produção de frutas é mais diversificada, com pelo menos oito tipos distintos, em Paranavaí as frutas são mais voltadas para a produção do tipo cítrico (laranja e limão) por conta de uma unidade da COCAMAR instalada na região desde 1983.

Fundada em 1963 em Maringá, norte do Paraná, a COCAMAR ganha destaque principalmente com a produção do café, nas décadas seguintes expande sua área de atuação, chegando a Paranavaí na década de 1990, com a intenção de inovar com o processamento do suco da laranja, contando na época com apoio do governo estadual formando os pomares da fruta para seu processamento. Hoje a COCAMAR tem uma capacidade em processar e industrializar seus produtos garantindo a ela o *status* de uma das maiores cooperativas do país³⁶.

Desse desenvolvimento da cooperativa na região desde a década de 1990, está a explicação para a produção e a grande entrega de laranjas por parte dos agricultores envolvidos no programa no município paranaense. Com relação à atividade pecuária, essa se mostrou mais presente em Euclides da Cunha Paulista, principalmente a pecuária leiteira.

Os produtores rurais em Paranavaí dispõem, em geral, de mais máquinas e equipamentos se comparados com os assentados entrevistados de Euclides da Paulista. A assistência técnica é outra variável favorável ao município paranaense, os agricultores entrevistados dispõem de mais assistência técnica e o veículo próprio para o transporte da produção é mais presente no município paranaense, onde quase todos os produtores entrevistados dispõem de pelo menos um veículo. Isso sem dúvida pode ser considerado um elemento positivo, o que pode acabar beneficiando, direta e também indiretamente a produção, principalmente para a comercialização de seus produtos em mercados varejistas e feiras. Não por acaso em Paranavaí os produtores entrevistados em comparação com Euclides da Cunha Paulista dependem menos da aposentadoria rural e tem um acesso maior a outros mercados, como o varejo e as feiras locais.

O maior dinamismo econômico de Paranavaí - município que exerce certa centralidade no norte paranaense - e o seu tamanho populacional podem ser levados

³⁶ Fonte: <<http://www.cocamar.com.br/historia>>

em consideração para que os produtores tenham maior acesso aos mercados locais, contribuindo para que ao longo do tempo o produtor rural de Paranavaí adquira um nível de profissionalização maior se comparado com os produtores de Euclides da Cunha Paulista.

Esse distinto acesso aos mercados pode ser uma variável importante para explicar a diferença que há entre a renda média mensal, como vimos no gráfico 21. A renda dos produtores rurais difere consideravelmente de um município para outro, entretanto, o grau de interesse em continuar na atividade não foi muito diferente, variando entre alto e médio. No próximo item trataremos dos agricultores e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos.

3.2.2. Os agricultores rurais e sua participação no PAA

Neste item analisaremos o PAA considerando a opinião dos produtores rurais que participam do programa. Lembrando mais uma vez que os dezessete produtores de Euclides da Cunha Paulista, dos 120 envolvidos no PAA no ano de 2011, são assentados da reforma agrária, sejam assentamentos do INCRA ou do ITESP. Já em Paranavaí não há assentados da reforma agrária, pois todos são produtores convencionais, lembrando que três dos dezessete entrevistados, disseram ter adquirido suas propriedades por meio do “Banco da Terra”, mas que por motivos já mencionados, não os consideramos assentados, e sim, proprietários.

Outra observação importante diz respeito ao formato dos questionários³⁷ aplicados junto aos agricultores. As questões foram elaboradas de forma que o produtor tivesse a liberdade em respondê-las. Optamos por fazer perguntas abertas e, posteriormente, sistematizamos e organizamos as respostas em múltiplas alternativas para que pudéssemos trabalhar com as informações de forma a sempre estabelecer comparação entre os municípios. Portanto, todas as alternativas ou variáveis que aparecerem nos gráficos foram mencionadas pelos próprios produtores rurais.

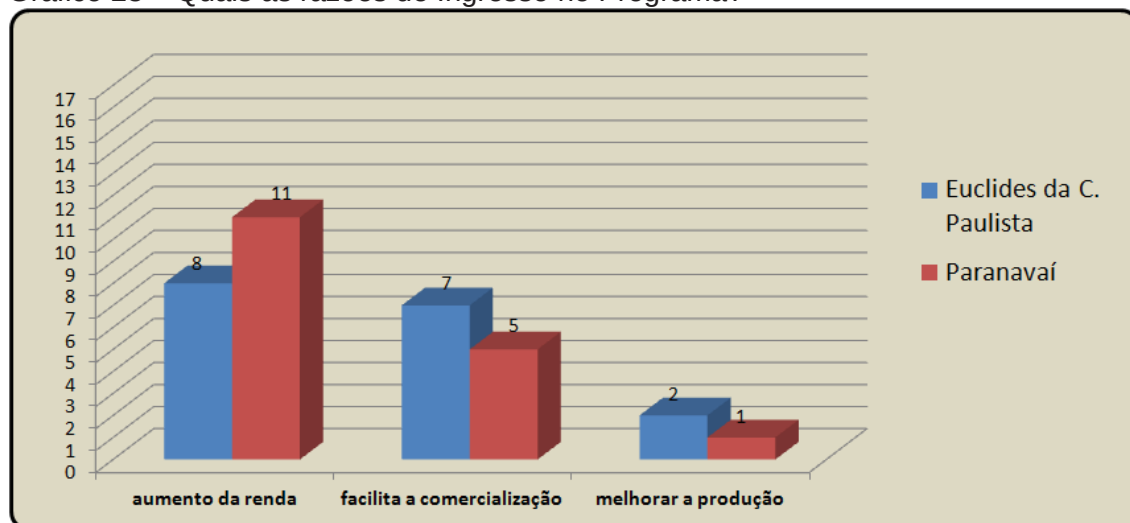
Questionamos aos produtores como eles ficaram sabendo do PAA. Para a maioria, em ambos os municípios, foi a própria associação, ou seja, membros das associações recém criadas. Prefeitura, movimento social no caso de Euclides da Cunha Paulista, órgãos como o ITESP ou INCRA, mídia e familiares que já faziam parte do programa foram os outros meios pelos quais os produtores ficaram sabendo da existência do PAA.

Das razões de ingresso no programa, os produtores de ambos os municípios elencaram três principais (cabe ressaltar que perguntamos a principal vantagem,

³⁷ Questionário aplicados junto aos produtores rurais no apêndice (D).

portanto, somente uma resposta para cada produtor rural) conforme observado no gráfico 23.

Gráfico 23 – Quais as razões de Ingresso no Programa?



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Para a maioria dos produtores, a principal vantagem de participar do PAA foi o aumento da renda³⁸. Para oito (47%) dos produtores entrevistados em Euclides da Cunha Paulista e para 11 (64%) em Paranaíba essa é a grande vantagem em participar do programa, seguido da facilidade na comercialização, ou seja, toda a cota produzida para o PAA é vendida, significando ao produtor um dinheiro certo no final do mês, desonerando assim o produtor, pelo menos da produção direcionada ao programa, da tarefa de também ter que buscar um comprador. Outros sete (41%) produtores no município paulista e cinco (30%) no paranaense ingressaram no programa por esse motivo. E, por fim, a melhora na produção foi lembrada por três produtores rurais, dois (2) em Euclides da Cunha Paulista e um (1) em Paranaíba.

A respeito dos produtos comercializados via PAA, as respostas foram parecidas com as dos presidentes das associações e também das informações levantadas junto ao portal de transparência da CONAB. São em sua maioria folhas (olerícolas folhosas), legumes e raízes (olerícolas não folhosas), frutas e, em menor quantidade, mas também presente, grãos (feijão e o milho) podem ser observados na tabela 4.

³⁸ A cota por produtor no PAA em 2011 era de R\$ 4,5 mil/ano, o que dá uma complementação mensal na renda de R\$375,00 por produtor.

Tabela 4 - Quantidade de alimentos comercializado nos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR, via PAA em 2011.

Quantidade de alimentos por kg/municípios	Olerícolas folhosas	Olerícolas não folhosas	Frutas	Grãos	Pão caseiro	Total
Euclides da Cunha Paulista-SP	41.796	410.517	25.835	91.945	*	570.093
Paranavaí	46.617	89.352	62.352	62.595	15.000	275.916

Fonte: CONAB Transparência, 2012.

Organizado pelo autor.

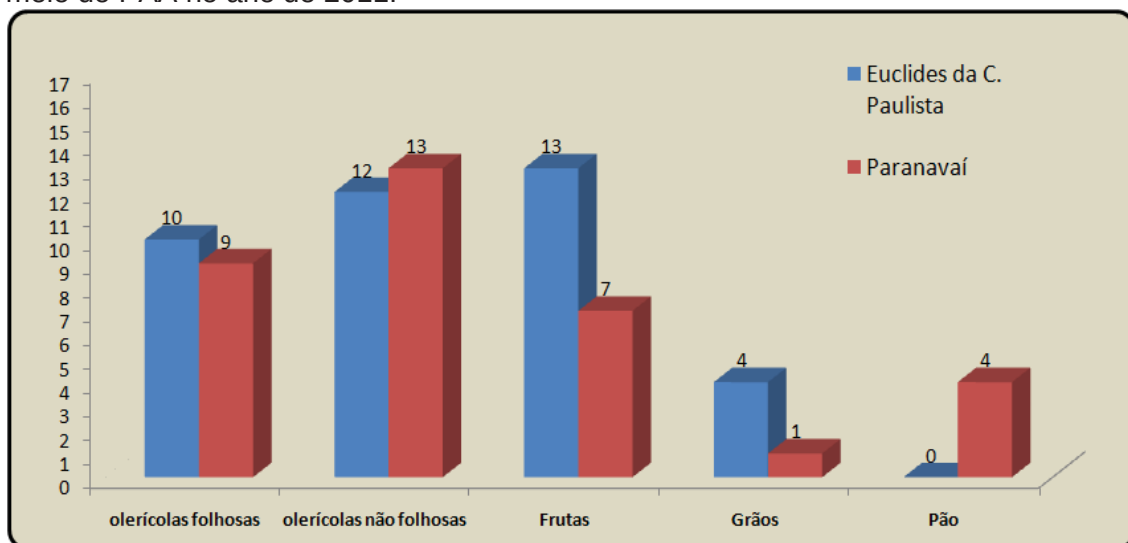
A quantidade variou consideravelmente de um município em comparação a outro. Euclides da Cunha Paulista teve uma comercialização em quantidade kg duas vezes maior que Paranavaí, com destaque a produção de olerícolas não folhosas (legumes e raízes) principalmente com a produção e comercialização da mandioca, abóbora e batata, as duas primeiras também com destaque na produção no município paranaense³⁹.

Para as olerícolas folhosas, o alface e o almeirão em ambos os municípios tiveram uma produção volumosa. Já no que se refere às frutas, destaque para o maracujá, melancia e acerola. Em Paranavaí, as frutas cítricas (laranja e limão). Grãos em ambos os municípios comercializaram o milho e o feijão, além do amendoim em Paranavaí. Por fim, o pão caseiro, produzido e comercializado somente no município paranaense.

O tipo de produção dos agricultores entrevistados e comercializada via PAA pode ser observada no gráfico 24.

³⁹ Lembrando que o valor pago pode variar de produto a produto.

Gráfico 24 – Números de Produtos de acordo com o tipo repassados às entidades por meio do PAA no ano de 2011.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

No caso de Paranavaí há o pão caseiro, produto muito presente na culinária regional, fabricado nas propriedades rurais, pelas esposas dos produtores. Na maioria dos casos, também são produtoras rurais, e que além da produção agrícola, encontra tempo para a fabricação do pão caseiro consumido pelos membros da família e vendidos no varejo local.

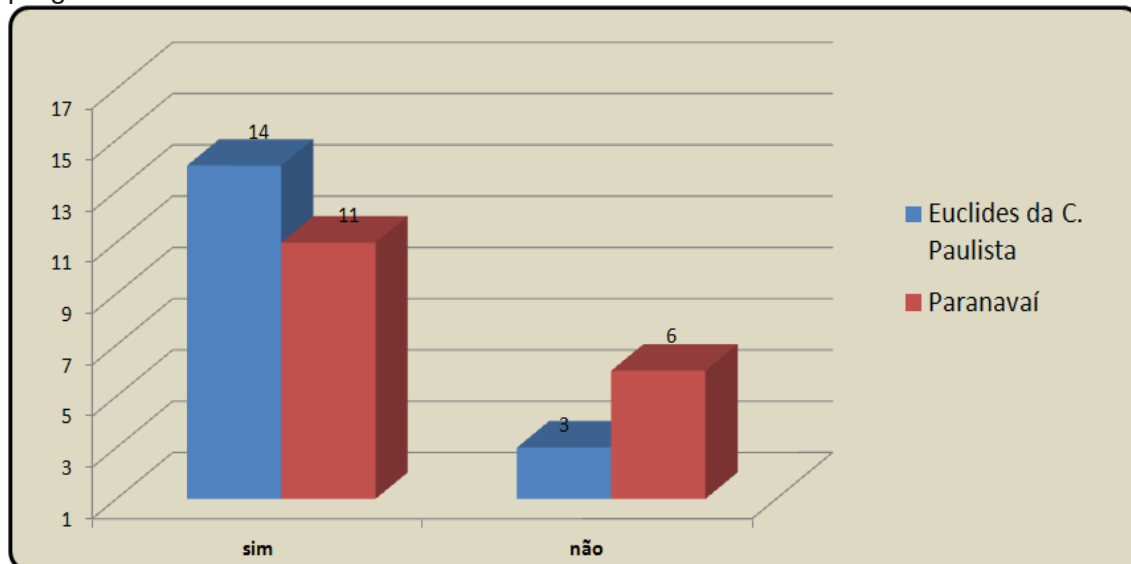


Figura 5 - Pão Caseiro produzido pelas esposas dos produtores rurais de Paranavaí e comercializado via PAA.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 24/04/2012.

Ainda sobre os alimentos, perguntamos aos produtores rurais se houve diversificação na produção agrícola depois do PAA (gráfico 25).

Gráfico 25 - Houve diversificação na produção agrícola depois da adesão ao programa?

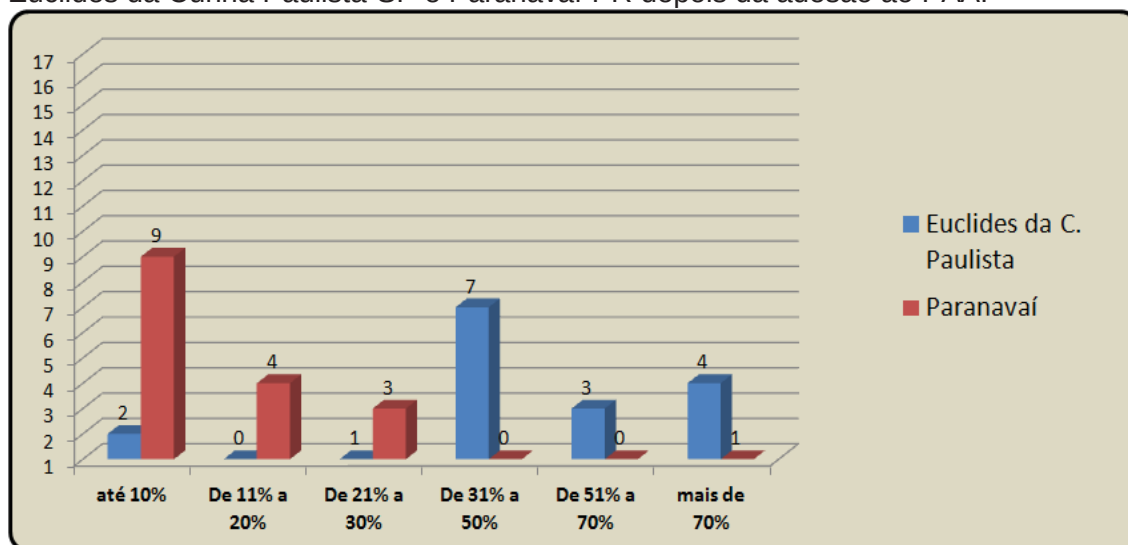


Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor.

Assim como para os presidentes das associações envolvidos no programa no ano de 2011, como para as entidades receptoras dos alimentos, para a maioria dos agricultores houve diversificação na produção agrícola depois de aderirem ao programa. Para 14 (82%) dos produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista e para 11(64%) em Paranavaí, eles passaram a produzir uma diversidade maior de produtos agrícolas se comparado com a produção anterior ao programa.

Com relação ao aumento na renda e de quanto foi este aumento, houve uma diferença significativa entre os municípios (gráfico 26).

Gráfico 26 – Percentual de aumento da renda dos produtores entrevistados em Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranaíba-PR depois da adesão ao PAA.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

O gráfico 26 mostra dois extremos: enquanto no município paulista é a segunda metade das variáveis que apresenta maior presença de respostas; no município paranaense é na primeira parte do gráfico que está concentrada a fatia de aumento na renda. Isso significa que a renda obtida via PAA no município paulista é relativamente mais significativo para as famílias quando comparada com o município paranaense.

