



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**EFEITOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
– PAA, NO ESTADO DE ALAGOAS NA PERSPECTIVA DO  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL**

**ANTONIO MARCOS PONTES DE MOURA**

**SÃO CRISTÓVÃO – SE  
2021**

ANTONIO MARCOS PONTES DE MOURA

**EFEITOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
– PAA, NO ESTADO DE ALAGOAS NA PERSPECTIVA DO  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, através do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO), como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Geografia, sob a Orientação do Professor Doutor José Eloízio da Costa.

SÃO CRISTÓVÃO – SE  
2021

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

M929e      Moura, Antonio Marcos Pontes de  
              Efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no  
estado de Alagoas na perspectiva do desenvolvimento territorial  
rural / Antonio Marcos Pontes de Moura ; orientador José Eloízio  
da Costa. – São Cristóvão, SE, 2021.  
331 f. : il.

Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de  
Sergipe, 2021.

1. Geografia. 2. Desenvolvimento rural – Alagoas. 3. Agricultura  
familiar. 4. Agricultura e Estado. 5. Fome. 6. Assistência alimentar. 7.  
Segurança alimentar. I. Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil). II.  
Costa, José Eloízio da, orient. III. Título.

CDU 911.3:631:338.439.02(813.5)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



Ata da Sessão de Defesa da Tese de Doutorado  
em Geografia de Antônio Marcos Pontes de Moura.

Aos vinte e seis dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e um, com início às quatorze horas, realizou-se por videoconferência, conforme portaria nº 247 de março de 2020, a sessão pública da defesa de Tese de Doutorado em Geografia de Antônio Marcos Pontes de Moura, intitulada: "Efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no Estado de Alagoas na Perspectiva do Desenvolvimento Territorial Rural". A Banca Examinadora foi presidida pelo Professor Doutor Jose Eloizio da Costa, que abriu a sessão pública e passou a palavra para o doutorando proceder à apresentação de sua Tese. Logo após a apresentação, cada membro da Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores José Levi Furtado Sampaio, Odilon Máximo de Moraes, Leide Maria Reis dos Santos e Marcelo Alves Mendes arguiram o candidato, que teve igual período para sua defesa. Na sequência, o Professor Doutor Jose Eloizio da Costa, na condição de presidente da banca teceu comentários sobre a Tese apresentada e destacou a trajetória para a sua construção. Por fim, a banca examinadora reuniu-se para avaliação e decidiu APROVAR o candidato. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEP, que regula a apresentação e defesa de Tese de Doutorado.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 26 de Fevereiro de 2021.

Prof. Dr. Jose Eloizio da Costa  
Orientador e Presidente da banca

Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio  
Examinador externo

Prof. Dr. Odilon Máximo de Moraes  
Examinador externo

Profa. Dra. Leide Maria Reis dos Santos  
Examinadora externa

Prof. Dr. Marcelo Alves Mendes  
Examinador externo

Antônio Marcos Pontes de Moura  
- Doutorando -

A minha mãe, Aldeniza Albuquerque Pontes (*In memoriam*), que soube me conduzir no caminho do bem e da fé, que com seu amor incondicional dedicou toda a vida pelos seus filhos, sendo Pai e Mãe ao mesmo tempo. Suas orações sempre foram importantes na minha caminhada, me sentia protegido! E mesmo hoje não estando mais presente aqui conosco no plano físico, suas orações ainda chegam a mim através do seu amor que é eterno. Eu te amo minha mãe, eternamente eu te amo.

## AGRADECIMENTOS

Até aqui nos ajudou o Senhor! Refletir sobre toda a caminhada vivenciada me faz ir além do acadêmico, é um crescimento no âmbito pessoal, que requer fé, perseverança e dedicação. De fato, chegar nesse momento diante de tudo que passei nos últimos anos é sem dúvida uma grande vitória. Há exatos 20 anos, ingressei na Pós-Graduação de Geografia-UFS, antigo NPGeo, atual PPGEO, naquela oportunidade para cursar o Mestrado, ainda muito jovem e agora no ápice de uma defesa de Doutorado, passa-se um filme na cabeça de tudo que foi vivido durante esse período. Encaro esse momento como uma oportunidade de aprendizagem, de troca de conhecimento e de crescimento na minha profissão. Esse momento se repete como que um ciclo, na Universidade Federal de Sergipe que tenho por minha casa. Assim, agradeço a todos que fizeram parte desse caminhar.

Agradeço a Deus pela vida, saúde, força, sabedoria e perseverança pra continuar e nunca desistir, mesmo com as adversidades que nos vem. Não foi fácil chegar nesse momento, me sinto abençoado e procuro tirar o melhor proveito disso. De fato, Deus é bom o tempo todo, mesmo nos meus momentos de dor e de perdas, ele me concedeu forças para continuar. Parafraseando o Apóstolo Paulo: “Combati o bom combate, completei a carreira e guardei a fé.”

A minha família, que apesar da distância foram importantes pelo apoio e encorajamento, a minha mãe (*In memoriam*), que foi a grande perda que tive durante o processo de construção da tese, pois isso me desconstruiu. Refeito as forças, agradeço e dedico a ela por estar sempre me abençoando com seu amor, essa vitória é pra você minha Mãe. A minha irmã Maria Madalena Pontes de Moura (Madá), pela força para concluir a tese e principalmente pelas suas orações constantes a meu favor, dando continuidade ao que minha mãe faria por mim, esticando esse agradecimento ao seu Esposo Hugo Victor, e seu filho Théo Victor (Theozinho), meu sobrinho amado. A meu pai Francisco Bernardo de Moura (*In memoriam*), que depois de longos anos tive um reencontro e pude ter um convívio mesmo que breve, pois partiu as vésperas do processo de seleção do doutorado, sinta-se abraçado Pai. Aos meus filhos, Thiago dos Santos Pontes e Marcos Davi dos Santos Pontes, por serem presentes de Deus que dão sentido a minha vida. A meu tio Francisco Albuquerque Pontes (*In memoriam*), ou simplesmente tio Pontes, que tinha valor de pai para mim, infelizmente mais uma perda durante essa jornada. A tia Neuma, minha segunda mãe, a quem eu amo muito, pelo seu carinho para comigo, estendendo o agradecimento as demais tias, Maria dos Anjos (minha madrinha) e Maria Gerarda, minha tia escritora. Aos meus primos que considero como irmãos, pelo carinho: Francisco Antônio

(Tontoin), Hélio, Márcia, Maria Odete, Liduina, Joaquim, Junior e em específico a minha prima Tereza e seu esposo Firmino pelo apoio que sempre deram, pois residem em Nossa Senhora do Socorro-SE.

E em especial a minha Esposa, Tamara Taxman Soares de Moura, pela sua companhia nos últimos 4 (quatro) anos, pelo apoio, incentivo e amor a mim proporcionado em todos os momentos, durante esses últimos anos em meio as intempéries, era ela quem estava do meu lado vivendo tudo comigo e me fortalecendo com seu amor incondicional.

Aos amigos e amigas, que tenho não em quantidade, mas em qualidade, que se mostram sempre presente, mesmo que a distância. A meu amigo Lúcio Flávio Silva Holanda, quem eu considero um irmão, pela amizade fraternal; a meu amigo Israel Hamilton Marinho Valente, que mesmo morando na Alemanha onde faz seu Doutorado, não esquece do amigo dos tempos de graduação e a Flávio Rodrigues do Nascimento, que seguiu a carreira acadêmica e sempre procura saber como estou. A professora Josefa Adriana Cavalcante Ferro, da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, minha companheira de trabalho, pelo seu apoio nessa pesquisa a quem aproveito para congratular pela aprovação no Doutorado em Geografia na UFS e também agradeço a Emerson Siqueira, atual orientando na graduação que me ajudou em algumas atividades de campo e que possibilitou sua conclusão de TCC, pois havia sido meu bolsista do CNPQ e trilhou pesquisar sobre o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. E em especial agradeço a Juliana Antero da Silva, minha ex-orientanda da graduação, que foi também minha colega de turma na Pós-Graduação na UFS, pois fizemos disciplinas em comum, ela pelo Mestrado e eu pelo Doutorado no PPGEIO, o que só unificou a nossa parceria que vinha desde a participação no NEAR – Núcleo de Pesquisa e Extensão nos Estudos Agrários e Regionais/UNEAL, no qual sou coordenador. A ela minha eterna gratidão que nessa reta final deu todo o apoio técnico que eu precisava para a conclusão da tese, e principalmente pelo apoio moral que levantou meu espírito para avançar e concluir, superando momentos de abatimentos e angústias, dando prova de sua verdadeira amizade para comigo.

Ainda agradeço as amigas em Sergipe, como Dona Lindete que semelhantemente no período do mestrado, me acolheu novamente em seus kitnets no período de mudanças que eu passava, sobretudo pela sua amizade, se mostrando sempre uma mãezona; a Jackeline (Jake), amizade que fiz posteriormente quando fui morar no condomínio, foi em muitos momentos minha conselheira e ao Pastor Williams e sua Esposa Nice, que me acolheram na Igreja Batista Sol Nascente em Aracaju, que contribuíram para sarar as feridas da alma, se erguer e retomar a minha fé. Além das Amizades que já tinha feito anteriormente, no período de mestrado, como

de José Hunaldo Lima, atualmente professor no Curso de Geografia-UFS (Itabaiana), e Eraldo da Silva Ramos Filho, que tive a honra de tê-lo como meu professor neste doutorado.

A Banca Examinadora pelo aceite em participar da defesa da minha tese de doutorado que significa a completude a minha formação acadêmica, que me possibilitará contribuir ainda mais na minha universidade (UNEAL) como pesquisador. Agradeço na pessoa do meu orientador Prof. Drº. José Eloízio da Costa, representando demais docentes do PPGeo, pela sua paciência comigo, que muitas vezes devido a problemas pessoais me ausentava, porém nunca desistiu de mim, obrigado Eloízio por tudo. Agradeço também as Professoras Doutoras Leide Maria Reis dos Santos e Josefa de Lisboa Santos (minha contemporânea no mestrado), que contribuíram na minha qualificação para que eu pudesse chegar nesse momento e em especial ao Prof. Drº. Marcelo Alves Mendes por ter substituído a Profª. Drªa. Josefa Lisboa na banca examinadora, por motivos pessoais da mesma. Agradeço a Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio, pela sua importância na minha formação acadêmica, como meu professor de graduação em Geografia na Universidade Federal de Ceará -UFC, me despertando e fortalecendo minhas paixões pelos estudos agrários no Laboratório de Estudos Rurais e do Litoral - LERLIT, bem como na condição de meu Tutor no PET-Geografia UFC, contribuindo no despertar para a pesquisa e a extensão, parceria que possibilitou ser meu orientador na minha defesa de TCC na graduação e após tudo isso, tê-lo como meu colega de profissão quando fui professor substituto do Departamento de Geografia-UFC, foi muito satisfatório, pois retomamos naquela oportunidade nossa parceria no núcleo de pesquisa em agrária, por tudo isso, eu posso afirmar que tenho um “pai acadêmico”, pois muito contribuiu na minha trajetória, e agora tê-lo como examinador na banca de defesa da minha tese é uma honra inigualável e só vem coroar tudo o que me trouxe até aqui. Ao Prof. Dr. Odilon Máximo de Moraes, que teve a mesma trajetória na UFC, quando vivenciamos juntos todos os ambientes acadêmicos no período da graduação e mais recentemente pelas parcerias na Universidade Estadual de Alagoas, como colegas de trabalho na graduação em Geografia no Campus III- Palmeira dos Índios-AL/UNEAL, Pesquisas e Projetos pelo NEAR, e na Gestão da UNEAL, no período que fui Pró-Reitor de Extensão (2010-2014) e ele Chefe de Gabinete, após meu afastamento para o Doutorado, volto a IES e o encontro na condição de Reitor, porém não o classifico assim, o que não é nenhum demérito, só o vejo como o amigo que sempre foi, a amizade mais pura e simples que existe, sem interesses e sem barganhas, obrigado por participar desse momento especial em minha vida.

Abro aqui um espaço para falar de Maria Geralda de Almeida, que semelhante ao Prof. Levi, também teve importância na minha formação acadêmica, contribuindo como minha



professora na graduação, coordenadora do LERLIT e também Tutora do PET-Geografia/UFC, culminando como minha orientadora do mestrado na UFS, não posso esquecer! Nesse sentido não me sinto órfão, pois tenho “pai” e “mãe” acadêmicos. Como também não posso deixar de agradecer ao Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar- Geografia-UFC, que também foi importante para meus estudos agrários, um grande amigo.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente na pesquisa com conversas, diálogos, entrevistas, informações, dados, citando pessoas como Salete Barbosa que havia sido coordenadora do Território da Cidadania do Agreste pela sua longa parceria. Ao Prof. Dr. Marcelo Alves Mendes -UFS – Campus Itabaiana, concedendo entrevista e trazendo clareamento quanto as políticas territoriais, (posteriormente foi convidado a ser da banca examinadora). A Adriano Jorge da CONAB, que deu toda a atenção com informações importantes e se disponibilizando a dar entrevista. A Maria José Alves – Presidenta da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca – COOPERAL, pela entrevista concedida em dois momentos da pesquisa, sempre solicita. Aos coordenadores do PAA dos municípios pesquisados, agradecendo na pessoa do Valdeci Araújo, que contribuiu muito com a pesquisa, com dados, entrevistas, dentre outras, mostrando empenho em ajudar e demonstrando ser um apaixonado pelo PAA e pela dimensão que o programa tem na vida das pessoas mais humildes do seu município (Arapiraca). A todos os agricultores e agricultoras familiares dos municípios de Palmeira dos Índios e de Arapiraca que colaboraram com informações sobre o funcionamento do PAA na prática e em especial aos agricultores do Povoado Amaro em Palmeira dos Índios-Al, que me receberam em suas casas e não negaram dar as informações para a pesquisa e por fim os representantes da Entidades participantes do PAA – na modalidade compra com doação simultânea - na condição de recebedoras, na pessoa da Dona Maria Cícera, da Associação Capiatã em Arapiraca, em permitir registrar o dia da distribuição dos alimento ao seu público-alvo, que são pessoas carentes.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma, pedindo perdão se não mencionei o nome de todos, sintam-se abraçados também. Nessa jornada que tive para chegar a esse momento único, tive perdas e ganhos, tristezas e também alegrias e com muito suor, dor e lágrimas, chego nesse momento e apesar de tudo só uma palavra me vem à mente, a qual resume todas as outras que passei ou vivenciei, GRATIDÃO!

*Pois tudo o que Deus criou é bom, e nada deve ser rejeitado, se for recebido com ação de graças, pois é santificado pela palavra de Deus e pela oração. Porém nunca se esqueça que Deus é bom o tempo todo (I Timóteo 4, 4:5).*

## RESUMO

O agricultor familiar faz parte de uma categoria social que cumpre importante papel na produção de alimentos, contudo, o mesmo enfrenta dificuldades quanto o escoamento da sua produção e acesso aos mercados. Dessa forma, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA se torna essencial para inclusão produtiva da agricultura familiar, ao mesmo tempo promove a segurança alimentar e nutricional no contexto do desenvolvimento rural no território. O objeto de estudo dessa tese procurar apontar o PAA enquanto um programa de combate a fome e fortalecimento da agricultura familiar, considerando acesso aos mercados e garantindo a renda, fixação no campo e autonomia. Nessa perspectiva a Modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS, possibilita a distribuição dos alimentos aos mais carentes representados em entidades receptoras das redes socioassistenciais, causando um impacto social e territorial considerado, ajudando a diminuir a fome e a pobreza em Alagoas, a exemplo do Território do Agreste Alagoano. O objetivo principal da tese foi analisar o PAA na perspectiva do desenvolvimento territorial rural e seus efeitos no estado de Alagoas. Para fins práticos selecionou-se dois municípios do Território do Agreste Alagoano (Palmeira dos Índios e Arapiraca) e procurou-se compreender as ações do PAA quanto ao seu alcance territorial e social. A pesquisa é de caráter empírico-analítico, apreciando dados quali-quantitativos que foram levantados em órgãos públicos, levantamento bibliográficos em atendimento a temática das políticas territoriais e do próprio PAA, além de categorias de análises como agricultor familiar, Estado, segurança alimentar, dentre outros. Foram aplicados questionários e entrevistas seletivas aos representantes das cooperativas participantes, agricultores fornecedores, unidades receptoras, representantes de órgãos públicos ou entidades, ainda pode-se realizar registros fotográficos e mapeamentos. O trabalho de campo específico ocorreu nos Centros de Abastecimento e Distribuição de Alimentos nos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios, e na unidade receptora – associação comunitária Capiatã e povoado Amaro, nos municípios respectivos. Essas informações proporcionaram uma análise qualitativa da pesquisa e deram as condições de avaliar o PAA no estado de Alagoas, os dados colhidos em campo comprovam que o PAA não é fator determinante para o desenvolvimento territorial rural, mas contribui com esse processo, principalmente quando era somado as políticas rurais que os Territórios da Cidadania conseguiam agregar. Atualmente o PAA é protagonizada pela ação dos estados e municípios mais ainda dependentes de recursos federais, em busca de superação e manutenção do programa em contradição aos cortes de recursos que geraram crise ao mesmo. A resistência desses entes institucionais advém da importância em manter o PAA pela sua importância social no combate a fome e a pobreza.

**Palavras-Chave:** Agricultura Familiar; Desenvolvimento Territorial Rural – Fome; Políticas Públicas; Segurança Alimentar.

## **ABSTRACT**

Family farmer is a part of social category that plays an important role in food production, however, he/she faces difficulties regarding the flow of his production and access to markets. Therefore, the creation of The Food Purchase Programme – PAA (in its Portuguese abbreviation) becomes essential for the inclusion of family farming, while promoting food and nutritional security in the context of rural development in the territory. The object of study of this thesis seeks to point out the PAA as a program to combat hunger and strengthen family farming whereas access to markets and guaranteeing income, achievement in the countryside and autonomy. In view of this, Purchase for Simultaneous Donations – CDS (in its Portuguese abbreviation) enables the distribution of food to the most needy represented in receiving entities of social assistance networks, causing a considered social and territorial impact, helping to reduce hunger and poverty in Alagoas like the Agreste Territory of Alagoas its main purpose was to analyze the PAA in terms of rural territorial development and its effects on the state of Alagoas. As a practical matter, two municipalities in the Territory of Agreste area of Alagoas (Palmeira dos Indios and Arapiraca) were selected and an attempt was made to understand the actions of the PAA regarding their territorial and social scope. The research is empirical-analytical character appraising quali-quantitative data that were collected in public bodies, bibliographic survey in response to the theme of territorial policies and the PAA itself, besides to analysis categories such as family farmer, State, food security, among others. Questionnaires and selective interviews were conducted with representatives of participating cooperatives, suppliers, producers, receiving units, representatives of public bodies or entities, and photographic records and mappings can still be carried out. The specific field work. The specific field work took place in the Food Supply and Distribution Centers in the municipalities of Arapiraca and Palmeira dos Indios and in the receiving unit - Capiata e Povoado Amaro Community Association in the respective municipalities. This information provided a qualitative analysis of the research and gave the conditions to assess the PAA in the Alagoas' state, the data collected in the field demonstrate that the PAA is not a determining factor for rural territorial development, but contributes to this process, especially when the rural policies that the Territories of Citizenship were able to add were added. Currently, the PAA is led by the actions of states and municipalities that are even more dependent on federal resources in search of overcoming and maintaining the program in contradiction to the cuts in resources that generated a crisis in the program. The institutional reinforced resistance comes from the importance of maintaining the PAA due to its social importance in the combat against hunger and poverty.

Key words: Family Farming; Rural Territorial Development – Hunger; Public policy; Food Safety.

## RESUMEN

El agricultor familiar es parte de una categoría social que juega un papel importante en la producción de alimentos, sin embargo, enfrenta dificultades en cuanto al flujo de su producción y el acceso a los mercados. De esta forma, la creación del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) se torna fundamental para la inclusión productiva de la agricultura familiar, al mismo tiempo que se promueve la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto del desarrollo rural del territorio. El objeto de estudio de esta tesis busca señalar al PAA como un programa para combatir el hambre y fortalecer la agricultura familiar, considerando el acceso a los mercados y garantizando ingresos, y fijando en el campo y autonomía. En esta perspectiva, la modalidad Compra con Donación Simultánea - CDS, permite la distribución de alimentos a los más necesitados representados en entidades receptoras de redes de asistencia social, provocando un impacto social y territorial considerado, ayudando a reducir el hambre y la pobreza en Alagoas, como el Territorio del Agreste de Alagoas. El objetivo principal de la tesis es analizar el PAA desde la perspectiva del desarrollo territorial rural y sus efectos en el estado de Alagoas. Para fines prácticos, se seleccionaron dos municipios del Territorio de Agreste Alagoano (Palmeira dos Índios y Arapiraca) y se intentó comprender la actuación del PAA en cuanto a su alcance territorial y social. La investigación es de carácter empírico-analítico, valorando datos cuali-cuantitativos que fueron recolectados en organismos públicos, levantamiento bibliográfico en respuesta a la temática de políticas territoriales y el propio PAA, además de categorías de análisis como agricultor familiar, Estado, seguridad alimentaria, entre otros. Se aplicaron cuestionarios y entrevistas selectivas a representantes de cooperativas participantes, agricultores proveedores, unidades receptoras, representantes de organismos público o entidades, aún es posible realizar registros fotográficos y mapeos. El trabajo de campo específico se llevó a cabo en los Centros de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de los municipios de Arapiraca y Palmeira dos Índios, y en la unidad receptora - Asociación Comunitaria Capiatã y el poblado de Amaro, en los respectivos municipios. Esta información brindó un análisis cualitativo de la investigación y dio las condiciones para evaluar el PAA en el estado de Alagoas, los datos recolectados en campo demuestran que el PAA no es un factor determinante para el desarrollo territorial rural, pero contribuir con este proceso, principalmente cuando se sumaron las políticas rurales que los Territorios de Ciudadanía lograron sumar. Actualmente, el PAA está liderado por la acción de estados y municipios que son aún más dependientes de los recursos federales, buscando superar y mantener el programa en contradicción a los cortes de recursos que generaron una crisis. La resistencia de estas entidades institucionales proviene de la importancia de mantener el PAA por su importancia social en la lucha contra el hambre y la pobreza.

**Palabras clave:** Agricultura Familiar; Desarrollo Territorial Rural - Hambre; Políticas Públicas; Seguridad Alimenticia.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos -PAA -Arapiraca	258
<b>Figura 2:</b> Transporte fretado para entrega dos alimentos .....	259
<b>Figura 3:</b> descarga e pesagem dos alimentos do agricultor fornecedor.....	260
<b>Figura 4:</b> Alimentos armazenados para distribuição as unidades receptoras. ....	263
<b>Figura 5:</b> Caminhão-Baú para distribuição de alimentos nas associações .....	266
<b>Figura 6:</b> Carregamento do Caminhão-baú para transporte dos alimentos .....	267
<b>Figura 7:</b> Gêneros alimentícios doados pelo PAA as unidades receptoras.....	267
<b>Figura 8:</b> Associação Capiatã e sua equipe de trabalho em Arapiraca-AL.....	270
<b>Figura 9:</b> Recebimento e carregamento dos alimentos da Assoc. Capiatã.....	271
<b>Figura 10:</b> Sacolas de Alimentos para doação aos Associados da Capiatã .....	271
<b>Figura 11:</b> Entrega dos alimentos ao público da Associação Capiatã.....	272
<b>Figura 12:</b> Povoados de Palmeira dos Índios que operam com o PAA.....	277
<b>Figura 13:</b> Hortaliças produzidas no povoado Amaro -Palmeira dos Índios-AL.....	278
<b>Figura 14:</b> Produção de Couve e demais hortaliças no Povoado Bálsamo. ....	279
<b>Figura 15:</b> Reservatório de Água para Irrigação das Hortaliças .....	280
<b>Figura 16:</b> Pragas na produção do Couve no Povoado Amaro em Palmeira dos Índios-AL.....	282
<b>Figura 17:</b> Moradias Atual no Povoado Amaro- Palmeira dos Índios-AL .....	284
<b>Figura 18:</b> Agricultor Familiar colhendo hortaliças para venda ao PAA.....	285
<b>Figura 19:</b> Central de Abastecimento e Distribuição de Palmeira dos Índios – AL .....	286
<b>Figura 20:</b> Produtos de origem animal conservados em freezer para doação .....	288
<b>Figura 21:</b> Câmara fria na Central de Abastecimento em Palmeira dos Índios-AL.....	289
<b>Figura 22:</b> Pesagem dos produtos fornecidos ao PAA em Palmeira dos Índios-AL.....	290
<b>Figura 23:</b> Produtos doados pelo PAA para Unidades Receptoras .....	291

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1:</b> Localização de Alagoas.....	78
<b>Mapa 2:</b> Localização do Agreste alagoano.....	91
<b>Mapa 3:</b> Alagoas – Estabelecimentos da Agricultura Familiar, 2006.....	145
<b>Mapa 4:</b> Territórios Rurais do Brasil da SDT/MDA .....	169
<b>Mapa 5:</b> Territórios da Cidadania da SDT/MDA .....	182
<b>Mapa 6:</b> Municípios participantes do PAA em 2015 .....	190
<b>Mapa 7:</b> Municípios participantes do PAA em 2016 .....	192
<b>Mapa 8:</b> Territórios da Cidadania em Alagoas .....	200
<b>Mapa 9:</b> Território da Cidadania do Agreste .....	224
<b>Mapa 10:</b> Extrema pobreza em Alagoas, 2010.....	247
<b>Mapa 11:</b> Povoados de Arapiraca.....	254

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Alagoas – Estrutura Fundiária, Nº de Estabelecimentos, Área .....	87
<b>Tabela 2:</b> IDH dos Estados do Nordeste.....	88
<b>Tabela 3:</b> Estabelecimentos por Número de Área Total – Municípios do Agreste-Alagoas/IBGE.....	91
<b>Tabela 4:</b> Comparativo dos valores nas modalidades do PAA – Por Agricultores Familiares/Individual.....	100
<b>Tabela 5:</b> Comparativo dos valores nas modalidades do PAA – Por Agricultores Familiares/Organizações .....	101
<b>Tabela 6:</b> Recursos aplicados pelo PAA de 2003 a 2008.....	113
<b>Tabela 7:</b> Recursos aplicados em cada modalidade do PAA (R\$) .....	114
<b>Tabela 8:</b> Distribuição dos recursos do PAA por modalidade entre 2015 a 2018.....	119
<b>Tabela 9:</b> Número de Unidades Receptoras e de Atendimentos, por Região, em 2015 .....	126
<b>Tabela 10:</b> Número de Unidades Receptoras e de Atendimentos, por Região, em 2016 ...	127
<b>Tabela 11:</b> Número de Unidades Receptoras e de Atendimentos, por Região, em 2017 ...	129
<b>Tabela 12:</b> Estrutura Agrícola de Alagoas (agricultura familiar e não familiar).....	144
<b>Tabela 13:</b> Produção Agropecuária de Alagoas (agricultura familiar e Não familiar).....	146
<b>Tabela 14:</b> Panorama do PAA em Alagoas no período de 2011 a 2017 .....	151
<b>Tabela 15:</b> Número de Territórios com PAA e distribuição dos recursos por região-2016..	193
<b>Tabela 16:</b> Índice de Desenvolvimento Humano do Território do Agreste de Alagoas – 2000 .....	212
<b>Tabela 17:</b> Dados básicos dos Territórios da Cidadania de Alagoas.....	217
<b>Tabela 18:</b> Programas inseridos nos Territórios da Cidadania de Alagoas .....	219
<b>Tabela 19:</b> Informações Demográficas dos Municípios do Agreste de Alagoas.....	227
<b>Tabela 20:</b> Cooperativas alagoanas e seus respectivos Territórios .....	232
<b>Tabela 21:</b> Modalidade Compra com Doação Simultânea em Arapiraca – Termo de Adesão .....	251



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução dos recursos MDA/MDS no Brasil para aquisição de produtos do PAA de 2009 a 2014 .....	115
<b>Gráfico 2:</b> Número de Unidades Receptoras por Região, em 2018.....	131
<b>Gráfico 3:</b> Origem da Orientação Técnica.....	148
<b>Gráfico 4:</b> Recursos aplicados nos Territórios da Cidadania por região, de 2008 a 2015, em reais (\$).....	191
<b>Gráfico 5:</b> Produção de Alimentos Adquiridos em Proporção aos Recursos Recebidos – PAA em Arapiraca (2013-2020).....	252

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

AAGRA	Associação de Agricultores Alternativos
ALE	Assembleia Legislativa do Estado
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CADÚNICO	Cadastro Único
CAI	Complexos Agroindustriais
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CIAT	Comissão Intersetorial de Apoio ao Desenvolvimento Territorial
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis
CODETERES	Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSADS	Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COOPERAL	Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca
COPAZ	Cooperativa dos Produtores de Leite da Agricultura Familiar
CPR	Estoque Compra da Agricultura Familiar com Formação de Estoque
CPR DOAÇÃO	Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão
EMATER	O Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável de Alagoas
FECOEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDANOR	Fundação de Amparo ao Menor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo de Leite
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCA	Programa Cupom de Alimentação
PFZ	Programa Fome Zero
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDT	Secretária de Desenvolvimento Territorial
SEFAZ	Secretária da Fazenda
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**EPÍGRAFE**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**RESUMEN**

**LISTA DE FIGURAS**

**LISTA DE MAPAS**

**LISTA DE TABELAS**

**LISTA DE GRÁFICOS**

**LISTA DE SIGLAS**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>22</b>
<b>1 OS CONCEITOS DE TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E RURALIDADE: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL .....</b>	<b>33</b>
1.1 A multiplicidade do conceito de Território e seu entendimento nas políticas governamentais .....	33
1.2 Conceito de Desenvolvimento: aspectos para o Desenvolvimento Rural.....	39
1.3 A ruralidade frente ao “Desenvolvimento Rural” .....	50
1.4 Política de Desenvolvimento Rural no Território .....	61
1.5 Estado e ações para o Desenvolvimento Territorial Rural.....	67
<b>2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA E A SEGURANÇA ALIMENTAR: AGRICULTURA FAMILIAR EM ALAGOAS.....</b>	<b>77</b>
2.1 O contexto agrário em Alagoas e a origem da fome .....	77
2.1.1 Nordeste Latifundiário e suas políticas agrícolas .....	78
2.1.2 Monocultura Canavieira em Alagoas e o problema da fome .....	82
2.2 Gênese do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a Segurança Alimentar.....	92
2.2.1 Origem do PAA: Marco legal, Histórico e Modalidades .....	95
2.2.2 Avaliação e Resultados do PAA .....	108

2.3 Agricultor Familiar e o PAA em Alagoas .....	135
2.3.1 Agricultura Familiar em Alagoas .....	135
2.3.2 Atuação do PAA em Alagoas .....	150
2.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos do Estado de Alagoas – PAA/AL .....	162
<b>3 A GÊNESE DAS POLÍTICAS TERRITÓRIAS E O DESENVOLVIMENTO RURAL EM ALAGOAS.....</b>	<b>165</b>
3.1 A origem das Políticas Territoriais Rurais .....	165
3.2 Territórios da Cidadania e a descentralização das políticas públicas.....	<b>180</b>
3.3 PAA nos Territórios da Cidadania .....	190
3.3.1 Os Territórios da Cidadania em Alagoas e o Desenvolvimento Rural .....	197
3.3.2 Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS .....	<u>202</u>
3.3.3 Cadernos Territoriais .....	216
<b>4 ATUAÇÃO DO PAA NO AGRESTE DE ALAGOAS: AÇÕES INSTITUCIONAIS NO FORTALECIMENTO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E A SEGURANÇA ALIMENTAR .....</b>	<b>223</b>
4.1 O PAA e a Atuação das Cooperativas no Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	223
4.2 O PAA Municipal na Modalidade Compra com Doação Simultânea e a Segurança Alimentar.....	245
4.3 Atuação do PAA em Arapiraca.....	250
4.4 Atuação do PAA em Palmeira dos Índios .....	274
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>294</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>304</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>315</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>327</b>

## INTRODUÇÃO

O contexto agrário brasileiro tem em suas raízes um processo de exclusão social do homem simples do campo a ter acesso a um pedaço de terra no qual pudesse viver com sua família. Formou-se ao longo dos séculos latifúndios, monopolizaram a terra, favorecendo a subjugação do trabalho das famílias residentes nas grandes fazendas ou afastados dessa na condição de posseiros. Quando a lógica do capital entra no campo transformando terra em mercadoria e propriedade privada, é consolidado a exploração do trabalho. Um surgimento de forma ainda tímida de um agricultor familiar independente mesmo em suas pequenas propriedades, trouxe uma autonomia do trabalho o qual não possuía antes, isso ocorre fruto de lutas, resistências, organizações sociais e políticas dessa categoria social que busca se reproduzir. A luta pela terra significava a luta pelo território, por espaço de poder, de reprodução, de identidade.

Na medida que o capital foi se consolidando no campo com sua modernização agrícola, lógica de mercado e expansão agropecuária, favoreceu um esvaziamento populacional pela ausência do estado com políticas de desenvolvimento rural. Adotou-se no país um modelo de desenvolvimento dando primazia ao processo urbano-industrial que eram concentrados nas grandes cidades. A criação de políticas de desenvolvimento que pudesse transformar o meio rural era pensada no aspecto do desenvolvimento regional sem trabalhar as necessidades das especificidades do território e das territorialidades dos seus grupos sociais, fazendo com que essa realidade não mudasse com tais políticas, em alguns casos até agravaram-se os problemas sociais.

O desenvolvimento também pode ser usado como discurso ideológico, a exemplo da suposta política de erradicar a fome, ideologias voltadas para uma ‘revolução verde’ e modernização agrícola, apenas contribuiu para a consolidação do capital, favorecendo o êxodo rural, esvaziando o campo e concentrando a pobreza, principalmente nas áreas urbanas. A consequência foi o surgimento de várias mazelas sociais, entre as quais destaca-se a fome.

Por isso, a agenda da reforma agrária sempre foi pauta presente quando se falava em ações governamentais que pudessem intervir na realidade, em busca de uma justiça social, garantindo a permanência do homem no campo, evitando as grandes migrações do passado. Nesse contexto surgiram políticas rurais com aspecto de controle social, e não propriamente de desenvolvimento rural, considerando que a reforma agrária não ocorreu, pois nenhuma política foi capaz de realizar uma mudança na estrutura fundiária, as poucas ações que ocorreram de

forma pontual se deram pelas pressões sociais dos movimentos sociais do campo e setores da sociedade que apoiavam a causa.

No período chamado novo mundo rural (década de 1990) de transformações e inovações tecnológicas no rural brasileiro, os agricultores familiares em busca por autonomia ampliaram suas reivindicações, porque suas necessidades não se restringia somente ao acesso à terra, mas também a água, a energia, a educação, saúde, mobilidade, ao crédito para a produção, assistência técnica e condições para comercialização (garantia de escoamento dos produtos ao mercado e preços mínimos), em outras palavras a busca pela cidadania e direitos básicos e a inclusão produtiva da agricultura familiar.

Essa realidade brasileira no que se refere a formação territorial e econômica, não difere muito do estado de Alagoas, que se formou em meio à produção canavieira, gerando concentração fundiária, e mesmo transformando os antigos engenhos nas modernas usinas de açúcar e álcool, esse modelo de desenvolvimento econômico adotado não trouxe desenvolvimento, pois concentrou poder as oligarquias agrárias, agravando a pobreza no estado e consequentemente assolando a fome, enquanto uma consequência dela.

Dessa forma, o estado de Alagoas não teve desenvolvimento no seu território, atingindo sobremaneira o rural, pois com a expansão canavieira muitos agricultores familiares foram expropriados das suas terras, desfavorecendo as suas territorialidades e levando muitos a migrarem para as áreas urbanas, aumentando as desigualdades sociais.

Essa problemática, levou-se a pensar sobre a ação do Estado através de políticas públicas que pudessem mudar o quadro existente da realidade do agricultor familiar e o fortalecesse, por isso a importância de uma intervenção de políticas por parte dos governos no intuito de resolver ou minimizar a pobreza e a fome. A ideia era a promoção da agricultura familiar a inclusão produtiva e acesso à renda, aproveitando a sua vocação para a produção de alimentos. Para isso, tem-se como “pano de fundo” dessa pesquisa os Territórios da Cidadania, os quais foram criados pelo governo federal dando continuidade aos antigos territórios rurais, estabelecendo espaços de debate, diálogos, divulgação, planejamento e decisões na interação sociedade civil e poder público, definindo sua matriz de ações e seus Planos Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS em busca de um desenvolvimento territorial rural. O Programa Território da Cidadania se apresentava com potencial de convergir diversas políticas públicas ou programas sociais a favor dos territórios devido ter um caráter interministerial. Dentre as políticas destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, sendo este o objeto de estudo na pesquisa, enquanto uma política agrícola de transformação sócio territorial na perspectiva do desenvolvimento rural.

No estado de Alagoas foram criados inicialmente 6 (seis) Territórios da Cidadania: Território da Bacia Leiteira; Território do Agreste, Território do Litoral Norte, Território do Médio Sertão, Território do Alto Sertão e Território da Mata Alagoana (MDA, 2015). Procurou-se na pesquisa apresentar o perfil socioeconômico desses territórios, e suas políticas executadas, para isso, apresentou-se o Planos Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS de cada território, que por ser uma construção coletiva dos seus membros, possibilitou levantar o diagnóstico, potencialidades e proposições, porém para fins de aprofundamento foi selecionado o Território do Agreste de Alagoas por ser um território bastante ativo quanto a essas ações e dando-se a capacidade de ter base territorial para exemplificar as ações do PAA.

Quanto a necessidade de se estudar o PAA, justifica-se devido a problemática que ocorre diante a dificuldade da agricultura familiar se reproduzir como categoria social, pelas limitações que possui no processo de produção e, sobretudo, da comercialização dos seus produtos, visto que muitas vezes não conseguem escoá-los por não ter acesso aos mercados, além de ficarem reféns do atravessador que desfavorece o preço dos seus produtos e desqualifica o trabalho familiar e apropria da sua renda fundiária. O PAA se propõe a resolver ou minimizar esse problema, dando acesso a um mercado institucional para garantir os preços e a disseminação dos seus produtos de base alimentar, possibilitando a apropriação da renda fundiária pelo agricultor familiar e sua inclusão produtiva, fixando este a permanecer no rural pela busca da sua autonomia.

A análise do PAA, direcionou-se a entender quais as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares e como o programa atua através de suas várias modalidades incluindo-os produtivamente. Necessário analisar a capacidade e/ou potencialidades da agricultura familiar produzir alimentos para segurança alimentar e nutricional.

As compras governamentais trouxeram nova dinâmica e ajudou a agricultura familiar em um dos seus maiores gargalos que é a dificuldade de escoamento dos seus produtos agrícolas e ainda condições de repassá-los a grupos vulneráveis, conforme modalidades do programa em questão, como a Modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS, em que os gêneros alimentícios são comprados pelo governo através do PAA, recebidos em Centrais de Abastecimento e Distribuição para repasse imediato a entidades de caráter socioassistenciais, chamadas de unidades receptoras as quais redistribuem para pessoas em estado de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, denotando uma papel social importante da agricultura familiar na produção de alimentos. O PAA ao mesmo tempo possui diversas modalidades que possibilita a melhoria dos preços para o agricultor familiar, além da CDS contribuindo no combate à fome e à pobreza.



Diante disso, apresentou-se na pesquisa o PAA desde sua origem, marcos legais, definição de suas modalidades, entre as quais se deu ênfase a Modalidade Compra com Doação Simultânea, por entender que a mesma possibilita duas funções importantes ao mesmo tempo que garante a compra governamental dos produtos alimentícios do agricultor familiar na sua inclusão produtiva e acesso aos mercados, se propicia a distribuição desses alimentos a pessoas que mais precisam, instituindo-se como uma política de segurança alimentar e nutricional, possibilitando a amenização da fome e da pobreza, tendo caráter social e econômicos essenciais.

Portanto, buscou-se entender a dinâmica do programa, sua atuação e seus efeitos no estado de Alagoas, dando ênfase no Território do Agreste, em específico nos Municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios-AL por assumirem um protagonismo importante na permanência do PAA, mesmo no atual momento de crise do programa devido ao corte de recursos sofrido, entender a participação dos vários agentes sociais envolvidos no programa (agricultor fornecedor, unidades receptoras, cooperativas/associações, órgãos ou poder público executor, e demais) no intuito da integração da agricultura familiar no processo de produção e comercialização dos seus produtos, mostrou-se a relevância social do programa no aumento da produção de alimentos e garantia de comercialização no melhoramento da sua renda em busca de uma autonomia, refletindo nas condições de vida da família, o que lhe permitiu sua inclusão produtiva, e conseqüentemente fixação no campo, na perspectiva do desenvolvimento territorial rural através do fortalecimento da agricultura familiar e suas territorialidades.

Analisou-se o alcance territorial do PAA e seus possíveis entraves, bem como o impacto social positivo causado pelo programa no combate aos problemas relacionados a fome e a pobreza. Entender o papel da agricultura familiar na produção de alimentos na busca por sua autonomia, permite analisar o PAA no seu aspecto da segurança alimentar e enquanto uma política agrícola. Nesse contexto, a organização da agricultura familiar a partir das Cooperativas, ocasiona essa maior produção e comercialização dos produtos, existindo um incentivo do programa ao cooperativismo.

A pesquisa tem como objetivo principal: Analisar o PAA na perspectiva do desenvolvimento territorial rural e seus efeitos no estado de Alagoas; Os objetivos específicos: Avaliar o papel do Estado na concepção de políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Territorial Rural (Territórios da Cidadania e PAA); Mostrar a atuação do PAA nos territórios da cidadania em Alagoas na geração de “autonomia” e renda dos agricultores familiares e fortalecimento das suas territorialidades; Avaliar a gestão do programa PAA no estado de Alagoas quanto ao seu alcance territorial referente à inclusão produtiva e fixação do homem

no campo, bem como seus possíveis entraves; Identificar as modalidades operacionalizadas pelo PAA em Alagoas, em específico a modalidade Compra com Doação Simultânea -CDS; Verificar a dinâmica da agricultura familiar com a incorporação do PAA e suas formas de organizações produtivas (cooperativas) no território ; Compreender o papel da agricultura familiar na produção de alimentos e a contribuição do PAA nesse processo com ações de combate à fome e à pobreza (segurança alimentar); Analisar a agricultura familiar na apropriação da sua renda fundiária com a garantia do escoamento da sua produção na compra governamental diminuindo a ação do atravessador. (Política Agrícola); Analisar o desenvolvimento territorial rural de Alagoas com a ação do PAA e seus efeitos.

Para direcionar melhor a pesquisa foram levantadas hipóteses investigativas/questões de pesquisa para dar um norte: 1 – Os Territórios da Cidadania em Alagoas absorvem as políticas públicas e direcionam os grupos sociais organizados (a exemplo da agricultura familiar) a propor projetos voltados para o desenvolvimento territorial rural; 2 – A atuação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA dentro dos territórios da cidadania de Alagoas, possibilitará um aumento da produção de alimentos pela agricultura familiar gerando renda, inclusão produtiva e fixação do homem no campo; 3 – A garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar pela ação governamental trará uma maior apropriação da renda fundiária (autonomia) diminuindo a figura do atravessador e fortalecendo as suas territorialidades; 4 – O PAA favorece o cooperativismo da agricultura familiar, dinamizando a sua produção e comercialização; 5 – O PAA possui modalidades com alcance socioeconômico no território que incentiva a produção de alimentos e destinação para grupos sociais vulneráveis, possibilitando a redução da fome e da pobreza em Alagoas e dessa forma buscando o desenvolvimento territorial rural.

O método utilizado na pesquisa é o hipotético dedutivo (empírico analítico), utilizando-se de uma análise estatística e qualitativa, além da análise de discurso baseado em levantamento bibliográfico, estado da arte, observação documental, trabalho de campo e mapeamentos. Para a realização desta pesquisa foi importante buscar a fundamentação teórica adequada para o desenvolvimento do tema. Além de se fazer o Estado da Arte para se levantar estudos sobre o PAA e os Territórios da Cidadania, livros, teses, artigos, sites oficiais de órgãos públicos correlacionados com a temática, buscou-se ainda fundamentar a partir de conceitos e categorias que se enquadram a temática em questão.

Conceitos como Território, Desenvolvimento e Ruralidade passam a ser fundamentais para entender a complexidade da temática na formulação do conceito de Desenvolvimento Territorial Rural, para isso o entendimento de algumas categoriais que fortalece a discussão

também foram buscadas como: Agricultora Familiar, Estado/políticas públicas, renda fundiária, segurança alimentar: 1 – Os conceitos de Território – Desenvolvimento – Ruralidade, a partir de autores como: Souza (2000), Haesbaert (2004), Saquet (2008), dentre outros/ Furtado (1992), Sen (2000), Favareto (2006), Kageyama (2009), Delgado (2010), dentre outros/ Schneider (2005), SILVA (1997); Abramovay (2015), Leite (2010), dentre outros, respectivamente. 2 – categorias de análise - Agricultor Familiar – Estado /políticas públicas – Renda fundiária – Segurança Alimentar; fundamentada em autores como: Abramovay (1992) Schneider(2009), Kaustsky (1980), dentre outros/ Engels(1984), Mészáros (2002), Lessa (2013), Gomez (2006), Echeverri (2010), Favareto (2010), dentre outros/ Kautsky (1980), Martins (1981), dentre outros/ Ortega (2017),FAO (1996), IPEA(2005) Schwartzmann (2004), Chonchol (1987), dentre outros, respectivamente.

Para análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA em Alagoas, procurou-se por documentos oficiais(análise documental) sobre o programa em órgãos, empresas ou sites públicos, como Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/AL, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (extinto durante a pesquisa), Ministério da Cidadania (antigo MDS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censo Demográfico e Agropecuário, Secretárias de Agricultura e Desenvolvimento Agrário das Prefeituras dos Municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios em Alagoas, dentre outros. Todo esse arcabouço de pesquisa documental ou dados oficiais, proporcionou trazer as informações relevantes e fidedignas a pesquisa, favorecendo sobretudo dados sobre Territórios da Cidadania e próprio PAA com informações a nível de Brasil para se entender a dimensão do programa e, especificamente sobre Alagoas mostrando a sua relevância na região e seu alcance territorial a partir dos Territórios da Cidadania, destacando o Território do Agreste, na exemplificação dos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios, protagonista na execução PAA Municipal dentro do Território do Agreste Alagoano selecionado por ser um dos principais destaque na atuação do PAA no estado de Alagoas e relevância da Agricultura Familiar no Agreste.

Quanto ao Território do Agreste foi possível ainda no início da pesquisa acompanhar algumas plenárias do seu colegiado (antes da sua destituição), no intuito de conhecer a dinâmica de funcionamento desse espaço democrático, fazer contatos e sobretudo identificar o público ou entidades (pré-teste) participantes do PAA no Território, apresentando destaque as cooperativas, a exemplo da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca – COOPERAL.

A pesquisa teve caráter quali-quantitativa a partir da análise dos dados documentais colhidos ou aplicados em campo, neste último de duas maneiras: uma com questionário semi-

estruturado para tirar o perfil do público que se aplicou ou exemplificar dentro de um contexto, a outra através de entrevistas seletivas, algumas feitas pessoalmente e outras por chamada on-line, nesse ponto as novas tecnologias facilitaram o campo que acabou sendo um pouco prejudicado da proposta original, mas que teve que ser revisto junto ao orientador por conta do período de isolamento social imposto no início da pandemia.

A partir desses apontamentos, definiu-se o campo da seguinte forma: selecionou-se um dos Territórios da Cidadania, no caso o Território do Agreste porque já se vinha acompanhado algumas plenárias na participação do NEDET/UFS, que assessorou o Território por dois anos, antes do desmanche das políticas territoriais por mudanças políticas a nível nacional e, também, por ter conhecimento do Território, facilitando contatos e aproximações em busca de informações sobre a atuação do PAA. Este Território tem bastante relevância socioeconômica e de participação da agricultura familiar organizada em cooperativas e associações, contribuindo com a produção agrícola de gêneros alimentícios, unificando a proposta do PAA na inclusão produtiva para o combate à fome e a desnutrição, aspectos da segurança alimentar.

Foram selecionados representantes de órgãos públicos, como Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; Cooperativas como a COOPERAL; Secretarias de Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios, representadas pelos seus respectivos coordenadores do PAA, (PAA Municipal), na oportunidade foi feito entrevistas com gravação de voz e/ou imagens (on line) autorizadas pelos mesmos. As entrevistas seletivas foram por pauta, mas, permitindo o surgimento de novas questões suscitadas e contempladas durante a fala dos entrevistados, com caráter livre o que enriqueceu a pesquisa com informações importantes e explicativas sobre a atuação do PAA tanto em Alagoas, quanto no Território do Agreste representado pelos dois municípios citados (os quais tem forte relevância no território). Entrevistou-se nesse mesmo parâmetro a então Coordenadora do Território da Cidadania do Agreste de Alagoas que colaborou com informações para o entendimento da política territorial, bem como o representante do NEDET/UFS a época da Assessoria aos Territórios, o qual estava à frente da assessoria da inclusão produtiva da Bacia Leiteira, mas que contribuiu bastante para o entendimento da aplicação da política territorial quanto a sua importância e contradições.

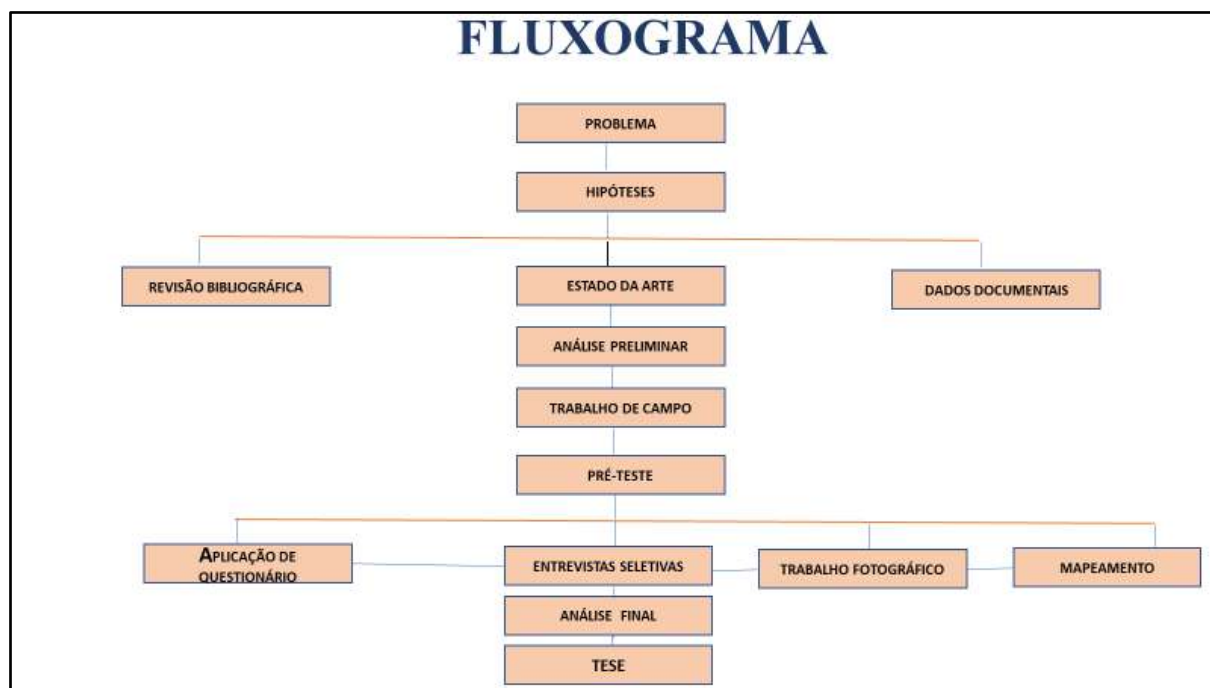
No povoado Amaro, localizado no Município de Palmeira dos Índios, foi aplicado questionário semi-estruturado junto aos agricultores familiares, os quais foram selecionados pelo critério de pertencerem ao povoado que mais possui participação do PAA quanto a compra dos seus gêneros alimentícios, os quais são doados pelo programa as entidades de caráter socioassistenciais no enfrentamento a insegurança alimentar e nutricional (pela modalidade

CDS), eles participam do PAA Municipal, através da execução da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Município de Palmeira dos Índios.

Ainda como atividade de campo, visitou-se os Centros de Abastecimento e Distribuição de Alimentos dos dois municípios supracitados para observar o funcionamento e dinâmica da entrega dos alimentos dos agricultores familiares e a forma de receber e acondicionar os alimentos pelas respectivas Secretarias de Agricultura (PAA Municipal), para posterior distribuição as entidades beneficiadoras as quais se deslocam até esses centros para recolher os produtos e levarem até suas sedes para distribuição ao seu público alvo.

Em acompanhamento a essa dinâmica em Palmeira dos Índios, pode-se conversar com agricultores informalmente para pegar aspectos desse processo e registrar com fotografias a chegada dos alimentos (fretes), a pesagem e o seu acondicionamento, bem como em relação ao recolhimento pelas entidades e conversou-se com seus representantes. Enfim registrou-se as instalações dos Centro de Abastecimento e Distribuição de Palmeira dos Índios e também de Arapiraca, sendo aplicado questionários abertos a alguns agricultores familiares advindos de alguns povoados do município para fazer suas entregas e com entrevista aberta e simplificada puderam dar a contribuição sobre o PAA na prática quanto a sua eficiência, geração de renda e impacto social. Essa mesma metodologia foi seguida quando as entidades/unidades recebedoras foram buscar os alimentos e para fins de exemplificação selecionou-se a Associação Capiatã por atender um público bastante carente, foi acompanhado e registrado em fotografias desde o recebimento dos alimentos na Central de Abastecimento e Distribuição em Arapiraca até a entrega na sede da associação, quando se pode comprovar o público carente e necessitado a quem chega os alimentos, demonstrando a importância do PAA no combate à fome e a pobreza e apresentando impacto social relevante.

Uma vez colhida todas as informações de campo, quer em aplicação de questionário semiestruturado, quer em entrevistas simplificadas por pautas e gravadas, além de registro fotográfico, pode-se fazer a tabulação dos dados, inclusive com transcrição de entrevistas e construção de mapas, somando-se os dados empíricos e bibliográficos favoreceu a análise final na pesquisa, dando subsídios para a construção da tese que ora é apresentada.



Esses procedimentos adotados foram importantes para procurar após a identificação do problema e sua problematização, levantar as hipóteses investigativas e definir os objetivos, dentro do método pré-estabelecido, procurou-se desenvolver a metodologia que possibilitasse atingir os objetivos propostos, a partir da análise final, a construção da tese foi definida juntamente com o orientador em 4 capítulos.

O primeiro capítulo intitulado: Os conceitos de Território, Desenvolvimento e Ruralidade: Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural, traz o debate teórico sobre os diversos conceitos de território no meio acadêmico e, como podem ser usados nas suas representações espaciais, considerando desde espaço de poder quanto o seu aspecto mais identitário, simbólico ao território (i) material em um processo evolutivo do conhecimento geográfico, buscando-se a compreensão de um conceito de território multifuncional e multifacetada, sendo importante considerar as territorialidades existentes, procura-se assim, o entendimento de desenvolvimento rural. Apresenta-se a ruralidade com novas concepções, requerendo políticas de inclusão produtiva, acesso aos mercados, geração de renda e autonomia para fortalecer grupos sociais inseridos na realidade rural respeitando as territorialidades e seus anseios em busca de um desenvolvimento territorial rural. Nesse aspecto aponta-se a ação do Estado através de políticas públicas governamentais, o qual busca contribuir com o processo de desenvolvimento, a exemplo de programas como Território da Cidadania e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

O capítulo 2 com tema: O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a Segurança Alimentar: Agricultura Familiar em Alagoas. faz uma análise da formação agrária de Alagoas que propiciou desigualdades sociais evidenciando à pobreza e dando origem a fome, fato condicionado ao modelo de desenvolvimento adotado baseado na monocultura canavieira, sendo um retrato da própria região Nordeste. Devido esta realidade, surgem políticas de governo voltados para a política de segurança alimentar, a exemplo do antigo Programa Fome Zero, que fomentou o PAA. Este apresenta-se seus marcos legais e objetivos, o qual passou a ser uma das principais políticas de combate à fome; o PAA é composto de modalidades direcionadas a inclusão produtiva do agricultor familiar e no combate a insegurança alimentar, destacando-se a modalidade Compra com Doação Simultânea. O programa passou por avaliação nos primeiros anos quanto a sua concepção, apresentando problemas estruturais que precisavam ser resolvidos, o que favoreceu uma evolução atingindo seu ápice, refletindo no seu alcance socio territorial e fortalecimento da agricultura familiar, porém sofrerá a posterior queda progressiva de recursos retraindo o programa. A atuação do PAA em Alagoas teve o mesmo segmento, no primeiro momento fortalecimento da agricultura familiar e combate a fome em seus territórios, principalmente no Agreste pelas suas potencialidades. É mostrado que o estado de Alagoas teve protagonismo nas ações do PAA e, que por isso, quando da crise do programa com os cortes de recursos, acabou por ser uma das mais impactadas procurando formas de manter o programa funcionando devido ao seu caráter social.

No capítulo 3 com título: A Gênese das Políticas Territoriais e o Desenvolvimento Rural em Alagoas, procurou-se mostrar a origem das políticas territoriais voltadas para o rural, pensando o seu desenvolvimento. A abordagem territorial foi adotada para definir as políticas e suas ações através de Conselhos e Programas que definiram os chamados Territórios Rurais. Abordar-se as diretrizes adotadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que fazia parte do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, que orientou sobre a gestão social dos territórios e do direcionamento para a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, para diagnóstico das problemáticas e potencialidades dos territórios. Nesse mesmo sentido as políticas territoriais teve segmento com o Programa Território da Cidadania- PTC, ampliando a participação social nos Colegiados Territoriais – CODETER, que apresentava—se como espaços democrático para diálogos, planejamento e deliberações, caracterizando uma descentralização das políticas públicas que convergiam para os territórios criados no intuito de contribuir para o desenvolvimento rural. Apresentou-se o PAA nos territórios da cidadania com uma dessas políticas que os territórios agregava, exemplificado através dos Territórios da Cidadania de Alagoas, dando-se destaque ao Território

do Agreste Alagoano devido a importante presença da agricultura familiar na produção de alimentos em contribuição ao processo de desenvolvimento territorial rural.

E por último o capítulo 4 intitulado: Atuação do PAA no Agreste de Alagoas: Ações Institucionais no Fortalecimento dos Agricultores Familiares e a Segurança Alimentar. Este capítulo versa sobre as características dos municípios que compõem o Território do Agreste Alagoano, estabelecendo um perfil da agricultura familiar e da sua produção diversificada e ao mesmo tempo estabelece uma análise socioeconômica desse território, considerando seus aspectos demográficos e situações de pobreza e as políticas inseridas no intuito de minimizar essa realidade como as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, com destaque para a ação do PAA. Nesse contexto, procurou-se mostrar o papel das cooperativas como entidades de organização da agricultura familiar na capacidade de inclusão produtiva e no escoamento da sua produção, dando acessibilidade a política do PAA, destacando-se a Cooperativa dos Produtores de Arapiraca – COOPERAL, contudo com a extinção do MDA gerou cortes de recursos atingindo as mesmas, a alternativa foi procurar outros mercados para escoarem os seus produtos, não necessariamente mais favoráveis que o PAA. Diante disso, a CONAB como órgão executor do PAA junto as cooperativas/associações foi perdendo primazia de outrora, assumindo o protagonismo pelos municípios e estados, que também são executores através de Termo de Adesão, especificamente na modalidade Compra com Doação Simultânea, os quais resistem ao fim do programa devido à sua importância social, a exemplo dos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios com ações executoras do chamado PAA Municipal, obtendo alcance territorial dentro dos seus respectivos municípios e impacto social relevante contribuindo para o processo de desenvolvimento rural no território.



# **1 OS CONCEITOS DE TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E RURALIDADE: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL**

## **1.1 A multiplicidade do conceito de Território e seu entendimento nas políticas governamentais**

O debate sobre território tem contribuído para diversos estudos por absorver as contradições existentes no mundo contemporâneo. O território sintetiza o espaço que envolve os processos de luta e conflitos, delimitado conforme a identidade espacial dos seus membros.

O território está relacionado à sociedade e à natureza, e envolve aspectos econômicos, políticos e culturais, por isso remete-se à identidade e não somente a aspectos de dominação e controle do Estado. A diversidade de conceitos de território amplia seu entendimento, suas ações, conexões e redes, sendo isso analisado dentro de uma trama de relações de poder, portanto a de se considerar as territorialidades.

A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidades: um grupo não pode ser entendido sem o seu território, no sentido que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico e “paisagem”) (SOUZA, 2000, p.84).

O território expressa o entendimento da sociedade dividida em classes sociais e a complexidade das relações sociais. Ele expressa o campo de luta, de poder, e também tem suas simbologias e identidades criadas.

A priori, quando se fala em território, associasse logo ao Estado-Nação, contudo territórios são, antes de qualquer coisa, relações sociais projetadas no espaço concreto. Território como espaço é definido e delimitado por e a partir de relação de poder (RAFFESTIN, 1993). Assim, o território tem que ser entendido não apenas como o Estado-Nação, mas como relações sociais no espaço, o qual é definido e delimitado por e a partir de relações de poder. O território visto desse parâmetro é evidenciado pelas relações sociais de poder, o que define as territorialidades, a partir de malhas, nós e redes, e constituem o território como materialidade. Para o autor, isto traz a dimensão na busca pela autonomia com sua (i) materialidade da territorialidade historicamente construídas.

Isto é, o poder significa, nesta perspectiva, relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionalidade; relações de forças que extrapolam a atuação do Estado, envolvem e estão envolvidas em outros processos da vida

cotidiana, como a família, as universidades, a igreja, o lugar de trabalho, entre outros. O desvendamento das relações de poder e da ideologia se faz fundamental porque, nesta, age-se na orientação e constituição do eu, do indivíduo, integrando-o à dinâmica sócioespacial através das mais distintas atividades da vida em sociedade. A ideologia molda comportamentos e atitudes, condiciona normas e regras e vice-versa. O território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume diversos significados, a partir de territorialidades plurais, complexas e em unidade. E esta é uma questão fundamental, que marcou a redescoberta do conceito de território sob novas leituras e interpretações: mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder (SAQUET, 2013, p. 32-33).