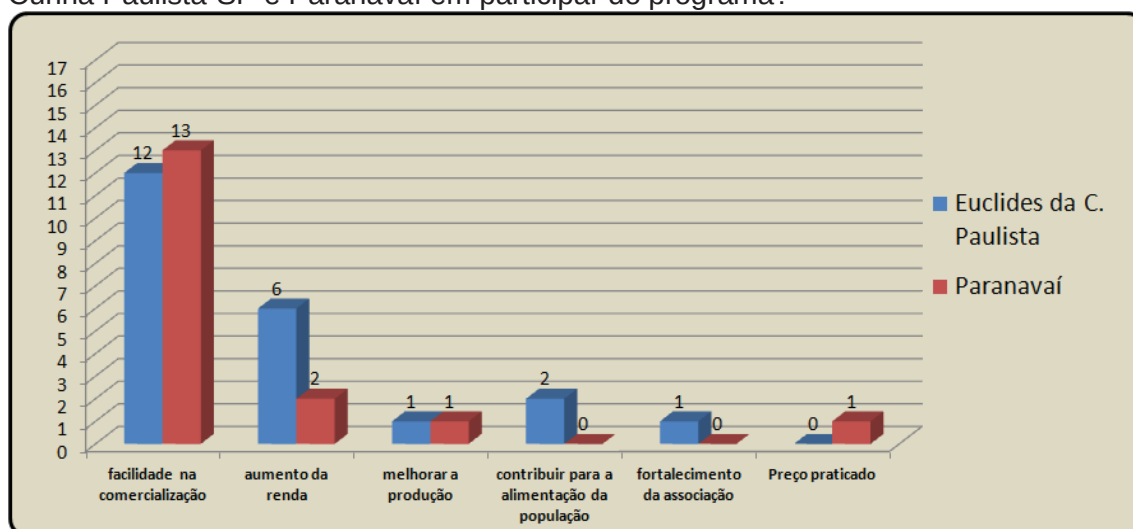
Em Euclides da Cunha Paulista, sete (41%) dos produtores entrevistados tiveram aumento entre 21 e 30% em sua renda mensal; três (17%) entre 51 e 70%; quatro (23%) obtiveram com o programa aumento relativo muito significativo de mais de 70%; e para apenas dois (12%) produtores o programa contribuiu para o aumento de até 10% da renda mensal.

Em Paranaíba, o aumento da renda foi bem mais modesto, pois apenas um produtor rural deste município teve aumento de mais de 70%, e nenhum produtor chegou a ter aumento entre 51 e 70%. Entretanto, nove (53%) produtores obtiveram, depois do PAA, aumento de até 10% em suas rendas mensais; outros quatro (23%) tiveram aumento entre 11 e 20%; e três (17%) produtores obtiveram aumento na faixa de 21 a 30%⁴⁰.

Questionados sobre qual seria a principal vantagem em participar do PAA, os produtores rurais dos municípios pesquisados elencaram seis vantagens (gráfico 27).

⁴⁰ Esse aumento maior no município paulista se comparado com Paranaíba pode ser explicado devido ao fato da renda monetária do produtor rural do município paranaense ser relativamente superior a do município paulista.

Gráfico 27 – Principais vantagens elencadas pelos produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí em participar do programa?



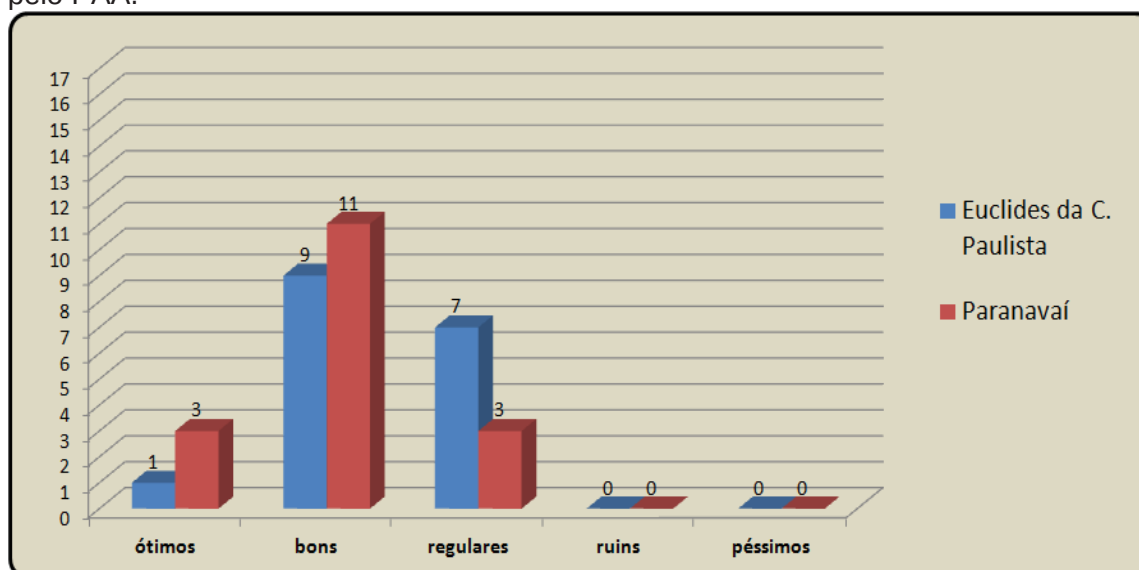
Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor.

Em concordância com o questionamento a respeito do principal motivo que os levaram a entrar no PAA, a principal vantagem é sem dúvida a facilidade na comercialização.

Para 12 (70%) e 13 (76%) dos produtores de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí, respectivamente, essa seria a principal vantagem em participar do PAA. Aumento da renda, melhoria na produção, contribuir para a alimentação da população (mencionado por dois produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista), fortalecimento da associação e o preço praticado, estas foram outras variáveis mencionadas pelos produtores. O preço praticado pelo programa foi mencionado por um produtor rural em Paranavaí como a principal vantagem em participar do programa.

No que diz respeito aos preços praticados pelo programa, a maioria dos 34 produtores entrevistados em ambos os municípios classificaram os preços como sendo bons (gráfico 28).

Gráfico 28 – Avaliação dos produtores pesquisados em relação aos preços praticados pelo PAA.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Para quatro (4) ou 23,5% produtores, sendo um (1) ou 5,8% no município paulista e três (3) ou 17,6% no paranaense os preços são ótimos; já para sete (7) ou 41% produtores de Euclides da Cunha Paulista os preços praticados são regulares; em Paranaíba foram (3) ou 17% produtores que classificaram os preços como regulares. Nenhum produtor, em ambos os municípios, classificou os preços praticados pelo programa como sendo ruins ou péssimos.

Para a maioria dos produtores, o PAA não tem influenciado a procura de novos mercados, sendo para 10 (59%) dos produtores de Euclides da Cunha Paulista e 11 (64%) em Paranaíba.

Entretanto, foi por meio do programa que no município de Euclides da Cunha Paulista foi organizada uma feira livre para a comercialização de produtos agrícolas. Realizamos uma visita nesta feira no dia 29 de agosto de 2012 e havia três barracas comercializando seus produtos: uma com verduras, outra com verduras e pães caseiros, e a terceira barraca vendia pasteis. Mesmo com a presença de apenas três barracas no dia de nossa visita, esta é considerada uma feira pelos habitantes de Euclides da Cunha Paulista.

Nas duas barracas de verduras e legumes, as produtoras rurais que também comercializavam sua produção, não faziam parte do PAA, mas conheciam o programa, sabendo de sua existência no município, e pretendiam participar.



Figura 6 - Feira livre organizada pelos agricultores de Euclides da Cunha Paulista.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 29/08/2012.

Tanto o servidor municipal de Euclides da Cunha Paulista, ligado a Casa da Agricultura, como o técnico do ITESP, relataram que a feira foi organizada pelos produtores logo depois que o município começou a participar do programa (em 2008), e que no início eram mais barracas, mas com o passar do tempo mais produtores enquadrados no programa e mais produtos passaram a ser doados no município, principalmente na sua área considerada como urbana, com isso foi diminuindo o interesse pela feira por parte dos produtores.

Acreditamos em duas possibilidades para a diminuição de barracas e de procura pelos produtos ofertados na feira. Primeiro, os produtores que participam do programa deixaram de vender seus produtos na feira na medida em que perceberam que a comercialização via PAA era mais fácil e garantida. Segundo, com a oferta de produtos via PAA aos moradores carentes do município, muitas famílias que compravam os produtos, passaram a recebê-los gratuitamente, e naturalmente a feira foi perdendo espaço.

Cabe ressaltar que essas duas possibilidades são hipóteses e carecem de um levantamento de informações mais apurado, a própria questão da sazonalidade e o impacto que o clima, dependendo da época do ano, impõe aos produtores,

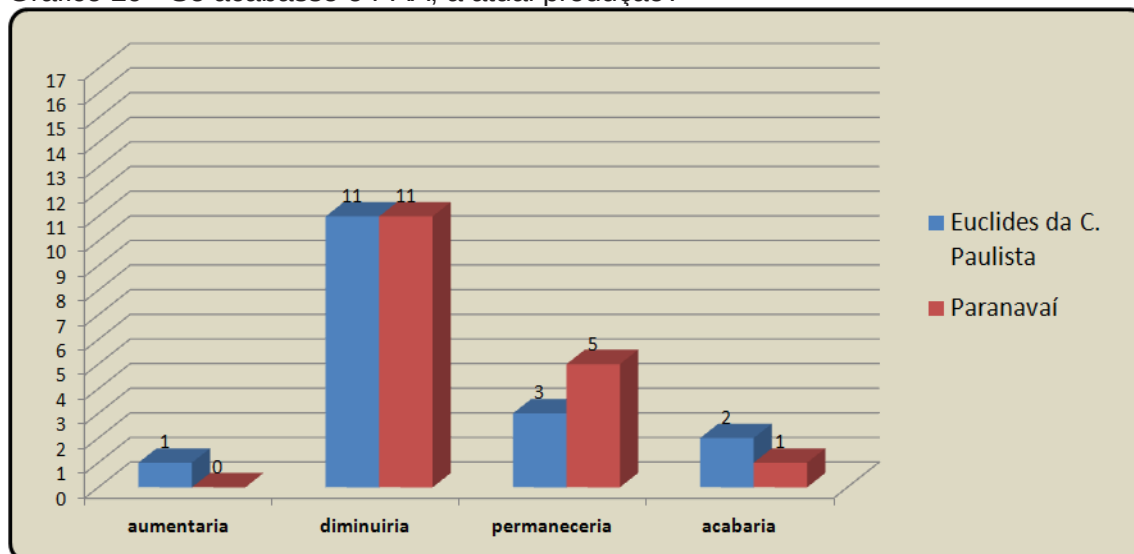
principalmente com baixo nível de tecnificação, deve ser considerada. Contudo, uma hipótese não elimina a outra, pelo contrário, se complementam e se as tomamos como hipóteses coerentes à análise, podemos afirmar que o PAA ao mesmo tempo em que possibilitou a construção de um canal de comercialização, fora o do próprio programa, também pode ter contribuído para o enfraquecimento do mesmo.

Essa conclusão legitima a tese de que a solução ou amenização de um problema (no caso a construção de outros e mais canais de comercialização) pode gerar tantos outros, entretanto, todas as quartas-feiras, faça chuva ou faça sol, ocorre a feira com três (ou mais ou menos) barracas.

Dos questionários aplicados aos produtores a respeito do programa, perguntamos sobre a dependência que o PAA poderia exercer sobre suas atividades agrícolas. Em Euclides da Cunha Paulista, a maioria dos produtores, 12 (70%) se considerara dependentes do programa, enquanto que apenas 3 (17%) dos produtores rurais de Paranavaí consideram-se dependentes. Correlacionando essas informações com o impacto que o programa gerou na renda dos produtores em cada um dos municípios - em Euclides da Cunha Paulista o programa teve um impacto na renda dos produtores bem maior que em Paranavaí - a dependência por parte dos produtores rurais do município paulista é também maior.

Questionados sobre um possível fim do programa e como ficaria a atual produção agrícola de cada produtor, para a maioria dos produtores de ambos os municípios a atual produção agrícola diminuiria (gráfico 29).

Gráfico 29 - Se acabasse o PAA, a atual produção?



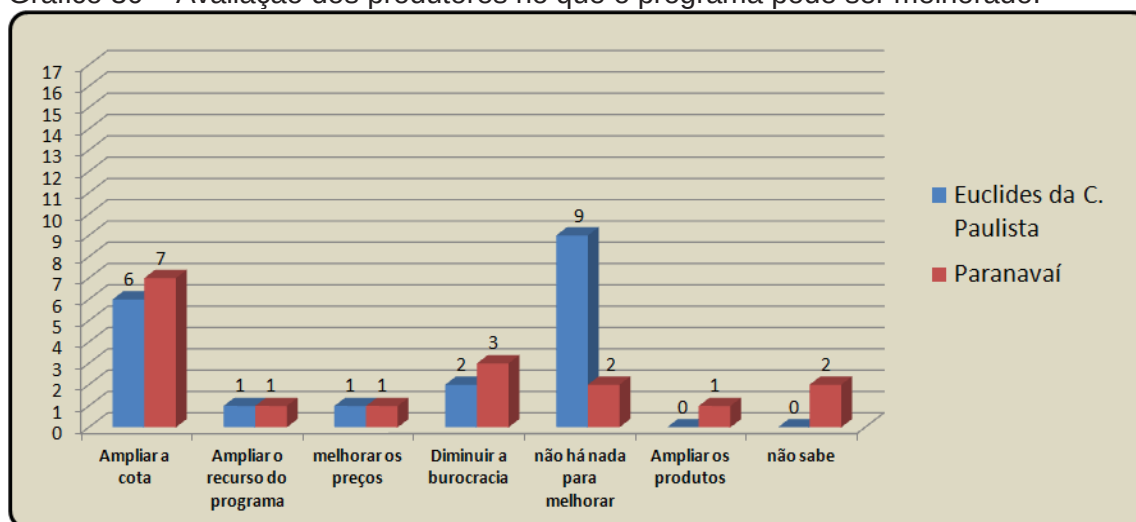
Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Para 22 produtores rurais nos dois municípios, sendo 11 (64%) em cada um, a atual produção agrícola da propriedade ou do lote sem o programa diminuiria e para três (3) produtores, sendo dois em Euclides da Cunha Paulista e um em Paranavaí, toda a produção acabaria juntamente com o programa.

Quanto à avaliação do programa, dos 34 produtores rurais entrevistados, 32 consideram o programa como positivo, sendo 16 (94%) em cada município. Um produtor rural de Euclides da Cunha Paulista que não soube responder e outro em Paranavaí que o classifica como um programa regular.

Sobre o que pode ser melhorado no programa, seis (6) foram as respostas/variáveis que mais apareceram, conforme pode ser visto no gráfico 30.

Gráfico 30 – Avaliação dos produtores no que o programa pode ser melhorado.



Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Para a maioria dos produtores, ou seja, 13 (76%) do total, o aumento da cota de R\$ 4,5 mil/ano por produtor é a principal reivindicação. Outros nove (56%) produtores de Euclides da Cunha Paulista estão satisfeitos com o programa e não elencaram nada a melhorar (lembrando que as perguntas foram abertas e não houve nenhuma tentativa de direcionar os produtores em suas respostas).

Quando questionados sobre o futuro do programa, a maioria dos produtores acha que o mesmo irá melhorar, sendo essa a resposta de 14 produtores ou 82% em Euclides da Cunha Paulista e 15 (88%) em Paranavaí. Para três (3) produtores, sendo um (1) no município paulista e dois (2) no paranaense, acreditam que o programa irá continuar a mesma coisa, enquanto outros dois (2) produtores de Euclides da Cunha Paulista não souberam responder e nenhum dos 34 produtores entrevistados acham que o PAA vai piorar no futuro.

Com as exposições dos resultados obtidos via trabalho de campo entrevistando os produtores que participaram do programa em ambos os municípios, podemos apontar que o PAA vem proporcionando aumento da renda aos produtores rurais e, como vimos, esse aumento é mais significativo no município paulista. Para a maior parte dos agricultores deste município houve um aumento em torno de 30 a 50% em sua renda mensal depois de sua participação no PAA, sendo que, em alguns casos, o aumento chegou a mais de 70% da renda.

Em Paranavaí esse aumento representou 10% da renda na maioria dos casos. Uma renda a mais adquirida basicamente por meio do cultivo de folhas, verduras/raízes e frutas com maior diversificação em ambos os municípios. O PAA vem contribuindo para o aumento da renda do produtor e, ao mesmo tempo, ampliando a diversificação de sua produção.

Por meio dos dados apresentados e por meio do que observamos *in loco*, podemos constatar que essa diversificação na produção agrícola é mais presente em Euclides da Cunha Paulista. No município paranaense, a produção de frutas cítricas se destaca na entrega dos alimentos como, por exemplo, a laranja e o limão. A presença da COCAMAR é um indicativo para se entender a produção de frutas cítricas no município, uma vez que a produção do suco de laranja tem destaque. Dessa maneira, no município paranaense, a presença de cítricos na entrega dos produtos ao PAA é considerável, o que acaba desestimulando a produção de outras frutas, já que sua produção é orientada pela cooperativa e não pelo programa.

Outro ponto importante do programa, não somente nos municípios estudados, mas como um atributo positivo como um todo é a segurança que o produtor tem na venda de seus produtos. Mesmo a cota sendo considerada baixa para a maioria dos produtores, ela garante um mínimo de renda certa, sem a insegurança em produzir e não conseguir comercializar. Com esse atributo de constituição de um mercado o PAA contribui na construção de um canal de comercialização seguro, além de diminuir, pelo menos para a produção direcionada ao programa, com a incômoda figura do atravessador.

Os preços praticados pelo programa foram considerados bons pela maioria dos produtores entrevistados, se ponderarmos que a maioria dos produtores familiares brasileiros fica a mercê de preços que na maioria das vezes o desestimula a produzir, estabelecer um valor considerando o preço regional do varejo é mais uma evidencia da flexibilidade do programa.