Rafesttin (1993) ainda conceitua territorialidade como relacional, a partir das relações sociais em busca de uma coletividade, apesar de dar ênfase a definições políticas como instrumentos de dominação. O território traz algumas conotações consigo, envolve a discussão de poder e de autonomia, envolve um campo de forças e redes de relações. Esse espaço concreto é apropriado e ocupado por um grupo social.

Na década de 1990, no Brasil, a centralidade do território se evidencia por meio de vários estudos territoriais. A pesquisa que até então priorizavam estudos regionais, passam a contemplar a importância do território para fins de ações políticas. Esses estudos tiveram colaboração a partir dos conhecimentos científicos pela evolução conceitual do território. A princípio, de forma superficial, com caráter de área e/ou histórica, e alguns com aspectos até epistemológicos e tendo como destaque autores como Corrêa (1994), Andrade (1994) e Santos (1994; 1996; 2000).

O conceito de território dentro da Geografia é amplo, por vezes, acham-se semelhanças entre os autores sobre a suas formas de análise. Corrêa (1994) diferencia território de espaço, bem como territorialidade de espacialidade e demonstra uma conotação de apropriação dos espaços, a partir de uma dimensão afetiva mesmo de grupos distintos. O território significa a apropriação e controle político de uma área e/ou um entrelaçamento de grupos sociais que se convergem.

A territorialidade relaciona-se, pois, a práticas, manifestações, quer materiais ou simbólicas, que se externalizam e se materializam para garantir a apropriação e o controle do território e essas práticas são de diversos grupos que compõem a sociedade como um todo. Para Andrade (1994), o conceito de território está ligado ao pensamento de domínio ou mesmo gestão de uma área, sendo necessária a relação de território com poder em todos os níveis. E que a territorialidade seria um sentimento de pertencimento de um determinado grupo ao seu território. Portanto, traz uma abordagem do território espacial (área), com caráter político-

administrativo, controlado pelo Estado. Assim, as territorialidades teriam um sentido de pertencimento à nacionalidade.

Quando se fala do território como Estado-Nação, mais claramente se fala da questão do exercício do poder, entretanto quando se tem a dimensão mais ampla do conceito, percebe-se que esse poder transcende a figura do Estado, pois o território é definido e delimitado a partir dos grupos sociais, conforme seus aspectos socioculturais, suas identidades e simbologias.

Para Santos (1994), antes o território era a base do Estado-Nação que o moldava, mostra ainda uma evolução do Estado Territorial para a transnacionalização do território, porém demonstra que nem tudo é “transnacionalizado” e/ ou “estatizado”, pois o território habitado tem suas próprias dinâmicas.

O autor citado anteriormente busca um conceito de território que vai além da concepção de área somente, bem como do Estado-Nação com controle social. Neste aspecto, existem leis e normas para o mercado que regulam a produção, circulação e consumo das mercadorias, as redes interligam grupos sociais, sendo normatizados pelo Estado. Ainda para este autor, o território pode ser compreendido como espaço geográfico socialmente organizado.

Dessa forma, o autor busca seu conceito de território não no território em si, delimitado espacialmente a partir das normatizações, mas, sobretudo, em um território usado que tem em si uma utilização, função, uma relação social e suas contradições, os fluxos da sua própria dinâmica. Para Santos (1996), o território é híbrido de sistemas de objetos e sistema de ação, conjunto de fixos e fluxos interagindo, que expressam a realidade geográfica.

O território usado segundo Santos (2000), é envolvido por tramas de relações sociais, envolve relações de poder, materializado de maneira relacional e não como espaço concreto. Ao mesmo tempo, aborda a resistência territorial por parte de grupos organizados da sociedade.

O território pode ser visto não somente do ângulo que envolva as relações de poder, mas também, que leve outros aspectos da perspectiva de observação cultural, de identidades e símbolos, um território mais híbrido, uma visão muito mais integradora do seu conceito. Portanto, o território é um espaço delimitado, campo de forças, bem como define identidades culturais /territoriais, formação simbólica, porém que requer uma gestão muitas vezes de caráter político que ordena o espaço e define as relações socioespaciais.

Desse modo, o território é o lócus da reprodução de grupos sociais, criando os aspectos socioterritoriais, numa relação que traduz as territorialidades existentes. Consequentemente, o território define-se com relações sociais com os aspectos culturais mais amplos, sem abrir mão do contexto histórico nele contido.

O entendimento do território passa por analisar a complexidade do processo de territorialização em um sistema vigente que se impõe sobre o local, trazendo, muitas vezes, o fenômeno da desterritorialização, pois apesar do território também significar coesão e identidade, é concomitantemente apropriado e ordenado politicamente.

[...] mais do que território, territorialidade é o conceito utilizado para enfatizar as questões de ordem simbólica-cultural. Territorialidade, além da acepção genérica ou sentido lato, onde é vista como a simples “qualidade de ser território”, e é muitas vezes concebida em um sentido estrito como a dimensão simbólica do território. Em falar-se em territorialidades estar-se-ia dando ênfase ao caráter simbólico, ainda que ele não seja o elemento dominante e muito menos esgote as características do território (HAESBAERT, 2004, p.73-74).

Sendo assim, cabe entender o conceito de territorialidades, que envolve a relação dos atores com seu espaço, gerando especificidades próprias com o território nos seus aspectos físicos, econômicos, sociais e culturais, criando uma identidade com o território demarcado. Esse grupo social que o define apresenta uma territorialidade capaz de geri-lo, surgindo assim uma sociedade autônoma. “[...] para uma dada coletividade, gerir autonomamente seu território e autogerir-se são apenas os dois lados da moeda e representam ambos um *conditio sine qua non* para uma gestão socialmente justa dos recursos contidos no território (SOUZA, 2000, p.112)

Portanto, surgem abordagens que colocam o território como categoria central, a exemplo de Sack citado por Saquet (2013). Na perspectiva de Sack, o território é produto da organização social e a territorialidade são as ações de influência e controle em uma área em diferentes escalas. A territorialidade é um componente de poder, mas também de significados. Para Sack (1986), não existe território sem demarcação e controle de área, pois ele dá um caráter espacial, de autoridade e de processualidade histórica.

Saquet (2000) vê a abordagem do território como (i) material, considera o espaço-tempo, e produto das relações sociedade-natureza, tanto do ponto de vista material e imaterial, como relaciona campo de conflitos envolvendo aspectos econômicos, políticos e culturais.

[...] o território é produto e condição da territorialização. Os territórios são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. As territorialidades são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território (SAQUET, 2013, p. 127).

Para o autor em questão, as redes de circulação e de comunicação contribuem para o domínio do espaço e são elementos que reproduzem o poder das classes hegemônicas, o que interfere nas territorialidades das classes sociais. A territorialidade significa, pois, as relações cotidianas, das relações sociais e das relações sociedade-natureza.

No que se refere à compreensão dos territórios e territorialidades como (i)material, isso não é sozinho suficiente para se ter a dimensão desses conceitos. É necessário trazer à tona uma abordagem territorial que dê conta de compreender uma sociedade mais justa, autônoma e com capacidade de autogovernar-se, não só mais reproduzindo grupos hegemônicos nesse processo, mas produzindo novos territórios e novas territorialidades, passando essa discussão pela organização política, de gestão e naturalmente sobre autonomia.

Um novo território para uma nova sociedade: para se ter um novo território precisamos de outra sociedade e vice-versa, valorizando os saberes locais e populares, as relações de ajuda mútua, de confiança, a natureza exterior ao homem etc.; é fundamental se definir novas práticas sociais e territoriais, (i)materiais, que valorizem o patrimônio territorial de cada lugar [...] (SAQUET, 2013, p. 176).

É necessário compreender esses territórios e territorialidades a partir das características de cada território especificamente, valorizando a cultura local, os povos tradicionais, seus saberes, a relação com a natureza, o trabalho artesão, os movimentos sociais organizados, economias solidárias, preservação ecológica dos alimentos, e não de elementos pré-definidos pelas classes hegemônicas e ou pelo Estado, sem levar em consideração a vicissitudes locais.

É necessário construir outra forma de organização política, identificada localmente, vinculada às necessidades dos indivíduos, à autonomia em cada lugar e ligada a outras experiências de desenvolvimento. O que quero dizer é que alguns processos políticos que estão presentes, no Brasil, são sufocantes e que a organização política local pode, e existem experiências que mostram isso, no Brasil e em outros países, facilitar a potencialização dos valores de cada lugar e a conquista de melhores condições de vida para a maioria da população. O **desenvolvimento territorial** não pode ser burocrático e centralizado, político-institucional, partidário e mascarado. Precisa ser construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades; os tempos e os territórios; as temporalidades, as territorialidades e a conquista de autonomia” (IBIDEM, p. 177).

Para Saquet (2017), a discussão do território no contexto do espaço-tempo, implica em territorialidades e temporalidades, para entender os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, sobretudo, nos tempos atuais de “globalização”,

quando algumas territorialidades são desconstruídas, enquanto outras são reforçadas. Para o autor, a territorialidade pode ser compreendida em quatro níveis: 1 – Como relações sociais conflituosas, de cooperação, solidariedade, identidades, diferenças e desigualdades formando redes, malhas, nós; 2 – Como apropriações do espaço geográfico, concreta e simbolicamente, implicando dominações e delimitações precisas ou não; 3 – Como comportamentos, objetivos, metas, desejos e necessidades; 4 – como práticas espaciotemporais, pluridimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza, ou seja, relações sociais dos homens entre si e com a natureza exterior por meio dos mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas, etc) e imateriais (conhecimentos, saberes, ideologias, etc).

O autor reforça ainda que as territorialidades podem ter características de cooperação e de solidariedade, no sentido do movimento coletivo comum, bem como o compromisso político e ético da comunidade, a análise em questão direciona para a busca da autonomia no contexto do território. Sendo essa autonomia construída levando em consideração os aspectos culturais e organizativos em nível político e base territorial específica, baliza-se essa autonomia compreendendo a situação de classe, dos conflitos, dos tempos e territórios, numa contínua luta contra a expansão e reprodução ampliada do capital, pela permanência no território pelo lugar de vida.

Desse modo, a territorialidade tem o significado da ação, mobilização, organização, luta, resistência, num processo contínuo de pesquisa, formação e cooperação voltado para o desenvolvimento por meio de uma práxis transformadora para satisfazer as necessidades das pessoas e conquistar o máximo possível de autonomia, nos termos supracitados. A cooperação, a autonomia, a solidariedade e o diálogo são estabelecidos no curso de cada experiência das relações sociais e de desenvolvimento (SAQUET, 2017, p.74).

O território tem sua dualidade em escalas locais e regionais, que pode ser viabilizado pelo Estado através de políticas estratégicas que o valorize nas suas dimensões de autonomias existentes, a partir de uma relação territorialidade-desenvolvimento. Todo esse processo de definição do território direciona a discussão para a questão do desenvolvimento, considerando suas complexidades de ações, conflitos envolvidos e sua heterogeneidade. O território é uma condição para o processo de desenvolvimento.

## 1.2 Conceito de Desenvolvimento: aspectos para o Desenvolvimento Rural

O conceito de desenvolvimento sempre foi visto do ponto de vista do crescimento econômico, mas, a partir dos anos 1950 ou pós-guerra, foi direcionado o desenvolvimento ao aspecto social, todavia, na prática não proliferou, o que está diretamente associada à essência do sistema capitalista que é genuinamente desigual.

O que se apresenta é que, ao longo do processo histórico, o discurso do desenvolvimento vem incorporado de ideologias, as quais ocultam os reais motivos das desigualdades entre países ricos e pobres, por outro lado, em um processo mais recente, utiliza-se o discurso do desenvolvimento sobre um aspecto de atender os diversos grupos sociais, porém não traz mudanças estruturais, o que leva a estudiosos analisarem criticamente, denominando esses tipos de desenvolvimento como uma forma de controle social.

Com o passar do tempo, as modificações no desenvolvimento foram no sentido de aumentar suas formas e controle, fazendo-se mais sutil e ampliando seu alcance. Ao mesmo tempo, a materialidade sobre a qual atua foi degradando-se (os desequilíbrios, de forma geral, aumentaram em boa parte dos países denominados subdesenvolvidos) e sendo substituída por uma outra “materialidade” apresentada de tal forma, que as soluções do desenvolvimento seriam a única saída para seus problemas (GÓMEZ, 2006, p.128).

Na política brasileira, o discurso desenvolvimentista se apoiou no modelo da modernização capitalista, valorizando o processo industrial e as cidades, direcionando o campo para um papel funcional ao modo de produção, liberando mão de obra. Nesse papel secundário e/ou complementar, perdeu primazia, autonomia ao longo do tempo, o que inviabilizou a reforma agrária e superdimensionou o urbano.

A própria região Nordeste, quando da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959, direcionou-se muito à dimensão urbano-industrial. A criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, sob a liderança de Celso Furtado, que construiu um plano para o desenvolvimento do Nordeste, foi trabalho revolucionário para época, previa inclusive a reforma agrária não permitida pela bancada ruralista do congresso. Oliveira (1993) ainda denuncia que a SUDENE foi alvo de corrupção, não trazendo o desenvolvimento esperado.

Furtado (1981) direciona suas pesquisas ao desenvolvimento, para isso, buscava orientar um desenvolvimento econômico comprometido com mudanças estruturais que influenciassem positivamente no contexto social. Furtado (1992), portanto, analisa o desenvolvimento

econômico levando em consideração a abordagem social, a qual absorve as mudanças tecnológicas e de produtividade para a melhoria do bem-estar social.

Para o autor citado, a ideia era levar o país a superar o seu subdesenvolvimento com a industrialização expansiva, o que ocasionaria o surgimento de novos empregos e o fenômeno provocaria um equilíbrio na balança comercial, aumentando a capacidade de exportar e diminuindo a importação.

O “desenvolvimento” vem no contexto econômico sem uma abrangência social esperada. Nos governos militares, nos anos 1970, houve um fortalecimento da ação estatal nas regiões gerando o que ficaria conhecido como milagre econômico. Apesar do Brasil, no período militar, ter chegado a ser a 8ª economia do mundo, a má distribuição de renda e ausência de mudanças estruturais fez aumentar as desigualdades sociais. Todo esse falso desenvolvimento foi comprovado na década seguinte, 1980, que ficou conhecida como a década perdida, quando houve grande inflação no país, apesar do progresso tecnológico e econômico. Somente na década de 1990, o desenvolvimento com a ideia do capital social<sup>1</sup> foi incorporado, a partir das ações de organizações internacionais, a exemplo da adoção do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>2</sup> pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

O exemplo nefasto de uma distorção do que seja o desenvolvimento é o modelo adotado no regime militar no Brasil com uma concepção tecnocrata-economicista e uma visão geopolítica militar do desenvolvimento nacional através da função do território.

Por exemplo, focando a questão do controle, podemos fazer uma leitura das mudanças do desenvolvimento como mudanças nos objetivos do controle. Dessa forma, podemos pensar o nascimento do desenvolvimento como uma estratégia para conter o avanço do comunismo, depois da segunda guerra mundial (desenvolvimento para colocar os países denominados subdesenvolvidos no campo do capitalismo). Mais tarde, o desenvolvimento associado a governos militares, utilizando como maneira de combater o nacionalismo de esquerdas latino-americano (como no caso do Brasil, Chile, etc). Hoje, estão sendo utilizados os discursos e as práticas do desenvolvimento como contenção dos pobres (pelo menos existe um acirramento dessas tendências), para que não migrem em massa aos países

---

<sup>1</sup> A expressão ‘capital social’ no meio acadêmico é algo recente, a partir da década de 1980, tendo destaque o conceito de Pierre Bourdieu (1998): define como: um conjunto dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas. Na segunda metade dos anos 1990, os organismos internacionais ressignificaram o conceito para incorporá-lo à sua estratégia de desenvolvimento social. O conceito foi introduzido pelos organismos internacionais e pelos governos nacionais como elemento definidor das políticas sociais, com vistas a aliviar a pobreza e fortalecer a coesão social.

<sup>2</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. A utilização de indicador que envolvesse outras variáveis que não somente a questão econômica ocorreu pela primeira vez em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.



centrais e/ou produzem um aumento maior da instabilidade internacional (GÓMEZ, 2006, 211-212).

Essa ideia desenvolvimentista no país também chegou ao campo, a partir do que se comumente chamou de revolução verde e a modernização agrícola. A expressão Revolução Verde foi criada em 1966, em uma conferência em Washington. Porém o processo de modernização agrícola que desencadeou a Revolução Verde ocorreu no final da década de 1940. Esse programa foi financiado pelo grupo Rockefeller, sediado em Nova Iorque, utilizando um discurso ideológico de aumentar a produção de alimentos para erradicar com a fome no mundo. Após a segunda guerra mundial, os Estados Unidos surgem como uma grande liderança global direcionando a sua economia através das suas empresas transnacionais. Ocorreu a revolução tecnológica da agricultura nos países desenvolvidos, com a implantação no campo de máquinas, implementos, equipamentos e insumos. Por conseguinte, os países em desenvolvimento adotaram todo esse pacote tecnológico para o campo, no intuito de efetivar essa lógica capitalista de produção (PESSÔA, 2000).

Outro aspecto a se considerar vem concomitantemente através do processo de modernização do campo, com a introdução de máquinas modernas que acabaram por substituir o trabalhador do campo, gerando desemprego rural e contribuindo para o processo do chamado êxodo rural brasileiro. Para Gómez (2006), a revolução verde serviu para disseminar máquinas e insumos de países ricos a países pobres como um mecanismo de controle.

O modelo adotado para a modernização da agricultura brasileira/indústria foi a via de desenvolvimento da agricultura no Brasil. O surgimento dos Complexos Agroindustriais – CAI na década 1970. As consequências que marcaram o setor foi a elevação da produtividade agrícola e agroindustrial em detrimento do pequeno agricultor, excluído do processo de modernização, por isso, o processo de transformação da agricultura ficou conhecido como “Modernização Dolorosa” (SILVA, 1982). Ocorreu uma modernização conservadora, pois se modernizou sem quebrar as elites agrárias predominantes, mantendo a terra enquanto status de poder e dominação.

Portanto, a modernização da agricultura brasileira no período dos militares no poder, trouxe um aumento da produção agrícola, passando o país a ser um dos grandes exportadores, o que foi a base do chamado “milagre econômico”, contudo os impactos ambientais e sociais foram enormes até hoje. Houve um pacto da industrialização, ao mesmo tempo, mantendo os status quo da elite agrária vigente, esse foi o perfil político econômico da modernização da agricultura no Brasil a partir da década de 1970 – uma “modernização conservadora” (DELGADO, 2007).

Este trabalho busca entender em que contexto surgem essas medidas “desenvolvimentistas” e como elas se inserem no sistema vigente, em que sentido incorporam os demais atores sociais. Por conseguinte, o real objetivo dessas políticas de desenvolvimento deve ser analisado.

A nossa resposta que, aliás, perpassa todo nosso trabalho é: o controle social. A persistência dos discursos e das práticas do desenvolvimento se justifica como estratégia de controle social que, por intermédio de diversas técnicas, constrói uma ilusão capaz de mobilizar e normalizar a sociedade, de esconder seus fracassos e apresentar-se como solução. Controle social para disciplinar e controle social para conseguir mascarar esse disciplinamento. Uma espiral de controle que sustenta o discurso e a prática do desenvolvimento (GÓMEZ, 2006, p. 143).

Para se buscar um entendimento sobre desenvolvimento na sua real dimensão, procurar-se-á definir o desenvolvimento a partir do elemento da liberdade fundamentada em Sen (2000). Essa discussão anterior vem nos mostrando que o desenvolvimento era visto do ponto de vista meramente econômico, portanto, para medir se há desenvolvimento de um lugar, região ou país, o produto interno bruto era suficiente.

Alguns aspectos sobre desenvolvimento foi mudando e passando a se considerar o social também, no que se refere ao bem-estar. Até porque, a concentração de renda impede uma distribuição mais equitativa e, conseqüentemente, o acesso a bens e serviços necessários à população. Por outro lado, a população e/ou sociedade busca o desenvolvimento dos seus lugares a partir das suas melhorias de vida e perspectivas alcançadas. É neste contexto que fundamentaremos a busca pela qualidade de vida no sentido do desenvolvimento, não somente do ponto de vista da renda em si, mas entendendo o desenvolvimento do ponto de vista mais amplo, considerando para isso a centralidade da liberdade.

Nessa concepção, para haver de fato o desenvolvimento é necessário que haja um processo de expansão das liberdades em vários sentidos. Portanto, surge a contradição da forma anterior de ver o desenvolvimento baseado apenas na questão econômica. É óbvio que o econômico pode possibilitar o desenvolvimento a partir do aumento de rendas pessoais dentre outras ações estruturantes, expandindo as liberdades, mas, não necessariamente acontece dessa maneira. Dessa forma, é importante fazer as ponderações e aprofundar a discussão dessa(s) liberdade(s) em prol do real desenvolvimento. Quando se atenta nas liberdades ao avaliar o desenvolvimento, não se impõem um critério único de desenvolvimento, mas, deve-se levar em consideração a heterogeneidade dos componentes de liberdade.

A liberdade para o desenvolvimento não pode ser vista apenas do ponto de vista do viés do progresso tecnológico e industrial, mas compreender os avanços na economia e na área social (com acesso de educação e saúde), além de direitos civis (liberdade de participar de discussões públicas), é preciso compreender o todo para a expansão das liberdades substantivas. O desenvolvimento tem que ser visto como um processo integrado da expansão das liberdades substantivas. Para que realize essa integração, é necessária a participação de várias instituições para o processo do desenvolvimento (mercados, governos, partido político, mídia, sistema educacional, debates abertos).

Os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de suas contribuições para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente (SEN, 2000, p. 168).

A liberdade individual é importante no processo, leva a realização do desenvolvimento social muito além das relações constitutivas. Entender o tema desenvolvimento como ausência de privações é fundamental para oportunizar o acesso a elementos econômicos, liberdades políticas e sociais, condições de saúde e educação. As instituições que podem promover tal acesso são, ao mesmo tempo, influenciadas pela liberdade de escolha das pessoas e de decisões públicas.

Nesse contexto, a organização de grupos sociais locais em prol do desenvolvimento é fundamental. A expansão de liberdade é essencial, não somente liberdade econômica, mas também liberdade política, as quais possam direcionar para uma qualidade de vida. Em suma, o desenvolvimento tem seu fim na liberdade em todas as suas formas.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] Às vezes a ausência de liberdade substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de

uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN,2000, p. 18).

Em relação a este pensamento, pode-se levar a algumas interpretações sobre o papel da centralidade do acesso a liberdades, dentro do sistema de produção de riqueza no capitalismo, pois o seu desenvolvimento ocorre de forma desigual e combinado. Porém, os aspectos, quanto à centralidade da liberdade, não estão condicionados apenas ao ponto de vista econômico, mas também social e político, sendo importante a organização social em busca de mecanismos e meios que possam lhe dar condições de buscarem esta liberdade.

Para Sen (2000) a visão de liberdade envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. Na análise do desenvolvimento do autor, ele considera as liberdades dos indivíduos como sendo os elementos constitutivos básicos. Logo, direciona especificamente para a expansão das “capacidades” das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. “Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (IBIDEM, p. 32).

A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas (SEN,2000, p.134).

Na realidade atual, falar em atuação nos mercados no processo de desenvolvimento é uma retórica. O papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento e o direito a sua participação são essenciais nas liberdades básicas. A liberdade de entrar em mercados pode ser a contribuição para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico.

Vale a pena considerar simultaneamente a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante (IBIDEM, p. 144).

A relação ou paralelo entre mercados e liberdades nos faz refletir sobre diversas questões, uma delas seria a negação da oportunidade de transação pelo sistema econômico a determinados grupos sociais, o que pode caracterizar uma negação da própria liberdade. Aqui, não se trata de negar a eficiência do mercado em si, mas de evidenciar que o direito ao mercado não seja retirado na participação ou acesso desses grupos.

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA traz essa proposta de participação nos mercados por parte dos agricultores familiares na disseminação de seus produtos, no intuito de não só gerar renda, mas oportunizar a participação da agricultura familiar nos mercados, possibilitando o melhor acesso ao mercado consumidor.

Restrições arbitrárias aos mecanismos de mercado podem levar a uma redução de liberdades devido aos efeitos consequenciais da ausência de mercados. Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações [...] o sistema de mercado pode impulsionar o crescimento econômico rápido e a expansão dos padrões de vida. Políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão de liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral (SEN, 2000, p. 41).

O próprio sistema econômico cria mecanismo da sua própria dinâmica, restringindo o mercado a alguns poucos de classes elitizadas em busca de um monopólio comercial pela otimização dos seus lucros. Isso gera uma desigualdade econômica e social enorme, ao mesmo tempo, as classes sociais produtivas economicamente “inferiores” não têm condições de concorrência, ainda promovem barreiras com criação de mecanismos que dificultam os pequenos setores produtivos terem acesso ao mercado quanto à disseminação dos seus produtos.

Desse modo, o papel integral dos mercados não pode ser subestimado, é preciso dar ênfase ao valor das liberdades, mas do que mesmo ao valor das utilidades, renda e riqueza em si. Há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras, se faz necessário ampliar a visão de liberdade e, para isso, o estado se torna uma instituição importante, buscando a democracia dessas participações no mercado.

Na visão do desenvolvimento como liberdade, os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados,...é difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana (IBIDEM, p. 22).

Percebe-se que o desenvolvimento não passa apenas pela ampliação de mercado, mas, pela inclusão participativa de grupos sociais organizados, para isso é importante a regulamentação pública pelo Estado para garantir esse processo de democratização. Para (SEN,2000, p.24), “o exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas, e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.”

A liberdade passa pela forma de organização de uma sociedade e seus valores embutidos, bem como é importante destacar as políticas públicas como uma ferramenta importante nesse processo de aumentar as capacidades humanas e das liberdades substantivas para promover desenvolvimento. Portanto, a promoção das liberdades não é só a meta final, mas também são os meios do processo de desenvolvimento.

A perspectiva da liberdade não pode ser vista apenas do ponto de vista econômico, o desenvolvimento vai além da acumulação de riqueza de rendas, mas caminha para uma maior participação aos direitos sociais, políticos e culturais. Portanto, para melhor compreender o assunto, faz-se necessário traçar um paralelo para debater a respeito de rendas e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre a riqueza econômica individual e a forma de viver como se gostaria. A riqueza só tem sentido quando ela nos proporciona o tipo de vida que temos que valorizar, caso contrário, tirará a nossa própria liberdade, ou seja, a riqueza em si não representa a liberdade necessariamente, pois a amplitude da liberdade vai além, tem a ver com qualidade de vida, e, quando a riqueza exclui o modo de vida ao qual tenha satisfação, a própria liberdade fica em xeque.

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. “Isso influencia numerosas questões de política pública, desde questões estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um ‘público-alvo’” (IBIDEM, p.33).

Colocar o enfoque na prioridade da renda e riqueza numa base puramente econômica é ter uma visão “utilitarista”, contudo as capacidades necessárias para a liberdade é que pode mostrar a diferença. Apesar de haver uma correlação entre privação de renda e privação de capacidades, é importante diferenciar tais processos.

Isso não tem por objetivo negar que a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: 1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e

subnutrição; e 2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas (SEN, Op. Cit, p.34).

Fazendo as ponderações necessárias à privação de capacidades e não somente a pobreza de renda como elemento importante na análise, entenderemos melhor a pobreza nas vidas e liberdades humanas. A perspectiva da liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “qualidade de vida” – na forma como as pessoas vivem ou escolhem e não só na renda ou recursos que possuem. “O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia” (SEN, 2000, p. 39).

Para SEN (2000), a busca por essa liberdade em prol do desenvolvimento, pode ser classificada em cinco tipos, chamadas de liberdades instrumentais: 1- Liberdade Política; 2- facilidades econômicas; 3 – oportunidades sociais; 4 – garantias de transparências; 5 – segurança protetora.

Destacaremos aqui, duas dessas liberdades: as facilidades econômicas e a segurança protetora. Procurando entender as facilidades econômicas como um elemento importante no melhoramento da renda e condições de vida, porém sem monopolizar esse pensamento apenas, entendendo a liberdade como algo mais amplo, por isso destacamos também a segurança protetora. Em relação às facilidades econômicas o autor traz o seguinte destaque para a discussão:

São as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população (IBIDEM, p.55).

Tem-se, portanto, que as facilidades econômicas são importantes no processo de liberdade, no intuito do acesso ao consumo das necessidades, na capacidade produtiva e geração de renda, ou na troca em si, de dinheiro por mercadoria, na comercialização de suas bem feitorias. Isso tanto a nível geral, quanto a um crescimento econômico de um país que pode gerar um desenvolvimento que se refletirá na sociedade, bem como a nível pessoal também. Entretanto, essa não é a única ou a principal liberdade instrumentativa, existem outras e elas se complementam, até porque pode haver um crescimento econômico, mas não ter uma distribuição de renda mais equitativa. Por isso, são também importantes as outras liberdades:

política, transparências, oportunidades sociais, segurança protetora. Destacaremos, pois, a segurança protetora segundo o autor em questão:

[...] A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados [...] O fato de que o direito às transações econômicas tende a ser um grande motor do crescimento econômico tem sido amplamente aceito. Mas muitas outras relações permanecem pouco reconhecidas, e precisam ser mais plenamente compreendidas na análise das políticas. O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar (SEN, 2000, p.57).

A segurança protetora advém do Estado, que dá garantias protetivas à sociedade e que não depende apenas do mercado e suas regras, muitas vezes desiguais, para dar inclusão aos mais necessitados. Assim, a ação do Estado através de políticas públicas é um referencial importante na busca das compensações necessárias à desigualdade econômica imposta pelo sistema, o que pode possibilitar uma política mais inclusiva. A política de segurança protetora se faz necessária para trazer um mínimo de garantia social, bem como auferir renda pelo acesso aos mercados.

Os programas sociais do governo federal vinham proporcionando essa segurança protetora, as políticas territoriais vinculou-se a promover a cidadania, entre algumas dessas políticas, destaca-se o PAA, que trouxe inclusão produtiva à agricultura familiar com acesso ao mercado, disseminação dos seus produtos, melhoramento de sua renda, ainda contribuiu no aspecto social no incentivo à produção e distribuição dos alimentos a grupos sociais vulneráveis.

Retomando a discussão sobre o desenvolvimento, percebe-se que é um processo que envolve diversos setores da sociedade, passando pelo contexto político e ação do Estado, que propõe a projeção de políticas públicas mais eficazes que abranjam o desenvolvimento não somente no aspecto econômico, mas também social, cultural, ambiental, e para isso, faz-se necessário lançar políticas propositivas e participativas.



Os diversos órgãos internacionais, alguns ligados as nações unidas, começam a projetar estudos sobre o desenvolvimento no aspecto territorial, algo que se desencadeou, sobretudo, na década de 1990, quando os estudos sobre o meio rural ganharam compasso de entender a heterogeneidade da população rural em busca de suas autonomias no território, compreendendo as suas multifuncionalidades.