A dependência excessiva ao programa em alguns casos, principalmente para os produtores de Euclides da Cunha Paulista, é sem dúvida preocupante. Se, para a

maioria dos agricultores, a produção agrícola sem o programa diminuiria, para dois produtores em Euclides da Cunha Paulista e um em Paranavaí, ela acabaria.

Um ponto interessante é a forma como ocorre a gestão local do programa no que diz respeito a participação das prefeituras municipais. Enquanto no município paulista sua presença se dá pelo apoio no transporte dos alimentos, dos assentamentos até as entidades, em Paranavaí a participação da prefeitura é menos assistencialista e mais gestora, uma vez que no município paranaense são funcionários da prefeitura os responsáveis pela construção do projeto encaminhado ao programa e também a organização dos alimentos e a distribuição das notas fiscais aos produtores rurais, além do espaço cedido à associação dentro da Secretária de Agricultura. Portanto, a maneira como cada uma das prefeituras participa e se envolve com o programa e sua gestão local é diferente.

Enquanto no município paulista a prefeitura presta um serviço definido, ou seja, o transporte dos alimentos do espaço comunitário dos assentamentos até as entidades receptoras, em Paranavaí a participação é maior. O auxílio no desenvolvimento do projeto e o envolvimento de funcionários na separação e entrega dos alimentos, denotam uma envoltura em mais etapas na gestão se comparado com Euclides da Cunha Paulista.

Formulado e aplicado para auxiliar na renda dos produtores familiares rurais e, principalmente, para combater o problema da fome no país, o programa vem se constituindo, em alguns casos, na principal ou em uma das principais fontes de renda para agricultores familiares como vimos nos casos estudados. Essa importância na renda é mais expressiva aos agricultores assentados de Euclides da Cunha Paulista.

Os pontos positivos do programa são: a segurança na comercialização, aumento da renda e a vivência desses produtores rurais envolvidos na comercialização de sua produção diretamente com o governo, assim possibilitando que as políticas e ações governamentais possam ser mais bem aceitas por parte dos produtores rurais. Já o aumento da cota foi a principal reivindicação dos produtores ao seu futuro.

Outra característica que podemos destacar é o baixo número de agricultores que fazem parte do programa nos municípios analisados, acompanhando a tendência nacional (em Euclides da Cunha Paulista, em 2011, os produtores participantes do PAA representaram 20% do total e 19,4% em Paranavaí).

3.2.3. A participação das associações dos agricultores rurais

Antes de começar as análises por meio das entrevistas, realizaremos uma explanação do que vem a ser, do ponto de vista jurídico uma associação. Para tanto, tomaremos como base Oliveira (2010) que abordou o associativismo no Pontal do Paranapanema em sua tese de doutorado.

Uma associação pode ser entendida como uma organização da sociedade civil, uma instituição local e que também contempla outras formas de organização civil, tais como: sindicatos, cooperativas, ONGs (Organização não Governamental), etc. (OLIVEIRA, 2010).

Segundo o autor, essa forma de organização civil voltada para os produtores rurais (agricultores familiares) começa a ganhar destaque a partir dos anos de 1980, devido à crise do cooperativismo rural que se instaura no país.

Criado no início do século XX na Inglaterra, as cooperativas de trabalhadores industriais, foram, ao longo das décadas, influenciadas diretamente pela bipolarização: socialista *versus* capitalista. Enquanto para os socialistas, as cooperativas eram vistas como instrumento complementar de transição para uma sociedade livre do capital; para a vertente capitalista e liberal, era uma maneira de corrigir as distorções de desenvolvimento que o próprio sistema gera (OLIVEIRA, 2010). No Brasil, será a corrente liberal, ou seja, a de influências capitalistas que, no começo do século XX, organiza as primeiras cooperativas a fim de eliminar os atravessadores nas relações comerciais dos pequenos e médios produtores rurais.

O formato desse tipo de organização no país se consubstanciou na prestação de serviços, como a assistência técnica, a intermediação do acesso ao crédito, o processamento de matéria-prima e a sua comercialização (OLIVEIRA, 2010), sendo um instrumento vital para a modernização agrícola ocorrida no Brasil a partir dos anos de 1960.

Contrapondo-se a esse modelo de associação construído pela elite rural e pelo Estado Brasileiro, no começo dos anos de 1980, o MST juntamente com outras representações fundam a CONTRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil).

Com a crise fiscal brasileira vivida nos anos de 1980 e seu forte impacto no setor agrícola, principalmente nas cooperativas que funcionavam de maneira mais tradicional, ou seja, na prestação de serviços, estas fecharam as portas ou diminuíram seu espaço de ação. Foi nesse cenário que começa a emergir, entre o final dos anos de 1980 e começo dos 1990 as associações agrícolas, parecidas com o modo de operar das cooperativas, mas com algumas diferenças.

Dentre as principais que podemos destacar estão: as cooperativas geram receitas advindas de atividade específica; realiza plena atividade comercial; pode gerar lucro (sobras) repartido igualmente entre os cooperados e o restante decidido em assembleia; responsabilidade de cada produtor proporcional ao capital investido; e seus dirigentes podem ser remunerados, se decidido em assembleia. Já na associação, sua geração de receita é advinda de taxas; não realiza comercialização, só auxilia no processo; não há sobras ou lucro, eventual receita é incorporada ao seu patrimônio; a responsabilidade é da diretoria; e não há ressarcimento de despesas (OLIVEIRA, 2010).

No meio acadêmico, várias são as interpretações sobre essa maneira de organização coletiva no campo. Trata-se de um processo de possibilidade de emancipação popular, como também de sua organização. Teve em sua origem em movimentos populares, principalmente durante os governos populistas sendo interrompido quando do golpe militar de 1964.

Acerca dos motivos que levaram ao aumento dessas organizações no campo, Pinheiro (2001 *apud* OLIVEIRA, 2010) cita o crédito agrícola e a melhoria das condições de produção e comercialização. Obviamente que por detrás desse movimento dos produtores rurais se associarem, medidas governamentais de incentivo foram criadas, como por exemplo, a necessidade de ser um associado para poder participar de políticas públicas. Tudo isso convergindo com as macro-políticas do Banco Mundial para o meio rural, que em sua “cartilha” prevê a liberalização de recursos para programas e projetos governamentais que tenham o associativismo como forma basilar de organização coletiva.

A respeito da pré-condição que a ação governamental estabelece para um grupo de produtores rurais, por exemplo, possa participar de algum benefício e/ou programa, Putnam, (1996) destaca que as associações a princípio são vistas como espaços em que mais facilmente são construídas propostas coletivas para problemas comuns, possibilitando a germinação da consciência política, confiança social, participação política e espírito de cooperação, entretanto, o mesmo autor deixa claro que quanto mais uma associação é resultado de um querer local, e não de uma necessidade externa, as primeiras tem maiores chances de darem certo, ou seja, de não fracassarem (PUTNAM, 1996).

Com experiências positivas e negativas, as associações de produtores rurais vêm ganhando cada vez mais espaço no plano político e acadêmico. Entender seu movimento de origem, os motivos que o levaram, como é realizada sua administração, por quem é feita, quantos produtores são associados, quais serviços são prestados, são alguns pontos importantes quando da sua análise.

Para o andamento desse trabalho, conhecer e analisar o funcionamento dessas organizações é fundamental. Um entendimento mínimo dessas organizações coletivas, seu papel e influencia no andamento do programa nos auxilia numa compreensão mais clara da formação sócio-espacial de cada localidade.

Nos municípios analisados, percebemos que o número de associações⁴¹ que participaram do PAA no ano de 2011 foi distinto. Enquanto em Euclides da Cunha Paulista foram seis (6) associações, no município de Paranavaí apenas uma (1) associação participou do PAA no ano de 2011.

Isso pode ser devido ao fato das associações no município paulista serem resultado direto da presença dos vários assentamentos que há no município. Dessa forma, cada associação reúne produtores rurais de um assentamento específico, como são vários assentamentos no município, maior é número de associações que participaram do programa.

Esse arranjo das associações em Euclides da Cunha Paulista foi verificado por meio dos trabalhos de campo, já que cada associação participante corresponde diretamente a um assentamento específico, basta notarmos que o próprio nome das associações remete ao assentamento, ou seja, há em nosso entendimento uma continuidade por parte dos assentados de Euclides da Cunha Paulista no que diz respeito a maneira e a forma de organização que vem desde os tempos dos acampamentos.

No caso do Assentamento Tucano, cuja associação tem o nome de “Organização das Mulheres do Assentamento Tucano”, sua presidenta é a líder das mesmas famílias que outrora eram acampadas, dessa maneira há uma confiabilidade construída através dos anos e que na atualidade (2012) moldou uma estrutura de organização baseada também nesta confiança, com um detalhe, as famílias agora são assentadas e dividem espaços vizinhos, o que reveste a essa organização um caráter de identidade territorial muito forte.

Com relação às informações e dados colhidos em visita aos presidentes das associações, trataremos inicialmente das organizações de Euclides da Cunha Paulista.

Nesse município entrevistamos os presidentes de três associações das seis envolvidas no PAA no ano de 2011, quais sejam: *Associação de Mulheres do Assentamento Tucano de Euclides da Cunha Paulista-SP*; *Associação de Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa*; e *Associação dos Produtores Rurais e Aquiculturas Novo tempo*, nesta ordem. Antes de entrarmos nos questionamentos

⁴¹ Nomes das associações nos fluxogramas 1 e 2.

direcionados aos seus presidentes, optamos em construir o perfil desses presidentes através das informações colhidas em campo.

Na “*Associação de Mulheres do Assentamento Tucano*”, a presidenta tem 49 anos, é casada, tem o ensino fundamental incompleto, é produtora rural há 20 anos, trabalha e mora em seu lote de 16 hectares e tem uma renda média que varia de um a três salários mínimos.

O presidente da “*Associação dos produtores de leite de cabra do Assentamento Santa Rosa*”, tem 47 anos, é casado, possui ensino fundamental incompleto, é produtor rural há 35 anos, mora e trabalha no lote de 8,5 hectares e possui uma renda mensal de um a três salários mínimos. Por fim, na terceira e última associação de Euclides da Cunha Paulista, a “*Associação dos Produtores Rurais e Aquiculturas Novo tempo*” seu presidente tem 39 anos, é casado, tem ensino médio incompleto, é produtor rural há 10 anos, mora e trabalha no lote de seis (6) hectares e possui renda mensal na mesma faixa que os demais.

Já na associação de Paranavaí, seu presidente tem 59 anos, é casado, tem formação superior em Ciências Sociais, mora na cidade, é produtor rural há 28 anos, trabalha em sua propriedade de 12 hectares e possui renda mensal que varia de cinco a oito (8) salários mínimos.

Os questionamentos feitos aos presidentes das associações se dividiram em duas partes: primeiramente, perguntamos aos presidentes informações voltadas à caracterização das associações. Para facilitar a referencia no texto, as associações do município de Euclides da Cunha Paulista foram numeradas, obedecendo a mesma ordem cronológica de realização das entrevistas (quadro 3).

Quadro 3 – Caracterização das Associações de Euclides da Cunha Paulista

Associações/Questões	Ano de Fundação	O que motivou sua criação?	Quais as dificuldades enfrentadas pela associação	Número de Produtores associados	O que vocês dispõem em termos de infra-estrutura	A Associação dispõe de funcionários	Como ficaram sabendo do PAA
1. Associação de Mulheres do Assentamento Tucano	2011	organização para aumentar a renda	Documentação	24	Nada	não	Através do MST e do ITESP
2. Associação de Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa	2008	organização dos produtores	Documentação e manutenção de despesas	60	Nada	não	Através do MST
3. Associação dos Produtores Rurais, e aquicultores Novo tempo	2005	Buscar novas oportunidades de negócios	falta de apoio de órgãos competentes	45	1 computador e uma impressora	não	Através do ITESP e do MST

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Das questões voltadas aos presidentes das associações de Euclides da Cunha Paulista, apenas a “*Associação dos Produtores Rurais e Aquicultores Novo Tempo*” já existia antes do município começar a participar do PAA, no ano de 2005. As demais associações entrevistadas foram constituídas justamente para viabilizar a inserção dos produtores rurais ao programa, sendo fundadas entre os anos de 2005 e 2011.

A principal motivação em criar as associações foi à capacidade que instituições como essas podem contribuir na organização, e neste caso, organização produtiva e social. Buscar novas oportunidades de negócio foi à resposta do presidente da associação de número três. Buscar novas oportunidades, mesmo que de forma indireta, também pode ser entendido como uma maneira, a priori, de organização, ou seja, há um reconhecimento que para a busca de novas e mais oportunidades, a organização institucional é algo inerente ao processo.

As dificuldades enfrentadas pelas associações, seja na sua criação ou não, foram para as associações 1 e 2 as documentações necessárias para abri-las e deixá-las sem pendências burocráticas, já a falta de incentivo por parte de órgãos públicos, como prefeitura e/ou ITESP e de assistência e pesquisa foram lembradas pelo presidente da associação 3.

O número total de associados nas três associações juntas é de 129 agricultores rurais, todos assentados. Sendo que a associação dois (2) é a que mais conta com associados, 60 no total. Depois com 45 vem a associação três (3) e, por último a associação de número um (1), com 24 associados.

Com relação à infraestrutura, as associações contam apenas com o espaço na casa dos próprios assentados e uma (1) associação dispõe equipamentos de informática como (computador e impressora). Nenhuma das três associações de Euclides da Cunha Paulista conta com funcionários, sejam temporários ou não. Por fim, e ainda se referindo ao quadro comparativo das associações, todas ficaram sabendo do programa por meio do MST, e as associações 1 e 3 também pelo ITESP.

No que se refere ao programa, realizamos uma série de questionamentos aos presidentes das associações. Os três presidentes afirmaram que o PAA é um programa bom ou muito bom, em nenhum momento nas entrevistas houve reprovações frente ao programa, evidentemente que mudanças e pedidos para seu aperfeiçoamento fizeram parte das conversas, mas julgamos serem opiniões e não negatividades na medida em que questionamos se havia algum aperfeiçoamento a ser realizado no programa.

Assim como fizemos na primeira parte do questionário voltado aos presidentes das associações de Euclides da Cunha Paulista, com relação à caracterização das

mesmas; na segunda parte a respeito do PAA, construímos um quadro sintético com algumas respostas (quadro 4).

Quadro 4 - Comparativo entre as associações de produtores rurais de Euclides da Cunha Paulista referente ao PAA.

Associações/Questões	Em quais modalidades participaram 2011	Número de agricultores que participam do PAA no ano de 2011	A Associação participa da comercialização dos produtos	Os Produtores agrícolas deixaram de entregar produtos devido ao preço	Sem o PAA: aumentaria, diminuiria ou permaneceria o mesmo volume de comercialização	Houve aumento da quantidade, da diversidade e do valor da produção depois do PAA	Qual sua avaliação do PAA
1. Associação de Mulheres do Assentamento Tucano	Doação Simultânea	9	Não	Não	Com certeza diminuiria	sem dúvida que sim	Um programa muito bom
2. Associação de Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa	Doação Simultânea	13	Não	Não	Diminuiria, com certeza	Aumentou e diversificou	O melhor programa que já teve em 25 anos de assentamento
3. Associação dos Produtores Rurais, e aquicultores Novo tempo	Doação Simultânea	9	Não	Não	Diminuiria	Sim, e muito	Muito bom

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

As três associações participam de apenas uma modalidade do programa, a “Doação Simultânea”⁴². Se o número de associados de todas as associações do município era de 129 em 2011, para os agricultores que entregaram produtos no programa foi de 120 no total.

Nenhuma associação participa do processo de comercialização dos produtos, e segundo seus presidentes, nunca deixaram de entregar alimentos por conta dos preços praticados pelo PAA. Perguntados se a comercialização realizada via associações deixasse de entregar ao PAA, como então ficaria o volume de produtos, e todos os presidentes responderam que sem o programa o atual volume de comercialização diminuiria.

Um dos objetivos do PAA é a diversificação da produção agrícola, assim questionado se houve diversificação dos produtos depois do programa, todos os presidentes responderam que sim. Para os mesmos presidentes, suas avaliações do PAA são positivas, sempre classificando o programa como “muito bom”. O presidente da associação três (3), a “Associação dos produtores rurais e Aquicultores Novo Tempo” respondeu em sua avaliação a respeito do programa que o PAA possibilitou ao agricultor, com relação aos alimentos entregues ao programa, a preocupação somente com a sua produção, não mais necessitando também vendê-la.

Nesse sentido, para o presidente da associação, o programa permite ao produtor um direcionamento de sua produção a mercados definidos, com quantidades

⁴² Mais detalhes desta modalidade na nota de rodapé nº,24, página 78.

definidas, no caso desonerando o produtor e possibilitando um tempo maior dedicado a outras atividades ou mesmo a sua produção. Segundo os três presidentes, eles sempre participam de reuniões, principalmente junto aos representantes da CONAB.

Com relação à forma de escoamento dos produtos, a associação 1 possui um convênio com a prefeitura municipal de Euclides da Cunha Paulista. Com isso, toda sua produção semanal do PAA é reunida num espaço comum dentro do próprio assentamento (figura 5) e de lá são transportados por um veículo (caminhão) da prefeitura até as entidades beneficentes, que no caso desta associação é a Igreja Assembléia de Deus. Na associação 2, os próprios agricultores fazem a entrega às entidades, no caso a Igreja Adventista e Assembleia de Deus, ambas localizadas em Euclides da Cunha Paulista. Na terceira associação, a forma de armazenamento e escoamento da produção é similar a primeira, ou seja, os produtos são armazenados no espaço comum do assentamento, e de lá são transportados por um veículo da prefeitura até as entidades receptoras, neste caso são: a Igreja Católica e a Prefeitura Municipal.