Dessa forma, a abordagem territorial se torna importante para a análise dentro da perspectiva do Desenvolvimento Territorial. Nesse contexto, é valioso perceber a importância dos estudos territoriais pelos pesquisadores e universidades, bem como o engajamento institucional de vários órgãos a favorecer a implantação de políticas voltadas para o desenvolvimento territorial, destaque para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA.

[...] pensamento acerca do desenvolvimento é algo registrado por longa data e sempre se observou diferentes percepções sobre esse processo que continua a ganhar espaço nos debates e se apresentar como questão crucial não apenas pelo seu caráter econômico. O debate emergente sugere a tomada da consciência, sendo preciso rever e questionar as vulnerabilidades do atual processo de desenvolvimento (ALCANTARA; COSTA; ANDRADE, 2014, p.250).

Compreende-se o desenvolvimento como um processo, uma trajetória em busca de algo mais amplo e completo. É necessário rever as reais necessidades dos beneficiados desse desenvolvimento enquanto processo de transformação, apontando para uma perspectiva de desenvolvimento no território.

Assim, é ingênuo pensar em um desenvolvimento instantâneo frente à necessidade de corrigir a desigual distribuição de renda, garantir a qualidade das políticas públicas e considerar as políticas macroeconômicas como necessárias, além de ampliar a eficácia a quantidade das políticas macroeconômicas (IBIDEM, p. 221).

O desenvolvimento em si não é um tema puramente simples de tratar, traz sua complexidade e desafio, analisar os vários paradigmas do desenvolvimento a partir da compreensão do desenvolvimento como trajetória, levar-se a entender essas mudanças macroeconômicas a partir da realidade e valorização dos territórios.

Para melhor compreensão, recorre-se aqui a Favareto (2006) que corrobora a visão evolutiva do desenvolvimento a partir das necessidades humanas, da estrutura montada na sociedade, o autor em questão ressalta as várias multiplicidades de dimensões para o

desenvolvimento, como suas mudanças no campo político, econômico, cultural e ambiental. Em resumo, para o processo evolutivo do desenvolvimento, existe uma correlação entre essas dimensões e o papel da sociedade nesse processo.

Por isso, para o autor citado, a criação das estruturas e das condições de mudanças para uma gestação do território, visando o desenvolvimento, passa necessariamente pela sociedade. Em outras palavras, não se pode analisar o desenvolvimento apenas pela ação governamental em si, com suas normativas ou mesmo apenas o processo evolutivo dele, mas ir além à análise, compreendendo a dinâmica espacial, envolvendo as instituições e a sociedade. O autor nessa abordagem ampla do desenvolvimento, não fica restrito apenas ao desenvolvimento econômico, mas também em todos os níveis. Essas novas ideias refletem na forma de analisar e compreender outra dinâmica para o desenvolvimento, e seus correlatos, a exemplo do desenvolvimento rural.

Recuperando a discussão anterior sobre como se processou o desenvolvimento no Brasil, vale ressaltar que, durante o processo de redemocratização, surgem movimentos sociais organizados com reivindicações sobre o novo mundo do trabalho no rural, em busca de autonomia e reforma agrária, gerando uma crítica a um modelo de desenvolvimento no campo que só favoreceu ao capital rural, as agroindústrias do campo (a chamada revolução verde). Assim, nessa nova etapa, discute-se o conceito de rural e de desenvolvimento rural rompendo com o entendimento anterior. “Isso significa, obviamente, que rural e desenvolvimento rural são conceitos em disputa na luta política por projetos e concepções alternativos sobre o mundo rural” (DELGADO, 2007, p. 18).

Diante de todo esse processo nefasto de desenvolvimento às avessas que ocorreu na nação brasileira, bem como os impactos no mundo rural, cabe rever o conceito de rural, percebendo um conceito mais amplo que dê conta de entender a ruralidade em toda sua dimensão, direcionando para um real desenvolvimento a partir da fixação do homem no campo, e gerando uma sociedade autônoma em seu próprio território, compreendendo o significado de desenvolvimento rural.

### **1.3 A ruralidade frente ao “Desenvolvimento Rural”**

O agronegócio teve sua consolidação na década de 1990, balizado com as políticas neoliberais, fortalecendo o latifúndio enquanto a grande empresa rural. Em contraponto, a organização dos movimentos rurais no território, busca uma resistência a favor da luta dos direitos do homem do campo. Todo esse processo complexo e contraditório leva-se a procurar

entender a nova realidade existente, buscando caracterizar um novo conceito de rural e desenvolvimento rural, que se baseiem na fixação do homem no campo, distribuição de renda, e produção de alimentos, pois a inclusão desses elementos direciona para um modelo de desenvolvimento rural mais democrático.

O rural, antes apenas visto como algo residual ao urbano, é reconceituado a partir da dinâmica que o mundo rural apresenta na atualidade, cada vez mais o rural mostra a sua importância, antes devido ao pensamento simplificado do rural, dificultava políticas públicas direcionados para o campo, mas agora com sua ressignificação as políticas voltadas para o mundo rural, passaram a ser uma realidade. Na verdade, “podemos dizer que a concepção de rural – como também a de desenvolvimento rural – está em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo)” (ALCANTARA, COSTA, ANDRADE, 2014, p.18).

O desenvolvimento rural pode ser visto dentro do campo exógeno ou endógeno. Considerando os elementos externos (exógenos) ou globais na influência desse suposto desenvolvimento no meio rural, bem como os elementos internos (endógenos).

A abordagem do desenvolvimento exógeno se pauta pela revolução verde, confluem para uma proposta de subordinação das atividades desenvolvidas no espaço rural pelas economias urbanas. Todo o processo de desenvolvimento rural foi baseado na inserção de pacotes tecnológicos para o campo, no pretexto da segurança alimentar, todavia, o urbano tornou-se o centralismo desse processo, até a década de 1970, quando o modelo exógeno começa a cair em descrédito, pois a ideia de progresso não condizia com os impactos gerados por esse modelo. Em contraponto à revolução verde, surgem debates que se difundem para o conceito de sustentabilidade e questionam qual agricultura traz de fato uma segurança alimentar, ambiental e social. Neste questionamento surge parte da teoria do desenvolvimento endógeno (ALVES, GUIVANT, 2010).

O Estado brasileiro, a partir de sua ideia desenvolvimentista, buscou políticas macroeconômicas, favorecendo o capital nacional/estrangeiro, voltados para ações econômicas, políticas e sociais. As políticas de desenvolvimento regionais são exemplos claros desse processo, com aspectos voltados a industrialização. A qual chegou ao meio rural, trazendo mudanças significativas voltadas para favorecer a grande empresa rural e todo seu complexo. Todos os investimentos ocorridos em décadas anteriores, no período conhecido como “milagre econômico”, trouxeram sérias consequências em anos posteriores, como na década de 1980 (conhecida como década perdida), devido à alta inflação que levou a uma crise fiscal, elevando a dívida pública, impossibilitando a antiga política de desenvolvimento regional no seu sentido

macroeconômico, que possibilitou questionar o antigo modelo de desenvolvimento, tendo como alternativa nesse processo, a inserção de um modelo voltado ao desenvolvimento local, sendo uma ação mais endógena.

Portanto, na década de 1980, ficou nítida a declinação do modelo nacional-desenvolvimentismo, que ocasionou a crise da dívida levando o estado ao esgotamento financeiro, solapando sua capacidade de criar políticas de planejamento. Além da crise financeira que limitou o crescimento econômico interno, houve um endividamento externo, recorreu-se a agentes econômicos internacionais (como o Fundo Monetário Internacional - FMI), contudo houve uma mudança de planejamento devido ao agente econômico fazer uma série de exigências para emprestar o recurso, sob a ótica do neoliberalismo.

Dessa forma, o que se nota é que políticas neoliberais, não apenas procuram explorar as eventuais potencialidades dos territórios, como buscam o corte de custos por parte dos estados nacionais, para que esses optem por acertos nos balanços de pagamento, de modo a garantir superávit [...]. Pode-se ver como a reestruturação econômica impõe adaptações pondo em evidência a interação entre os âmbitos local e global, considerando que é o nível local que dispõe do ambiente propício à inovação. Nestes termos, os gestores públicos são convocados a estimular as iniciativas de desenvolvimento local com intervenções na reestruturação dos seus sistemas produtivos, de modo que esta orientação do desenvolvimento possa promover a revanche ao caos provocado pela globalização (LISBOA, 2007, p. 152).

Essa nova realidade indica que com o processo de globalização e expansão das políticas neoliberais, o Estado é reestruturado para atender a essa nova demanda da economia mundial, com as imposições de políticas neoliberais, o Estado já não tem mais os recursos necessários para políticas de cunho social, submetendo-se às instituições financeiras internacionais e direcionando os recursos ao território, como política de desenvolvimento local. Perceber-se que, as imposições feitas aos Estados, redirecionam os recursos, fazendo com que o desenvolvimento local passe a ser uma alternativa, a partir da organização social do território, a qual buscará dentro das suas potencialidades locais o seu desenvolvimento.

A medida que a crise de financiamento da década de 1980 começa a demandar soluções, exigindo que o Estado procure na potencialidade dos seus territórios a garantia da produção de superávit para pagamento dos juros da dívida interna e externa, impõe-se um redirecionamento no papel das políticas, que devem partir do território. Este deixa de ser apenas um suporte passivo do desenvolvimento e passa a ser ator no processo de desenvolvimento. Ele resulta da apropriação e controle por parte de um determinado agente social. Esta apropriação não está vinculada à propriedade, mas ao controle efetivo, legitimado ou não pela sociedade (IBIDEM, p.149).

Nesse contexto, faz-se necessário uma estimulação dos grupos sociais locais à busca pela organização socioeconômica e política, a fim de direcionar o desenvolvimento territorial correlacionando as suas potencialidades naturais, sociais, econômicas e culturais.

No Brasil, em meados da década de 1980, o desenvolvimento local surge como tema a partir de políticas públicas descentralizadoras. Porém, foi a partir da década de 1990, que o desenvolvimento passou a ter como foco o local, a partir de políticas financiadas por organismos internacionais, governamentais e também não governamentais. O desenvolvimento local, além de exercer uma descentralização econômica, apresenta-se como uma “solução” endógena às consequências da crise econômica. O desenvolvimento econômico local ocorre em um processo que engloba os agentes sociais envolvidos no território, diferente da visão do desenvolvimento exógeno, que tem caráter redistributivo, que atrai capitais e empresas externas para “desenvolver” as localidades periféricas.

O conceito do desenvolvimento local passou por transformações, em decorrência desses acontecimentos antes citados, até surgir um novo paradigma de desenvolvimento, construído de “baixo para cima”, tendo ficado conhecido como endógeno ou local. Dentre os principais defensores e representantes deste paradigma podem ser citados os seguintes autores: Sergio Boisier (2007), Cristovam Buarque (2006), Vásquez Barquero (2001), Amaral Filho (2001), e outros (ABREU; OLIVEIRA; LEAL, 2019).

Para os autores citados, desenvolvimento endógeno tem em comum o desenvolvimento da comunidade local através de sua organização. Para Barquero, (2001, apud ABREU *et al.*, 2019), as comunidades locais, quando conseguem se organizar, evitam que sejam submersas por organizações externas, assim garantindo a ação de suas potencialidades. É essa perspectiva de liderar o próprio processo que torna possível discutir o desenvolvimento endógeno. Pensamento esse que é corroborado por Buarque (2006, apud ABREU *et al.*, 2019), que afirma que o empreendimento endógeno demanda uma organização e mobilização da sociedade local, este autor ainda aponta que o desenvolvimento local (endógeno) deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local.

Sobre essa competitividade citada anteriormente, Boisier (2007, apud ABREU *et al.*, 2019) considera-a como essencial para o processo produtivo, voltado para o crescimento econômico dentro do processo de desenvolvimento. Apesar de a conceituação endógena ser multidisciplinar, a questão econômica é comum ao seu entendimento, daí a competitividade ser uma mola propulsora, esse pensamento é corroborado por Amaral Filho (2001, apud ABREU

*et al.*, 2019), para ele, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre produção, tendo como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local.

Em resumo, para haver o desenvolvimento local, os atores sociais precisam ampliar conhecimentos e formas de organização para corresponder à realidade contemporânea, buscando um “protagonismo” no processo voltado para o desenvolvimento endógeno do seu território.

O principal desafio que o desenvolvimento endógeno deve enfrentar em longo prazo está justamente na valorização das diferenças e especificidades locais frente a um cenário mundial onde dominam as técnicas e processos produtivos estandardizados. O principal objetivo desta perspectiva de desenvolvimento seria o de melhorar as circunstâncias econômicas e sociais locais através da mobilização dos recursos internos disponíveis, garantindo aos atores parcelas maiores de decisão sobre os modelos técnicos e produtivos, sobre as decisões internas às propriedades, bem como a construção de mecanismos políticos que deem voz de decisão aos agricultores (ALVES, GUIVANT, 2010, p. 93).

Essa lógica do desenvolvimento também chegou à realidade do campo, em busca de um desenvolvimento rural, para se entender melhor o processo se faz necessário analisar toda a dinâmica de transformações no meio rural em busca desse desenvolvimento.

Apesar de todo processo de reestruturação do campo, com a revolução verde e a modernização “dolorosa”, nos anos da década de 1980, pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE mostravam que, paradoxalmente à diminuição do emprego agrícola, a população residente no campo crescia. Diante desse fato, um grupo de pesquisadores da Universidade de Campinas - UNICAMP, sob a liderança do Professor Dr. José Graziano da Silva, no final dos anos da década de 1990, começou a pesquisar esse fenômeno, numa pesquisa sobre: Caracterização do Novo Rural Brasileiro 1992/1998, um projeto que ficou conhecido como Rurbano. Chegaram à conclusão de que o Brasil Rural não era só agrícola, descobriram na pesquisa que o crescimento da população rural estava vinculado a realização não somente de atividades agrícolas, mas também de atividades não agrícolas que pudessem lhe garantir uma renda e permanência no meio rural (FAPESP, 2015).

Esse entendimento direciona a tese no sentido de que o desenvolvimento das áreas rurais não caminhará a partir das atividades agrícolas, como era naturalmente imposto, mas passa a ter base no desenvolvimento em atividades não agrícolas. Basicamente é a compreensão do

projeto Rurbano, que aponta para a agricultura em tempo parcial como uma alternativa para a viabilidade do campo.

Veiga (2003) vem mostrar que o Brasil não é tão urbano assim, que os critérios que estabelecem uma área como urbana, na realidade não condizem com os seus aspectos, o que favoreceu um direcionamento equivocado para políticas urbanas em detrimento das políticas rurais. Assim, identifica-se uma população rural até então “esquecida” e carente de políticas públicas.

A via apontada por Veiga para o desenvolvimento rural seria o rompimento com a lógica que privilegia o que ele denomina agricultura patronal e a valorização da agricultura familiar. Para o autor, bases pluriativas poderiam resultar em maior diversificação da economia locais (sic), posto que a especialização produtiva, típica da agricultura patronal, seria o principal fator de expulsão da força de trabalho do campo. Embora tais apontamentos sejam convergentes com leituras agrárias anti-conservadoras, eles são coerentes com uma concepção de desenvolvimento que tem como parâmetro a ordem liberal na qual o mercado se mantém como ordenador primaz (PAULINO, 2010, p.118).

Percebe-se claramente a crítica da autora citando o autor do contexto, pelo fato dele apontar um desenvolvimento rural que leva em consideração o mercado, contudo considera que as ideias dele são anti-conservadoras. O que nos leva a entender melhor as teses que direcionam a agricultura familiar a uma diversificação produtiva no mercado na possibilidade de buscar renda e uma inclusão produtiva.

Nesse aspecto, o suposto crescimento urbano da forma como é colocada, bem como a opção pelo modernismo nas cidades, direcionando assim as políticas e programas públicos, favoreceram o ostracismo do espaço rural que ficou fragilizado a sua própria condição, agravando negativamente sua realidade, o que faz com que atualmente o meio rural tenha mais atenção em políticas públicas que alterem seu quadro (ALCANTARA; COSTA; ANDRADE, 2014).

Devido a esse contexto, observa-se o envolvimento das entidades governamentais com as propostas de políticas e de programas especialmente voltados aos pequenos produtores rurais, principalmente no semiárido nordestino, onde já é recorrente a necessidade da efetivação de Políticas Públicas direcionadas a fim de buscar soluções para os problemas que ocorrem nas relações homem-meio e de fortalecer o enraizamento territorial dessas comunidades e melhorando as condições de vida (ALCANTARA; COSTA; ANDRADE, p. 225).

A ação governamental, a partir de políticas públicas, é importantíssima na tentativa de alterar quadros da realidade com estados bem vulneráveis, a exemplo da região Nordeste, contudo a de se levar em consideração os aspectos culturais voltados ao território para uma efetivação e êxito dessas políticas e/ou programas intervencionistas.

O que está em discussão de fato refere-se à forma de ver o meio rural, e a partir disso levantar um debate que possa direcionar para a implantação de ações públicas via parceria entre instituições e sociedade no intuito de melhorar a produção, bem como a melhoria de vida dos agricultores familiares na sua renda, condição de fixação no campo em busca da alteração do quadro da pobreza rural existente.

Essa discussão sobre o entendimento do Rural em sua visão mais ampla é trazida por Silva (1997), apontando para um novo rural, ou um novo mundo rural, mostra que esse novo agricultor familiar, para manter-se no campo, realiza não somente atividades agrícolas, mas também atividades não agrícolas em busca de renda, combinando, portanto, as duas atividades. O autor mostrou que nos Países Desenvolvidos existe essa realidade. É o agricultor em tempo parcial, os *part-time farmer*, ou seja, parte do seu tempo está destinado a outras atividades dentro ou fora do seu estabelecimento agrícola em busca de uma maior renda.

Graziano da Silva (1997) chegou a ser ministro do primeiro governo Lula, quando teve a oportunidade de pôr suas ideias em prática a partir de políticas públicas voltadas para o rural. Em uma das suas propostas surgiu o Programa Fome Zero (que daria posteriormente o surgimento ao PAA). Com ações públicas mais efetivas, voltou essas políticas para a nova realidade do meio rural no entendimento do desenvolvimento territorial rural.

Paulino (2010) faz crítica ao referido ex-ministro do Governo Lula (Graziano da Silva) pelo fato de mesmo sendo especialista em questão agrária, não aplicou uma política estruturante no que se refere à política de reforma agrária, criticando assim a política do Fome Zero. Para a autora, em sua análise ao ex-ministro, foi para ele mais conveniente propor uma política de socorro aos miseráveis com condições mínimas do que enfrentar o imperativo da grande propriedade, com uma política de reordenamento fundiário. Para a IDEM (2010), o programa fome zero, em si, é um programa que propõe gerar emancipação econômica, deve ser visto como algo meramente paliativo, ao mesmo tempo que ressalta a via de assentamento como uma saída.

Contudo não basta apenas a vontade política de um ministro para realizar tal fato, a complexidade que envolve a questão agrária brasileira é muito grande, e requer uma ação de vários atores sociais integrados e combinados para fazer frente ao latifúndio e sua elite política, pois sem tal articulação tende ao fracasso e a crises políticas e econômicas. Dessa forma,



propõem-se uma política nova, não estruturante, mas viável para o processo de desenvolvimento rural, como uma política experimental e alternativa e que trouxe novos aspectos e discussões para o campo brasileiro.

Ainda sobre o aspecto desse entendimento do rural contemporâneo, Sérgio Schneider (2005) também aponta para a diversificação de atividades agrícolas e atividades não agrícolas, apontando o crescimento para atividades não agrícolas, no entanto, traz um conceito novo, o da pluriatividade.

A pluriatividade é um fenômeno observável no âmbito das famílias rurais, porque pluriativas elas passam a ser à medida que ocorre a combinação de inserções profissionais por parte de algum dos indivíduos que a compõem. Já as atividades não-agrícolas são tipos de ocupações em ramos e setores de atividades econômicas e produtivas classificadas como não-agrícolas (SCHNEIDER, 2005, p. 3).

Para Schneider (2014), a pluriatividade, que ocorre no meio rural, refere-se a um fenômeno que combina duas atividades sendo uma delas a agricultura. Numa estratégia de aumentar a renda do agricultor familiar, como também sua reprodução enquanto classe social. Essas ideias ganharam força pelo novo entendimento do rural e do novo mundo rural, a partir das pesquisas sobre o Rurbano de Graziano da Silva, como citado anteriormente.

A combinação de atividades agrícolas e não agrícolas tanto pode ser um recurso do qual a família faz uso para garantir a reprodução social do grupo ou do coletivo que lhe corresponde, como também pode representar uma estratégia individual, dos membros que constituem a unidade doméstica (IDEM, 2014, p. 21-22).

A pluriatividade surge como alternativa a políticas de desenvolvimento rural que estimulam atividades não agrícolas no meio rural. Portanto, a pluriatividade passou a ser vista como estratégica na reprodução da agricultura familiar e na adaptação às políticas macroestruturais da agricultura. O autor defende que esse papel estratégico da pluriatividade no processo de desenvolvimento rural consiste em contribuir para geração de mecanismos de inclusão social, redução da pobreza e combate às desigualdades.

Abramovay (2015) ressalta a importância da agricultura familiar e seu papel social e econômico, destacando que ela direciona um caminho ao desenvolvimento rural. Faz sua análise na inflexibilização do êxodo rural, contudo continua apontando que essas saídas do campo ainda existem e são mais seletivas.

O autor mostra ainda que a ideia de desenvolvimento estava atrelada ao viés urbano de desenvolvimento, e que, portanto, sob o posto de vista da aplicação de recursos e políticas públicas, não interessava o desenvolvimento de pequenas localidades, cujo local não demonstrasse capacidade de crescimento econômico, o que favorecia o Êxodo Rural e justificava ações voltadas para as áreas urbanas. Nesse aspecto de pensar o desenvolvimento sob uma nova ótica a partir do desenvolvimento territorial rural, (Ver subcapítulo posterior) surgem dois elementos importantes: os assentamentos rurais e a criação do PRONAF. Essas políticas apontam para um potencial de renda no campo que não havia antes sido percebido (ABRAMOVAY, 2015).

O autor supracitado aponta que uma gama de agricultores familiares não consegue se firmar economicamente devido a dificuldade de acesso ao mercado e as condições para a sua produtividade, e que a questão do crédito poderia contribuir para o desenvolvimento rural no território, pois poderia ser aplicado na compra de insumos e aumentar a renda, todavia as políticas na realidade tem seus entraves próprios.

Em relação ao entendimento do rural e as possibilidades de políticas públicas voltadas para o campo, Abramovay (2000) questiona a delimitação entre o rural e o urbano, que dificulta a criação de um critério único para estabelecer uma ruralidade e que essa delimitação é influenciada politicamente pelo poder municipal, que tem a responsabilidade dos planos diretores e definição dos perímetros urbanos. A questão é que o interesse econômico nos impostos (Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU), ou seja, o caráter arrecadatário, nega o rural, pois acaba por classificar quase tudo como urbano, desqualificando o discurso do rural e reduzindo o investimento em políticas públicas para o campo.

O autor critica esta delimitação do rural que o associa à pobreza e reduto. Para ele, os bolsões de miséria se concentram nas áreas urbanas. Por sua vez, o autor apresenta algumas características para definir o rural e/ou ruralidade: 1 – A relação com a natureza; 2 – áreas pouco povoadas; 3 – dependência com o urbano. Esses elementos direcionam para uma ruralidade, sendo um conceito de natureza territorial e não setorial. Isso inverte a lógica de um campo de caráter agrícola e a cidade não pode se caracterizar apenas pelo caráter industrial por exemplo. (IBIDEM).

Essa crítica levantada implica diretamente no contexto que o campo não pode ser visto apenas pelo aspecto agrícola, mas apresenta também elementos não agrícolas, portanto, o conceito de ruralidade precisava avançar do aspecto meramente natureza territorial para algo mais setorial, com função econômica e social, semelhantemente a cidade não pode ser classificada apenas do ponto de vista industrial, é bem mais complexa que isso.

Neste âmbito, percebe-se que para a classificação de quase tudo como urbano, desde que bastasse ter alguns serviços básicos em alguns lugares, era suficiente como característica para desclassificar o que é rural, fazendo com que surgisse a tese de urbanização do campo, o que autores como Abramovay se opunham veementemente.

Assim sendo, para se retomar o debate do desenvolvimento numa concepção que realmente garantisse a justiça social, expandiu-se o conceito de território tirando ele da ideia conservadora. Buscou-se uma concepção alternativa de desenvolvimento, a qual gerasse uma territorialidade autônoma trazendo uma emancipação da população e/ou comunidade para administrar seu próprio território. “Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente o seu próprio território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo continente (*sic*) de recursos [...]” (SOUZA, 2000, p. 106).

O desenvolvimento deve dar-se através da autonomia, com grupos sociais legitimamente constituídos, os quais serão confrontados a defender o território, como um modo de vida, de identidade e liberdade de ação. A multiplicidade dos grupos sociais existentes, bem com as suas respectivas identidades, favorece um desenvolvimento autônomo que busque as suas emancipações, compreendendo a heterogeneidade.

Para Marques (2002), o debate sobre o rural deve ir além da perspectiva instrumental, de características puramente econômica e setorial, pois apenas isso não contribui na consolidação do desenvolvimento, já que os sujeitos que vivem no campo são heterogêneos. Por isso, a importância de ver o desenvolvimento como endógeno, para que não se dissolvam as especificidades locais a partir da dinâmica global, mas as transformem. Assim, nesse caso, em lugar da homogeneidade no meio rural, o que estas teorias apontam é a heterogeneidade.

Esses diferentes modos de articulação dos agricultores com as políticas públicas, com os movimentos sociais e com o mercado apontam, na nossa visão, para um processo heterogêneo de transição nas relações de produção, consumo, bem como nas organizações políticas dos agricultores onde a mediação/representação/tradução deverá ser repensada (ALVES, GUIVANT, 2010, p.102).

Nesse entendimento, o território é um lugar de relações sociais, de conexões e redes. A compreensão do território se dá pelas relações sociais e suas contradições, embutidas de decisões políticas, considerando os grupos sociais e sua capacidade de autogerir-se, em busca de uma autonomia territorial, o que aponta para um desenvolvimento alternativo.

Porém, para alguns autores, o Desenvolvimento Territorial Rural, segue a mesma concepção da discussão anterior do desenvolvimento, cabendo analisar a origem dessas

políticas, a dimensão das suas ações e particularmente seus reais objetivos. “As propostas do desenvolvimento rural aprofundam a tradução da vida em termos economicistas. Seja a partir da promoção da agricultura familiar, seja pela *marketização* da cultura para vendê-la, o meio rural no Brasil vai sendo incorporado aos ditames do econômico” (GOMEZ, 2006, p. 149).

Enfim, a crítica de alguns autores é enfatizada pelo fato do desenvolvimento estar atrelado a questões de mercado, direcionando para uma ordenação territorial, ou seja, há uma hierarquia econômica nos territórios que redireciona a forma de ver o desenvolvimento, o que para alguns autores acaba não gerando uma conceituação mais apropriada do rural. Nessa nova visão, é abordado o desenvolvimento rural atrelado à noção de inserção eficiente no mercado de trabalho, via multifuncionalidades, pluriatividades e estratégias afins.

Percebe-se, portanto, que apesar de apresentar o Desenvolvimento Territorial Rural como uma alternativa de desenvolvimento democrático e autônomo, a crítica incide pelo fato desse tipo de política ter uma origem em organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, etc), que corroboram o processo da lógica capitalista e de controle social.

A crença de que a gestão do território é uma questão de ordem técnica, e que quanto mais eficiente, melhores os resultados para a sociedade, é que tem legitimado intervenções externas, baseadas nas receitas que nos são impostas inclusive por instituições internacionais porque, em tese, precisaríamos aprender como governar. Nesse contexto, a ideia do progresso material da sociedade está atrelada ao pressuposto da modernização das estratégias de governança ou, em outras palavras, das técnicas de administração pública (PAULINO, 2010, p. 118).

Nessa dimensão e análise, as políticas estariam direcionadas para a reprodução do sistema vigente e controle social, estendendo-se inclusive ao meio rural, como um falso desenvolvimento, que atualiza a discussão sobre termos o território como central para entender as contradições. Assim, semelhantemente há uma intenção de controle social no desenvolvimento territorial rural.

Em termos de controle social, o que o desenvolvimento territorial rural evidencia é a ênfase no modelo único, a desconsideração de alternativas que não se adaptem à acumulação capitalista, a valorização positiva da construção de uma institucionalidade, que, incorporando supostamente todos os interesses, em realidade, cria uma falsa imagem de interesse comum e consenso reificado. Apesar das mensagens de mudança, não se produz, em momento nenhum, um questionamento do que significa o desenvolvimento, esse mesmo que acumula mais de cinco décadas de fracassos, nem, por outra parte, se aprofunda o que significa o “territorial” da denominação, para além

de um recurso a mais que tem que ser valorizado como fator de concorrência (GÓMEZ, 2006, p. 209).

Percebe-se a crítica a esse novo modelo de desenvolvimento, apesar de alguns autores defenderem como modelo alternativo e mais democrático, pois apesar das suas complexidades, perpassa a discussão do território, a partir de um grupo social e suas territorialidades, com capacidade de autogerir-se. A partir de grupos sociais organizados territorialmente, o Governo cria políticas públicas para o desenvolvimento territorial, sobretudo, em áreas rurais por serem mais vulneráveis.

A tentativa de enclausuramento dos agricultores familiares a “modelos ideais” quer sob o ponto de vista de ONGs ambientais, políticas governamentais ou a visão meramente comercial/industrial não correspondem com a realidade observada no mundo rural atualmente. Em todos os processos os atores (dentro de sua capacidade de agência e estratégias) podem modificar os significados e as estratégias traçadas exigindo, por parte dos proponentes de processos de desenvolvimento rural, constantes, releituras e readequações dos objetivos e possibilidades (ALVES, GUIVANT, 2010, p.102).

As políticas públicas voltadas para os agricultores familiares não podem ser de “cima para baixo”, mas é preciso considerar as possibilidades locais. Echeverri (2005) justifica a análise do ponto de vista da abordagem territorial no Desenvolvimento Rural, pela relevância das áreas rurais no Brasil. Essa visão pela abordagem territorial também fez parte das ações do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

São importantes todas as considerações e contextos até aqui apresentados para criarmos um parâmetro de entendimento do desenvolvimento territorial rural, não apenas do ponto de vista histórico e econômico, mas social, cultural e ideológico. Entender a origem de algumas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural é essencial como ponto de partida a ser considerado, todavia é preciso ir além disso e buscar compreender a política por dentro e a partir dos supostos beneficiados por ela. Dessa forma, teremos a real dimensão do alcance social e territorial destas políticas que ora se apresentam.