Figura 7 – Área comunitária do Assentamento Tucano em Euclides da Cunha Paulista.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 28/11/2011.

Perguntados aos presidentes das associações se houve alteração de produtores cadastrados no programa: o presidente da associação 1 disse que sempre

foram os mesmos produtores; já o presidente da associação 2 informou que a cada ano o número de produtores vem aumentando e que os produtores que participam durante um ano nunca deixam de participar no ano seguinte; e o presidente da associação 3 nos informou que de 2010 para 2011 houve uma diminuição dos produtores rurais assentados, mas que para o ano de 2012 houve um significativo aumento.

Questionados se havia produtores associados de outros municípios, o presidente da associação 1 afirmou que não, somente produtores do município; na associação 2 havia um produtor de Rosana-SP, e que o mesmo participa do PAA em Euclides da Cunha Paulista pela não existência do programa em seu município e pelo fato do produtor ser um antigo conhecido; e, por fim, a associação 3, como na primeira, não há produtores de outros municípios.

Quanto às entidades de outros municípios que receberiam produtos agrícolas via PAA produzidos em Euclides da Cunha Paulista, os presidentes das associações um (1) e três (3) informaram que não, já na associação dois (2) seu presidente informou que as Igrejas podem distribuir para unidades localizadas em outros municípios.

Finalizando o questionário de Euclides da Cunha Paulista, perguntamos se houve alguma melhora e/ou fortalecimento da associação depois do programa. O presidente das associações um (1) e dois (2) enfatizaram que sim, em suas palavras:

[...] sim, muito, em quantidade, qualidade e diversidade. Nossa produção era comercializada na rua, não tinha uma saída certa, tínhamos que ir a feira toda semana para tentar vender nossa produção (M. J dos S. G, Presidente da associação 1).

[...] melhorou bem, pois antes não pagávamos nada e a associação ficava inativa, agora cobramos uma taxa de cada produtor associado e uma parte dessa taxa vai pro movimento (MST) e outra vai para manter a associação (escritório etc) (J.B.S, Presidente da Associação 2).

Na terceira e última associação, o presidente ressaltou que melhorou depois que começaram a participar do PAA ao PAA, pois os produtores passaram a confiar mais no programa, além da fundação de outras três associações criadas em assentamentos no município, com sua ajuda⁴³.

As falas dos presidentes das associações revelam que o programa vem sendo fundamental para a formação de associações no município de Euclides da Cunha Paulista, envolvendo todo um esforço coletivo. O programa também vem contribuindo

⁴³ A Associação dos Produtores Rurais e Aquicultores Novo Tempo é a mais antiga das três, fundada em 2005.

para que os produtores rurais envolvidos passem a confiar mais em ações empreendidas pelo Estado Brasileiro.

No município de Paranavaí, apenas uma associação reúne todos os agricultores convencionais que participaram do PAA em 2011. Para seu questionário fizemos os mesmos dois quadros (5 e 6).

Quadro 5 - Síntese das informações obtidas na Associação de Paranavaí.

Associações/Questões	Ano de Fundação	O que motivou sua criação?	Quais as dificuldades enfrentadas pela associação	Número de Produtores associados	O que vocês dispõem em termos de infraestrutura	A Associação dispõe de funcionários	Como ficaram sabendo do PAA
Associação Agroindustrial dos Pequenos Agricultores de Paranavaí	2009	Buscar o Desenvolvimento do pequeno Produtor	Credibilidade dos associados e transporte	103	Um computador e um celular	Sim, uma secretária	Secretaria de Agricultura municipal

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Assim como na maioria das associações de Euclides da Cunha Paulista, a associação de Paranavaí foi criada para que os produtores pudessem ter acesso ao programa. Sua fundação é de 2009, com o objetivo, segundo seu presidente, de buscar desenvolvimento ao pequeno produtor.

Com 103 associados em 2011, as maiores dificuldades relatadas foram: a credibilidade dos produtores, ou seja, que todos paguem a taxa para a manutenção da associação e o transporte dos produtos. Diferentemente das associações do município paulista, em Paranavaí a associação tem uma funcionária permanente, exercendo a função de secretária.

Eles ficaram sabendo do PAA através da Secretária de Agricultura do município, onde inclusive funciona a Associação num espaço cedido dentro da Secretaria, possuindo um computador e um celular. Já com relação ao Programa, o quadro 6 traz algumas informações.

Quadro 6 – Síntese das informações levantadas a respeito do PAA na associação de Paranavaí

Associações/Questões	Em quais modalidades participaram 2011	Número de agricultores que participam do PAA em 2011	A Associação participa da comercialização dos produtos	Os Produtores agrícolas deixaram de entregar produtos devido ao preço	Sem o PAA: aumentaria, diminuiria ou permanecer a mesma comercialização	Houve aumento da quantidade, da diversidade e do valor da produção depois do	Qual sua avaliação do PAA
Associação Agroindustrial dos Pequenos Agricultores de Paranavaí	Doação Simultânea	103	Não	Não	Com certeza diminuiria	Sim, 400% de aumento e diversidade	Muito bom

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

A associação de Paranavaí, assim como em Euclides da Cunha Paulista, participou, e participa somente da modalidade “*doação simultânea*”. Em 2011, todos os 103 produtores associados participaram do PAA. A associação não comercializa os produtos, e os produtores não deixaram de entregar alimentos por conta do preço do programa. Se, por alguma eventualidade, a associação deixasse de entregar seus produtos ao programa, o presidente da associação nos informou que o atual volume de comercialização diminuiria em até 90%, e que antes do programa 75% dos alimentos consumidos em Paranavaí vinham da CEASA de Maringá-PR.

A respeito da diversidade produtiva, segundo o presidente, houve um aumento de 400% tanto na quantidade, como na diversidade dos produtos, usando suas palavras “*uma estimativa por baixo*”. Sua avaliação do programa é positiva, destacando que é muito bom. Ele ressalta que:

O PAA precisa ser transformado em Lei, uma vez que o programa investe na cidade e consome na cidade, isso é combater a pobreza, o PAA é excelente, é para a construção da cidadania, pois valoriza o trabalho do agricultor (M. M. S).

Com relação às reuniões, o presidente respondeu que participa de reuniões do programa, mas que a participação não é efetiva como gostaria. O escoamento da produção é feita pelos próprios produtores rurais que levam seus produtos até a sede da PROVOPAR e de lá as entidades recolhem seus *kits* preparados por funcionários ligados à Secretaria de Agricultura de Paranavaí.



Figura 8 - Funcionários municipais organizam os produtos entregues pelos produtores em Paranavaí.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Perguntado se houve alteração de produtores rurais cadastrados no programa, o presidente ressaltou que sim, seja por que o produtor deixou de ser um agricultor familiar, perdendo sua DAP, seja por conta da falta de confiança que os produtores tinham em projetos ligados à associação, ou ao governo, entretanto:

[...] hoje temos produtores querendo fazer parte da associação e a gente não tem condições de aceitar. Na verdade a associação foi pensada e criada para o PAA, todos os associados participam do programa e como não há mais demanda dos produtos a entrada deles é barrada, tamanha funcionalidade que o programa gera para a associação" (Presidente da Associação, o Sr.M. M. S).

Desses 103 produtores associados, quatro (4) são de outros municípios (Alto Paraná, Tamboara, Santa Isabel do Sul e Nova Aliança do Ivaí), entretanto, todas as entidades que recebem os alimentos da associação são de Paranaíba.

Sobre a associação, e se houve alguma melhoria da mesma depois do PAA, o presidente afirmou que é o alicerce da Associação, criada para o PAA, e que sem o programa dificilmente ela existiria, ou se existisse, não teria o volume de comercialização atual.

Com base nas informações obtidas por meio dos presidentes das associações envolvidas no PAA em 2011 nos municípios analisados, se verificou que as associações ou o PAA são as bases da organização dos produtores. Uma organização tanto do ponto de vista de classe, como também do ponto de vista da gerencia dos estabelecimentos. Primeiramente é através dela que o produtor pode passar a fazer parte do programa, pois é uma prerrogativa prevista para a participação dos agricultores familiares.

Vimos que, diferente da "*Associação de Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa*" criada em 2005 e que não teve o programa PAA como principal fomentador de sua criação, todas as demais, inclusive a de Paranaíba, foram criadas com a intenção de participar do programa.

Enquanto em Euclides da Cunha Paulista, seis (6) associações participaram do PAA em 2011 (essas associações continuaram no programa em 2012), em Paranaíba houve a participação de apenas uma (1).

A importância do PAA para as associações vem envolvendo não só a criação dessas instituições de produtores rurais organizados, mas vem significando para estes a comercialização de parte de sua produção, possibilitando ao produtor que se preocupe mais em produzir, ao invés de produzir e também vender seus produtos agrícolas. As associações também representam esses produtores através de uma

pessoa jurídica, no caso seus presidentes, um líder para representar um grupo de interesses com objetivos convergentes.

Uma associação pode melhor representar os interesses de um grupo de maneira muito mais eficaz, se comparado há uma pessoa, ou no caso, um produtor. Secchi (2010) classifica uma associação como categoria de atores, servindo para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes.

O autor define atores coletivos e individuais e classifica, por exemplo, como atores individuais e governamentais: os políticos, burocratas e juízes, e os atores coletivos, como no caso aqui, uma associação de produtores que seria uma representação não governamental. Para o mesmo autor, um produtor sozinho não pode ser considerado um ator, mas uma associação de produtores sim.

Na medida em que o programa dá certo, ou para usar as palavras dos presidentes, está “muito bem”, possibilita uma maior confiança na associação por parte de seus associados, que no geral, não estão acostumados com o associativismo, ou então, não tiveram boas experiências.

A procura de produtores rurais querendo fazer parte de uma associação pode também levar a outra questão, ou há um lado negativo, na medida em que a associação só funciona em virtude de um programa, no caso o PAA. Assim, sempre que não haver a possibilidade de demandas por mais produção de alimentos, a associação barra novos produtores rurais, como no exemplo da associação de Paranaíba.

Entretanto, seu presidente, e também outros associados mais diretamente envolvidos com sua administração, relataram a vontade de transformar a associação de Paranaíba numa cooperativa, beneficiando parte da produção, a exemplo do pão caseiro entregue às entidades via PAA. A iniciativa por parte dos agricultores familiares de Paranaíba pode ser explicada pela própria tradição do município e da região em cooperativas, alguns produtores rurais que participam do programa já são cooperados da COCAMAR, reconhecida cooperativa que no município paranaense processa o suco de laranja.

Dessa maneira, a herança cultural dos agricultores familiares de Paranaíba se sobressai perante os produtores assentados de Euclides da Cunha Paulista, estes últimos com menos tempo gerindo uma propriedade, ou um lote, e sem exemplos concretos e próximos não vislumbram uma ação que leve à formação de uma cooperativa, pelo menos não foi relatada essa intenção.

3.2.4. As Instituições Públicas Locais e o PAA: técnicos municipais e estaduais

Foi entrevistado um (1) servidor em cada município. Em Euclides da Cunha Paulista, conversamos com o Supervisor técnico do ITESP, já em Paranavaí com a funcionária municipal que atua na parte administrativa da Secretaria de Agricultura de Paranavaí.

Segundo o técnico de Euclides da Cunha Paulista, a principal dificuldade para participar PAA é a regularização da associação e a falta de conhecimento do projeto por parte dos produtores rurais. Sobre quem seria o principal beneficiário do programa: quem recebe, ou quem produz os alimentos? A resposta foi: *“Todo mundo sai ganhando, uma vez que para o produtor é um canal de comercialização, e a oferta de um alimento saudável e acessível”* (J.R). A respeito de reuniões ligadas ao programa, o técnico participa das reuniões ligadas ao CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural). Ele destacou durante a entrevista que no conselho participam além do ITESP, representantes da prefeitura, produtores rurais assentados, associações, a Casa da Agricultura e o sindicato dos trabalhadores rurais.

Sua avaliação a respeito do PAA é positiva, só há vantagens, pois *“o gargalo da produção rural no município era um canal de comercialização que vem sendo muito bem feito com o PAA”* (J. R). Questionado sobre alguma melhoria que o programa poderia ter, ele apontou duas: a primeira de modo mais local, diz respeito a melhoria da logística de transporte dos alimentos, ou seja, o transporte dos produtos desde o lote até sua chegada as entidades receptoras⁴⁴. Questionado se o programa traz algum desenvolvimento para o município, o técnico enfatizou que *“com certeza, para as pessoas que não tem condições de comprar um alimento de qualidade, ele recebe sem custos um alimento saudável”* (J. R).

No município paranaense entrevistamos a responsável pelo projeto encaminhado ao PAA e que também auxilia na entrega dos alimentos. É no espaço da secretaria municipal de agricultura de Paranavaí que funciona a sede da associação. A princípio, um facilitador para a gestão local do programa. Para ela, a principal dificuldade na montagem do projeto foi a adequação dos produtores frente à DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) e também a capacidade de produção dos agricultores frente às exigências do programa, como por exemplo, a entrega semanal de uma quantidade de produtos, regularidade e oferta, ou seja, o planejamento do

⁴⁴ Lembrando que a logística para transportar os alimentos do PAA em Euclides da Cunha Paulista, como já descrito, depende de associação para associação. Em duas há um acordo com a prefeitura, sendo que os alimentos são transportados do espaço coletivo, nos assentamentos, direto para as entidades, já em outra associação são os próprios agricultores que se encarregam de levar sua produção as entidades receptoras.

produtor frente a sua produção, pois o mesmo, na maioria dos casos, não estava acostumado com essa forma de produção e/ou de organização.

A técnica destacou que a Associação é a responsável pela coordenação local do programa, e a secretaria fica responsável pela elaboração do projeto e no auxílio da operacionalização.

Como em Euclides da Cunha Paulista, a prioridade do programa seria as entidades receptoras: primeiro, as entidades beneficentes, segundo as creches, terceiro as escolas municipais, e por fim, as escolas estaduais. A técnica destaca que no começo (em 2009) eram apenas 27 produtores rurais cadastrados no PAA, passando a 103 em 2011, e lamentou que outros dois produtores não mais enquadrados como produtores familiares tenham deixado o programa.

Assim como no município paulista, onde o técnico não apontou desvantagens do programa, em Paranavaí também não, pois segundo a funcionária:

[...] não vejo desvantagens, o programa cria canal de comercialização e o consumidor recebe um produto de qualidade via CONAB. Isso possibilita que o produtor tenha uma renda a mais, além de estimular as formas de organização associativista, o aprendizado que os produtores adquirem na parte administrativa e o planejamento de sua produção (C. F, funcionária da Secretaria Municipal de Agricultura de Paranavaí).

A funcionária apontou como pontos que precisariam ser melhorados: a infraestrutura administrativa, pois o apoio técnico é imprescindível, uma vez que a maioria dos produtores rurais tem uma baixa capacidade de gerenciamento, ficando assim, dependentes da boa vontade de funcionários municipais.

Questionada se o programa traz benefícios ao município, a funcionária mais uma vez destacou que:

Nós temos vistos de ano a ano, a capacidade do programa no fortalecimento da renda dos produtores, na melhoria da qualidade dos produtos, na organização dos produtores. O PAA é sem dúvida o projeto em que participo que mais vem dando certo (C. F).

Assim como os presidentes das associações que participam do PAA nos municípios, os técnicos entrevistados têm uma avaliação muito positiva do programa, principalmente no que tange a capacidade que o programa vem tendo em melhorar a renda do produtor rural, seja esse assentado ou convencional, seja na capacidade de organização desses produtores em associações, ou então da necessidade que o produtor tem de melhor gerir sua produção para que possa realizar suas entregas semanais no programa.

Entretanto, a melhora da qualidade dos produtos, tanto na quantidade e, principalmente na diversidade, vem se mostrando um elemento chave no programa.

Com relação à qualidade e diversidade dos alimentos, no próximo item iremos analisar as entidades/instituições receptoras.

3.2.5. As entidades/instituições receptoras dos alimentos produzidos nos municípios

Em ambos os municípios, como já mencionado, o PAA funciona com a modalidade *doação simultânea*⁴⁵ e, portanto, os alimentos produzidos são todos entregues às instituições beneficentes, de caridade, prestadoras de serviços sociais e de saúde, ou então escolas públicas. Entrevistamos os responsáveis por quatro entidades que recebem esses alimentos em ambos os municípios e também a PROVOPAR responsável por organizar e distribuir os alimentos.

Em Euclides da Cunha Paulista, realizamos entrevistas junto à: Igreja Católica (representada por sua Assistente Administrativa); a cozinha piloto do município, responsável pelo preparo da merenda escolar das escolas públicas do município (representada pela sua nutricionista); a Igreja Assembleia de Deus (representada pelo pastor); e por fim, a Escola Estadual Rosa Francisca da Cruz (representada pelo seu vice-diretor).

Em Paranavaí foram: a PROVOPAR (representada pela sua presidenta); os Centros de Educação Infantil Alvina Godinho Silvestre (representado pela diretora); e Nossa Senhora de Fátima (representada pela secretária); o Asilo dos Velhos Lins de Vasconcellos (representado pela Enfermeira Chefe); e a Associação dos Portadores de Doenças Especiais (representada pela secretária).

Algumas respostas por parte dos representantes destas entidades e/ou Instituições, foram organizadas num quadro para sua melhor visualização e comparação. Com relação às entidades do município paulista, as opiniões a respeito do programa podem ser visualizadas no quadro 7.

⁴⁵ Ver sobre as modalidades do PAA no quadro 1, p. 44.

Quadro 7 - Entidades Recebedoras de Euclides da Cunha Paulista.

Entidades recebedoras	nº de atendidos	Qual serviço prestado	Desde quando recebe os Alimentos	Os alimentos melhoraram, ou não, depois do PAA	Houve interrupção na entrega dos alimentos	Sem o PAA: aumentaria, diminuiria ou permanecer a mesma comercialização	Qual sua avaliação do PAA
1. Igreja Católica	80 famílias	Assistencia a famílias carentes	2011	Sim	Não	Com certeza, diminuirá	Bom
2. Cozinha Piloto de Euclides da Cunha Paulista	Oito escolas públicas	preparação da merenda escolar	2009	Melhoraram em quantidade e qualidade	Não	Com certeza, irá diminuir	Boa
3. Igreja Assembleia de Deus	130 famílias	Assistencia a famílias carentes	2010	Os alimentos são ótimos	Não	Diminuirá, com certeza	Ótimo
4. Escola Estadual. Rosa Francisco da Cruz	700 Alunos	Educação básica	2009	Melhoraram	Não	A oferta seria a mesma	Ótima

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Das 11 entidades e/ou instituições que receberam alimentos do PAA em 2011, entrevistamos quatro delas. As pessoas atendidas por essas entidades são, em sua maioria: alunos da rede pública e famílias de baixa renda cadastradas nas Instituições religiosas.

Essas pessoas recebiam esses alimentos de um a três anos, e todos os representantes das entidades disseram que os alimentos são bons, tanto em termos da qualidade como também da quantidade e variedade, e que melhoraram depois que passaram a recebê-los via PAA. Segundo os mesmos representantes, nunca houve atraso na entrega dos alimentos e, se por alguma eventualidade, deixassem de receber os alimentos do programa, a oferta diminuiria, salvo o representante do colégio estadual que respondeu que a oferta seria a mesma, entretanto, a qualidade dos produtos talvez não fosse.

Com relação à avaliação do programa, todos responderam que o programa é bom, ótimo e/ou positivo, destaque para o representante da Igreja Assembleia de Deus, que ressaltou que: *“É um ótimo programa, uma maneira de ajudar as famílias carentes que há na cidade, e eu nunca vi um trabalho bem feito por parte do governo, como o PAA. Como é uma região pobre, um município pobre, é um programa nota dez”* (R. M).

Perguntamos também se há alguma fiscalização da qualidade dos produtos por parte das entidades e/ou Instituições, e constatou-se que apenas na escola estadual não há uma fiscalização dos produtos, pois essa já foi realizada na cozinha piloto. As outras entidades recebedoras realizam uma fiscalização. Na Igreja Assembleia de Deus há uma comissão composta por três responsáveis ligados a Igreja que realizam uma inspeção para saber a quantidade e a qualidade dos produtos (figura 9).



Figura 9 – Alimentos entregues à Igreja Assembleia de Deus via PAA em Euclides da Cunha Paulista.

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Em todas as entrevistas realizadas não houve nenhuma reclamação dos produtos entregues, pelo contrário, apenas elogios. Nenhuma das entidades participam de reuniões que tratam do programa, e no geral, há um conhecimento do programa por parte de seus representantes, mas não há clareza sobre sua administração, gestão e/ou funcionamento.

Sobre o que poderia ser melhorado no programa, o representante da Igreja Assembleia de Deus pontuou a necessidade de o programa incentivar a produção e doação de leite⁴⁶.

Ainda sobre os alimentos comercializados via PAA, entrevistamos uma moradora e dona de casa de Euclides da Cunha Paulista beneficiada com os alimentos. Ela nos relatou que economiza uma média de R\$ 15,00 por semana com os alimentos que recebe da Igreja Católica do município (via PAA) e que seu filho, aluno da rede pública estadual, tem em sua merenda escolar alimentos também provenientes do programa e nos relatou que: *“depois do programa meu filho passou a*

⁴⁶ O PAA conta com uma modalidade em específico para a comercialização de leite, entretanto essa modalidade atualmente é executada apenas na região nordeste e também no norte de Minas Gerais.

comer mais alimentos naturais como folhas, frutas e legumes, tanto na escola como em casa” (R.X.S).

Já a moradora e aposentada do mesmo município, a senhora A.F.S. recebe os alimentos por meio da Igreja Adventista. Para ela, os alimentos são muito bons e com muita qualidade, sua economia por semana chega a R\$ 30,00 ou R\$ 120,00 por mês. O critério utilizado para que as pessoas possam receber os produtos é bem simples. Cada Instituição, no caso as igrejas, sejam católicas ou não, realizam um cadastro, a partir dele é feita uma seleção de quem precisa desses alimentos.

No município paranaense, como já foi mencionado, antes dos alimentos chegarem às entidades receptoras, são organizados na PROVOPAR de Paranavaí. Realizamos as mesmas perguntas a PROVOPAR apesar de sabermos que a entidade não realiza a doação ou distribuição desses alimentos diretos as famílias, alunos etc. Entretanto, pelo papel político e a importância da entidade no município conversamos com sua presidente, a então, primeira dama do município.

Quadro 8 - Entidades Receptoras de Paranavaí.

Entidades receptoras	Nº de atendidos	Qual serviço prestado	Desde quando recebe os Alimentos	Os alimentos melhoraram, ou não, depois do PAA	Houve interrupção na entrega dos alimentos	Sem o PAA: aumentaria, diminuiria ou permanecer a mesma comercialização	Qual sua avaliação do PAA
1. PROVOPAR de Paranavaí	20.000 pessoas	Assistência social, e cursos de capacitação	2009	Melhorou muito	Não, só entre um contrato e outro	As entidades beneficiárias iriam ficar sem alimento algum	Bom
2. CMEI. Alvinia Godinho Silvestre	35 pessoas	Educação básica	2009	Melhoraram	Somente nas férias	Diminuiria muito	Excelente
3. CEI. Nossa Senhora de Fátima	145 crianças	Educação básica	2009	São Bons	Só quando há renovação do contrato	Diminuiria	Ótimo
4. Asilo dos velhos Lins de Vasconcellos	32 Idosos	Amaparo, e tratamento de pessoas idosas	2009	Bons, e depois dele houve diversificação	Nunca	Continuaria a mesma coisa, a entidade compraria	Ótimo
5. Associação dos Portadores de Doenças especiais	115 pacientes	Cuida de pessoas com câncer	2010	Melhorou e diversificou	Nunca	Diminuiria, com certeza	Ótimo

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor, 2012.

Das entidades que entrevistamos e que receberam os alimentos, esses são consumidos por: 35 alunos do ensino infantil, 145 alunos do ensino infantil municipal, um asilo atendendo 32 idosos e a associação que cuida de pacientes com câncer, atendendo 115 pessoas. Somente esta última começou a receber alimentos em 2010, enquanto que as outras entidades começaram a receber alimentos no mesmo ano de criação da associação, em 2009.

Assim como no município paulista, todos os representantes das entidades entrevistados acham os produtos alimentícios bons e muito bons, e que os alimentos tiveram uma melhora considerável com o advento do programa⁴⁷.

Com relação a possíveis atrasos na entrega dos alimentos, os representantes das entidades destacaram que houve interrupções, mas por motivos burocráticos como renovação de contratos e prestação de contas⁴⁸. De todas as entidades em que perguntamos sobre uma possível interrupção da entrega dos alimentos e de como ficaria a oferta desses, somente o asilo ressaltou que a oferta ficaria a mesma, mas as maneiras de obter os alimentos mudariam: *“diminuiria, mas temos nossa horta, que sem o programa seria aumentada para sanar a demanda, mas para isso teríamos que contratar mais um funcionário, com isso nossos gastos aumentariam”* (A. F).

Para todas as demais entidades, a oferta de alimentos diminuiria. Com relação à avaliação do programa, sempre ótimo, excelente ou bom. Para a presidente da PROVOPAR:

[...] o programa é descomplicado, de fácil acesso, dinheiro direto para o produtor. O fato da nossa região ser agrícola facilita a comercialização desses produtores [...] o PAA se posta como uma boa ferramenta para desenvolver a região, e, principalmente atender famílias em situação de risco, ao mesmo tempo que organiza e profissionaliza o produtor para outros mercados, inclusive para que um dia os produtores não dependam mais do PAA (C.L).

Facilidade na comercialização, organização dos produtores em associações além do fato do programa estimular a produção e, por consequência, um possível aprimoramento técnico, ou empreendedor, são na opinião da presidente da PROVOPAR, os principais pontos positivos do PAA.

Quanto a haver ou não fiscalização por parte das entidades a respeito da qualidade dos alimentos entregues, sempre há uma fiscalização para saber da apresentação dos produtos, pelas escolas há uma fiscalização por parte das merendeiras.

Na entidade três (3) há sempre uma fiscalização por parte da vigilância sanitária, e quando os produtos não podem ser consumidos, há um comunicado a PROVOPAR. Segundo a representante da entidade três (3), a secretária (A. F), isso já ocorreu uma vez, mas depois da reclamação não voltou a acontecer. Na entidade

⁴⁷ Cabe uma observação, o questionamento a respeito da qualidade do alimento vai além, pois perguntamos se houve melhora ou piora em termos de quantidade, diversidade e qualidade.

⁴⁸ As interrupções, por mais que aconteçam, por motivos burocráticos, podem ocasionar sérios transtornos as entidades que dependem dos produtos.

cinco (5) é a assistente social quem fiscaliza os alimentos e quando há algum problema informa a funcionária da prefeitura.

A participação em reuniões ligadas ao programa é feita apenas pela PROVOPAR, algumas vezes. Perguntada se o programa poderia ser melhorado, a representante da entidade dois (2) destacou que as entregas poderiam ser realizadas diretamente pelos produtores nas entidades, e não na PROVOPAR; já a entidade três (3) gostaria que as entregas fossem feitas mais cedo, por conta do horário do almoço⁴⁹.

Todas as entidades entrevistadas avaliaram o programa com muito positivo, alimentos em boas condições de consumo, havendo melhora na qualidade dos alimentos e também aumento de sua diversidade, isso depois que as entidades passaram a receber os alimentos do PAA.

Como vimos, há no programa, dependendo do município, diferentes maneiras de armazenamento e transporte dos alimentos. A diferença mais clara sem dúvida está no fato dos alimentos oriundos do PAA no município de Paranavaí serem reunidos na sede da PROVOPAR, e só depois serem liberados às entidades. Vale também ressaltar que dentre as opiniões dos representantes das entidades que recebem os alimentos, a representante da CMEI (A. G. S) ressaltou que a entrega poderia ser realizada diretamente nas entidades, sem a necessidade de reunir os alimentos na PROVOPAR.

Ao acompanhar as entregas dos alimentos na sede da PROVOPAR em Paranavaí, percebemos que há uma importante ajuda dos técnicos da prefeitura municipal ligados à Secretaria de Agricultura na organização, tanto da entrega dos alimentos, como também na emissão da nota fiscal ao produtor, já que é também na sede da PROVOPAR que é realizado esse trabalho. Percebemos também que essa logística em Paranavaí é um facilitador para a operacionalização do programa, principalmente no que tange à parte burocrática e na separação dos produtos que cada entidade dispõe. Entretanto, não sabemos até onde vai a intenção dos gestores locais do programa em utilizar a sede da PROVOPAR. Seria apenas como facilitador na logística, já que a sede da PROVOPAR fica localizada numa área central da cidade, ou se há alguma intencionalidade em vincular a PROVOPAR à doação dos alimentos?

Preferimos acreditar no caráter facilitador para a gestão do programa, pois percebemos o quanto é importante a participação dos funcionários municipais. Talvez essa importante ajuda não seria tão eficaz se os alimentos fossem entregues

⁴⁹ A retirada do alimento da PROVOPAR é realizada todas as terças-feiras depois das 11 horas da manhã.

diretamente nas entidades. Um complicador para as entidades que devem buscá-los, mas um facilitador para os técnicos e produtores rurais.

O programa, em ambos os municípios, vem apresentando resultados satisfatórios. Há uma clara combinação de fatores positivos que perpassam todos os envolvidos, seja o agricultor familiar, seja as entidades que recebem os alimentos ou então as pessoas que os consomem.

Além de realizar uma dupla função, na medida em que garanti uma renda certa ao produtor rural envolvido no programa e assegura uma alimentação mais *in natura* para escolas, creches, hospitais e famílias em situação de insegurança alimentar, o programa possibilita ao produtor rural uma dupla vantagem. Uma monetária auferida com a comercialização e outra com o consumo do excedente produzido.

Também houve diversificação produtiva nas propriedades e lotes rurais dos municípios analisados. Algo muito positivo, entretanto, a diversificação produtiva em pequenas unidades de produção agrícola não é algo novo, nem nunca foi. Historicamente é nas pequenas e médias propriedades rurais que há maior diversificação frente a grandes propriedades que praticam a monocultura, o elemento novo nesse caso é a valorização dessa diversificação, e mais, o incentivo governamental por meio de ações que viabilize e amplie essa prática.

Em ambos os municípios os agricultores disseram consumir aquilo que produzem, mais é no município paulista que esse aspecto fica mais evidente.

Em Euclides da Cunha Paulista o programa alavancou uma produção agrícola antes inexistente em alguns lotes. O impacto da renda auferida pelo programa é proporcionalmente maior⁵⁰ e a produção agrícola desenvolvida a partir do PAA possibilita ao produtor assentado consumir aquilo que antes comprava em mercados e/ou armazéns.

A construção de um canal seguro de comercialização é em nosso entendimento uma dos principais resultados do programa, criando um mercado institucional operado localmente.

3.3. O PAA e o Mercado Regional

O PAA, além dos resultados em diversas regiões brasileiras, vem contribuindo na construção de mercados Institucionais, onde o governo federal é o grande agente de construção. Pelas características produtivas, da circulação e consumo dos produtos, ficando na maioria das vezes no próprio município e/ou na região o

⁵⁰ No gráfico 26, p 111, há o percentual de aumento da renda monetária dos agricultores obtida pelo PAA no ano de 2011.

programa cria um mercado institucional regional, ajudando a fortalecer os chamados *circuitos curtos* de produção e consumo.

Como vimos nos municípios analisados, os 34 produtores entrevistados disseram consumir parte de sua produção agrícola e, em alguns casos, depois da inserção ao PAA, houve um aumento da produção agrícola e, em outros casos, com destaque para o município paulista, o programa foi responsável pelo (re)ativamento da produção inexistente antes do programa.

Já os produtores rurais entrevistados no município paranaense têm uma maior inserção nos mercados agroalimentares se comparado com o município paulista, principalmente pela participação de alguns produtores cooperados à COCAMAR, possibilitando a esses o acesso ao que (MALUF, 2004) definiu em seu organograma (1) de “*Cadeias Integradas nacionais-internacionais*” sendo que a participação desses produtores no PAA funciona mais como um complemento, e não como um fomentador de renda, exatamente como prevê um dos objetivos do PAA.

Já em Euclides da Cunha Paulista os produtores assentados, diferentemente dos produtores de Paranavaí, não contam com uma cooperativa aos moldes da COCAMAR, portanto, não estão inseridos nas cadeias produtivas mais integradas, ficando limitados aos circuitos locais/regionais de produção e consumo.

Retomando a ideia de circuitos, mas desta vez aos circuitos econômicos de Santos (2008), podemos claramente estabelecer uma correlação entre o circuito inferior da economia e os circuitos curtos, ou circuitos regionais como no organograma de Maluf. Para deixar essa idéia mais clara, alguns esclarecimentos do que vem a ser esses circuitos se faz necessário.

Para Santos (2008), esse privilégio do Estado a segmentos socioeconômicos e produtivos, como no caso do setor do *agrobusiness* brasileiro, é definido pelo autor como um apoio a setores tidos como “modernos” dentro do circuito produtivo. Esse apoio ocorre várias maneiras, tais como “financiamento direto ou indireto, construção da infraestrutura, formação profissional e formas fiscais e jurídicas de apoio” (SANTOS, 2008, p. 161) e esses conglomerados que o autor define como monopólios.

O conceito de circuito é aplicado aos países subdesenvolvidos, em que suas economias são divididas em circuito superior e inferior. Esses circuitos não são delimitados, nem econômica e nem espacialmente, apesar de haver, no caso do espaço geográfico, lugares marginais em que a participação do circuito inferior é maior, porém não é a única. Dessa forma, o conceito de circuito de Santos (2008) é muito mais um conceito econômico do que espacial, ou social. No caso do circuito superior esse é composto pelos:

[...] bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana modernas, serviços modernos, atacadistas e transportadores. O inferior é constituído essencialmente por formas de fabricação não capital intensivo, pelos não modernos fornecidos a varejo e pelo comércio não – moderno e de pequena dimensão (SANTOS, 2008, p. 40).

Portanto, para distinguirmos um circuito do outro se faz necessário um levantamento que identifiquemos uma cadeia produtiva, por exemplo, ou até mesmo parte dela, a partir daí levantamos informações que nos dão as respostas de qual, ou em qual circuito econômico essa cadeia, ou parte dela, pertence.

O capital empregado; sua capacidade de movimentação; a técnica e tecnologia empregada; o grau de cientificidade utilizada em seu processo produtivo; e qual o grau de especialidade da mão-de-obra é necessária para desenvolver as tarefas produtivas, são elementos fundamentais para identificar os circuitos produtivos, seja superior ou inferior. O que diferencia os dois circuitos segundo o referido autor seriam principalmente a tecnologia e a organização que cada circuito usa para suas operações.