#### **1.4 Política de Desenvolvimento Rural no Território**

A nova realidade do meio rural traz novas formas de ver o rural, a partir de novas concepções, como foi visto anteriormente. Ao mesmo tempo, possibilita uma análise com abordagem territorial voltada para o desenvolvimento rural, através de políticas públicas as quais considerem as realidades e territorialidades existentes,

Portanto, desenvolvimento rural não está associado apenas ao ‘rural’, diferente do “urbano”, ou a famílias rurais que trabalham na agricultura. Além de envolver comunidades, bairros e distritos rurais, alcança principalmente as mudanças em todas as esferas da vida social dos trabalhadores e famílias em geral que residem e trabalham em áreas consideradas ‘rurais’ e/ou ‘urbanas’, que geográfica e fisicamente ainda se limitam a partir do município e suas extensões territoriais, mas podem extrapolar esses limites, fazendo, inclusive, com que a relação ‘urbano/rural’ ou ‘campo/cidade’ caminhem para um breve desaparecimento (SOUSA, FONTES, 2014, p. 255).

Desse modo, verifica-se a importância do território no seu planejamento como via do processo de desenvolvimento. Por esse pressuposto, compreende-se a importância das políticas de desenvolvimento territorial rural para ações estratégicas no meio rural, com intuito de abranger as diferentes categorias que atuam no território considerando as escalas espaciais e as diversas territorialidades existentes.

É necessário perceber a ação do Estado na implementação de políticas públicas com capacidade intervencionista no meio rural, contudo há de se considerar as diversas realidades do meio rural, bem como ações mais democratizantes que envolvam a participação de diversos grupos sociais no território.

Para Kageyama (2009), o desenvolvimento rural deve associar-se aos aspectos sociais e de melhoria da qualidade de vida do agricultor com os aspectos econômicos, com vistas ao aumento da renda via produção agropecuária ou atividades complementares no campo.

Há duas vertentes do desenvolvimento rural: 1 – pelo regime alimentar e pela regulação, vinculada à globalização, em que se segmentam o mercado de consumo e o refluxo de políticas de apoio a atividade agrícola, na qual o rural é avaliado a partir da reorganização das atividades econômicas do progresso técnico, da concentração produtiva. 2 – noções de localidade e diversidade que ocorre no rural na perspectiva exógena.

Considera-se o espaço rural desenvolvido quando apresenta os seguintes indicadores: 1 – densidade demográfica, evoluindo positivamente, 2 – educação, escolarização e analfabetismo. 3 – bem estar social em que se observam instalações de infraestruturas sanitárias existentes, água encanada, eletricidade, tecnologias de comunicação e eletrodomésticos, 4 – meio ambiente. 5 – economia de mercado de trabalho, na perspectiva de renda domiciliar, número de empregados com carteira assinada, produtividade do trabalho e da terra e rendimento das culturas (KAGEYAMA, 2009). Se considerarmos esses indicadores para a realidade brasileira, o desenvolvimento pode ser colocado em *xequê*.

O autor em questão define o desenvolvimento rural a partir de indicadores sociais e econômicos, ao mesmo tempo em que relaciona os fatores exógenos e macroeconômicos na influência desse processo, sem deixar de relacionar a implementação de políticas governamentais.

O enfoque sobre o desenvolvimento rural passa a ser abordado por vários autores na tentativa de decifrar essa nova realidade que se apresenta ao meio rural. A exemplo de Delgado (2012), quando aponta que, no período da década de 1990, havia muitas transformações sociais, políticas e econômicas no meio rural brasileiro, sendo necessário avançar nos estudos do desenvolvimento rural com intuito de compreender essas mudanças e, ao mesmo tempo, propor políticas governamentais capazes de superar velhas questões agrárias e avançar na nova dinâmica que envolve, sobretudo, a agricultura familiar enquanto categoria. Assim, a forma de rever as questões agrárias e agrícolas foram ampliadas direcionando políticas inclusivas a atender também a agricultura familiar, o exemplo disso foi a política de acesso ao crédito, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que será tratado posteriormente, ambos no contexto do território.

Percebe-se que essas novas políticas para o meio rural trazem um novo aspecto na política de desenvolvimento rural no Brasil, resultado de uma ação cada vez mais presente do Estado no meio rural em contemplação a agricultura familiar, e ações de reforma agrária e segurança alimentar, parte desse processo advindo a partir das organizações sociais e seus movimentos de pressão.

A questão da abordagem territorial no Brasil vai ficando cada vez mais comum na formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural apesar de recente. Parte disso é fruto de influências políticas de organismos internacionais, bem como de governos estaduais que aderem a uma política mais voltada para o mercado. No Brasil, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA tem estimulado o debate sobre o desenvolvimento territorial com vários órgãos no apoio, incentivando a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas voltadas para o meio rural. As políticas que antes eram direcionadas para os municípios começam a ser voltadas para o território.

Para além das tensões existentes entre territórios e municípios, o tema do desenvolvimento territorial entrou na agenda governamental, mas não houve esforço para a articulação de ações. Os múltiplos territórios demarcados pelos diversos ministérios e órgãos governamentais acabam gerando tensões, uma vez que os territórios tendem a ser muito mais um espaço de implementação de políticas do que unidades demarcadas pela presença de uma identidade. No

que se refere ao desenvolvimento rural, há diversas estruturas responsáveis por políticas públicas, o que faz com que haja uma fragmentação de ações (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 24-25).

A proposta de uma ação mais efetiva nos territórios sintetiza a ação de políticas públicas de organismos governamentais no processo do desenvolvimento rural, todavia a dinâmica, ou gestão dessas, por envolver muitos ministérios e por ser considerado algo recente no contexto agrário, ainda pode gerar algumas falhas e/ou conflitos na atuação das mesmas e nos organismos institucionais, o que pode influenciar negativamente na afirmação dessas políticas.

O Desenvolvimento Rural no Brasil passa pela discussão de ações normativas e ações intervencionistas do Estado a partir de demandas reais da sociedade. Durante muito tempo havia a ausência de uma política agrária voltada para a agricultura familiar, apesar da sua importância no contexto econômico e social. As novas políticas para o Desenvolvimento Rural passam a incluir a participação desta categoria incluindo vias políticas territoriais que consolidem a sua autonomia. Nesse sentido, é importante perceber a participação da agricultura familiar no mercado de trabalho, lhe garantindo uma inclusão produtiva, renda, no intuito da produção de alimentos e reprodução da categoria.

Diante desta realidade, Schneider (2008) ressalta que os agricultores familiares precisam desenvolver a capacidade de produção e de construir os novos mercados, os quais possam atender as suas exigências sem desfocar do seu público alvo que são os consumidores. Entre essas capacidades, ter condições de organização em redes e cadeias curtas de produção que procurem atender a demanda exigida.

Para Schneider (2010), mediante a capacidade de empreender da agricultura familiar e suas capacidades produtivas no território é que ocorre o desenvolvimento rural, perpassando pela reorganização do meio rural, envolvendo as tecnologias modernas, o que pode promover as liberdades de ações em busca de uma emancipação social dos agricultores familiares, voltados para a lógica produtiva demandada pelo mercado.

É notório, pela abordagem acima, que o mercado tem sua exigência e que por isso é preciso que os agricultores familiares estejam habilitados para atender, todavia, isso não depende exclusivamente da categoria em si, mas de ações governamentais que intervenham para atuarem no mercado que é tão competitivo, pois estes não têm condições de uma concorrência aberta, bem como dificuldades em escoar seus produtos, sendo um dos grandes gargalos.

Dos riscos mencionados, vale destacar, em uma análise primária, o baixo grau de escolaridade dos agricultores, o que em algumas situações dificultaria essa



adequação ao mercado que lhes exige, além da flexibilidade para adaptar-se aos ditames do mercado, uma velocidade nas respostas, que precisam ser desferidas, com assertividade em consonância com o que é exigido pelas regras comuns que regem esse mercado (SOUSA; FONTES, 2014, p. 259).

Então, um grande problema que se apresenta é a incapacidade de adequação ao mercado pela falta de escolarização dos agricultores familiares, contudo não é o único problema, pois outros elementos devem ser considerados para que possa dar inserção ao mercado, principalmente ao escoamento dos seus produtos, tendo os organismos governamentais papel importante no processo.

Tem-se a complexidade da participação da agricultura familiar no mercado, pois não depende só de uma política em si ou programa, mas de um conjunto de ações capazes de favorecer os agricultores familiares em vários aspetos, tanto quanto a sua participação de forma a fazer frente às demandas do mercado. Para isso, não se pode pensar em políticas intervencionistas sem levar em consideração as características desses agricultores, suas condições e suas realidades. Por isso não só as políticas em si resolverão o problema da agricultura familiar e do desenvolvimento rural no Brasil.

Assim, acredita-se que essas políticas públicas devem ser repensadas, redesenhadas, de modo que em suas novas e urgente edições alcancem as especificidades do mundo rural no Brasil, uma vez que cada região agrícola é dona de sua singularidade, considerando os seus territórios e as suas formas de uso, a vocação dos lugares, os modos de vida dos agricultores e suas famílias. Isso suscita, de fato, ações específicas por parte do poder público, com o objetivo de solucionar as dificuldades enfrentadas até hoje por essas famílias que dependem da terra e que, apesar disso, há muitas décadas contribuem para a economia local, mesmo vivenciando todos esses problemas ainda sem a solução necessária (IBIDEM, p. 260).

O repensar dessas políticas é um passo inicial na tentativa de ações mais abrangentes e eficazes, no processo de inclusão produtiva dos agricultores familiares, considerando pois, as suas características e territorialidades para direcionar a uma participação efetiva para sua própria reprodução.

O papel que vem cumprindo a agricultura familiar é bastante significativo, sobretudo na produção de alimentos, apesar de todas as dificuldades enfrentadas. Entretanto o redesenhar de políticas garantem não somente a sua produção, mas também sua comercialização resolve um dos problemas fundamentais desta categoria e lhes garante uma ação mais efetiva nos mercados locais e ou regionais.

Sobre a questão do mercado, apesar das diversas críticas quanto ao seu caráter neoliberal e globalizado, a não inclusão dos agricultores familiares ao mercado, inviabiliza a própria

categoria quando não tem acesso ou incentivo a sua produção e a comercialização dos seus produtos, ficando à mercê dos atravessadores. Por isso, é pertinente discutir a participação da agricultura familiar no mercado, mas não na perspectiva da livre concorrência já que essa é incompatível para a realidade dos agricultores, porém como uma forma de incluí-los e garantir disseminação de seus produtos, a inclusão produtiva e certa “autonomia”. Para tanto, é necessário falar do papel do Estado com suas políticas intervencionistas.

Bornal; Cazella; Delgado (2011) propõem analisar o desenvolvimento territorial a partir do tripé: Estado – Mercado e Sociedade Civil. Estas três esferas expõem a dimensão de alguns dos atores sociais envolvidos no processo que envolve o desenvolvimento rural. A temática passa pela questão do mercado na perspectiva do desenvolvimento, contudo inclui também a sociedade e sua inclusão produtiva nesse processo, daí a importância de refletir sobre o papel do Estado e suas políticas governamentais. Existem papéis bem definidos, mas também certa correlação entre as três esferas.

[...] A política de desenvolvimento territorial supõe essa articulação, mas não especifica a forma e os instrumentos para viabilizá-la. De alguma forma, ela parece ficar à mercê da “vontade política” dos atores, sem instrumentos efetivos para implementá-las. A criação dos ‘Territórios da Cidadania’ como ação política que busca dar continuidade à política de desenvolvimento territorial, parece ser uma iniciativa que se propõe a essa articulação. Partindo dos territórios delineados pela SDT, supõe que eles sejam o lócus da articulação de uma série de políticas públicas, pertencentes à alçada de vários ministérios (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 26).

Apesar dessa realidade que envolve os territórios, a presença das esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil, os interesses destes atores são antagônicos, cada um deles busca seus próprios objetivos, portanto, as expectativas diferenciam-se conforme o alcance que cada um quer atingir, tanto no que seja aos aspectos políticos, econômicos e sociais. Assim, cria políticas territoriais que envolvem a participação das três esferas que podem ser temporárias, conforme o interesse particular de cada um, até porque esses interesses diversos podem gerar até mesmo conflitos entre eles.

[...] a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser muito dificultada ou mesmo inviabilizada pela existência de agudos conflitos políticos no território, principalmente entre atores do mercado e da sociedade civil, em torno por exemplo, da constituição de mercado, da apropriação da terra e de trajetórias antagônicas de desenvolvimento regional. Em casos como esses, a própria governança territorial é posta em cheque, e a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser inviabilizada, os resultados dependendo ou da capacidade dos atores do Estado de

administrarem os conflitos ou de sua decisão de assumirem a posição e os interesses de um dos lados da disputa (BORNAL; CAZELLA; DELGADO, 2011, p.54).

Por essa realidade conflituosa de interesses não existe garantias que haja qualquer integração entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, devido a objetivos diferentes. Para se implantar um projeto de desenvolvimento a partir do território. No entanto existem propostas de políticas públicas, que procuram enfrentar essa problemática na tentativa de estimular um processo mais democrático de desenvolvimento rural, a criação dos Programas de Territórios Rurais e Territórios da Cidadania é uma dessas tentativas (abordarei posteriormente) e tem sugerido a frequência de formulações institucionais, em que a presença dos atores do Estado e da sociedade civil é predominante, com escassa ou inexistente participação dos atores do Mercado.

Percebe-se que os atores de mercado, representados pelas instituições empresariais, patrimoniais e gestacionais, sentem-se autossuficientes ao não participarem de forma mais precisa dos colegiados desses territórios em busca dessa “harmonia” territorial, por isso a presença de alguns atores do Estado em todos os níveis, federais, estaduais e municipais, bem como a presença mais evidente da sociedade civil organizada.

Os autores citados acima, portanto, falam do Estado e sua importância na criação de políticas públicas que possam influenciar nesse tripé, mas preferem chamar de ações públicas por considerar os diversos atores envolvidos, sendo uma mudança de perspectiva de ver política como ação, contemplando a pluralidade do contexto rural, bem como ampliando as ações não se restringido exclusivamente ao Estado.

Dessa forma, é preciso rever as políticas territoriais quanto a sua eficácia no processo do desenvolvimento rural e refletir sobre o papel do Estado em administrar os conflitos e trazer políticas inclusivas e coerentes com a realidade. Independentemente de qualquer coisa, é preciso uma dinâmica das economias locais impulsionada pelos próprios agricultores familiares organizados, a exemplo das cooperativas, no intuito de incentivarem a produtividade e comercialização, além da diversificação de outras atividades em busca de complementação de renda, o que está condizente com o entendimento do novo rural brasileiro.

### **1.5 Estado e ações para o Desenvolvimento Territorial Rural**

O Estado como mediador das relações sociais, em tese, busca mediar os conflitos, bem como atender as necessidades das classes sociais. Todavia, na prática, tende a ceder muito mais

para as classes hegemônicas do que para as consideradas “subalternas”. O pouco que chega para essas classes só acontece devido ao poder de organização e reivindicação através dos movimentos sociais.

A origem do Estado foi justamente para garantir o direito da propriedade privada e não, necessariamente, garantir direitos sociais (ENGELS, 1984). O que pode haver muitas vezes são ações de governos transitórios dentro do Estado, que ora criam políticas públicas por ideologia ou por pressões sociais.

Sendo assim, a presente pesquisa irá buscar analisar a ação de políticas públicas a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA nos Territórios da Cidadania de Alagoas, no intuito de verificar a eficácia ou não do mesmo para o alcance do desenvolvimento territorial. Para alguns autores e técnicos dos assuntos territoriais, o PAA é uma política universal e estruturante, já para outros não passa nada mais que uma política compensatória. Para melhor discutir esse assunto relacionam-se aqui alguns autores que fazem uma crítica ao surgimento de políticas públicas por parte do Estado dentro do modo capitalista de produção.

Uma das críticas que incidem sobre as políticas públicas de forma geral advém desde o período conhecido como Estado de Bem-Estar, que ocorreu pós-1950, com a intervenção do Estado através de ações mais sociais e humanas por meio de políticas públicas voltadas aos mais necessitados, que promoveu progressivas mudanças sociais e econômicas. A crítica de alguns autores busca desmistificar esse Estado de bem-estar considerando o interesse do sistema por trás dessa política e a capacidade de reprodução do sistema, apontando que tais políticas, mesmo quando são voltadas para áreas como saúde, educação, seguridade, moradia, etc, têm o interesse em potencializar a lucratividade do capital.

[...] Quer convertendo o Estado em um grande comprador, quer promovendo uma reforma urbana que potencializou a renda da terra e promoveu a especulação imobiliária, quer ampliando o mercado consumidor, quer socializando os custos da produção científica e tecnológica, quer fornecendo verbas para o desenvolvimento da saúde como um big business ou, ainda, montando um sistema de controle ideológico e doutrinação, através da educação pública mais ou menos universalizada (cuja importância na manutenção da ordem não deve ser subestimada), quer exportando mão de obra barata de crianças e adolescentes, as políticas públicas sempre foram um bom negócio ao capital (LESSA, 2013, p.122).

Dessa forma, percebe-se que as políticas públicas adquirem então um caráter de ação compensatória já que não é estruturante, ao mesmo tempo em que reforça a tese de controle social e reprodução do sistema em vigor. Essa compreensão leva a perceber que:

tal como não houve uma ruptura na essência do Estado com a adoção das políticas públicas, também não houve uma nova ruptura com sua essência após passagem ao período neoliberal. Tanto antes, como durante e depois dos “30 anos dourados”, o Estado continuou sendo “o comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”. Há muito mais continuidades do que rupturas nas alterações da relação entre o Estado e o conjunto da sociedade do que o mito do Estado de Bem-Estar sugere (LESSA, 2013, p. 123).

Esse período de Estado Bem-Estar foi permitido dentro de um contexto histórico, que gerou essa concessão, sem que o capital perdesse a sua lucratividade, muito pelo contrário, até se beneficiando dessas políticas, como até a atualidade se beneficia de algumas políticas inseridas num selo econômico, ou mesmo como forma de “controle social”. Contudo, nesse período de neoliberalismo ou “capitalismo avançado”, há a tendência de classes sociais mais inferiores economicamente perderem direitos, como já vem acontecendo, incidindo até mesmo nas políticas públicas de forma geral, as quais deixam de existir ou perdem recursos comprometendo a sua dinâmica, conforme interesse do capital. A partir desse viés, percebe-se que o Estado moderno corrobora o direcionamento do sistema.

A atual fase do capitalismo avançado mundialmente já é refletida em nossa nação, em relação à tirada de direitos e recuos de políticas públicas, a exemplo do PAA, que teve cortes de recursos no seu programa, comprometendo a sua viabilidade. O que já está sendo sentido pela agricultura familiar, dificultando a circulação dos seus produtos ao mercado, comprometendo sua renda.

O Estado, como agente totalizador da criação da circulação global a partir das unidades socioeconômicas internamente fragmentadas do capital, deve comportar-se em suas ações internacionais de maneira bastante diferente da que utiliza no plano da política interna. Neste último domínio, é necessário o cuidado de evitar – que a inexorável tendência à concentração e à centralização do capital leve à eliminação prematura de unidades ainda viáveis [...] É por isso que se introduzem certas medidas legais autenticamente antimonopolistas se as condições internas exigirem e as condições gerais permitirem. Entretanto, essas mesmas medidas são postas de lado sem a menor cerimônia no instante em que a alteração dos interesses do capital nacional combinado assim o decretar, fazendo com que toda crença no Estado – a estrutura de comando político do sistema do capital – como guardião da “saudável competição” contra o monopólio em geral se torne não apenas ingênua, mas inteiramente autocontraditória (MÉSZAROS, 2002, p. 112-113).

Portanto, o Estado está a serviço do capital, favorecendo o que for fundamental para ele e colaborando com o seu monopólio, colocando os demais em segundo ou terceiro plano, a depender das circunstâncias políticas e de poder de mobilizações das classes sociais. Entretanto,

apesar de o Estado ter sua natureza de classe, ainda é visto como campo de disputas entre as classes sociais.

Para se entender todo esse processo é preciso analisar o Estado sob o ponto de vista do capital e seu sistema vigente, considerando como uma organicidade própria que submete a todos aos seus ditames, favorecendo a sua reprodução, ganhando um caráter “sociometabólico”, unificando política e economia em prol do sistema e consolidando sua própria dinâmica. As políticas ditas públicas serão apenas elaboradas e executadas dentro desses parâmetros e permitidas pelo sistema como uma ação do Estado para contenção de mobilizações sociais, mecanismos de controle e lucratividade do próprio capital.

Na qualidade de modo específico de controle sociometabólico, o sistema do capital inevitavelmente também se articula e consolida como estrutura de comando singular. As oportunidades de vida dos indivíduos sob tal sistema são determinadas segundo o lugar em que os grupos sociais a que pertençam estejam realmente situados na estrutura hierárquica de comando do capital. Além do mais, dada a modalidade única de seu metabolismo socioeconômico. Associada a seu caráter totalizador – sem paralelo em toda a história, até nossos dias –, estabelece-se uma correlação anteriormente inimaginável entre economia e política. [...] Mencionemos aqui de passagem apenas que o Estado moderno imensamente poderoso – e igualmente totalizador – se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (MÉSZAROS, 2002, p. 98).

A partir desta reflexão tem-se procurado entender as políticas públicas relacionando os modelos de desenvolvimento criados, considerando suas origens e intenções, sem perder de vista o papel do Estado e todas as suas contradições internas. Paradoxalmente sem deixar de apontar a importância de determinadas políticas no fortalecimento de alguns grupos sociais sobre o aspecto territorial.

No Brasil, as experiências de desenvolvimento territorial começaram a ganhar expressão nos anos da década de 1980. Devido à crise econômica, surgiram iniciativas, alternativas, autônomas para o desenvolvimento local o que forçou o Governo a discutir o assunto devido à organização da sociedade civil e formular políticas públicas, agora considerando as comunidades (ORTEGA; MENDOÇA, 2007).

Neste paradigma, o controle social, aproveitando a ambiguidade semântica da expressão, entende-se como o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas de desenvolvimento, enfim, controle pela sociedade e não controle sobre a sociedade, como vinha sendo o sentido tradicional, utilizando nas ciências humanas. Em todo caso, uma inversão conceitual que subtrai a perspectiva da dominação “de cima para baixo”, e

coloca no seu lugar, ancorada numa suposta construção “de baixo para cima”, a co-responsabilização de todos os grupos sociais nos rumos da sociedade, nas normas que regem (GÓMEZ, 2006, p.119).

Na década de 1990, o Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, inseriu políticas de desenvolvimento local a partir de políticas territoriais rurais, contudo sob o ponto de vista da lógica neoliberal no Brasil (BRANDÃO, 2007).

Dessa forma, houve incentivo por parte o governo de políticas de desenvolvimento local, visando o controle de gastos públicos, direcionando para um desenvolvimento autônomo e endógeno, desobrigando o Estado de ações de caráter intervencionistas.

O Desenvolvimento que em décadas passadas era visto do ponto de vista econômico, passa a considerar os aspectos sociais. O próprio Banco Mundial reformulou suas estratégias de desenvolvimento, na perspectiva multidimensional, o conceito de desenvolvimento humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, leva em consideração os aspectos sociais e não somente econômicos, um exemplo claro disso é a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

As estratégias de desenvolvimento territorial rural no governo FHC vêm com a criação de políticas no enfrentamento da pobreza e da exclusão social. Como, por exemplo, o Programa Comunidade Solidária. Ainda no final da década de 1990, o governo FHC articulou a criação do Programa Comunidade Ativa, como estratégia do desenvolvimento territorial/local em políticas sociais.

Foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis - CMDRS, pois era preciso a criação deles para que se pudesse direcionar os recursos federais aos municípios. O PRONAF criado em 1998 estava inserido no CMDRS.

O desenvolvimento rural, no Brasil, entre 1995 e 2005, não é uma evolução natural das ideias desenvolvimentistas ou do devir do sistema social e sim está condicionado ao momento histórico. A forma em que o governo de Fernando Henrique Cardoso adota todas as indicações do Banco Mundial, exceto a implementação de uma política de alívio (ou combate) à pobreza, revela uma conjuntura histórica determinada, em que se utiliza o desenvolvimento rural para a integração do pequeno produtor no mercado e para combater os movimentos sociais (GÓMEZ, 2006, p.149).

As políticas públicas territoriais teriam continuidades com o Governo Lula, com algumas modificações. No primeiro momento, o objetivo de combate à pobreza e a exclusão social ficaram voltados para o combate à fome. Daí, o governo buscou suas próprias estratégias

de desenvolvimento territorial rural compatibilizando as prioridades de combate à pobreza e as desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes.

As duas experiências importantes da política de desenvolvimento territorial rural do governo lula foram os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSADS, no âmbito do Programa Fome Zero - PFZ, e os Territórios Rurais implementados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Em relação ao Programa Fome Zero e o desenvolvimento territorial, tinha como objetivo erradicar a fome através de ações integradas e estruturadas por uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, favorecendo o combate à pobreza.

(...) O Programa Fome Zero do Governo Federal (...), alcançou status de ação de governo e não mais apenas de ação voluntária da sociedade civil. (...) Foi criada uma executiva própria, o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), (...) com orçamento de 1,8 bilhão em 2003. E foi recriado o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar como órgão de assessoramento do Presidente (TAKAGI; SILVA; GROSSI, 2007, p.159).

O “fome zero” partiu de um diagnóstico de que o Brasil não tinha uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade e a fome atingiriam um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). O diagnóstico indicava que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos (TAKAGI; SILVA; GROSSI, 2007).

O Programa Fome Zero teve tanta abrangência que foi agregando outros programas a ele, a exemplo do Programa Cupom de Alimentação – PCA, para gerar um maior consumo de alimentos, consequentemente o aumento da produção para atender a demanda por alimentos, promovendo emprego e renda, isso ocorria pela combinação da maior circulação local da moeda e da produção de alimentos. Abrangeria também os programas bolsa escola e bolsa alimentação, os quais posteriormente seriam unificados e chamados de Bolsa Família, que é até hoje um dos principais programas de redistribuição de renda.

O Fome Zero possui quatro eixos articuladores que são: o acesso à alimentação; geração de renda; articulação, mobilização e controle social; e o fortalecimento da agricultura familiar. Neste quarto eixo se insere o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o qual integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O PAA surge da articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA com o Governo



Federal no Programa Fome Zero, e é lançado no 1º Plano Safra da Agricultura Familiar (surgingo várias políticas de crédito – Plano Garantia Safra).

Outro passo importante no Governo Lula para uma ação de combate a fome foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, voltada para agricultura familiar. Essa é uma das ações estruturais para garantir a vinculação da produção local com o maior consumo de alimentos. O PAA foi criado em 2003, tendo como metas incentivar a agricultura familiar através de uma melhor renda da sua produção, recompor um estoque da cesta básica com a compra direta e antecipada da produção nas próprias regiões de consumo e distribuir os alimentos para populações em situação de risco alimentar.

O programa aquisição de alimentos (PAA) é uma ação do programa Fome Zero, que alia o combate à pobreza e à insegurança alimentar a instrumentos de inclusão social e de facilitação da comercialização de alimentos provenientes de agricultores familiares e suas organizações. A inclusão da fome na agenda governamental é um fenômeno recente no país, tendo mais destaque na década de 1990. A principal ideia por trás do PAA, é a promoção do desenvolvimento com inclusão social por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas para segmentos da agricultura familiar. Seus públicos envolvidos no desenho do PAA normalmente são os segmentos com maior capacidade produtiva no território, mas o programa atende também mercados institucionais e grupos da sociedade em situação de insegurança. A dinâmica da política parte da esfera federal, onde se estabelecem as regras que são repassadas para as demais instâncias regionais, estaduais e municipais. Sua territorialização dá-se numa dinâmica descendente até as organizações que estão articuladas no território (BORNAL; KATO, 2011, p. 71-72).

Esse é o panorama geral do PAA, no contexto do desenvolvimento territorial rural, trazendo novas expectativas nas ações que envolvem diversos atores sociais estabelecendo uma nova dinâmica no meio rural, especificamente junto à agricultura familiar.

Como citado anteriormente, uma das experiências do governo Lula nas Políticas para o Desenvolvimento Territorial Rural foi o Programa dos Territórios Rurais, os quais eram ligados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Este visou o desenvolvimento dos Territórios Rurais, para isso no início do governo Lula, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT no Âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA trouxe uma proposta de reorientação estratégica das políticas de desenvolvimento rural.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial -SDT criou 164 Territórios Rurais a partir do conceito criado de território (esta questão será retomada mais adiante, nesta pesquisa) e segundo também critérios pré-estabelecidos, a saber: Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 hab/km²; maior concentração do público prioritário do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

(agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas) ; conjunto de municípios já organizados em Territórios Rurais de identidade e conjunto de municípios integrados em Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD (LEITE, 2010).

Sobre o mesmo aspecto quanto políticas com abordagem territorial, surge os Territórios da Cidadania, em 2008 a partir da reformulação dos Territórios Rurais, no intuito de ampliar as ações voltadas sobretudo para a cidadania, mais também de caráter produtivo e inclusivo. (Essa questão será retomada mais adiante, nesta pesquisa).

No processo de seleção dos Territórios Rurais, percebeu-se que alguns territórios se apresentavam mais fragilizados economicamente, o que levou a uma ação emergencial e articulada. Foi assim que surgiu o Programa Territórios da Cidadania – PTC, com intuito de combate à pobreza e das desigualdades sociais no meio rural. O PTC tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, e a mesma portaria, mas com uma gestão mais complexa.

O Território da Cidadania (TC) é um desdobramento do programa anterior e surge com a intenção de articular em torno de um mesmo território um amplo leque de políticas públicas. A principal ideia por trás do programa é a necessidade de se pensar o desenvolvimento por meio da implementação de ações multissetoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente carentes. Seu objetivo é intervir nas causas estruturais para a pobreza rural. O modo de operação do TC é semelhante ao anterior, ainda que o TC reduza em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*. Conforma na política um dispositivo que visa à concentração e à articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais, preocupando-se com a governança das políticas públicas. Seus objetivos, interesses e instituições, portanto, diferenciam-se da lógica dos demais programas, posto que mais do que objetivos diretos nos territórios e nos atores sociais, a política busca reorganizar e rearranjar um amplo leque de políticas públicas com estes fins (BORNAL; KATO, 2011, p. 70-71).

A amplitude das políticas territoriais com a implantação dos Territórios da Cidadania, se fez presente com políticas integradas, as quais poderiam favorecer o desenvolvimento econômico do território, a partir com estratégias de desenvolvimento territorial, promovendo a cidadania com ações que garantisse a renda, acesso à água, saúde, educação, infraestrutura, dentre outros, Por isso, o foco foi os territórios que apresentavam baixos índices de renda e baixo acesso a serviços básico mais que promovem a cidadania ao saneamento e ao acesso à água, à educação, à cultura, à infraestrutura, e a ações (BRASIL, 2015).

O Programa Territórios da Cidadania - PTC criou 120 territórios em todo Brasil, com intuito de democratizar as políticas públicas que pudesse gerar um desenvolvimento territorial, a partir disso as diretrizes se voltam para os territórios.

Sob essa ótica do território como elemento de ação para o desenvolvimento territorial rural, o governo, com a criação dos Territórios da Cidadania, incorporou as diversas políticas rurais de vários ministérios como ação direta do programa, inclusive o PAA.

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: Menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do bolsa família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (LEITE, 2010).

Essas representações fizeram parte dos Conselhos de Desenvolvimento – CODETER, com a busca pela integração da sociedade civil e o poder público em comum acordo para o desenvolvimento do território (a respeito dessa questão será retomada mais adiante, nesta pesquisa)

Portanto, o Território da Cidadania foi um programa de abrangência social que possibilitava a participação de atores sociais, no planejamento e decisões de políticas que colaborem com o desenvolvimento do território.