Um conjunto de atividades rurais voltada para a produção em grande escala de um único, ou poucos produtos, poderia, por exemplo, estabelecer uma relação econômica direta com a metrópole nacional, mesmo que boa parte dessa produção seja realizada no espaço agrário de um município de pequeno porte e distante. Daí decorre a ideia de relações econômicas verticais. Por outro lado, no mesmo espaço agrário, do mesmo município de porte pequeno, há produtores mais voltados para a produção e comercialização em espaços mais próximos, com um grau de utilização de tecnologia menor, para atender ao consumo dos cidadãos da própria cidade e da região próxima, uma relação econômica e social estreita ou horizontal, de circuitos mais curtos de produção e consumo⁵¹. Portanto, *“não se pode pensar em uma perfeita relação integração entre a cidade e o campo circunvizinho. As relações tendem a tornar-se duplamente assimétricas”* (SANTOS, 2008, p.335).

É válido ressaltar que o autor define os circuitos como um atributo das economias dos países subdesenvolvidos no que diz respeito às atividades urbanas. Assim sendo, pode ficar estranho assimilar o agronegócio brasileiro ao circuito superior da economia e a grande parte da agricultura familiar e assentada ao circuito inferior. A nosso ver, essa divisão espacial entre campo e cidade não vale para os

⁵¹ É importante destacar que nem toda relação econômica com base em circuitos curtos de produção e consumo estará diretamente ligada aos circuitos inferiores. Uma produção voltada a atender o mercado local e/ou regional, fará parte, ou estará mais ligada ao circuito superior ou inferior da economia dependendo da utilização de: capital, técnica e tecnologia empregada na produção e mão-de-obra (qualificada ou não).

circuitos, o que reconhecemos é que os comandos políticos e econômicos realizados pelos grupos que detém o monopólio produtivo e financeiro são majoritariamente urbanos e o desenrolar dos circuitos são operados principalmente pelo poder emanado da cidade. O próprio autor, ao definir o espaço dividido por dois circuitos econômicos, fala em espaço, portanto não define ou impede que a economia rural dos países subdesenvolvidos carregue um processo econômico e social distinto das cidades.

As relações econômicas estão presentes tanto na cidade como no campo, portanto, quando aplicamos a teoria dos circuitos ao campo estamos considerando que a divisão econômica em dois circuitos para a cidade acarretaria necessariamente efeitos dessa divisão em circuitos também para o campo. A relação campo-cidade deve ser analisada enquanto um *continuum* nas suas dimensões espaciais, econômicas e sociais.

Santos (2008, p 87) destaca que “*no comércio alimentar do circuito inferior às fontes de abastecimento são principalmente locais*” e continua ao estabelecer uma correlação entre os circuitos e a produção agroalimentar para o consumo local.

O circuito superior, apesar de sua força em valor absoluto, não tem efeito em cadeia sobre o campo, que ele pode até contribuir para empobrecer. É o circuito inferior que cabe a tarefa de manter relações constantes com o campo (SANTOS, 2008, p.361).

Como cada circuito obedece às funcionalidades inerentes aos seus interesses, cabe ao Estado o papel de fortalecimento de um em detrimento de outro, ou ainda, num cenário político e democrático de fato, ao contínuo esforço em diminuir as disparidades entre ambos. Todavia, a questão é considerar que existem esses dois circuitos econômicos, e encará-los como um grande problema a ser resolvido ou amenizado. Continuar acreditando que os modelos clássicos de desenvolvimento econômico irão, por inércia, melhorar a qualidade de vida da população dos países marginais do modo de produção dominante, deve ser refutada.

Para Maluf (2004), a relação que a agricultura familiar tem com o mercado agroalimentar pode ser entendida através do aspecto territorial. O autor relata que há três componentes importantes nesta relação espacial: *primeiro*, os produtos geralmente são aqueles em que já há uma identificação regional, tanto por parte dos produtores, como também dos consumidores, e que isso atribui um valor ao produto não mensurável, um valor mais cultural do que econômico; *segundo*, a proximidade geográfica entre produtor e consumidor pode construir uma confiabilidade, o que contribui para a ideia de segurança alimentar, além das vantagens nutricionais de se

ter um alimento mais fresco; e *terceiro* mais ligado ao fator econômico, destaca a vantagem regional de se construir e/ou institucionalizar um aglomerado produtivo, contribuindo para a formação de *clustering*⁵², beneficiando os produtores futuramente com o ganho na produção em escalas cada vez maiores.

Para entender o mercado do PAA é necessário considerar que se trata de um elemento novo nas políticas públicas brasileiras, a formação dos mercados institucionais voltado para a agricultura familiar e que tem nos circuitos curtos e regionais de produção, distribuição e consumo um de seus grandes trunfos, na medida em que contribui na construção de um novo mercado, exclusivo para esse segmento do agrário brasileiro.

Contribui também, no nosso entendimento, para o fortalecimento de ações do Estado numa esfera da economia rural brasileira marginalizada no que tange à promoção de políticas públicas específicas, promovendo a construção de canais de comercialização e consumo nos inúmeros contextos sócio-espaciais do país, além da promoção da economia regional (urbana e rural) entre os mais despossuídos, os que detêm técnicas e formas de organização produtiva inferiores se comparado com os grandes conglomerados do setor agro brasileiro, atendendo uma população citadina em situação de insegurança alimentar ou onde a alimentação é de dever do Estado, como nas escolas e Hospitais públicos.

Poderíamos então afirmar que o PAA se posta como uma experiência do Estado brasileiro em, senão privilegiar a agricultura familiar, em pelo menos promover iniciativas econômicas e, porque não, sociais, de maneira a garantir e assegurar uma renda e uma alimentação a milhares de pessoas.

Nesse mercado Institucional criado pelo PAA, o Estado seria um terceiro elemento, realizando uma articulação entre o produtor rural familiar e os seus consumidores. Não obstante a essas considerações, outra de complexidade mais profunda, do ponto de vista teórico, nos vem em mente. O PAA pode ser considerado um programa de desenvolvimento territorial? Em caso afirmativo, por quê?

3.4. O desenvolvimento territorial e o PAA

Depois de discutirmos o que vem a ser o desenvolvimento territorial, definido quais suas propostas de ação e como se deu seu desenvolvimento na Europa e no Brasil, cabe agora um esforço para considerar se o Programa de Aquisição de

⁵² Empresas que carregam características em comum, um produto, por exemplo, e que coabitam um certo espaço regional num processo de ajuda mútua.

Alimentos pode ser considerado uma proposta de política pública que tem em seu componente operacional o chamado desenvolvimento territorial.

Antes, porém, cabe ressaltar algumas diferenças que julgamos fundamental para o entendimento do chamado *Desenvolvimento territorial no Brasil*. Primeiramente como já foi relatado neste trabalho, em terras brasileiras, o grande objetivo, ou para lembrar Secchi (2010), o problema público que o desenvolvimento territorial tem por objetivo é a diminuição da fome e da pobreza, enquanto que na Europa essa proposta foi usada para construir uma cultura empreendedora na tentativa de se reduzir as desigualdades econômicas principalmente entre os produtores rurais europeus. Por essa razão, no Brasil, o desenvolvimento territorial é mais agrícola.

A concentração de terras e renda que, na Europa é bem menor se comparada com o Brasil, criou aqui uma agenda pública que resguarda as políticas territoriais ao MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), portanto, um conjunto de ações voltadas a um segmento produtivo. Enquanto na Europa foi a União Europeia quem se responsabilizou em colocar em prática a reforma da PAC, dando início a LEADER e as primeiras experiências de desenvolvimento com base no território.

No Brasil é o governo federal quem mais as operacionaliza, entretanto, há também semelhanças no que tange aos dois modelos, como por exemplo, a regionalização dessas políticas públicas, que no Brasil teve como premissa o baixo índice de desenvolvimento humano havendo uma maior preocupação na tentativa de ativar, ou reativar as economias locais ao mesmo tempo proporcionar maior e melhor qualidade de vida à população.

Com relação à região, essa não perde sua importância frente à proposta de desenvolvimento territorial, uma vez que para agir no espaço, considerando a multiterritorialidade, será cada vez mais necessária a capacidade de regionalização para um diagnóstico mais eficiente.

Quais os critérios usados e para qual a finalidade serão atributos básicos, como também em qual escala se dará a sua realização (escala da ação) ou em qual escala acontecerá sua gerência (escala de gestão) de uma política pública? A região será a ferramenta a responder esses questionamentos, já o território, com todas suas nuances, servirá como elemento central na forma com a qual essas ações serão colocadas em prática.

As semelhanças entre os dois modelos, e que por essa razão são denominados de ações territoriais, são em nosso entendimento as definições metodológicas e operacionais. Tanto na Europa quanto aqui no Brasil as ações partem de uma descentralização administrativa e burocrática, todas as ações têm em seu

corpo normativo premissas de futuras reformulações e principalmente, uma aproximação com os sujeitos diretamente envolvidos.

A implementação dessas ações se mostram com um caráter mais *bottom up* (ou seja, de baixo para cima). Leva-se em conta nas ações, pelo menos em sua construção normativa, as diferentes intenções dos diferentes grupos de interesses que são diretamente atingidos.

Isso tudo considerando que uma mesma ação poderá resultar em mais de um benefício, ou atingir mais de um objetivo, e para nós, da geografia, que as políticas públicas propiciem uma relação entre o campo e a cidade pautada em relações mais horizontalizadas, de cooperação e equidade. Pois bem, como o PAA pode ser entendido levando-se em conta essas premissas?

Perante o que apresentamos por meio das descrições do funcionamento do programa, e principalmente dos dados levantados junto aos trabalhos de campo realizados nos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Paranavaí, percebemos que o programa trabalha com diferentes segmentos societários, como por exemplo, agricultores familiares, entidades prestadoras de algum tipo de serviço social, envolvendo nos dois casos analisados, funcionários das duas prefeituras, e principalmente a população local.

O programa vem conseguindo, pelo menos nos municípios mencionados, mediar grupos sociais com diferentes interesses em prol de um objetivo comum, qual seja: o acesso por parte da população a um alimento saudável e de rico valor nutricional. Observa-se que numa única política pública haveria uma costura social, que nós aqui chamamos de rede social, construída para essa finalidade, além de uma rede de controle de qualidade de seus produtos, já que há uma fiscalização por parte dos beneficiados.

Essa rede social envolve a princípio atores locais, tanto do campo como da cidade, dessa forma contribuindo para o fortalecimento de laços sociais, econômicos e podendo contribuir para a construção e amadurecimento de uma comunidade mais cívica, com efeitos e resultados com alcance local/regional.

Outros benefícios do PAA é a valorização da produção alternativa orgânica, com o pagamento adicional de no mínimo 30 e no máximo de 50% de produtos certificados, e que infelizmente, não ocorre nos dois municípios pesquisados.

O PAA tem como enfoque uma proposta descentralizada em suas operações, trabalhando e alcançando diferentes sujeitos, contribuindo para uma experiência de desenvolvimento territorial tipicamente brasileira, e dentre seus objetivos a diminuição da fome e da pobreza, dessa maneira, não podendo ser classificado como uma

política pública setorial, uma vez que o setor agrícola não é o único beneficiado, muito pelo contrário.

Essa última característica é o que legitima o programa carregar em sua denominação a palavra território, na medida em que não pretende trabalhar e/ou desenvolver o *território*, até porque isso seria impossível, e sim, o de considerar que num dado espaço, definido no Brasil por meio de levantamento de dados sociais, portanto uma região social⁵³, as ações com base na metodologia do desenvolvimento territorial trabalharão com distintos grupos de interesse que compõe um território.

Não obstante, no Brasil, as políticas públicas de desenvolvimento territorial ainda são residuais, principalmente se consideramos o montante de recursos destinados à agricultura familiar em comparação ao setor do agronegócio. Portanto ainda é uma política residual tanto econômica como politicamente.

A proposta de desenvolvimento territorial não será alcançada ou plenamente desenvolvida no Brasil, ou em qualquer outro país do mundo, por meio de uma única ação governamental. Só atingiremos uma proposta dessa envergadura quando houver um projeto de país, pensado em todas as esferas governamentais, que trabalhe nesta perspectiva. Isso implicaria repensar nossas estruturas administrativas e também nossa maneira de pensar e formular políticas públicas. Enquanto o país não alcançar esse estágio, continuaremos vivenciando experiências isoladas de ações, sem articulação e/ou continuidade.

⁵³ Nessa perspectiva entendemos que o chamado desenvolvimento territorial, e sua forma e maneira de formular e aplicar políticas públicas, não diminui a importância da Região no planejamento, muito pelo contrário, não se realiza ações com base nessa metodologia sem uma clara definição regional, seja essa região: social, econômica, política, cultural, ou até mesmo todas essas juntas.

Considerações Finais

O Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal e sua relação espacial em dois municípios com diferenças sócio-espaciais, assim como seus resultados e efeitos, são o objetivo do trabalho.

O espaço agrário brasileiro, resultado de histórica injustiça social desde sua colonização, herdou concentração fundiária e hierarquias sociais, concentrando sempre o poder na mão do mais forte economicamente. O Estado, enquanto uma estrutura fundada aqui para garantir privilégios, não foi suficiente para quando em épocas oportunas, transformar e democratizar o acesso a terra.

É somente a partir dos anos de 1980, e com todo o movimento democrático que o país passaria neste período, que o aparelho estatal, e, principalmente, os inúmeros grupos de interesses que o controlavam, passou a tomar pequenas iniciativas voltadas para grupos socioeconômicos e fundiários “esquecidos” quando da modernização do campo durante o período da ditadura militar.

Num cenário político/administrativo novo, o governo FHC continuou a privilegiar fortemente o agronegócio, políticas de crédito agrícola como o PRONAF e a criação de assentamentos eram na verdade residual frente à política agrária voltada ao setor do agronegócio. Esse processo residual teve, contudo, influências em sua base teórica de construção de ações principalmente vindas de fora, mais precisamente da Europa. As contribuições foram variadas, indo desde as definições mais básicas do que seria uma política pública, até suas propostas e enfoques no espaço.

Reconhecemos que o Estado brasileiro, sempre teve nas políticas públicas voltadas para o campo, ações de caráter distributivas (privilegiando grupos) como ferramenta principal. Os créditos e privilégios que ajudaram na formação da elite rural brasileira durante a modernização foram ações do governo que selecionando, num primeiro momento, agricultores com mais facilidades para o desenvolvimento da atividade agropecuária (tipo de solo, produção local, acesso a rodovias etc.), e, depois, aos mais adaptáveis a própria política de crédito agrícola, contribuiu para as desigualdades espaciais e sociais do agrário brasileiro.

Já com a mudança institucional do estado brasileiro a partir da década de 1980, e mais efetivamente a partir de 1990, a gerência e os custos voltados à ações por parte do estado ou de ONGs, passam a contar com as esferas estaduais e municipais, com a participação da sociedade civil organizada. Segmentos deixados de fora da modernização agrícola começam a ganhar espaço na agenda política, às vezes encaradas pelo governo com “maus” olhos, mas que agora não mais poderiam ser desconsiderada e esquecida a força, como a ditadura militar fez.

O PAA foi o resultado de reivindicações dos movimentos sociais e das associações de pequenos agricultores, dessa forma, o programa é fruto de uma integração de instituições tanto formais, como também informais do ponto de vista jurídico, do cotidiano vivido pela base da classe trabalhadora do campo junto a uma composição governamental que tinha uma legitimidade com essa base. O PAA é sem dúvida uma política pública distributiva, ou seja, focada num grupo específico: os agricultores familiares, assentados, quilombolas e pescadores tradicionais.

Não só o PAA, mas a maioria das políticas públicas brasileiras que tem o combate à fome e a pobreza rural a partir da década de 2000, e principalmente com a ascensão do governo petista ao poder, foram operacionalizadas levando em conta as propostas do chamado “*desenvolvimento territorial*”.

Sua versão no Brasil traz influências europeias, como por exemplo, o diagnóstico de um grande problema, no caso brasileiro a pobreza, fazendo com que se desdobrem sobre um programa inúmeros projetos que passam a agir em prol de solucioná-lo ou amenizá-lo. Canais de participação, fóruns de discussão e encontros com os beneficiários também são medidas típicas dessa proposta, uma vez que são nesses canais que se podem levar as reivindicações dos envolvidos.

Numa sociedade cada vez mais complexa, em que a clareza da ciência social muitas vezes não é a clareza da totalidade vivida, no qual os poderes de comando e de realizações socioeconômicas são cada vez mais difusos, o Estado enquanto um poder legítimo deve considerar na atualidade uma territorialização não só em nível nacional, mas conhecer, identificar e atuar nos vários territórios das inúmeras regiões brasileiras. Territórios.

O PAA em nosso entendimento é uma das diversas ações do Estado brasileiro no combate à fome, e à pobreza. Sua estratégia ao mesmo tempo em que contribui para o aumento de renda de agricultores familiares e contribui para a melhoria da alimentação de milhares de pessoas, dá ao programa um caráter diferenciado. Essa estratégia de combate a fome situa o programa dentro das políticas públicas mundialmente recomendadas, neste caso pela FAO e outras organizações mundiais.

Mantendo a preocupação do crescimento econômico, mas agora levando em conta também outras dimensões da sociedade como; qualidade de vida, preocupação ambiental e confiança cívica, essas novas políticas públicas não significam ruptura com o desenvolvimentismo, pelo contrário, são políticas resultantes de uma tentativa de fôlego maior ao modelo econômico do pós-guerra, e que durante os anos de 1970 começam a dar sinais de esgotamento. É neste período que o espaço, ou melhor, que as formações sócio-espaciais, passam a representar uma importância significativa na

elaboração de políticas na medida em que ajudam num maior entendimento do porque certas regiões se sobressaem, econômica e socialmente, melhor ou pior que outras.

O PAA, em sua operacionalização é realizada na escala administrativa do governo federal, sua escala de ação é feita em âmbito municipal, e sua intensa relação com o campo imediato a sua cidade abre mais um escopo de análise inerente ao programa, na medida em que constrói e cria um vínculo entre os produtores rurais e os beneficiários de seus alimentos num circuito socioeconômico, contribuindo para uma relação campo cidade viva, estreita, formal e por que não usarmos a palavra territorial.

Se, numa perspectiva de território área, os vínculos comerciais, sociais e econômicos que são criados na rede local do programa estabelecem uma relação mais integrada entre esses dois espaços (campo e cidade) de características culturais e paisagísticas distintas. Obviamente que essas relações são estabelecidas em formações sócio-espaciais das mais distintas. Esse predicado foi averiguado em dois municípios distintos neste trabalho.

Ao comparar os municípios analisados, é possível afirmar que suas proximidades espaciais não são suficientes para estabelecer um processo de ocupação parecido, a História enquanto ciência do tempo nos forneceu um bom comparativo entre as duas regiões e seus processos de ocupação. Não obstante as diferenças no tamanho de suas populações, importância econômica e o papel que cada município desempenha em cada uma das regiões - Paranavaí uma cidade maior em termos demográficos e com mais dinamismo econômico se comparado a Euclides da Cunha Paulista – o processo de ocupação dos municípios está ligado a processos econômicos e rurais.

Em Paranavaí, a grande propriedade coexistiu desde o começo como uma classe de médios e pequenos proprietários rurais responsáveis pela oferta de alimentos aos moradores da cidade. Já em Euclides da Cunha Paulista, essa classe de proprietários pouco existiu, pelo contrário, o grande proprietário sempre foi a figura que representou a classe rural neste município, somente com os tímidos processos de reforma agrária durante as décadas passadas é que o município passa a contar com produtores assentados. Isso, no nosso entendimento, tem levado a um distanciamento ideológico entre grandes e pequenos proprietários muito maior no município paulista.

A flexibilidade encontrada no programa também pode ser vista pelo viés local e não somente administrativo e federal. Ao examinarmos o funcionamento do PAA nos municípios, percebemos que suas diretrizes e normas gerais são atendidas em ambos os municípios como, por exemplo, a emissão de notas fiscais para todos os agricultores, sua participação em associações devidamente legalizadas e entidades receptoras dos alimentos que atendam a interesses sociais da população.

Entretanto, notamos que o *Modus-operandi* no cotidiano do programa nos municípios, e como ele se consolida no espaço varia, dependendo de qual município estamos considerando, ou seja, o programa vem apresentando uma capacidade de interagir com as instituições locais de modo a conseguir um funcionamento mais efetivo, e, ao mesmo tempo, não comprometer seus objetivos mais gerais.

O circuito espacial que os alimentos adquiridos pelo programa obedecem em ambos os municípios apresentam uma ordem parecida: produção dos alimentos no campo no entorno dos núcleos urbanos e sendo consumidos rapidamente em instituições do próprio município, e em alguns poucos casos em outros municípios. Denominamos esse percurso de “*circuitos curtos*” pela proximidade espacial e temporal que há entre o produtor e o consumidor final. Entretanto, percebemos que cada município pode, e no caso estudado houve adaptações, na maneira de gerir esse circuito de acordo com as facilidades e dificuldades de cada lugar.

No caso do município de Paranavaí são os produtores que se encarregam de transportar os alimentos a sede de uma associação, dali cada entidade busca sua parte correspondente de alimentos. Dessa forma, o ônus ou custos do transporte é de inteira responsabilidade dos proprietários rurais e das entidades. No município paulista esse custo é dividido com a prefeitura municipal que mantém convênio com algumas das associações, e os alimentos são entregues nas instituições receptoras.

A ajuda da prefeitura de Paranavaí na operação do programa também é destacada. São os funcionários municipais quem organizam os alimentos e realizam a parte burocrática. Em ambos os casos, o que nos chama a atenção é a presença da prefeitura municipal auxiliando os participantes do PAA na organização desse fluxo operacional. A convergência de trabalho entre duas esferas administrativas num espaço local acontece e ajuda a moldar o comportamento institucional do PAA, pelo menos nesses dois casos.

Por meio de um pequeno volume de recursos, apesar do aumento constante nos últimos anos, o programa vem conseguindo em várias regiões do Brasil resultados econômicos, sociais e culturais significativos. O efeito econômico do programa vem contribuindo, nos municípios analisados, para reforçar a renda de produtores familiares contribuindo para que um novo recurso seja injetado na economia local e regional. O importante neste caso é que esses recursos auferidos pelo programa vêm contribuindo para benefícios que vão além da dimensão puramente econômica, mas também da vida social, colaborando para a diversificação e aptidão cultural de produtos cultivados na região.

Percebemos, nos casos analisados, que o programa tem uma importância econômica e social muito mais relevante no município paulista. Essa leitura pode ser

considerada tanto para o campo como também para a cidade. Como o município paulista é visivelmente mais pobre se comparado com Paranavaí, os efeitos de ações socioeconômicas, tendem a aparecer mais em municípios com as características de Euclides da Cunha Paulista. Um exemplo pode ser a porção de rendimentos advindos do programa no total da renda familiar entre os agricultores entrevistados, apresentando uma maior importância em Euclides da Cunha Paulista.

A renda *per capita* dos moradores deste município é inferior ao município paranaense, contribuindo para que os alimentos cheguem às mesas de escolas e famílias, sendo distribuídos, como vimos, na maioria das vezes pelas Igrejas católica e evangélica, enquanto que em Paranavaí os alimentos são, em sua maioria, direcionados para escolas, creches e hospitais do município. Essa forma diferenciada com que os alimentos entram no mercado consumidor nos municípios pode acarretar num impacto maior em um do que em outro. Assim, a opinião e resposta que cada comunidade e, principalmente, dos envolvidos no programa apresentaram, poderá variar e seu apoio e envolvimento ao programa também.

Consideramos que os seus efeitos locais e regionais do programa podem abrir uma margem maior para a administração pública pensar ações no sentido de construir, onde antes não existia, um mercado seguro para a agricultura familiar. Se na atualidade, o agrícola é menor que o rural, os resultados de ações como o PAA não podem, e como vimos não estão sendo, apenas agrícolas.

A limitação de um teto de recursos (R\$4,5mil/ano) que todo produtor ao aderir ao programa deve respeitar, se não possibilita uma renda considerada alta aos padrões do país, ao menos garante ao produtor uma quantia na qual certamente contará durante o ano, e como estamos nos referindo a uma rede econômica, construída pelo governo federal, realizada e operada num circuito econômico não modernizado, ou mesmo tradicional, o mais importante é contar com um mercado pequeno, mas sólido, ao invés de um mercado possivelmente mais promissor e incerto.

O aumento no valor total dos recursos e por consequência nas quotas que cada produtor pode atingir ao ano são sem dúvida pontos e reivindicações que apareceram em ambos os municípios e certamente não será resolvido de uma só vez, na medida em que o contínuo aumento dos recursos podem também levar, por parte dos agricultores, a continua reivindicação no aumento de seus valores.

A baixa participação no total dos agricultores familiares brasileiros é outro ponto de destaque, numa média de 3,35% para o Brasil e de 2,51% para a região

norte⁵⁴. O programa precisa avançar mais, estar mais presente na vida dos produtores rurais. O problema da fome no país ainda não acabou, portanto, o PAA pode ser um dos caminhos a ser seguido.

O mais importante em nossa análise foi constatar que a maioria dos produtores está satisfeita com os preços praticados, demonstrando que o PAA vem oferecendo um valor que se não é ideal, também não foge aos padrões dos preços locais, afastando a figura do atravessador.

O PAA é uma política pública nova, resultado de uma nova abordagem administrativa, fruto de reivindicações de segmentos da sociedade brasileira. Isso vem possibilitando ao Estado nacional um poder em fomentar e gerenciar mais e outras ações voltadas à agricultura familiar e assentados da reforma agrária.

Averiguar os resultados de políticas públicas na sociedade dependerá cada vez mais de suas relações espaciais e de sua correlação com as instituições informais e formais, em todas as escalas administrativas, além da capacidade em convergir interesses entre grupos políticos, econômicos e sociais distintos, fácil? Nem um pouco! A centralidade espacial neste caso impede a facilidade, mas com certeza instiga uma investigação por parte do pesquisador, pois novas formas de interações espaciais poderão acontecer, ajudando a construir trocas econômicas e sociais resultantes do novo enfoque teórico administrativo, todavia, seus resultados estruturais, como por exemplo, os efeitos em longo prazo nas economias emergentes ainda não podem ser determinados.

Em seu futuro, o programa poderá se deparar com desafios, tais como: com relação ao tamanho do programa e se é necessário a definição de um teto em seus valores totais; até que ponto pode ser uma política pública permanente; quais são os segmentos da agricultura familiar que necessitam de prioridades e em quais regiões o Programa é mais dependente; e, até que ponto isso pode ser preocupante? Enfim, são questionamentos que passamos a considerar por meio de reflexões posteriores as nossas conclusões, se poderão auxiliar no encaminhamento de ações que se concretizem em posteriores estudos? Ainda não sabemos!

⁵⁴ Região com a menor presença do programa no ano de 2011.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

AB'SABER, A. N.1924. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**.São Paulo: Ateliê, 2008 159p.

ALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Territorial: Possibilidades e Desafios, Considerando a Realidade**. Passo Fundo – PR. UPF, 2008.

ALVES, E. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. Recife-PE. **V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa**, 2003.

ANDRADE, E S; DRESCH, L. O; TREDEZINI, C. A. O. Circuitos curtos de produção, distribuição e consumo: novas oportunidades de comercialização pela agricultura familiar em Nova Andradina/MS. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**,v.5, n. 1, p. 42-53, 2011.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: HUCITEC; Recife: IPESPE, 1995. 135 p.

ARRUDA, D. O modelo italiano de desenvolvimento: algumas proposições para a metade sul do Rio Grande do Sul. **Revista FAE**, Curitiba, v.10, n.2, p.17-27, jul./dez. 2007.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000, v. 1, 304 p.

AZEVEDO, M. E. **A Política Agrícola Comum: uma política controversa na hora da mudança**. Ed. Livraria Almeida. Coimbra – Portugal, 1996. 259 p.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: (Org) SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais Módulo I – Conceitos e fundamentos sobre o Estado e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARONE, L. A. ARAÚJO, C. A. M; HESPANHOL, R. A. M. A questão da autonomia e dependência na associação dos pequenos agricultores do Projeto Cinturão Verde de Ilha Solteira. In: **Simpósio Impasses e Dilemas das Políticas de Assentamentos - balanço de 20 anos, 2005, Araraquara/SP**. Anais do Simpósio Impasses e Dilemas das Políticas de Assentamentos - balanço de 20 anos (versão digital - CD-ROM), 2005.

BATISTA, E. E. **A importância da cafeicultura para a permanência dos sitiantes na terra: uma análise dos bairros rurais da Laranja Azeda a da Limeira em Lerroville, Londrina**. Presidente Prudente, 2010. 348p. (Tese de Doutorado em Geografia).

BECKER, B. K. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha. Costa, Rogério H. Et. (org). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BERNARDINO, V. M. P. **Processo de ocupação do município de Paranavaí: a mobilidade da força de trabalho e a sua redistribuição espacial** - Presidente Prudente, 1999. 305p. (Dissertação de Mestrado)

BRAGATTO, S. A. **Programa de Aquisição de Alimentos: Segurança Alimentar e Inclusão Social no Campo?** São Paulo: USP, 2010, 152 p. (Dissertação de Mestrado).

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2007. 238 p.

BRASIL. DECRETO Nº - 6.447, DE 7 DE MAIO DE 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**. [República Federativa do Brasil]. Brasília. Maio de 2008.

BRASIL. LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006. Estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. [república federativa do Brasil]. Brasília. Julho de 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento. **CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento**, 2010-2011. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>

BRASIL. Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento. **CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Relatórios Anuais PAA**. 2003 a 2011. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/994ad6d11b7768578435ce99e4904549.pdf>>

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar – 2010/2011**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referencias para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/CONDRAF. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003. 36 p. (Texto para Discussão, 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. **Aquisição e comercialização da Agricultura Familiar, 2012**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. Secretária de Avaliação e gestão da Informação. **PAADATA**, 2012. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa>>

BRASIL. Secretária Nacional de Segurança Alimentar. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. **Resolução Nº 39**, de 26 de Janeiro de 2010. Brasília, 2010.

BOTELHO FILHO, F. et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. **Cadernos**

de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, n.5, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. 1934 - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (**Cadernos MARE da reforma do estado**; v. 1).

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Mayer com colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698 p.

CAZELLA, A. A. CAPELLESSO, A. J; V. L. S; BURIGO, F. Políticas públicas: o rural é mais que produzir!. In: **XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2009, Porto Alegre. *Anais XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2009.

CAZELLA, A. A. MATTEI, L. SCHENEIDER, S. In: Marcelo Kuntath Silva. Sergio Schneider. Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Org). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Ed. UFRGS. Porto Alegre. , 2009, 256 p.

CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos. **PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: CONAB, 2007.

CORONEL, D. A. O Modelo Italiano de Desenvolvimento: algumas proposições para a metade Sul do Rio Grande do Sul. **Revista FAE**. Curitiba. V.10, nº2, 2007, p17-27.

CÔRREA, F. C. M. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma Comparação entre dois Estados do Brasil**. Brasília. UNB, 2008, p80. (Dissertação de Mestrado).

DELEUZE, G. GUATERRI, F. **O que é Filosofia?** Rio de Janeiro. Ed. 34, 1992. 272 p.

DELGADO, G. C. Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (Org). **História Econômica do Brasil Contemporâneo** . São Paulo: Ed HUCITEC, 1997. 320 p.

DELGADO, G. C. Questão Agrária no Brasil: 1950-2003. In: Luciana Jaccoud. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. 1ed. Brasília DF: IPEA, 2005, v. 01, p. 51-90.

DIAS, L. C; SILVEIRA, R. L. L. (Org). **Redes, sociedades e territórios** - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005 260p.

DORETTO, M; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. **Sociedade e desenvolvimento rural**, V. 1, n.1, 2007.

DOURADO, L. A. C. **O espaço público e a territorialidade do lazer na instância turística de Ilha Solteira**. UFMS campus Aquidauana. Dissertação de Mestrado. Cap 4. 2007.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais no Regime Militar Brasileiro In: Gláucio Ary Dillon Soares. Maria Celina D'Araújo. **21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas** (Org). Rio de Janeiro. Ed Fundação Getúlio Vargas, 1994. 320 p.

FAO. *Food and Agricultural Organization*. Alimentação para todos. Roma, 1996.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2002. 660 p.

FERNANDES, A. S. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro na política social. In: José Paulo Martins Jr.; Humberto Dantas. (Org.). **Introdução à Política Brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 203-226.

FERREIRA, J. Do desenvolvimento Local ao Desenvolvimento Territorial. **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**. São Paulo, 2009, p.1-21.

FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**. Base de Dados SIDRA [Série Histórica] Disponível em < www.ibge.gov.br>.

FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Base cartográfica Brasil, **Regiões e Municípios**, 2010.

FONSECA, A. A. M. **Instituição e desenvolvimento territorial**: o desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana, BA: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006 355 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **O Mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117 p.

GRISA, Catia. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, p. 97-129, 2009.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997. 245 p.

GOMES DA SILVA, A; BASTOS, F. Limites e expectativas da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 1, p. 2-22, 2007.

GRISA, C; SCHMITT, C; MATTEI, L; MALUF, R; Leite, S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: Jorge O. Romano; Rosana Heringer. (Org). **A política vivida**: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. 1 ed. Rio de Janeiro: Actionaid/Ford Foundation, 2011, v. p. 367-392.

GUATTARI, F; ROLNIK, S. **Micropolítica**: cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 1986. 326 p.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 395 p.

HESPANHOL, A. N. Modernização da Agricultura e Desenvolvimento Territorial. In: **IV ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA ENGRUP**, 2008, São Paulo.

Anais do IV Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa ENGRUP. São Paulo: USP, 2008. v. 1. p. 370-392.

HESPAÑHOL, R. A. M. Agroecologia: Limites e Perspectiva IN. ALVES, Adilson Francelino. CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. CARRIJO, Beatriz Rodrigues **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia** (ORG). Ed. Expressão Popular. São Paulo, 2008, 256 p.

HESPAÑHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **X Colóquio Internacional de Geocrítica**, 2008, Barcelona - Espanha. Anais do X Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona - Espanha: Universidad de Barcelona, 2008. v. 01. p. 01-15.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES** (UNICAMP), Campinas, v. 21, n. 20, p. 30-41, 2001.

IFDM. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**, 2012. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2010 Disponível em < www.ipardes.gov.br > 2012.

LEITE, J. F. **A ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Hucitec: Fundação UNESP, 1998. 202p.

LENIN, V. A Desintegração do campesinato IN. **O Desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. SP: Nova Cultural, 1985.

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

MARQUES, P. E. M. SILVA, M. K. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural In: Marcelo Kuntath Silva. Sergio Schneider. Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Org). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Ed. UFRGS. Porto Alegre, 2009, 256 p.

MARIOTO, A. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial**: um estudo comparativo entre os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Terra Rica-PR. Presidente Prudente: FCT/UNESP 2010. 100p. (Monografia de bacharelado em Geografia).