O Território da Cidadania passa a ter este desafio a ser analisado com suas diversas políticas públicas nele inseridas, com destaque para o PAA, que a priori traz uma conotação mais inclusiva. Para Bernal; Kato (2011), as políticas públicas, em destaque, têm por objetivo ser analisadas dentro de um processo histórico que favoreceu, nos tempos mais recentes, o ápice da diversificação de políticas voltadas para o meio rural brasileiro e que contribuiu para a instrumentalização do chamado desenvolvimento rural no Brasil.

Alagoas é um dos estados da federação que traz péssimos indicadores de desenvolvimento humano devido a sua formação histórica e econômica, que gerou grandes latifúndios canavieiros, que é hoje, no processo de modernização agrícola, representada pelo setor Sucroalcooleiro e concentra renda, monopoliza terra e gera a exclusão social dentro do estado.

O estado apresenta uma gama de grupos sociais que se enquadram no programa dos Territórios da Cidadania (assentados, sem-terra, agricultores familiares, comunidades tradicionais, entre outros.), os que estão classificados como vulneráveis ao processo de dominação do capital, excluídos socialmente e economicamente do processo de produção e de renda.

Assim, com o surgimento dos Territórios da Cidadania como programa nacional, veio também atender ao estado de Alagoas que precisa das ações do programa para melhorar os seus índices sociais. Inicialmente foram criados 6 (seis) territórios da Cidadania dentro do Estado de Alagoas: Da bacia leiteira; do agreste; do litoral Norte; do Médio Sertão; do Alto Sertão e da Mata Alagoana (MDA, 2015).

Todos esses territórios foram criados visando combater a pobreza e a exclusão social a partir do desenvolvimento territorial. Para isso, o PTC incorporou as políticas públicas de vários ministérios direcionando a atuação dentro dos territórios criados, trazendo uma mudança de perspectiva de desenvolvimento territorial (será aprofundado mais adiante, na pesquisa).

Dessa forma, compreende-se que o Programa Território da Cidadania, tem potencial para operacionalizar as políticas públicas na perspectiva do território, em um espaço mais democrático e participativo no âmbito territorial e não mais reduzido apenas ao caráter municipal.

Os Territórios da Cidadania em Alagoas têm cumprido seu papel de colegiado em busca de políticas públicas, a presença das cooperativas no processo de informação, planejamento e projeção tem sido positiva na atuação de políticas públicas, a exemplo do PAA, que incentiva o associativismo e cooperativismo.

Em Alagoas, destaca-se o Território do Agreste por apresentar o maior número de cooperativas atuando, entretanto é necessário ressaltar algumas cooperativas nos demais territórios, que apontam para um bom desempenho do PAA, os quais atingiram níveis de organização que muito viabilizou o programa, fortalecendo a agricultura familiar em Alagoas. Programas como o PAA, portanto, garantem não somente a comercialização do produto da agricultura familiar, mas a sua própria reprodução social.

## **2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA E A SEGURANÇA ALIMENTAR: AGRICULTURA FAMILIAR EM ALAGOAS**

### **2.1 O contexto agrário em Alagoas e a origem da fome.**

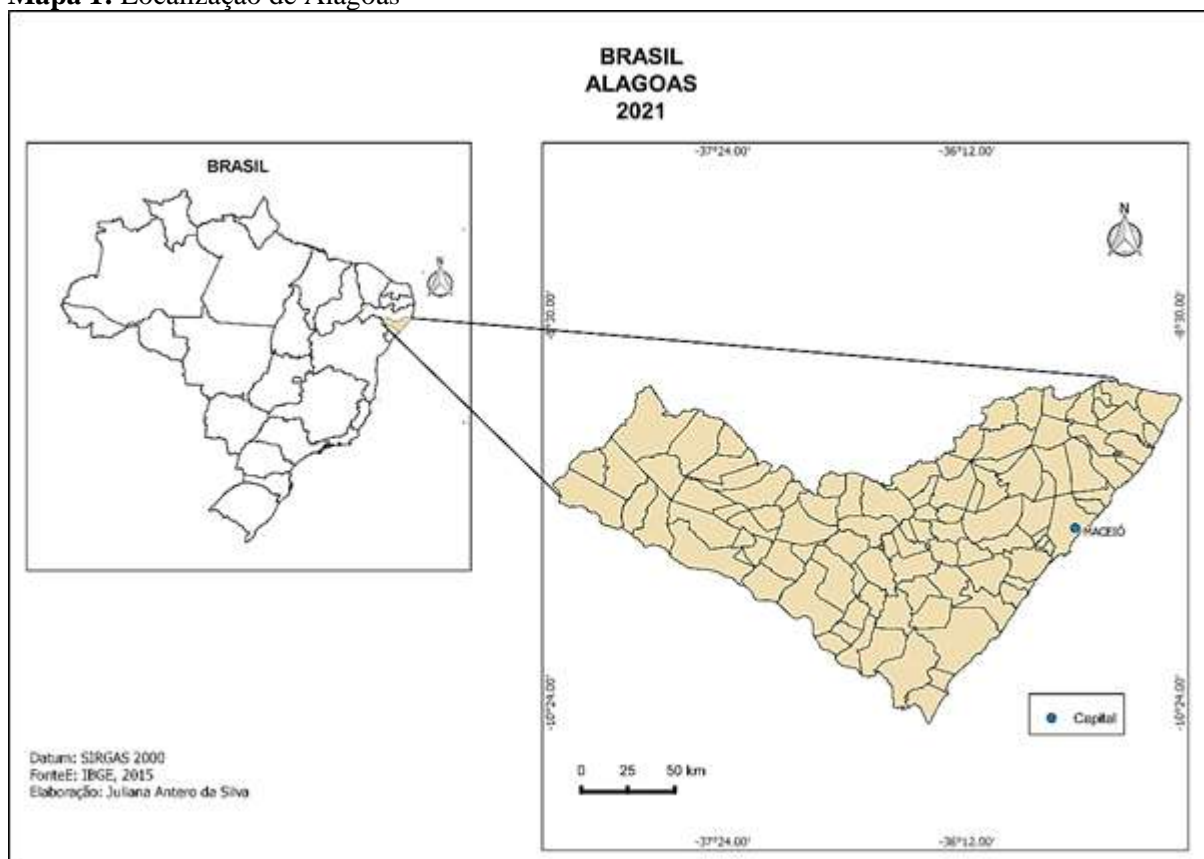
A questão agrária é um aspecto importante quando se estuda a realidade brasileira, pois está no cerne da sua formação socioespacial e econômica, revelando muitas vezes contradições, principalmente quando se analisa a atuação do capitalismo no campo. A modernização do campo e mais recentemente o que denominou-se chamar de reestruturação produtiva, trouxe alterações à realidade agrária, e ao mesmo tempo que priorizou o processo de produção e exploração dos recursos, trouxe impactos ambientais, econômicos e sociais.

A própria dinâmica do capital no campo vem influenciando na concentração de terra, no surgimento de novos latifúndios, abrindo novas fronteiras agrícolas através do agronegócio, que visa a sua expansão territorial, na própria lógica da monopolização do capital. No Brasil, isso está representado, sobretudo, pela soja, que já adentra a região Nordeste a partir do Oeste da Bahia, mas em Alagoas pode-se falar do Etanol, principalmente devido ao plantio da cana-de-açúcar e ao aumento da sua produtividade na formatação do seu setor sucro-alcooleiro.

O estado de Alagoas é um dos menores da região Nordeste, com uma área territorial de 27.843295km<sup>2</sup>, segundo IBGE (2019), e população estimada em 3.351.543 milhões de habitantes (estimativa), para 2020. Esse estado faz fronteira com Oceano à Leste, Sergipe ao Sul, Pernambuco ao Norte e Oeste e Bahia à Sudoeste (Mapa 1).

Entender a questão agrária em Alagoas é acompanhar todo esse processo evolutivo da produção canavieira que há séculos se materializa no espaço, hoje em condições mais modernas, mas com velhas formas de atuação relacionadas à dominação do território pela concentração fundiária, o que ocasiona poder territorial, econômico, social e político.

Atualmente, esse processo é representado pela presença do agronegócio em contraponto com a pequena agricultura organizada. Estes praticam a agricultura familiar, sendo que nesta disputa dentro do estado de Alagoas há uma hegemonia do domínio das terras, por meio da monocultura canavieira, favorecendo os grandes proprietários de terra.

**Mapa 1:** Localização de Alagoas

**Fonte:** IBGE, 2015.

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2021.

Para melhor, entendimento da realidade atual na apropriação do campo pelo capital, que gerou exclusão dos pequenos agricultores familiares, dentre os impactos sociais causados como a fome, vale ressaltar a formação agrária e agrícola da região Nordeste, e em específico o estado de Alagoas.

### 2.1.1 Nordeste Latifundiário e suas políticas agrícolas

No período colonial inicia-se no que atualmente entendemos como a região Nordeste brasileira, a concentração fundiária, baseado na monocultura canavieira, voltada inicialmente para a produção e fornecimento do açúcar. Esse latifúndio monocultor enraizou-se na economia, na vida social, política e cultural da região até os dias atuais.

A Metrópole proibia todas as atividades que concorressem com a fabricação do açúcar, em sintonia e estreita colaboração com os senhores de engenho e os comerciantes instalados nas cidades do litoral. A independência do Brasil, a Abolição da Escravidão e a Proclamação da República não alteraram os laços que uniam a representação política do complexo do açúcar e o Estado, desde a era escravista, na Colônia e no Império (CARVALHO, 2009, p.13).

A economia no Nordeste, fincou-se em um tripé: latifúndio-monocultura-trabalho escravo, favorecendo a produção e comercialização do açúcar. Essas condições favoreciam uma acomodação por parte da elite agrária e estabelecia um pensamento conservador, impossibilitando a inovação tecnológica e novas técnicas de produção, além do aspecto social, sem trazer perspectivas para a população.

Tal atitude geraria, posteriormente, perda de mercado para as Antilhas, que se modernizavam a partir da presença holandesa, ou seja, os mesmos holandeses que haviam sido mandados embora do país, mas que apresentavam um pensamento progressista em diversas áreas. Durante a presença dos holandeses, o príncipe Maurício de Nassau fez um esforço para o estabelecimento de pequenas propriedades e da policultura, obtendo gêneros alimentícios ao lado dos canaviais, mas isso não foi aceito, sobretudo pelos grandes proprietários da época, que temiam perder a sua hegemonia nas terras, bem como não queriam diminuir as áreas de sua vantajosa monocultura (TENÓRIO; DANTAS, 2008).

O banguê foi durante muito tempo, juntamente com a mão de obra escrava, responsável pela sustentação da economia. Segundo Carvalho (2009, p.12), “no Brasil, o processo rotineiro, mesmo perdendo espaços para o produto elaborado nas colônias europeias do Caribe, resistia à introdução das inovações capazes de superar sua forma atrasada de elaborar o açúcar”.

A escravidão durou mais de três séculos, como principal força de trabalho explorada na sustentação da economia canavieira, gerando muito lucro, levando a refletir quanto a manutenção de relações sociais de produção não-capitalista e contraditoriamente tirar proveito econômico, a partir de um pensamento conservador e de influência social e política. Esse quadro fez com que houvesse resistência das elites agrárias em procurar modernizasse e mudar suas relações de trabalho.

Apesar disso, o setor canavieiro industrializou-se, transformando os antigos banguês nas modernas usinas. No entanto, essa modernização foi bastante lenta e dolorosa, passando por estágios, mantendo o *status quo*, trazendo novas formas, mas, conservando velhas estruturas.

Inicialmente, a tentativa de industrializar o setor, partirá do próprio governo com ação interventora criando os engenhos centrais (1875), com capacidade de moagem das canas, buscando especializar a unidade fabril contrapondo os banguês. Buscava-se separar atividades fabris das agrícolas, porém houve resistência e a manutenção da terra como símbolo de poder, não prosperando a priori essa proposta.

A ideia inicial era, por iniciativa do Estado, realizar a divisão do trabalho na agroindústria do açúcar; o cultivo da cana ficaria sob responsabilidade dos produtores e o fabrico do açúcar, a cargo dos industriais:

Talvez se pretendesse, com a nova experiência, liberar a indústria açucareira de sua subordinação ao domínio latifundiário, cujos métodos conservadores e mentalidade retrógrada a tinham feito atrasar-se de pelo menos 30 anos, em relação aos progressos alcançados nas colônias francesas, inglesas, holandesas e espanholas, onde já se produzia o açúcar de melhor qualidade que vinha desbancando em ritmo assustador o produto brasileiro (GUIMARÃES, 1979, p. 63).

Nesse contexto, surgem as usinas com capacidade de moagem, que investiram capital próprio visando ao mercado novo que se abria, com o objetivo de se modernizar mantendo suas terras, plantando sua própria cana e comprando de fornecedores o produto. Porém, nem todos tiveram condições de se tornarem usineiros, e passaram a ser fornecedores da cana. do açúcar.

A intervenção do Estado na agroindústria açucareira e alcooleira é quase tão antiga quanto a própria existência dessa atividade em nosso país, tendo esse processo de intervenção se dado, para o setor açucareiro, após a I Grande Guerra Mundial (ANDRADE, 1988, p.639 *apud* CARVALHO, 2009, p.22).

Um exemplo da intervenção do Estado foi a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) no ano de 1933. O intuito dessa intervenção foi estabelecer um sistema de quotas de produção para cada uma das regiões açucareiras do país, garantir preços mínimos, relações entre os fornecedores de cana e a usina e financiamento da produção.

O Nordeste logo conseguiu ter bastante influência dentro do órgão, favorecendo a região. Todavia, a intervenção do IAA na economia açucareira do Nordeste não mudou a forma de reprodução do capital, reforçando muitas vezes o seu modelo conservador (OLIVEIRA, 1993). Porém, a sua modernização agrícola só viria a ocorrer a partir da década de 1960, induzida pelo Estado, atingindo vários setores do campo, no seu processo de modernização. O IAA viria a ser extinto na década de 1990.

A modernização decorrente dos programas federais, por seu caráter conservador, não alcançou a população trabalhadora. Foi esse traço conservador que permitiu, por um lado, uma concentração ainda maior de terra, renda e poder nas mãos dos proprietários agrícolas e, por outro lado, possibilitou a diminuição do número de moradores nas fazendas e nos engenhos [...] (CARVALHO, 2009, p.36).



Diante de um produto importante para a economia, como foi a cana, o governo paulatinamente, estimulou a produtividade, a modernização, a expansão agrícola consequentemente a aquisição de terras e sua concentração, bem como possibilitou a especialização do setor sucro-alcooleiro. Apesar desse modelo modernizador, ter diminuído o número de usinas, não foi empecilho para o aumento da produção, pois as inovações tecnológicas compensaram o quantitativo de outrora.

O setor sucroalcooleiro do Nordeste sempre procurou, por intermédio do campo político, compensar a falta de uma maior capacidade técnica para concorrer com a região sudeste; não à toa a bancada ruralista no Congresso tem a presença de políticos nordestinos em grande número.

O IAA estimulou tanto a produção do açúcar como do álcool, porém a produção do álcool era bastante baixa, contudo, com a crise mundial de petróleo na década de 1970, o governo brasileiro criou o Programa Nacional do Álcool – PROÁLCOL, para estimular a produção do álcool como alternativa energética, o que favoreceu os usineiros, que além de serem subsidiados na setor sucro-alcooleiro, ainda trouxe expansão da sua área produtiva, naturalmente que isso trouxe impactos ambientais e sociais. “Também os incentivos ao PROÁLCOL provocaram o surgimento de destilarias autônomas e a expansão de canaviais por áreas antes ocupadas pela pecuária e pelas lavouras de subsistência” (ANDRADE, 2005, p.67).

Em análise dessa expansão da monocultura canavieira percebe-se que, além dos impactos ambientais provocados pelos desmatamentos, a expropriação dos agricultores familiares causou desemprego e esvaziamento populacional no campo, diminuindo a produção de alimentos e trazendo mazelas como a fome.

A produção do álcool passou a ser significativa a ponto de, na década de 80, superar a do açúcar. O programa vinha a ser extinto em meados da década de 1980, devido ao fim da crise do petróleo, além de mudanças políticas internas.

A crise e a desativação do Proálcool coincidem com a volta ao Brasil da democracia. O novo ambiente político permitiu que aspectos sociais e ambientais do programa fossem questionados de forma permanente. Considerado por muitos críticos como concentrador de renda e de terras, ambientalmente perigoso [...] e invasor de áreas de culturas alimentares, o Proálcool perdeu muito de sua legitimidade alcançada na década anterior (IBIDEM, p.45).

A produção açucareira apresenta ciclos de pico e de declínio, e ocorre devido ao contexto econômico e político dos mercados, por se tratar de um produto exportador,

atualmente mais susceptível ao processo da globalização. sempre teve seus altos e baixos; a depender do mercado globalizado. Após fim do PRÓÁLCOOL, houve crises na produção canavieira, contudo o surgimento do etanol como nova alternativa energética efervesceu o setor sucroalcooleiro, posteriormente os conflitos do próprio capital agora com a presença do petróleo e suas novas descobertas, como o PRÉ-SAL, acabara por frear esse novo processo.

O setor da economia canavieira acostumou-se ao protecionismo do Estado, quando isso não ocorre há crises, que longo são diluídas no campo político representada pela bancada ruralista no congresso nacional, que perpetuam seu poder e dominação pela preservação da propriedade fundiária.

### **2.1.2 Monocultura Canavieira em Alagoas e o problema da fome**

O Estado de Alagoas, semelhante ao Nordeste, apresenta característica de concentração fundiária, haja vista o atual estado antes pertencer à Capitania de Pernambuco no período colonial, quando já tinha a cana-de-açúcar como principal atividade econômica, portanto, pode-se afirmar que são cinco séculos de latifúndio canavieiro em Alagoas, atividade esta que se apresenta como grande concentradora de terras.

O tripé da economia colonial se estendia a Alagoas, baseado no monopólio comercial, que favorecia o crescimento da monocultura da cana e a utilização efetiva da mão de obra escrava. O Sistema Sesmarial predominou, gerando as primeiras concentrações de terra no estado, a princípio no litoral, área até então propícia ao plantio de cana. Esse modelo econômico predominou durante todo o período colonial, favorecendo o surgimento dos latifúndios.

A estrutura de propriedade da terra, com o consequente sistema de poder, criada nos três primeiros séculos de colonização, marcou para sempre o modelo econômico e social de Alagoas. As externas faixas de terras doadas pelos capitães donatários – as sesmarias – ao tempo que expulsavam os indígenas de seu território, permitiam a fixação dos núcleos de ocupação que seriam a base territorial para os futuros engenhos banguês (CARVALHO, 2009, p. 10).

Alagoas foi moldada ao longo do processo colonial, definindo a forma de apropriação das terras, dando um perfil econômico e social baseado na concentração de terra e selando a exclusão social de muitos camponeses, negros, indígenas e mestiços dentro do estado, deixando raízes profundas em uma sociedade que se formou “a ferro e fogo”, baseada no trabalho escravo e nos engenhos de açúcar, formando uma oligarquia agrária hegemônica.

O povoamento de Alagoas foi determinado pelos engenhos de açúcar, junto às fazendas de gado. Sabe-se que muitas das cidades alagoanas de hoje tiveram origem após a instalação dos antigos engenhos de açúcar, portanto, influenciando diretamente na formação da sociedade alagoana, criando uma elite agrária dentro do estado em detrimento de um povo submisso e dependente (TENÓRIO; DANTAS, 2008).

Esses territórios dos engenhos que foram se formando geraram expropriação de terras, expulsão de posseiros e escravidão de índios e sobretudo de negros. Natural seria, então, na fuga dos negros, que estes buscassem um novo território, o que representaria liberdade. Assim surgiu Palmares, um dos Quilombos mais famosos pela sua capacidade de resistência e organização, tendo Zumbi como líder. O Quilombo de Palmares foi fundado na Serra da Barriga, hoje no município de União dos Palmares.

É importante afirmar que em pleno território alagoano consolidado pelos engenhos e pela escravidão, surge um locus de resistência e de enfrentamento da ordem preestabelecida, o que certamente não agradou os grandes proprietários da época, tanto que a destruição de Palmares foi iminente, criando no contexto histórico de Alagoas uma sociedade da violência e do medo.

O comércio de terras criado por parte do governo favoreceu aos antigos donos de engenhos aumentarem suas propriedades, muitas vezes até assumindo o papel de grileiros, ou seja, criando meios escusos para expulsar os posseiros das terras, aumentando o tamanho de suas propriedades. Outras, de forma mais explícita, por meio de coações e expropriação à força.

A exclusão social pela negação do direito à terra possibilitou o domínio social e político dos pequenos agricultores, que se tornaram moradores de condição dos latifundiários (coronéis), efetivando assim o chamado “curral eleitoral” e voto “de cabresto”.

Com o processo de mecanização do campo, e, por conseguinte, ocorrendo a expansão dos canaviais, foi favorecida a migração para os centros urbanos. Outro elemento que possibilitou esse fenômeno foi a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (1963), que fez com que os moradores de condição fossem expulsos da terra do coronel, entre os anos 1960 e 1970, por medo desses coronéis de terem de pagar direitos trabalhistas. Isso trouxe como consequência um relativo esvaziamento populacional do campo.

Devido a esse caráter histórico de repressão aos movimentos do campo, Alagoas teve uma organização sindical rural tardia, além de não ter movimentos de luta pela reforma agrária, no período (déc. 50-60) que efervescia as ligas camponesas na região Nordeste. Apesar desse movimento ter surgido em Pernambuco (estado vizinho) e influenciado outros estados do Nordeste, não tiveram inserção em Alagoas.

Em Alagoas, a mobilização dos trabalhadores no campo – arrendatários, parceiros, posseiros, ‘moradores’ e assalariados – pelos direitos trabalhistas e pela reforma agrária nunca acompanhou a dinâmica de outros estados nordestinos, principalmente Pernambuco. As Ligas Camponesas (1954/1964) não tiveram presença no campo alagoano e o processo de organização sindical rural foi muito demorado (CARVALHO, 2009, p. 37-38).

Diante disso, os proprietários fundiários de Alagoas tiveram toda a liberdade de ampliar suas terras através da expansão dos seus canaviais, sem maiores problemas, consolidando a economia açucareira por meio dos seus latifúndios, concentrando terras e poder em todos os níveis.

Os antigos engenhos banguês já tinham sido uma realidade em Alagoas, inclusive influenciando seu povoamento. Contudo, a resistência dos proprietários canavieiros à modernização foi uma realidade em todo o Nordeste, inclusive em Alagoas. A tentativa do governo federal foi criar os engenhos centrais que, apesar da aplicação de capital estrangeiro, foi um sério fracasso. Esse fracasso deu origem às usinas e à transformação de alguns engenhos centrais em usinas.

Em Alagoas, três engenhos centrais foram tentados, mas com uma característica diferente, pois foram construídos em terras próprias e não obedeceram ao princípio de separação preconizado; eram, portanto, usinas. Compreendeu-se que só com elevado nível tecnológico poder-se-ia superar a intensa competição do exterior [...]. Parece que a vinculação visceral da terra caeté com a cana a fez portadora de uma visão aguçada de proteger-se das tormentas e buscar os aperfeiçoamentos técnicos necessários. As usinas Brasileiro, Utinga Leão e Serra Grande passaram a ser exemplos (TENÓRIO; DANTAS, 2008, p.39-41).

As usinas são implantadas em Alagoas nos fins do século XIX e demoram muitas décadas para aumentar sua capacidade produtiva. O setor só seria modernizado a partir da década de 40 do século XX, passando o usineiro a consolidar seu capital e obtendo poder econômico, social e político, controlando por completo todo o processo econômico da produção açucareira, pois passa a concentrar dois meios de produção: a indústria e a terra.

O usineiro, com a mentalidade mais de proprietário de terras que de industrial, considera sempre como símbolo de progresso, de prosperidade em seus negócios, aglutinar mais terras em torno da sua fábrica. Deste modo, vales e municípios outrora pertencentes a muitos donos são hoje propriedade apenas de alguns (ANDRADE, 2005, p. 66).

A usina em Alagoas aumentou sua produção não só de açúcar, mas também de álcool, já que novos mercados foram se abrindo interna e externamente. Todo esse processo direcionou para novas fronteiras agrícolas, passando o latifúndio canavieiro a ocupar os tabuleiros, o que foi facilitado com o processo de modernização do campo.

Essa nova dinâmica coincide com o período do IAA em sua fase de crescimento acelerado (déc. 60), ocorrendo a modernização agrícola. Houve a intervenção do governo federal possibilitando uma maior produtividade na produção da cana e do álcool. Citando Andrade (1998), Carvalho (2009, p.30) ressalta que os empresários alagoanos, diferentemente de outros estados nordestinos, “[...] souberam recorrer a empréstimos do IAA, feitos a juros baixos”, aproveitando o momento histórico, e assim podendo ampliar as suas atividades e rendas.

Essa capacidade de inserção política dentro do governo federal fez com que Alagoas sempre se sobressaísse, facilitando a vinda de recursos para o seu setor sucroalcooleiro. A exemplo do IAA, com intervenção federal, tem-se ainda a criação do PROÁLCOOL em meados da década de 1970, fato que impulsionou o maior desmatamento das reservas de Mata Atlântica, devido ao incentivo da expansão canavieira.

Alagoas foi um dos estados que mais se beneficiou com o PROÁLCOOL, recebendo os projetos e recursos necessários a seu *boom* de produção. Unindo as políticas do IAA com o PROÁLCOOL, ampliou sua capacidade produtiva, fazendo surgir novas destilarias e aumentando significativamente sua produção de açúcar e principalmente de álcool (CARVALHO, 2009).

Alagoas passou a ser o segundo maior produtor e exportador nacional de açúcar e álcool. Contudo, em meados da década de 1980, começa o processo de desaceleração, até a extinção do IAA e a desativação do PROÁLCOOL, perdendo assim a condição de receber favores e favorecimentos do governo federal. A partir de 1990 houve a reestruturação produtiva, que atingiu a maioria dos municípios alagoanos, alcançando suas usinas e destilarias, gerando a sua diminuição (IBIDEM).

As consequências foram a desativação das indústrias menos competitivas e a concentração da produção de álcool e açúcar nas mãos de um conjunto reduzido de grupos empresariais que levaram adiante o processo de modernização setorial, afastando assim os fornecedores e usineiros menos competitivos e causando o desemprego no campo.

Apesar dessas mudanças ocorridas, o setor está longe da crise, pois hoje surge a política dos biocombustíveis, tendo Alagoas participação direta através do etanol, com vistas à exploração e exportação, em busca de novas fronteiras agrícolas, como o Agreste Alagoano.

(CARVALHO, 2009). Verificamos que os tempos passam e o ciclo do açúcar se renova, e junto com ele as tradicionais políticas de incentivos ao setor dos latifundiários canavieiros em Alagoas.

Portanto, as velhas relações políticas que combinam em atrair recursos públicos para financiar as indústrias, fazem parte deste cenário enquanto lobby, favorecendo muitas vezes os governos estaduais junto à União, o que deixa claro quanto ao discurso ideológico apropriado politicamente, sobretudo pelos estados do Nordeste, tendo Alagoas destaque nesse procedimento.

Com a ausência de políticas federais, o setor sucroalcooleiro foi buscar as mesmas vantagens na estrutura do estado de Alagoas, por meio das relações paternalistas. Essa relação do setor sucroalcooleiro com o estado de Alagoas trouxe um desarranjo na estrutura estatal. Isso trouxe consequências gravíssimas para Alagoas, impossibilitando o seu desenvolvimento, já que o estado apresenta os piores índices de desenvolvimento humano.

Alagoas apresenta um dos mais baixos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a sua condição social é precária. Os municípios onde estão presentes as usinas apresentam uma renda per capita alta em relação a outras áreas do estado, contudo a condição de vida das pessoas não condiz com a renda de alguns desses lugares.

Tradicionalmente esse estado se apresenta como reduto da agricultura canvieira desde a época dos engenhos até a era atual, com a presença das usinas. A monocultura predomina como fonte de riqueza para o estado, que não cria mecanismos para a distribuição de renda, fazendo com que a qualidade de vida das pessoas seja péssima, originando a pobreza e a fome.

Por ser o modelo de desenvolvimento agrícola baseado na cana de açúcar, uma herança do período colonial, onde muito pouco foi alterado do ponto de vista da estrutura fundiária e das relações de poder e trabalho, os frutos do extraordinário desenvolvimento observado no setor sucroalcooleiro nas décadas de 70 e 80 em Alagoas não repercutiram em melhorias para o conjunto da população. Num Estado onde a economia foi por muito tempo fortemente dependente da agricultura, a concentração fundiária termina por determinar uma elevada concentração de renda (LAGES; RAMOS, 1999, p. 43).

A presença das usinas, ou melhor, do setor sucroalcooleiro em Alagoas, gera todo um crescimento econômico para o estado. Contudo, esse crescimento não condiz com o desenvolvimento, pois a renda concentrada é representada socialmente pela concentração das terras.

Percebe-se que, enquanto o número de pequenos estabelecimentos (menos de 10 ha) ocupam uma área pequena dentro do estado de Alagoas, as grandes propriedades (100 e mais) possuem a maior parte das terras. Tudo isso como fruto do processo histórico da concentração fundiária baseado na economia canavieira, e em políticas voltadas ao setor sucroalcooleiro que favoreceram a expansão da produção da cana, tendo como consequência o aumento da concentração fundiária em Alagoas (Tabela 1).

**Tabela 1:** Alagoas – Estrutura Fundiária, Nº de Estabelecimentos, Área

Discriminação	1985		1996		2006	
	Estabelecimento	Área	Estabelecimento	Área	Estabelecimento	Área
Menos de 10 há	117.068	270.333	92.736	220.023	95.791	226.341
De 10 a menos de 100	21.649	632.979	18.625	545.369	18.773	526.526
100 e mais	4.057	1.460.452	3.703	1.377.069	8.767	1.355.494
Total	142.774	2.363.764	115.064	2.142.461	123.331	2.018.361

**Fonte:** IBGE adaptação dos Censos Agropecuários de 1985, 1996 e 2006.

Em análise, nota-se que os estabelecimentos com 100 ou mais hectares, além de representar a maioria das áreas dentro do estado, ainda aumentaram o número de estabelecimentos desta quando verificamos o último censo (2006). Esses dados corroboram para ratificar que Alagoas apresenta-se como um estado com forte concentração fundiária, representada pelos Latifúndios Canavieiros. A terra está nas mãos de poucas famílias tradicionais, formando as oligarquias agrárias dentro do estado. Essas terras foram sendo repassadas pelos antigos proprietários aos seus familiares, como herança de domínio, expropriação e violência.

Atualmente, a elite agrária tornou-se elite industrial, favorecendo o fortalecimento das usinas, sem abrir mão da posse da terra, pelo contrário, muitas vezes ampliando-as no intuito de favorecer o setor sucroalcooleiro. A terra sempre representou poder em Alagoas, pois, concentrando terra, concentrou-se também renda, dominação social e política.