MARTINS, S. P; CAVALCANTI, L. I. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v.1, n.1, 2007.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM** (UnB), v.7, p. 33-44, 2007.

MATOS, M. M. S. Transferência de tecnologia agropecuária e os impactos socioeconômicos e ambientais: a resignificação do espaço rural no Rio Grande do Norte. In: **VIII Encontro Nacional e I Encontro Internacional com o Pensamento de Milton Santos**. Natal. EDUFRN, 2009.

MINISTÉRIO DA REFORMA AGRÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO. **Proposta para elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA.** Brasília: MIRAD, 1985.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasil: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003. Texto para discussão.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**; tradução Ary França e Raul de Andrade e Silva - São Paulo: Hucitec: Polis, 1977. 392p.

MORAES, A. C. R. **Bases da formação territorial do Brasil:** o território colonial brasileiro no "longo" século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000. 431 p.

MÜLLER, A. L. **A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:** o Caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre. UFRGS, 2007, p128. (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, A. R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP:** limites e possibilidades para o desenvolvimento rural. Presidente Prudente, 2010. 209p. (Tese de Doutorado em Geografia).

OLIVEIRA, A. U. **A agricultura camponesa no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996. 164 p.

ORTEGA, A. Cesar. **Territórios Deprimidos:** desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Alínea; Uberlândia: EDUFU, 2008 340p.

OSÓRIO, R. SIQUEIRA, D. E.. O Conceito de Rural. In: GIARRACCA, (Org.). **Una Nueva Ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Clacso, 2001, v. 1, p. 67-79.

PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica:** o caso do Paraná. Curitiba: HUCITEC, 1981.

PASSOS. M. M. **A Raia Divisória:** Eco-História da Raia Divisória. Maringá: Eduem, 2006-2008, v. 2.

PEREIRA, J. M. M; SAUER, S. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado** (UnB. Impresso), v. 26, p. 587-612, 2011.

PUTNAM. Robert. D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália Moderna. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260p.

RAMOS FILHO, E. S. **Questão Agrária Atual:** Sergipe como referência para um estudo confrontativo das Políticas de Reforma Agrária e Reforma Agrária de Mercado (2003 – 2006). Presidente Prudente-SP. UNESP, 2008, 428 p. (Tese de Doutorado).

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993 269 p.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007. 200 p.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial das relações urbano-rurais no Sudoeste paranaense. IN: SPOSITO, Maria E. B.; WHITACKER, Arthur M. (Org.) **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 248 p.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 1996. 384 p.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos** - São Paulo : EDUSP, 2008. 433 p.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 174 p.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage learning, 2010. 133 p.

SEGRELLES, J. A. Las Políticas Agrorurales de la Unión Europea y su Influencia Transnacional. **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**. Universidade de Cali – Colombia, 2007.

SERRA, E. Os primeiros processos de ocupação da terra e a organização pioneira do espaço agrário no Paraná. **Boletim de Geografia, Maringá-PR**, v. 4, n.1, p. 23-57, 1992.

SHNEIDER, S. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre. Ano 6º11, jan/jun. 2004, p88-125.

SILVA, C. A. Pensando o espaço social em benefício da agricultura familiar. In: **XI Colóquio Internacional de Geografia Crítica: Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones y Alternativas desde da geografía y las Ciencias Sociales**. Porto Alegre-RS. UFRGS, p. 245-253, 2007.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. S. (org.). **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 198-224.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço e poder, autonomias e desenvolvimento (in) **Geografia: conceitos e temas** (org) Iná Elias de Castro, Paulo Cesar da Costa Gomes e Roberto Lobato Corrêa. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005. 352 p.

SOUZA, S. P. **Assentamentos rurais e novas dinâmicas socioeconômicas: o caso dos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista e Teodoro Sampaio – SP - Presidente Prudente**: 2007. 175p. (Dissertação de Mestrado em Geografia).

SOUZA, S. P. **Os Assentamentos rurais no contexto espacial e sócio-ecônomico do município de Euclides da Cunha Paulista**. Presidente Prudente: FCT/UNESP 1996. 67p. (Monografia de bacharelado em Geografia).

SPOSITO, E. S. **Redes e cidades**. São Paulo. Ed: UNESP, 2008. 161 p. (Paradidático).

SURITA, R. Alimentando a cidadania. **Agriculturas**, v.1, n.0, p. 8-10, set./2004.

SZMRRC SÁNYI, T. RAMOS, P. O Papel das Políticas Públicas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira. In: SZMRRC SÁNYI, Tomás e SUZIGAN, Wilson (Org). **História Econômica do Brasil Contemporâneo** Ed. HUCITEC. São Paulo, 1997, 320 p.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Efeitos Sociais da Modernização da Agricultura. In: SZMRRC SÁNYI, Tomás e SUZIGAN, Wilson (Org). **História Econômica do Brasil Contemporâneo** Ed HUCITEC. São Paulo, 1997, 320 p.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Conquista e Colonização da América Portuguesa In: Maria Yedda Linhares (organizadora); Ciro Flamarion Santana Cardoso. **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445 p.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Salvador: UFBA, 2002.

VELOSO, F. **A implementação de Políticas Públicas no município de Junqueirópolis (SP):** um estudo de caso sobre o PRONAF e o PAA. Presidente Prudente-SP. UNESP, 2011, 229 p. (Dissertação de Mestrado).

VIANA, L. V. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Núcleo de Estudos de Estudos de Políticas Públicas (NEEP). **Caderno de Pesquisa nº5**. UNICAMP – CAMPINAS, 1988.

VIEIRA, D. F. A.; VIANA, C. A. S. O programa de aquisição de alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar, 2009. Disponível em: www.conab.gov.br.

VIEIRA, R. E. Democracia e Políticas Públicas: O Novo Enfoque da Gestão Pública na Construção de Espaços Públicos de Participação no Estado de Direito no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia** (UniBrasil), v. vol.6, p. 01-19, 2009.

ZIMMERMANN, S. A.; FERREIRA, A. P. L. F. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. **Aun hay tiempo para el sol: pobreza rurales y programas sociales**. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: **VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção**, Fortaleza-CE, 2007.

Apêndices

Apêndice A:

Entidades que recebem produtos do PAA

Município: _____ Data: _____

Nome da entidade: _____

Nome do entrevistado: _____

Função: _____

1. Quantas pessoas são atendidas (por dia, semana ou mês)?
2. Quais são os produtos entregues?
3. Com qual periodicidade?
4. Qual assistência ou serviço são prestados?
5. Como a entidade entrou no PAA?
6. Desde quando participa?
7. E com relação a parte burocrática, ou seja, quais documentos são necessários dispor/entregar para participar do PAA? É muito complicado? Quais etapas são necessárias?
8. Como é feita a entrega dos produtos para a entidade? Via associação ou diretamente pelo produtor?
9. Quais produtos e que quantidade a entidade recebe no PAA (por dia, semana)? Quais ela mais utiliza?
10. Os produtos: eles melhoraram, pioraram ou não houve mudança em termos da qualidade e diversidade dos alimentos depois do programa?
11. Houve interrupção na entrega dos produtos à entidade e/ou à família? Se sim, durante quanto tempo? Quando ocorreu essa interrupção?
12. Há alguma fiscalização por parte da entidade no que se refere à qualidade dos produtos entregues? Como isso é feito? Por quem?
13. Participa de reuniões e/ou conselhos do PAA?
14. Se acabar o PAA: Vai aumentar, diminuir ou continuará a mesma a oferta de alimentos?
15. Qual é sua avaliação sobre o PAA?
16. O que poderia ser feito ou aprimorado no PAA?
17. Gostaria de fazer algum comentário?
18. Pode indicar outras pessoas que podem colaborar na pesquisa, tendo participado do programa?

Apêndice B:

Presidentes das Associações/cooperativas

Município: _____ Data: _____

Nome da associação/cooperativas: _____

Nome do entrevistado: _____

Função: _____

Ano de Fundação: _____ Área de Abrangência : _____

1. O que motivou sua criação?
2. Quais as dificuldades enfrentadas hoje e também na época de sua fundação?
3. Número de Produtores associados/cooperados?
4. O que vocês dispõem em termos de infra-estrutura?
5. A Associação/cooperativa dispõe de funcionários? Quantos? Em quais funções?
6. Como ficaram sabendo do PAA?
7. Como foi o processo para participar do PAA? Desde quando participam do PAA?

8. Em quais modalidades participam 2011, ou participaram?
9. Número de agricultores que participam do PAA?
10. A Associação/cooperativa participa da comercialização dos produtos oriundos do PAA?
11. Participa de conselhos e/ou reuniões relacionadas ao PAA? Qual é a frequência dessas reuniões?
12. Quais são os produtos que entregam através do PAA?
13. Qual é o valor máximo por agricultor?
14. Houve alteração de preços do início da execução do programa até o momento?
15. Em algum momento os produtores agrícolas cadastrados no programa deixaram de entregar produtos ao devido ao preço?
16. Qual é a forma de escoamento e armazenamento dos produtos? Há algum produto que é beneficiado?
17. Quais são as entidades beneficiadas?
18. Como o PAA funciona no município? É de forma centralizada ou descentralizada?
19. Existe uma coordenação local do programa? Se sim, quem faz e onde?
20. Desde o início do programa no município houve alteração de produtores agrícolas cadastrados no programa? Se sim, quantos? Por quais motivos?
21. Há produtores rurais de outros municípios que participam do PAA desta localidade? Quantos? De onde? Quais produtos entregam?
22. Há entidades beneficiadas de outros municípios que recebem produtos desta associação/cooperativa? Quais? Como?
23. Se acabar o PAA: Vai aumentar, diminuir ou permanecer o volume atual da comercialização?
24. Houve aumento da quantidade, da diversidade e do valor da produção depois do PAA no município?
25. Houve alguma melhoria ou fortalecimento da Associação/cooperativa depois do PAA? Como? De que forma?
26. Qual sua avaliação do PAA?
27. Pode indicar outras pessoas que podem colaborar na pesquisa, tendo participado do programa?

Apêndice C

Técnicos da Casa da Agricultura ou da EMATER

Município: _____ Data: _____

Nome do órgão: _____

Nome do entrevistado: _____

Função: _____

1. Quais foram os responsáveis pela elaboração do PAA e, em que ano foi aprovado?
2. Quais as dificuldades na montagem do projeto do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação dos projetos, como por exemplo na prestação de contas?
3. Qual é o número de agricultores envolvidos no programa?
4. Qual é o atual período de execução?
5. Geralmente, qual é o perfil do agricultor que participa do programa.? Como foi o processo de seleção desses agricultores?
6. Qual, ou quais são as modalidades do programa que o município participa? E por quê?
7. Quais produtos são entregues nas entidades? Com que frequência?
8. Quais entidades que recebem, e como foram selecionadas?
9. Quais fatores limitam ou dificultam o acesso dos pequenos produtores rurais ao PAA?
10. O que poderia ser feito para incentivar ou melhorar o acesso dos produtores?

11. Quais são as principais dificuldades para a implantação desse programa?
12. Ocorre um estímulo da associação para os produtores entregarem um maior número de produtos para as entidades do município?
13. Como é feita a gestão do programa no município?
14. Existe uma coordenação local do programa? Se sim, quem faz e onde?
15. Existem prioridades no programa?
16. Quem é o beneficiário preferencial: o agricultor fornecedor ou quem recebe os alimentos?
17. Desde o início do programa no município, houve alteração de produtores agrícolas cadastrados no programa? Se sim, quantos? Por quais motivos?
18. Você tem alguma função direta no programa?
19. Participa de conselhos e/ou reuniões relacionadas ao PAA? Qual é frequência dessas reuniões?
20. Qual é sua avaliação do PAA. Vantagens e desvantagens?
21. O que poderia ser melhorado?
22. Há algum mecanismo de avaliação?
23. O programa favorece o desenvolvimento do município? Como? Por quê?
24. Pode indicar outras pessoas que podem colaborar na pesquisa tendo participado do programa?

Apêndice D

Agricultores que fazem parte do PAA

Município: _____ Data: _____

Nome do agricultor: _____

A propriedade está dentro de um assentamento. () sim () não

Se sim qual?

Possui DAF? () sim () não

Se sim, a qual categoria pertence? _____

1. Identificação do Produtor

1.1. Idade: _____ Estado Civil: () solteiro () casado () viúvo () outro _____

1.2.

() Analfabeto () Fundamental Incompleto () Fundamental completo
 () Médio Incompleto () Médio completo () Superior Incompleto
 () Superior completo

1.3. Condição do Produtor: () proprietário () arrendatário () parceiro () outros.
 Qual? _____

1.4. Local de Residência: () na propriedade rural () na cidade

1.5. Têm Filhos: () sim () não Se sim quantos: _____

1.5.1. Escolaridade dos Filhos:

() Analfabeto () Fundamental Incompleto () Fundamental completo
 () Médio Incompleto () Médio completo () Superior Incompleto
 () Superior completo

1.6.1. Quantos moram na propriedade? _____

1.6.2. Quantos Trabalham na propriedade _____

1.6.3. Algum morador da propriedade exerce função profissional que não seja ligada a agricultura? Se sim, qual? _____

1.7. Qual atividade profissional o senhor(a) exercia antes de se tornar um produtor rural?

1.8. Seus pais eram Agricultores? ()sim ()não

1.9. Como adquiriu a propriedade? ()herança ()compra ()compra/herança ()outra forma. Qual?

1.10. Há quanto tempo o senhor(a) é um produtor rural?

1.11. Possui outra propriedade? ()sim ()não .Se sim, qual o tamanho?

2. Identificação da Propriedade

2.1. Distância da sede do município?

2.2. Área total da propriedade em Hectares: em Alqueires:

2.3. Área arrendada em Hectares: em Alqueires:

3. Utilização das Terras

3.1. Quais são as atividades agropecuárias desenvolvidas na propriedade? (Área cultivada, número de pés, quantidade de cabeças).

() cultivo de lavouras, quais? Área utilizada:
; ; ;

() Pastagem. Área utilizada:

() pecuária: de corte () pecuária leiteira

3.2. Área não utilizada: em Hectares: em Alqueires:

3.3. Forma de escoamento da produção: ()caminhão próprio ()caminhão fretado ()caminhão da cooperativa ()trator próprio ()carroça ()outro. Qual?

3.4. Meios de produção. Quantidade.

()trator ()aparelho de irrigação ()Arado mecânico ()Arado animal

()Plantadeira ()Pulverizador ()distribuidor de calcário ()ordenhadeira

()resfriador ()tanque de expansão ()semeadeira ()outros

3.5. Recebe assistência técnica:

()particular ()casa da agricultura/emater ()cati ()Associação

()cooperativa ()outros () não recebe

3.6. Utiliza insumos: ()sim ()não

3.6.1. acha possível cultivar sem insumos: ()sim ()não

3.7. Renda média da família mensal?

()menos de um salário ()De um a dois salários ()De três a cinco salários

()De seis a oito salários ()mais de oito salários

3.8. Fora o PAA, qual é a fonte dos demais rendimentos da família?

3.9. Emprega trabalhadores:

()sim .Nº de trabalhadores. Permanentes () temporários ()

()não Pretende contratar? ()sim ()não

3.9.1. Pretende aumentar o número de trabalhadores ()sim ()não

3.9.2. No caso de trabalhadores temporários, em qual etapa da produção:

3.10. Costuma vender seus produtos, fora do PAA, em quais mercados? Situados em quais localidade?

3.11. Produz para o próprio consumo? O que produz?

3.12. Costuma pedir empréstimos para financiar a produção agrícola? Qual é a fonte dos empréstimos?

4. Condições socioeconômicas

4.1. Possui:

energia elétrica()sim ()não	telefone()sim ()não
Televisão()sim ()não	DVD()sim ()não
Geladeira()sim ()não	Freezer()sim ()não
Computador()sim ()não	Automóvel()sim ()não

4.2. Principais dificuldades enfrentadas na atividade Agrícola ?

4.3. Grau de interesse em continuar com a atividade agrícola?

()alto ()médio ()Baixo

5. Organização Coletiva

5.1. Pertence a associação: ()Sim ()não Qual? Onde?

5.2. Pertence a cooperativa: ()Sim ()não

5.3. É filiado a algum Sindicato: ()Sim ()não

6. O PAA

6.1. Como soube do programa?

6.2. Razões de ingresso?

6.3. Quais produtos entrega no programa? Há quanto tempo participa

6.4. Houve diversificação dos produtos depois que aderiu ao PAA? ()Sim ()não

6.4.1. Se sim, quais produtos passaram a ser cultivados a partir da adesão ao PAA?

6.5. Houve aumento da renda da família? ()Sim ()não

De quantos %?

6.6. Principal vantagem em participar do PAA?

6.7. O que acha dos preços praticados pelo PAA?

()ótimos ()bons ()regulares ()ruins ()péssimos

6.8. Existe uma coordenação local do programa? Se sim, quem faz e onde?

6.9. O PAA tem influenciado a procurar outros mercados? ()Sim ()não

6.9.1. Alguma experiência nova de comercialização proporcionada pelo PAA?

6.10. O senhor(a) arrenda, ou já arrendou, suas terras? Com o PAA essa prática pode continuar?

6.11. Considera-se um dependente do PAA? ()Sim ()não. Por quê?

6.12. Se acabar o PAA, vai aumentar, diminuir ou permanecer a produção e a comercialização atual?

6.13. Qual é a sua avaliação do PAA?

6.14. O que poderia ser feito ou aprimorado para melhorar o PAA?

6.15. Sobre o futuro do PAA: vai melhorar, piorar, continuar a mesma coisa ou irá acabar?