Com a criação de políticas voltadas para o agrocombustível, a exemplo do etanol, há uma intensificação da sua produção e, por consequência, uma ampliação do capital. Apesar de toda essa condição privilegiada relacionada à produção do etanol, Alagoas apresenta um dos piores IDHs do Brasil, de 0,649 (Tabela 2).

**Tabela 2:** IDH dos Estados do Nordeste

Estados	IDH
Pernambuco	0,705
Rio Grande do Norte	0,705
Ceará	0,700
Bahia	0,688
Sergipe	0,682
Paraíba	0,661
Piauí	0,656
<b>Alagoas</b>	<b>0,649</b>
Maranhão	0,636

**Fonte:** IBGE adaptação de Andrade, 2005, p. 264.

A região Nordeste, além de apresentar o menor índice de IDH em relação às outras regiões do país, consequentemente apresenta baixíssimos índices entre seus estados, uns até em piores situações, como é o caso de Alagoas (0,649), se comparado com seus estados fronteiriços, a exemplo de Sergipe (0,682) e Pernambuco (0,705), os quais antes praticavam a monocultura canavieira como principal atividade econômica, contudo, passaram a diversificar a sua produção e os setores econômicos, diferentemente de Alagoas que permaneceu na mesma economia. Assim analisa Andrade (2005, p. 264):

Pernambuco e o Rio Grande do Norte apresentam os melhores índices da região; já a Bahia, o maior Estado do Nordeste e o que apresenta maior produção, fica em quarto lugar. O Ceará, com um nível de industrialização bem expressivo, encontra-se no terceiro lugar. É de estranhar que o Maranhão e Alagoas possuam índices tão baixos, os piores do Nordeste, quando sabemos que o Maranhão se encontra em um estágio de expansão agrícola muito alto e que Alagoas possui uma crescente indústria açucareira.

Vale ressaltar que o IDH não mede somente a questão da renda, ou o crescimento econômico do lugar, até porque muitas vezes essa renda encontra-se concentrada. O IDH também analisa o grau de instrução e a expectativa de vida. Analisando em específico o estado de Alagoas, sabe-se que este apresenta um dos piores índices de analfabetismo dentro da região, além de baixa expectativa de vida, em parte devido à pobreza gerar a fome, as doenças e as mortes em um estado com sistema de saúde falido; e por outro lado, devido ao fato de neste estado ainda ser praxe o crime de mando.

Para Carvalho (2010), a pobreza em Alagoas, combinada com a má distribuição de renda, são elementos que determinam as mazelas sociais. O autor aponta que o estado possui poucas indústrias, uma agricultura com poucos setores dinâmicos e ainda uma predominância



do comércio informal. Em outras palavras, não gera empregos, não distribui renda, ao contrário, concentra-a, o que afeta o desenvolvimento.

Vale ressaltar, que mesmo a economia canavieira gerando o desenvolvimento às avessas no estado de Alagoas, possibilitava emprego rural a mão-de-obra do campo, mesmo que em condições sub-humanas de trabalho, contudo, um fenômeno mais recente que vem ocorrendo e que precisa ser estudado mais a fundo, diz respeito a desindustrialização das usinas em Alagoas. Este estado passa por uma reestrutura econômica, e parte do setor sucroalcooleiro vem se desfazendo, ocorrendo o fechamento de algumas usinas e tendo suas terras ocupadas por sem terras ou transformando-se em áreas de pastagens, dentre outras culturas.

Entre as hipóteses para este novo fato está ocorrendo, tem haver a nova dinâmica global que possibilita altos e baixos dessa atividade no mercado, bem como recuos em subsídios governamentais, ainda há de se considerar a fluidez do capital que tende a se expandir para áreas mais propícias a otimização do lucro. Assim, muitas indústrias tem migrado para outras regiões, paradoxalmente como consequência, tem aumentando o desemprego no campo, contribuindo ainda mais para a ausência de renda, pobreza e o agravamento da fome.

Diante de todo esse quadro relatado, pode-se perceber que o modelo econômico adotado pelo estado de Alagoas não favoreceu o seu desenvolvimento; ao contrário, favoreceu a monopolização das terras, da renda, gerando uma elite agrária dentro do estado, que evoluiu para seu poder social, econômico e político. As consequências disso são a pobreza, a miséria e a fome. A má distribuição de renda no estado é um elemento importante a se considerar, pois sem acesso à renda o trabalhador não tem, muitas vezes, acesso nem mesmo aos alimentos básicos.

Nesse aspecto o latifundismo agrário trouxe deficiência alimentar, que a monocultura (nesse caso canavieira) impõe, sabe-se que a fome não é necessariamente por questões naturais, mais sociais, políticas e econômicas. Isto é denunciado na Geografia da Fome de Josué de Castro, pois aponta que há deficiências alimentares tanto do Nordeste seco quanto do chuvoso na Zona da Mata. Para o autor, o Nordeste do semiárido, formado pelos sertões, as deficiências nutricionais eram episódicas (fome epidêmicas), no entanto, o Nordeste úmido a presença da fome ainda mais grave por ser essa permanente, devido a deficiência alimentar, devido a subalimentação (fome endêmica).

Para Castro (2004), o país apresenta cinco áreas alimentares: 1- área da Amazônia; 2 – Área da Mata do Nordeste; 3 – Área do Sertão do Nordeste; 4 – Área do Centro-Oeste; 5 – Área do Extremo Sul. Dessas, as três primeiras são considerados áreas da fome, as duas últimas são mais áreas de subnutrição e não propriamente área de fome.

Assim, cabe ressaltar a Área do Nordeste Açucareiro, e isso, inclui, Alagoas, no entendimento que a monocultura canavieira em cooperação ao latifúndio traz deficiências na produção de alimentos, favorecendo a presença da fome.

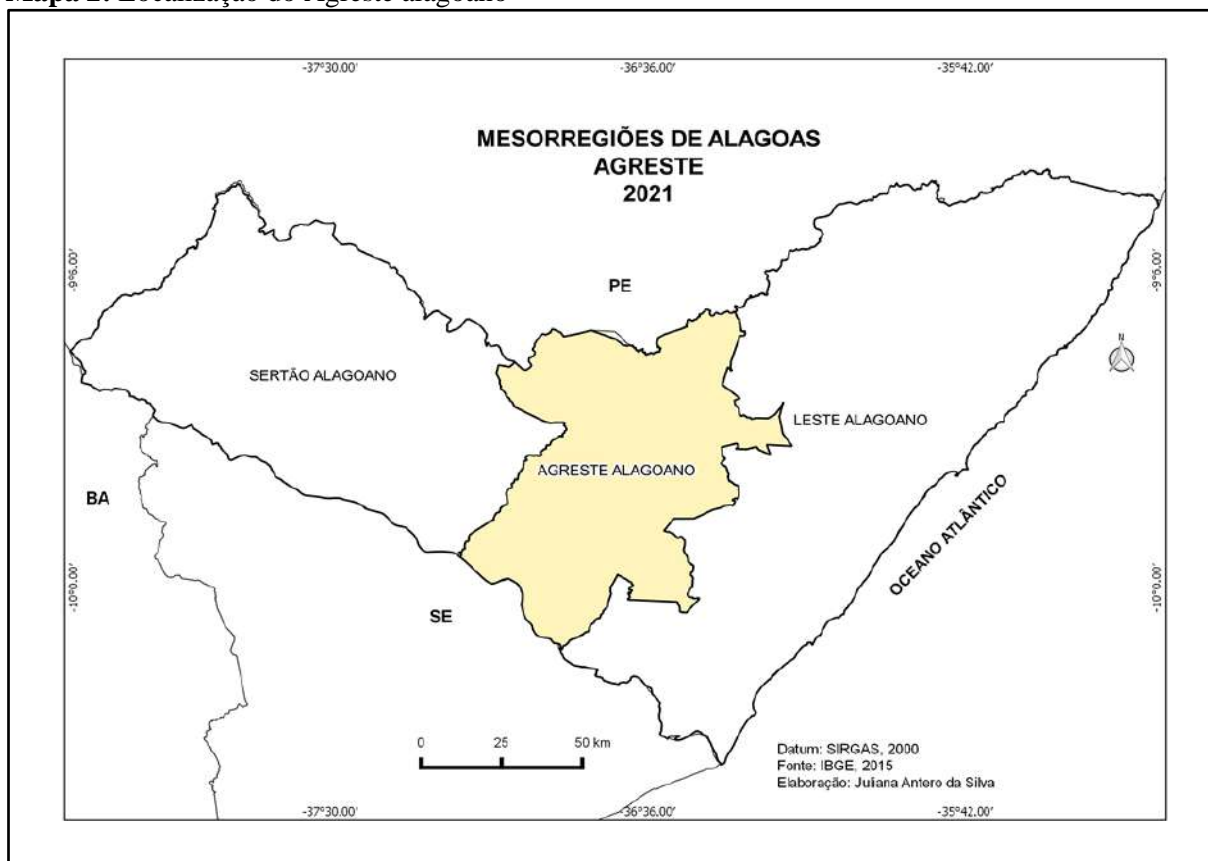
Com o desenvolvimento da cana-de-açúcar, que se processou nos meados do século XVII, a policultura foi sendo asfixiada, as pequenas propriedades agrícolas engolidas pelo latifúndio, as reservas alimentares da ilha ficando cada vez mais difíceis. Esta revolução econômica tão desfavorável deu lugar ao êxodo em massa, para outras terras, dos habitantes de raça branca” (CASTRO, 2004, p. 101)

Essa realidade foi vivenciada por Alagoas, favorecendo uma concentração fundiária ao mesmo tempo, trazendo uma realidade agrícola que muito desfavoreceu a produção de alimentos básicos, contribuindo com a monopolização da terra, da renda, trazendo a pobreza e a fome.

Dessa forma, sem muitas expectativas para o desenvolvimento do estado devido às forças do atraso que ainda dominam, as políticas de intervenção do Governo Federal abrem possibilidades de mudança positiva, gerando uma maior inclusão e distribuição da renda em Alagoas. Porém, para que isso aconteça de fato, é necessário ver o desenvolvimento sob outra ótica, que traga um desenvolvimento do ponto de vista não só econômico, mas, sobretudo, social. A discussão da distribuição da renda e a criação de mecanismos que favoreçam a produção da pequena agricultura familiar, bem como a garantia da comercialização dos seus produtos, são pontos de partida para o combate à pobreza, a exclusão social, e também uma forma de gerar renda e aumento da produção de alimentos, favorecendo toda a sociedade.

Nesta compreensão, cabe analisar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e sua atuação no estado de Alagoas como uma política intervencionista em busca de combater a pobreza e a exclusão social, apresentando-se como uma política alternativa com o objetivo de melhorar a renda da agricultura familiar, possibilitar a fixação do homem no campo e aumentar a produção de alimentos.

Diante disso, vale ressaltar as Messorregiões de Alagoas, que são três: Leste Alagoano, Agreste Alagoano e Sertão Alagoano (Mapa 2) por trazer elementos importantes para análise em estudo. É relevante destacar que o Agreste apresenta características peculiares, as quais possibilitam a melhor ocupação do meio rural, pois não existe a forte presença de grandes propriedades, ou seja, do latifúndio, sendo a terra melhor distribuída.

**Mapa 2:** Localização do Agreste alagoano

**Fonte:** IBGE, 2015.

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2021.

Entretanto, há forte presença de minifúndios (Tabela 3). A policultura predomina sob a monocultura, e o trabalho familiar é presente, na contramão do agronegócio.

**Tabela 3:** Estabelecimentos por Número de Área Total – Municípios do Agreste-Alagoas/IBGE

Municípios	Estabelecimentos segundo os grupos de área total (ha), em 31.12.1995						
	Menos de 10	10 a menos de 100	100 a menos de 200	200 a menos de 500	500 a menos de 2000	2000 e mais	Sem declaração
Totais	46 663	4 485	312	173	56	2	1
Arapiraca	3 933	324	23	7	4	-	-
Campo Grande	544	168	9	7	5	-	-
Coité do Nóia	2 173	150	1	-	-	-	1
Craíbas	2 778	188	16	8	3	-	-
Feira Grande	4 357	234	5	5	2	-	-
Girau do Ponciano	3 668	356	26	15	8	1	-
Lagoa da Canoa	2 408	113	6	2	-	-	-
Limoeiro de Anadia	2 576	214	19	9	2	-	-

São Sebastião	3 095	259	27	18	2	-	-
Taquarana	2 981	192	12	6	2	-	-
Palmeira dos Índios	3 749	641	33	27	5	-	-
Belém	707	83	12	8	3	-	-
Estrela de Alagoas	2 210	162	16	9	2	-	-
Igaci	5 826	430	24	12	5	-	-
Traipu	5260	797	71	35	11	1	-
Olho d'Água Grande	378	174	12	5	2	-	-

**Fonte:** IBGE, 1995.

O minifúndio representa os imóveis rurais com tamanho insuficiente para o desenvolvimento de uma família rural. Assim, apesar de o Agreste não apresentar grandes latifúndios, os minifúndios são uma realidade, limitando a produção de muitos pequenos agricultores. Isso é melhor representado pela predominância de propriedades com menos de 10 há, nesse sentido destaca-se por número de estabelecimentos nessa medida de área: Igaci (5.826), Feira Grande (4.357), Palmeira dos Índios (3.749) e Arapiraca (3.933), sendo estes dois últimos municípios com perfil de polos econômicos dentro do Agreste Alagoano.

O pequeno agricultor encontra estratégias para permanecer no campo: desde a locação de novas terras através do arrendamento, a outras formas relacionadas às relações sociais de produção do campo como a parceria, tal como a migração temporária por parte dos membros da família, além do trabalho acessório como uma busca de complementação de rendas.

O monopólio da terra é uma realidade em Alagoas, trazendo forte concentração de terra no Leste Alagoano pela monocultura canavieira, bem como no Sertão Alagoano, devido à pecuária extensiva. O Agreste Alagoano possui uma distribuição mais equitativa da terra, contudo, esta se vê ameaçada pela expansão canavieira, que cada vez mais avança em direção aos seus domínios.

Portanto, mostra-se necessário compreender a dinâmica do PAA no estado de Alagoas, em busca de atender as várias realidades existentes, considerando as especificidades de cada região, quanto a seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais.

## **2.2 Gênese do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a Segurança Alimentar**

A fome é historicamente uma realidade mundial, daí a preocupação com essa problemática, sendo preciso uma união de forças para o combate a esse problema. O debate levou a pensar como se combater a fome no mundo, bem como possibilitou sua discussão

conceitual, servindo como base para criar critérios de definição de políticas públicas. A expressão: Direito Humano à Alimentação Adequada, foi definida pela Organização das Nações Unidas - ONU no ano de 2002, através do seu Relator Especial, como um direito inerente às pessoas de terem acesso ao alimento, independente de cor, raça, religião, etnia, ou similares, sendo um direito regular, permanente e irrestrito a alimentos saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas. Foi tal iniciativa que deu origem ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, o qual foi estabelecido em 1966 em Assembleias da ONU, e entrou em vigor dez anos depois, e ao longo do tempo vem sendo aderido por mais países no mundo.

A evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional advém de uma reunião na Cimeira Mundial da Alimentação, ocorrida na cidade de Roma em 1996, na ocasião foi feita a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação, dentre os quais destaque para o primeiro plano que define: “ (...) Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferenciais alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (FAO,1996,p.3).

Somente, por esse trecho citado da declaração em si, percebe-se que a fome passou a ser tema mundial, ter agenda e mais que isso, conceito e valores humanos, o direito a uma alimentação adequada passou a ser visto como direito fundamental de todos a não sofrer a fome. No contexto nacional há de se ressaltar a importância da Ação da Cidadania, que foi fundada pelo sociólogo Hebert de Souza (o Betinho), ocorrido em 1993, criada no auge do movimento pela ética na política, o principal eixo de atuação é uma extensa rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizadas, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias.

Essas mobilizações pela ética na política, culminou no afastamento do até então Presidente Fernando Collor de Melo, assumindo Itamar Franco, o qual ao assumir se comprometeu com a criação de um conselho que pensasse o combate à fome, em atendimento as demandas da sociedade, daí a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Este conselho foi inovador trazendo uma parceria entre governo e sociedade civil organizada, sendo que uma das ações conjuntas da Ação da Cidadania e do CONSEA foi a realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994.

No Governo FHC, que se estabeleceu a partir da economia com a criação da moeda Real, trouxe aproximações com a Ação da Cidadania, representada pela Carta da Terra, muitas ações foram desenvolvidas, apesar de ser um governo neoliberal, as mobilizações sociais

impulsionavam as políticas públicas, especificamente dois programas destacaram-se: Bolsa Escola e Programa Comunidade Solidária. No primeiro, foi um programa de transferência de renda condicionado a frequência escolar, e o segundo é um programa criado em 1995, para o combate da extrema pobreza, os quais tiveram o caráter de programas de superação da fome e da pobreza.

No Governo Lula, o bolsa-escola foi incorporado junto aos programas cartão alimentação e auxílio-gás, surgindo o Programa Bolsa-Família e o Programa Comunidade Solidária foi substituído pelo Programa Fome Zero.

Especificamente, o Programa Fome Zero foi criado em 2003, para combater a fome e as suas causas estruturais que geram a exclusão social e também para garantir a segurança alimentar dos brasileiros. Apresentava mais de 30 programas complementares ao combate a insegurança alimentar, era coordenado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

No Brasil, a discussão sobre segurança alimentar e nutricional também se faz presente, e passa-se a ter sua legitimidade a partir do seu marco legal, com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com o objetivo de assegurar a alimentação adequada. A Lei em questão, no seu artigo 3º, define Segurança Alimentar e Nutricional, conceituando-a como: “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” (BRASIL, 2006).

Inscrita dentre as abrangências da SAN está a valorização da produção por meio da agricultura tradicional e familiar, que reflete diretamente como o principal enfoque do Programa de Aquisição de Alimentos.

Para se entender o problema da insegurança alimentar, aborda-se dados sobre os domicílios com insegurança alimentar por região no Brasil, considerando o período (2004-2009) antecedente e posterior a lei (2006), para ter-se um panorama da realidade alimentar. citam-se dados da fonte – IBGE suplemento PNAD segurança alimentar 2004-2009 – sobre percentual de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios por tipo de insegurança alimentar (acesso à alimentação adequada, segundo a Escola Brasileira de Insegurança Alimentar- EBIA). **1- Domicílios com Segurança Alimentar:** Brasil – 69,80%; Norte – 59,70%; **Nordeste- 53,90%;** Centro Oeste-69,90%; SE- 76,70%; Sul **-81,30%)** ; **2 -**

Domicílios com **Insegurança Alimentar Leve**: Brasil -18,70%; Norte – 21,70%; **Nordeste – 24,80%**; Centro Oeste- 20,30%; Sudeste- 16,20%; **Sul – 13,30%**); **3** - Domicílios com **Insegurança Alimentar Moderada**: Brasil - 6,50%; Norte – 9,30%; **Nordeste-12%**; Centro Oeste- 5,80%; Sudeste 4,10%; **Sul – 3,30%**); **4** - Domicílios com **Insegurança Alimentar Grave** (Brasil - 5%;Norte – 9,20%; **Nordeste- 9,30%**; Centro Oeste-4%; Sudeste-2,90%; **Sul- 2,10%**).

A região Nordeste apresenta-se com o maior índice de desigualdade nutricional em relação às outras regiões em todos os tipos. Principalmente, há uma extremidade entre Nordeste e Sul do País, pois esta região possui 81,03% de domicílios com segurança alimentar, enquanto na Região Nordeste a segurança alimentar atinge apenas 53,90% dos domicílios. A mesma análise pode ser feita quando comparamos o outro extremo, ou seja, a Insegurança Alimentar Grave, que apresenta uma inversão, tendo agora a Região Nordeste um número mais alto, 9,30%, em comparação a Região Sul, com apenas 2,10%.

O capitalismo, com seu sistema desigual e combinado (TROTSKY, 1989), ao mesmo tempo que gera riqueza para poucos, produz pobreza para muitos; daí advêm vários aspectos negativos, dentre eles a fome, embora esta não equivalha à pobreza – uma vez que existem situações de pessoas que são pobres, mas não famintas. Porém, por outro lado, ela geralmente implica em pobreza, pois indivíduos famintos estão desprovidos de bens. É neste contexto que se inscrevem as Políticas Públicas engendradas no combate à fome pelo Governo Federal em 2003, através do PAA, apontando para o combate à insegurança alimentar.

### **2.2.1 Origem do PAA: Marco Legal, Histórico e Modalidades**

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, tem como objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Contudo, essa Lei foi alterada pela Lei de nº 12.512 de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos. O que está em vigor é o Decreto de nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Essa legislação constitui o marco legal do programa. (BRASIL, 2015).

O marco jurídico que instituiu o PAA possibilitou maior presença do Estado no tocante ao incentivo aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, bem como trouxe segurança ao planejar suas atividades na perspectiva de maior previsibilidade, pois o programa ofertou-lhes a segurança de que seus produtos podem ser comercializados, gerando renda e minimizando possíveis desperdícios.

Os alimentos que são adquiridos diretamente dos agricultores familiares ou de suas associações e cooperativas são destinados à formação de estoques governamentais ou à doação para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pelas redes socioassistenciais e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Dessa forma, o PAA contribui em parte na solução da problemática, a partir de suas várias modalidades, tanto na ação contra a insegurança alimentar, quanto no fortalecimento da agricultura familiar. O PAA é coordenado pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (BRASIL,2015).

Nas primeiras ações, apenas algumas modalidades existiam/funcionavam, pois ainda estavam em caráter de experiência e em busca pela consolidação, operando as modalidades: Compra Direta, Compra Antecipada e PAA-LEITE, as quais tinha caráter de estoque e possibilitava rendimento ao agricultor familiar. Essas são as primeiras nomenclaturas, as quais foram mudando a exemplo da Compra Direta com Doação Simultânea surge a partir da operacionalização pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; antes era chamada de Compra Direta Local, a qual era operada por estados e municípios. Com a CONAB não muda somente a nomenclatura, mas a abrangência das ações.

Em 2004, o antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, deu passagem para o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS operacionalizar o PAA, com aportes financeiros. Houve todo um debate função de tais mudanças, através de reuniões e eventos na busca pela consolidação do Programa. Também naquele ano é suspensa a modalidade Compra Antecipada.

Após 3 (três) anos de Programa (2006), surgem duas importantes Leis voltadas para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional: Além da LOSAN citado anteriormente, também criou-se a Lei nº 11. 326/06, a qual trata-se da Lei da Agricultura Familiar, que define o público beneficiário do PAA, antes era meio indefinido. (WWP, 2016).

Os Beneficiários Fornecedores do PAA, segundo seus requisitos são: os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

Como se percebe, no ano de 2006 ocorreram muitas mudanças consideradas positivas junto ao PAA, demonstrando uma aceitação do Programa. A esse respeito, houve inserção de outros ministérios com recursos, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que nesse momento gerou dotação orçamentária à Modalidade Formação de Estoque, para atender uma demanda até então ignorada, bem como operou também com a Modalidade Compra Direta, ambas através da CONAB. (essas modalidades serão detalhadas mais a frente).



A partir de 5 (cinco) anos de funcionamento do PAA (2008), houve uma preocupação em criar uma modalidade que viesse atender à aquisição de alimentos voltados às necessidades da alimentação escolar. Contudo, não foi executada pelo Programa, pois houve uma mudança na legislação que abordava o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, através da Lei 11.947/2009, que determinou a aquisição mínima de 30% dos gêneros da agricultura familiar, fazendo o mesmo funcionar de forma autônoma (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Os anos de 2010 a 2015 foram importantes no fortalecimento do PAA, haja vista muitas mudanças, alterações e o surgimento de novas modalidades que favoreceram a dinâmica e operacionalização do programa. Em 2010, foi incluído na Constituição Federal o direito à alimentação como fundamental, bem como nesse período um decreto regulamentou a Lei Orgânica de 2006, que instituía a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (WWP, 2016).

No ano seguinte, buscou-se melhorar a operacionalização do Programa, adotando a sistemática de adesão e pagamento direto aos fornecedores, que antes era feito por convênios e pagamento de forma indireta. Em 2012, ocorreu a criação da modalidade de Aquisição de Sementes, bem como a operacionalização da Modalidade Compra com Doação Simultânea (Termo de Adesão). Ainda no mesmo ano foi criada a Modalidade Compra Institucional. (essas modalidades serão tratadas mais a frente). Tais medidas possibilitaram a ampliação do programa, atendendo novas necessidades que surgiam, consolidando o programa e, mais que isso, fortalecendo a agricultura familiar no processo de inclusão produtiva.

Após uma década do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, em 2013, mesmo com a consolidação do Programa, este sofreu alguns reveses, um deles por questões naturais, com a extensão do período de seca. Para isso foi promulgada lei que previa a aquisição de produtos para alimentação animal, o que acabou ampliando as suas diretrizes, bem como facilitou o pagamento aos agricultores por meio de cartão bancário individual com recursos do MDS. Por outro lado, houve problemas de cunho político, quando da investigação em nível federal de supostas irregularidades e desvios nas operações da CONAB, isto gerou um recuo na liberação de recursos neste ano em específico. Portanto, houve um impacto na execução do Programa e foram modificados alguns procedimentos operacionais e de controle.

Devido a essas problemáticas, foram feitas novas exigências na destinação de alimentos adquiridos pelo PAA, as quais foram incorporadas no Manual de Operações pela CONAB, em 2014, redirecionando a Modalidade Compra com Doação Simultânea, mudando regras da Modalidade Formação de Estoque e até mesmo da Modalidade de Aquisição de Sementes, que

ajuda a sair do campo das possibilidades e é finalmente lançada nesse ano. Aproveitou-se também para realizar ajustes na Modalidade Compra Institucional, o que favoreceu sua ampliação (WWP, 2016).

Finalmente, em 2015, um decreto presidencial tornou obrigatório que órgãos da administração pública federal comprem no mínimo 30% dos gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, fortalecendo esta categoria (FNDE, 2015).

De forma sucinta, este é um histórico das Leis/Decretos da atuação do PAA, que vêm trazer uma política voltada para a agricultura familiar, possibilitando seu fortalecimento no processo de comercialização, ao mesmo tempo que a integra a mercados locais/regionais, estimula a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações e ainda favorece a segurança alimentar de grupos vulneráveis.

A Lei concretizou-se em um novo instrumento que possibilitou ao agricultor familiar optar por vender diretamente ao governo, sem necessidade de licitação, a preços próximos aos de mercado e, em situações específicas, ter acesso a uma antecipação de recursos para plantio, estimulando a produção de alimentos. Com isso, os produtos da agricultura familiar passaram a ser utilizados em ações de segurança alimentar, em programas municipais de fornecimento de alimentos e para formação de estoques para segurança alimentar, superando os entraves históricos das leis anteriores que dificultavam o favorecimento da agricultura local, importante geradora de emprego. Além disso, superou-se o entrave dos preços mínimos, que não cobriam os custos de produção do agricultor familiar (TAKAGI; SILVA; GROSSI, 2007, p.172).

O PAA é executado pelos estados, pelos municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (antes ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA), os quais compram os alimentos dos agricultores familiares. Funciona de duas formas: 1 - Termo de Adesão; 2 – Termo de Cooperação. A primeira abrange estados e municípios que aderem ao programa firmando com o até então MDS (Atual Ministério da Cidadania), apontando os agricultores familiares que vendem para o PAA, ficando a cargo desse ministério o pagamento ao agricultor familiar por meio de cartão bancário individual. No segundo caso, ocorrerá pelo Termo de Cooperação, haja vista as Cooperativas e Associações não poderem formalizar Termo de Adesão. Assim essas organizações da agricultura familiar apresentaram suas propostas de participação no PAA à CONAB, que estavam habilitada para firmar Termo de Cooperação com os antigos ministérios: MDS e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

O PAA direciona-se para basicamente dois públicos alvos: 1 – Fornecedores: são os agricultores familiares que vendem produtos ao Programa (individualmente ou por organizações); 2 – Consumidores – são pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e os que são atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de segurança alimentar e nutricional, como os restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Para vender ao PAA, o agricultor deve possuir a Declaração de Aptidão - DAP ao Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF. Também podem vender para o PAA as organizações fornecedoras, que são as cooperativas e outras organizações que tenham DAP Especial Pessoa Jurídica (MDS, 2015).

Os Beneficiários Recebedores são as entidades que recebem os alimentos do PAA e os distribuem aos Beneficiários Consumidores. São Instituições que ofertem o serviço de acolhimento a famílias e/ou indivíduos sem vínculos familiares, geralmente em situações de ruas, bem como Instituições Socioassistenciais para atender pessoas acolhidas nestas Instituições, e também as pessoas lide segurança alimentar e nutricional e redes que atendam na assistência socio educacional e saúde (IBIDEM).

As Instituições Beneficiárias Recebedoras, para poder participar do PAA recebendo os alimentos para posterior repasse aos vulneráveis, precisam criar mecanismos de acesso junto às cooperativas da agricultura familiar; além disso, precisam ser inseridas na proposta dos estados, municípios, consórcio público ou CONAB (unidades executoras, as quais acessam o programa via Termo de Adesão e edital de seleção pra propostas em uma das modalidades do PAA). Já os agricultores, para que possam vender alimentos para o PAA, devem procurar uma Unidade Executora do Programa (município/estado ou CONAB) para se cadastrarem.

O PAA, no início do Programa (2003), tinha como limite de compras o valor de R\$ 2,5 mil por ano; posteriormente o valor subiu para R\$4,5 mil, depois R\$6,5mil até chegar ao limite de R\$ 8 mil reais de venda por ano/por agricultor familiar, a depender da modalidade adotada (MDA, 2015).

O orçamento do PAA foi composto dos recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A execução do programa consolidou-se em seis modalidades: 1- Compra Direta, 2 – Compra com Doação Simultânea, 3 – Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite-PAA Leite; 4 – Apoio a Formação de Estoques, 5 – Compra Institucional; 6 – Aquisição de sementes.

À medida que o PAA ganhava força como política pública, novos Decretos foram surgindo, ajustando recursos, valores e condições, no processo de consolidação do Programa. Em relação aos ajustes anteriormente citados, dizem respeito aos limites financeiros dos

agricultores familiares quer de forma individual ou em organizações. No Decreto anterior nº7.775/2012, os limites eram diferentes do último Decreto, o de nº8.293/2014, como pode ser visto nas tabelas a seguir (Tabela 4 e Tabela 5), um comparativo de valores, tempo e condições de cada um dos decretos por modalidade:

**Tabela 4:** Comparativo dos valores nas modalidades do PAA – Por Agricultores Familiares/Individual

Modalidades	Decreto nº 7.775/2012	Decreto nº8.293/2014
Compra Direta	R\$8.000,00	R\$8.000,00
Compra com Doação Simultânea	R\$5.500,00	R\$6.500,00
Doação Simultânea* (via Organização)	R\$6.500,00 ou R\$8.000,00	R\$8.000,00
PAA Leite**	R\$8.000,00	R\$8.000,00
Apoio à Formação de Estoques	R\$8.000,00	R\$8.000,00
Compra Institucional***	R\$8.000,00	R\$20.000,00
Aquisição de Sementes	-	R\$16.000,00

\*Quando o agricultor familiar acessa de forma individual pela organização que faz parte.

\*\* Sendo R\$4.000,00/semestre referente ao Decreto de 2014.

\*\*\*o valor de R\$20.000, no último decreto, se refere ao valor máximo por órgão comprador/ano.

**Fonte:** MDS, 2014 (Adaptação).

Todos estes comparativos de valores são relacionados a solicitação individual, ou seja, por unidade familiar da agricultura familiar. Percebe-se nessa leitura que de forma geral, os valores aumentaram ou consolidaram valores, chama-se à atenção para modalidade compra com doação simultânea, passando de R\$5.500,00 para R\$6.500,00 por agricultor familiar/ano, valor que é operado atualmente e acessado via a execução do municípios e estados, por Termo de Adesão, porém quando é executado pela CONAB a mesma modalidade o valor chega até R\$8.000,00 por agricultor familiar/individual pelo simples fato dele pertencer a alguma organização, estimulando ao associativismo ou cooperativismo. Diante disso, apresenta-se na tabela seguinte o mesmo comparativo de valores, tempos e condições, quando são acessados não mais de forma individual, mas pelas próprias Organizações (pessoa jurídica).

**Tabela 5:** Comparativo dos valores nas modalidades do PAA – Por Agricultores Familiares/Organizações

Modalidades	Decreto nº 7.775/2012	Decreto nº 8.293/2014
Compra Direta	-	R\$500.000,00
Doação Simultânea	-	R\$2.000.000,00
Apoio à Formação de Estoques*	R\$1.500.000,00	R\$1.500.000,00
Compra Institucional**	-	R\$6.000.000,00
Aquisição de Sementes***	-	R\$6.000.000,00

\* Pelo último decreto, fica a primeira operação limitada a R\$300.000,00.

\*\* Pelo último decreto, passou a ser realizada por meio de chamada pública.

\*\*\* Pelo último decreto, as operações com valor superior a R\$500.000,00 passaram a ser realizadas por meio de chamada pública.

**Fonte:** MDS, 2014 (Adaptação).

Portanto, o programa foi evoluindo tanto no que se refere ao aumento dos recursos em determinado momento, bem como, em relação a consolidação e a inserção de novas modalidades detalhadas a seguir.

### **Modalidades do PAA:**

#### ➤ *Compra Direta*

A modalidade da Compra Direta é a modalidade na qual o Governo Federal compra os produtos da agricultura familiar por meio dos polos de compra (fixos ou volantes) por preços de referência (entre Preço Mínimo e o Preço de Mercado), para formação de estoques públicos. Dentre os produtos adquiridos por esta modalidade estão: arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-Brasil, dentre outros (definidos por Grupo Gestor do PAA).

Tinha por objetivo a sustentação de preços de determinados produtos para atender demandas do Programa de Acesso à Alimentação. Ocorreu através do MDS e MDA (Termos de Cooperação), tendo a CONAB como órgão executor e operava com limite por unidade familiar e organizações (cooperativas e associações) anteriormente informadas (MDS, 2015).

Na Modalidade Compra Direta, quando o preço de mercado de algum dos produtos estava abaixo do seu preço de referência, a CONAB instalava um Polo de Compra (Unidade Armazenadora). A CONAB operacionaliza a compra, o controle e a qualidade do produto, e emite Nota Fiscal de aquisição (pagamento em até 10 dias após emissão). Os produtos estocados são repassados às redes socioassistenciais ou a pessoas em vulnerabilidade. Essa modalidade

foi mais presente no início do PAA, quando se queria ativar determinadas cadeias produtivas; posteriormente foi se diluindo com o surgimento de outras modalidades. Abrangeu 111 municípios no período de 2011 a 2015, sendo uma das menos expressivas modalidades em atuação territorial no período quando comparado às outras modalidades e tendo suas ações mais efetivas na Região Sul e Região Nordeste (WWP, 2015).

➤ *Compra com Doação Simultânea*

A modalidade da Compra com Doação Simultânea, implantada em 2012, tem como objetivo comprar alimentos adquiridos da agricultura familiar para doação automática às entidades de rede socioassistencial e aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos). Os produtos a serem adquiridos pelo Programa privilegiam os de caráter alimentício próprios para o consumo humano, hábitos alimentares locais, alimentos perecíveis e produtos *in natura* ou processados.

Essa modalidade era executada com recursos do MDS e atualmente Ministério da Cidadania e pode ser de dois tipos: 1 – Celebração de Termos de Adesão com estados, municípios e consórcios públicos; 2 – Formalização de Termo de Cooperação com a CONAB. O limite por unidade familiar/ano é de R\$6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) para agricultores individuais (via termo de adesão) e R\$8.000,00 (oito mil reais) para agricultores que participarem por meio de organizações da agricultura familiar (via CONAB) (MDS, 2015).

O termo de adesão dos estados e municípios firma pacto com as instituições federais e órgãos executores, contudo, o pagamento ocorria com recursos do antigo MDS ao agricultor familiar, por meio do cartão bancário próprio, o que desburocratiza o processo, dá mais agilidade, porém, sem que os agricultores familiares deixem de se articular com os entes executores, já que esses são os gestores responsáveis por incluir no SISPA os agricultores familiares que venderão seus produtos ao PAA. Também as organizações da agricultura familiar não podem formalizar termo de adesão diretamente com o Ministério.

O controle de qualidade dos produtos adquiridos (*in natura*) acontece de maneira sensorial, diretamente pela entidade que recebe as doações; já os demais produtos seguem protocolos específicos. Existe a orientação para que os executores locais do Programa façam calendários de aquisição e distribuição dos produtos, com a criação de centro de recepção e controle da qualidade das mercadorias, e automática entrega às entidades assistenciais cadastradas.

Em relação ao Termo de Cooperação com a CONAB, ocorre junto as associações e cooperativas já que estas não podem assinar Termo de Adesão. Essas organizações elaboram projetos junto às entidades receptoras dos alimentos e encaminham à CONAB. Aprovada a participação, a organização (cooperativa ou associação) emite uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passa a fornecer alimentos às entidades conforme definido na Proposta. Após a confirmação da entrega dos produtos, a CONAB disponibiliza os recursos pactuados na conta da organização, que realiza o pagamento aos agricultores. A CONAB operacionaliza em parceria com as organizações dos agricultores, os quais entregam os produtos diretamente nas entidades beneficiárias. Os recursos financeiros para execução do PAA eram repassados pelo MDS para a CONAB, que ficava responsável pelo pagamento aos agricultores (CONAB, 2015).

Essas duas vias (Termo de Adesão e Termo de Cooperação), envolvendo os estados, municípios e a própria CONAB, favorecem significativamente a Modalidade Compra com Doação Simultânea, haja vista a capilaridade que esses entes e instituições possuem, figurando dessa forma na modalidade que mais absorveu recursos do PAA e disseminação no território nacional, abrangendo 2.886 municípios, ou mais da metade dos municípios brasileiros (52%) (WWP, 2015).

A principal crítica que se faz a essa modalidade é o fato de ocorrerem descontinuidades entre uma operação e outra, no momento do encerramento e nova contratação, o que pode deixar um espaço de tempo em vácuo, prejudicando alguns municípios e afetando diretamente o agricultor familiar, que precisará se replanejar para fornecer seus produtos as entidades.

➤ *Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite*

Esta modalidade tem por objetivo adquirir leite (de vaca ou de cabra) de agricultores familiares nos municípios dos estados da região Nordeste e também no norte de Minas Gerais e os distribuir gratuitamente às famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas que estão registradas no Cadastro Único – CADÚNICO. Seu público alvo eram: gestantes; crianças de dois a sete anos de idade com vacinação em dia; nutrízes até seis meses após o parto e que amamentem; pessoas com sessenta anos ou mais; além de outras pessoas que sejam atendidas por programas de segurança alimentar. A compra do leite é feita *in natura* junto aos agricultores familiares, e somente após processamento é distribuído (MDS, 2015).

As famílias beneficiárias do Programa poderiam receber até 7 litros de leite por semana. Caso a família possuísse mais de um membro cadastrado como beneficiário consumidor, receberiam até 14 litros por semana. Já para as unidades recebedoras, o público atendido por elas receberá o volume de leite o qual foi pactuado com a gestão do Programa em cada estado (MDS,2015).

Os governos estaduais faziam parceria com o MDS, através de convênios para execução do PAA Leite, podendo contratar tanto Organizações da Agricultura Familiar ou Laticínios Privados para receber, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite em caminhões adequados, com refrigeração, para os pontos de distribuição em locais pré-definidos e/ou diretamente às unidades recebedoras, as quais também deveriam ter uma estrutura de refrigeração no local. O valor do litro de leite era prefixado pelo Grupo Gestor do PAA pela média dos preços praticados no mercado local.

O agricultor familiar beneficiário deveria possuir a Declaração de Aptidão - DAP junto ao PRONAF, para estar apto a vender para o PAA Leite, bem como respeitar o limite de venda de 100 litros por dia por produtor, e ter comprovante de vacinação dos animais. A prioridade era dos os agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, pertencentes a povos e comunidades tradicionais e público beneficiário do Plano Brasil Sem Miséria (IBIDEM).

Diferentemente das demais modalidades do PAA, cujos agricultores familiares recebem os recursos da venda do seu produto de forma anual, no PAA-Leite os agricultores podem receber pela venda de seu produto, até R\$4.000,00 por unidade familiar, de forma Semestral, evitando concentrar o recebimento dos recursos somente em períodos chuvosos, quando o preço do produto cai. Logicamente, isso contribui com a melhor renda da agricultura familiar, além de propiciar aquisição por preços de mercado. O PAA-Leite ajudou a favorecer o fortalecimento do setor produtivo local e da agricultura familiar, além de integrar o leite aos demais circuitos de abastecimentos do PAA, por meio do atendimento a entidades da rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino (MDS, 2015).

Entre as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares nesta modalidade, estava no fato do processo de produção do leite até o consumo final requerer grande parte dos recursos com coleta, processamento e gastos na distribuição do leite, os quais afetavam diretamente a renda média do produtor, agravado pela contratação dos laticínios privados para realizar essas etapas. Entende-se que para o processo de fortalecimento da agricultura familiar as cooperativas deveriam ser privilegiadas.



Devido à problemática da logística aqui abordada, que gera custos adicionais aos produtores de leite, além de ter estruturas precárias de acondicionamento do produto (bastante perecível), gera-se perda na qualidade deste após a entrega. Isso fez com que alguns estados usassem uma nova estratégia, passando a entregar diretamente ao consumidor final por intermédio das entidades ligadas a rede socioassistencial, instituições públicas de alimentação e unidades da rede pública e filantrópica de ensino. Devido ao Programa ser restrito geograficamente somente à área de atuação da SUDENE, não pôde essa modalidade abranger todas as regiões do território nacional; de qualquer forma, teve um impacto importante, abrangendo 887 municípios (WWP, 2015).

➤ *Apoio à Formação de Estoques*

Esta modalidade permite a compra de alimentos da safra vigente dos agricultores familiares organizados em cooperativas e/ou associações, tendo como objetivo principal apoiar financeiramente a Formação de Estoques para armazenar alimentos nas próprias instalações das organizações da agricultura familiar, no intuito de agregar valor ao produto.

Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma proposta de participação à CONAB, especificando a quantidade, preço, prazo e beneficiários da ação. Com a aprovação da proposta, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) e a CONAB disponibilizava os recursos advindos do MDS e MDA (Termo de Cooperação), para que a Organização compre a produção dos seus agricultores familiares, beneficie seu produto e os mantenha em estoque próprio. Posteriormente, esses alimentos são comercializados pela organização de agricultores no mercado convencional em momento favorável, para posterior devolução dos recursos financeiros ao Poder Público com acréscimo de 3% ao ano de encargos. A Cédula do Produtor Rural ou CPR-Estoque tem prazo de vencimento de 12 meses, após quitação (MDS, 2015).

A importância disso se deu sobretudo, pela melhora da renda da agricultura familiar, fortalecendo e estimulando suas organizações, ao mesmo tempo que se torna um instrumento notável para a diminuição do assédio dos atravessadores. A modalidade de Apoio à Formação de Estoques esteve presente em todas as regiões do território nacional, com destaque para a Região Norte; mas, abrangeu 256 municípios em todo Brasil no período de 2011 a 2015 (WWP, 2015).

➤ *Compra Institucional*

Esta modalidade permite que órgãos da União – Estados, Distrito Federal e Municípios – também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento regular às demandas de consumo de alimentos, ou seja, a compra institucional não precisa solicitar adesão ao PAA para realizar a compra. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas. Pode ser adquirido por esta modalidade qualquer produto alimentício, desde que atenda as especificações de cada chamada pública, podendo ser alimento *in natura* ou processado.

Para vender por essa modalidade estão aptos os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que possuam Declaração de Aptidão – DAP ao PRONAF Física e as cooperativas e associações que possuam DAP Jurídica, desde que respeitado o limite por unidade familiar (MDS, 2015).

A adesão por parte dos agricultores familiares a modalidade citada, ocorre via chamada pública, sendo limitado o valor de venda até no máximo R\$20.000,00 por unidade familiar junto ao órgão comprador por ano, independente dos fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e do PNAE. A chamada pública possibilita a participação dos agricultores e suas organizações locais, favorecendo a celeridade da produção e comercialização, conservando os alimentos frescos e saudáveis, dando a segurança alimentar necessária. A legislação de 2015 estabeleceu que órgãos federais devam utilizar pelo menos 30% dos recursos para compra de alimentos em produtos da agricultura familiar (WWP, 2015).

O marco legal para estabelecimento desta modalidade encontrou-se na legislação federal, a base está no Decreto nº 7.775/2012, artigos 17,18 e 21, que regulamentam os normativos para execução do PAA, e nas resoluções do Grupo Gestor do PAA nº 50/2012, nº 56/2013 e nº 64/2013, e Decreto nº 8.293/2014, quanto a execução do estado, poderá basear-se em legislação própria, caso já possua PAA estadual.

Na Compra Institucional, o órgão comprador tem a responsabilidade de realizar três pesquisas de preço no mercado local ou regional, afim de estabelecer uma média e quando realizar-se a compra dar prioridade aos produtos orgânicos ou agroecológicos. Se não tiver três fornecedores locais para compor a pesquisa de preço, a sugestão é o acréscimo em até 30% do valor do produto. Os alimentos adquiridos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos na norma vigente. Essa dinâmica procedente da modalidade em questão favorece que o agricultor familiar busque

qualificar sua produção de alimentos para atender as exigências do mercado consumidor local, abrindo novos direcionamentos na comercialização do produto, gerando a inclusão produtiva dos agricultores familiares favorecidos pelo aquecimento do mercado local através do poder de compra dos órgãos governamentais (MDS, 2015).

Os estados que optarem por criarem seus próprios programas para compra da produção da agricultura familiar, deverá ter como finalidade garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária.

As unidades da Federação que já possuem legislação própria são: São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, além do Distrito Federal, e mais recentemente Alagoas (abordado posteriormente). Portanto, a modalidade da Compra Institucional trouxe uma inovação no programa, passando a ser uma “tendência” para a expansão do PAA.

O PAA teve participação da sociedade civil através dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal. O programa contou ainda com a participação social em seu Comitê Consultivo, composto por representantes governamentais e da sociedade civil. O grupo gestor do PAA era inicialmente formado por vários ministérios: MDS/MDA/MAPA/MPOG/MF; MEC, posteriormente foram reduzindo as participações. A função desse grupo era orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de Resoluções (IBIDEM).

#### ➤ *Aquisição de Sementes*

Nesta modalidade, o PAA pode comprar sementes das organizações da agricultura familiar detentoras da Declaração de Aptidão – DAP ao PRONAF Jurídica (beneficiário fornecedores) e destinar a agricultores familiares, órgãos parceiros (beneficiários consumidores). Na destinação das sementes, são priorizadas as famílias de agricultores familiares inscritos no cadastro único, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Esta modalidade foi instituída pelo Decreto nº 8.293/2014 e regulamentada pela Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 68/2014 (MDS, 2015).

A CONAB operacionalizou esta modalidade no PAA, porém firmou parceria com órgãos e entidades como: (MDA; INCRA; FUNAI; FCP; ICMBIO; Estados, secretarias estaduais de agricultura e entidades públicas de assistência técnica e extensão rural), os quais

representam diretamente o público-alvo citado, levantando as demandas reais por sementes provocadas pelas suas respectivas associações e cooperativas interessadas na participação no Programa.

As sementes adquiridas pelo PAA devem estar de acordo com as normas vigentes, sendo, nesta modalidade, vedada a aquisição de sementes geneticamente modificada (existia uma preocupação na qualidade dos futuros alimentos). Exige-se ainda a certificação ou cadastro para cultivar do agricultor ou de sua organização, sendo obrigatória a apresentação da inscrição da entidade que pretende ser fornecedora e também da que será consumidora.

O montante de recursos na modalidade PAA-Sementes foi de R\$6.000.000,00 para a participação anual das organizações fornecedoras, e por agricultor/individual o limite de R\$16.000,00. Os processos de aquisição pela CONAB diretamente com as organizações de produtores são até R\$500.000,00; acima desse valor as aquisições são realizadas por meio de chamada pública. Os preços a serem pagos pelas sementes são definidos a cada aquisição com a média de três cotações de preços no mercado local ou regional, de sementes com características semelhantes (WWP, 2015).

No período de 2011 até meados de 2015, a Compra com Doação Simultânea – CDS, que atendeu 281.507 agricultores familiares, seguida do PAA-Leite e Formação de Estoques. A ordem do número de ações nas modalidades reflete justamente o número de recursos aplicados em cada uma dessas, bem como determina o número de participantes, já que o limite máximo de comercial de forma anual. As quatro modalidades mais acessadas pelos agricultores no PAA no período de janeiro de 2011 a junho de 2015 foram: CDS- 281.507; Compra Direta – 18.847; Formação de Estoques – 32.649; Incentivo à Produção e Consumo de Leite – 48.346 (IBIDEM).

Em resumo, o Programa, já no seu início, tinha um caráter interministerial, contudo, dois ministérios se destacaram: MDS e MDA. Pode-se ainda resumir a concepção do Programa em três moldes e suas ramificações: 1 - reposição de estoques estratégicos de segurança alimentar; 2 - compra local de alimentos; 3 - e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite (MDA, 2015). Diante disso, necessário era uma avaliação inicial do Programa, quanto as suas primeiras modalidades e ações de execução para melhores ajustes das propostas, o que acabou acontecendo.

## **2.2.2 Avaliação e Resultados do PAA**

### **➤ Avaliação da Concepção do PAA**

Nos primeiros anos do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, surgiu uma demanda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, para que este realizasse uma avaliação de concepção e implementação do Programa. Apesar da avaliação ser feita com pouco tempo de existência do PAA, a avaliação em si apontou algumas falhas, no intuito de, já no começo, fazer correções, recomendando soluções para reconstrução e principalmente consolidação do Programa.

Uma das necessidades ou justificativas de avaliação do PAA ocorreu devido à própria concepção do Programa quando da sua criação, haja vista que a sua implantação ( no âmbito do Fome Zero) mesmo garantindo sua inclusão no Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 (garantia de recursos ao programa) e à Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM (que dava segurança mínima de renda), não adquiriu o status de programa naquele momento, apesar de ter sido criado como um programa prioritário, tanto que no Plano Orçamentário Plurianual de Governo (2004-2007) manteve-se apenas como mais uma ação orçamentária dentre várias existentes na rubrica “abastecimento alimentar”.

A contradição existente naquele momento na legislação do PAA dizia respeito a uma ambiguidade das funções do Programa, em relação a “política agrícola” e a política de segurança alimentar e nutricional, integrando-os. Ao não separar essas funções, foi avaliado que isso poderia causar riscos pela necessidade de contrair crédito voltados a atender uma das funções, no quesito de instalar um polo estruturante para atender demandas existentes, além de poder prover subvenções ao consumo de alimentos básicos pelas populações em situação de vulnerabilidade alimentar.

A ideia de incluir o Programa no Plano de Safra era que houvesse integração das funções de garantia da comercialização e da subvenção ao consumo alimentar. O PAA teve que se reinventar, criando fundo próprio e instrumentos específicos, o que faria surgir posteriormente novas modalidades a atender o caráter plural do Programa.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2005), em sua pesquisa sobre o PAA nos primeiros anos de sua execução, avaliou que o programa tinha uma preferência pela função de atendimento à segurança alimentar, meio que “abandonando” a política agrícola, daí sua preocupação em apontar a dualidade do Programa. Como exemplo disso, tem-se a Modalidade da Compra Antecipada, que ocorreu no início do PAA, a qual tinha o objetivo inicial de garantir de forma antecipada a compra do produto da agricultura familiar, ajudando na formação de estoques, além de incentivar o comércio local. No entanto, essa modalidade foi aos poucos se reduzindo, além da não implementação do contrato de garantia de compra, por

isso, aponta-se um atendimento parcial dos objetivos originais do Programa, porém distante de ser uma política agrícola estrutural para a agricultura familiar, sendo essa a principal crítica.

Nos anos iniciais do PAA, predominaram as Compras Diretas e Antecipadas, por intermediação da CONAB. A compra antecipada especial diferencia-se da sua matriz basicamente porque a CONAB recorre à intermediação das cooperativas e associações de produtores, e a produção é doada a instituições de caridade. Algumas outras modalidades ocorriam através de convênios via MDS com estados e municípios, atendendo outras modalidades, a exemplo do Programa de Incentivo à Produção e Consumo do Leite.

As formas de organização dos agricultores familiares através das cooperativas e associações sempre foi um desejo inicial do PAA, até porque no processo de fomento e acesso ao crédito agrícola facilita as operações. Assim, para melhor envolvimento dos agricultores familiares participarem via suas organizações, possibilitou o surgimento de novas modalidades, a exemplo da Formação de Estoques, tendo como órgão executor a CONAB, a qual passa a ter papel estratégico na função de financiamento agrícola e comercial.

A Lei de Preço Mínimo, passou a ser alargada com a Nova Sistemática do PAA (Lei nº 10.696/2003), que trouxe a função de liberação de crédito ao agricultor familiar, com a CONAB assumindo nova função dentro do Programa.

Essas duas modalidades deveriam se fundir, com a alocação de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM para operações específicas com a agricultura familiar, conforme compromisso firmado ainda no Plano Safra 2003/2004, fato que não ocorreu, confinando a política comercial da agricultura familiar às modalidades do PAA financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. (IPEA, 2005)

A CONAB exerce papel propositivo (de formulação política) e também operacional. Mas na “Nova Sistemática do PAA” o processo institucional é bem mais complexo que no precedente. Novos atores relevantes, o MDS e o MDA, ações de política agrária, público-alvo, a agricultura familiar. O Banco Central surge como regulador do sistema financeiro (creditícias da política de preços e gestão PAA).

O corte dos recursos que o MDS fez para o instrumento de “contrato de compra antecipada”, as dificuldades de interação contratual da CONAB com o Banco do Brasil, e, finalmente, a não alocação de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM para as operações comerciais com agricultura familiar, foram todos fatos e omissões restritivos à integração das sistemáticas (IBIDEM).

Houve inicialmente crítica as inovações creditícias do PAA, só que essas, se devidamente aperfeiçoadas, sem exclusão dos bancos públicos como operadores dessa

sistemática, poderiam significar um importante passo à frente na política de fomento agrário e de apoio à segurança alimentar (IPEA, 2005).

Em análise sobre o Grupo Gestor do Programa, este, desde sua constituição até o final do ano de 2004, emitiu doze “resoluções” que são os atos administrativos próprios de sua competência. Oito cuidavam especificamente de fixar e atualizar preços de referência para aquisição de produtos agrícolas (IBIDEM).

O PAA inicialmente envolvia vários ministérios, para promover uma gestão compartilhada do Programa. Contudo, as ações não foram tão efetivas, basicamente se resumindo as ações às resoluções do Grupo Gestor. Por outro lado, ele dependia dos recursos e da desburocratização de alguns ministérios, o que também o limitava de certa forma, tanto que o deslocamento de recursos para “subvenção ao consumo”, elaboração do orçamento (2005) e o redesenho dos instrumentos de comercialização vinculados a agricultura familiar correram por fora do Grupo Gestor, ou seja, a partir da organização dos agricultores fornecedores. A política no âmbito interministerial não obteve êxito, principalmente no processo de formular um espaço colegiado para debate de prioridades. Aqui se percebe que os colegiados dos Territórios da Cidadania foram importantes para as políticas do PAA.

Em relação aos recursos iniciais, tinha-se aqueles ligados ao PGPM, o qual atendia o Plano Safra da Agricultura Familiar, relacionando o PAA como estratégico, mediante compra e financiamentos da comercialização, operacionalizada pela CONAB (voltados a política agrícola). Assim também, os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos), previsto constitucionalmente, tendo como objetivo combater a extrema pobreza, porém, como quaisquer recursos fiscais eram disputados para outros usos.

Dessa forma, visualizava-se o PAA como um polo de demanda importante que, com os recursos existentes, poderia cumprir um papel de política agrícola e de segurança alimentar. Contudo alguns empecilhos de gerenciamento e de burocracia estavam freando seu desenvolvimento. Ressalte-se que algumas problemáticas foram se resolvendo com o desenvolvimento do Programa em anos posteriores.

Apesar dos problemas e falhas no PAA, o Programa trouxe também alguns elementos importantes, pois além de gerar o autoconsumo, os agricultores familiares podiam comercializar seus excedentes, subsidiando o consumo de grupo vulneráveis. Um elemento importante foi a recuperação de preços recebidos pelos agricultores, o que favoreceu o aumento da renda agrícola e da qualidade de vida. A formação de polos de compra pela CONAB passou a ser uma realidade importante no incentivo à produção e consumo, efervescendo o mercado local,

favorecendo a comercialização por parte dos agricultores familiares. Isso foi perceptível, sobretudo, quando entes municipais e/ou estaduais passam a participar do Programa via convênio. Há relatos de que só o anúncio via compra pública das demandas já ajuda a elevar os preços agropecuários, fortalecendo a agricultura familiar (IPEA, 2005).

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vinha contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, normas sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos, favorecendo os beneficiários de escolas, creches, albergues, instituições de caridade, dentre outras (IBIDEM).

Citem-se ainda a integração das ações de segurança alimentar e nutricional inerentes ao Programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais. Além da diversidade regional, também os produtos adquiridos e doados pelo PAA estão isentos dos impostos que incidem sobre a circulação de mercadorias.

Diante dessa avaliação inicial, houve uma série de mudanças no Programa, que favoreceram a maior aplicação de recursos e a diversificação das modalidades no sentido de melhorar a operacionalização do Programa e, sobretudo, atingir os objetivos iniciais, inclusive surgindo novas modalidades de atuação de novos ministérios com financiamento do Programa, como se pode observar, nos resultados do Programa nos cinco primeiros anos, segundo dados oficiais.

#### ➤ *Resultados do PAA nos Primeiros Anos*

As operações de aquisição de produtos da agricultura familiar do PAA, em 2003, foram realizadas basicamente nos meses de novembro e dezembro, com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza, e, a partir de 2004, com recursos do MDS, repassados a CONAB por meio de convênios.

No período de agosto de 2003 a dezembro de 2008, por intermédio do PAA, foram aplicados no país, somente com a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, e considerando-se os recursos aplicados na operacionalização do programa, aproximadamente R\$2,08 bilhões (Tabela 6).



**Tabela 6:** Recursos aplicados pelo PAA de 2003 a 2008

Ano	Recursos aplicados (R\$)	% ocorridas de um ano para o outro %	% do período
<b>2003</b>	143.429.048,29	-	-
<b>2004</b>	168.472.456,34	17,46	-
<b>2005</b>	303.465,560,38	80,13	-
<b>2006</b>	481.495.258,80	58,66	254,85
<b>2007</b>	472.060.330,31	-1,96	-
<b>2008</b>	508.952.372,44	7,82	-
<b>TOTAL</b>	2.077.875.026,56	-	-

**Fonte:** BRASIL, 2009 adaptado Valnier; Ricci, 2013.

Nota-se pela tabela acima que os recursos foram aumentando progressivamente de 2003 a 2008, porém, a maior variação percentual de recursos de um ano para outro, especificamente em 2005 (80,13%) e 2006 (58,66%), foi coincidentemente logo após a primeira avaliação realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, anteriormente citada.

Parte considerável desses recursos mostram o papel importante do MDS na execução financeira do PAA, em busca de atender seus objetivos iniciais; contudo, outro fator importante para o crescimento dos recursos aplicados foi a maior participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, a contar com o orçamento específico para o PAA.

No ano de 2006, o Programa passa a contar com recursos do MDA, somando com recursos do MDS, que continuavam favorecendo um maior aporte financeiro ao PAA, dando-lhe nova dinâmica e operacionalização. Em 2006, foram R\$ 407.774.900,34 aplicados pelo MDS, ou 84,68% dos recursos, e R\$73.720.358,45 aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, ou 15,32% dos recursos aplicados. Em 2007, foram R\$407.864.469,65 aplicados pelo MDS, ou 86,40% dos recursos aplicados e R\$64.195.860,66, ou 13,60% dos recursos aplicados. Em 2008, foram R\$422.697.019,72 ou 83,05% e R\$86.255.352,72 ou 16,95% dos recursos aplicados (BRASIL, 2009).

Percebe-se que os recursos do MDS praticamente permaneceram com o mesmo valor aplicado ao ano, e que, portanto, os recursos do MDA vieram dar um incremento especial ao montante de recursos aplicados ao Programa.

A CONAB (2007) considera que a inserção do MDA, a partir de 2006, foi importante para o Programa que, possibilitou por meio de Termo de Cooperação Técnica disponibilizar recursos próprios e adquiriu um maior poder de decisão nas operações de aquisições com formação do estoque.

O total de recursos disponibilizados pelo MDA foi para a modalidade CPR-Estoque, enquanto o MDS disponibilizou recursos tanto para a CPR Doação como para CPR Estoque. Para MULLER (2007), apesar da participação do MDA no incremento de recursos para o PAA, tal participação tem sido com recursos bem menores em comparação ao do MDS, o que levou os movimentos sociais a questionarem por que esse ministério não esteve desde o início no Programa, já que era o que tinha mais acesso às políticas.

Os recursos cedidos aos agricultores familiares entre 2003 a 2008 foram através de várias modalidades: Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF; Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF; Compra da Agricultura Familiar com Formação de Estoque – CPR Estoque; Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR Doação, e Incentivo à Produção e Consumo de Leite – IPCL (Tabela 7).

**Tabela 7:** Recursos aplicados em cada modalidade do PAA (R\$)

ANO	CAAF	CDAF	CPR ESTOQUE	CPR DOAÇÃO	IPCL
2003	<b>57.200.557,87</b>	6.593.556,46	17.747.092,96	-	61.887.841,00
2004	35.074.022,47	30.548.177,26	<b>41.563.626,61</b>	-	61.286.630,00
2005	-	38.277.210,88	<b>74.514.449,50</b>	-	190.673.900
2006	-	68.524.922,88	49.952.241,46	161.209.661,95	201.808.432,10
2007	-	40.137.566,46	44.696.600,32	208.083.896,89	179.142.266,64
2008	-	44.683.097,12	46.060.288,57	<b>242.545.591,76</b>	<b>175.663.394,99</b>
<b>TOTAL</b>	92.274.580,34	228.764.531,06	140.709.130,35	745.664.319,67	870.462.464,73

Fonte: BRASIL, 2009 adaptado Valnier; Ricci, 2013.

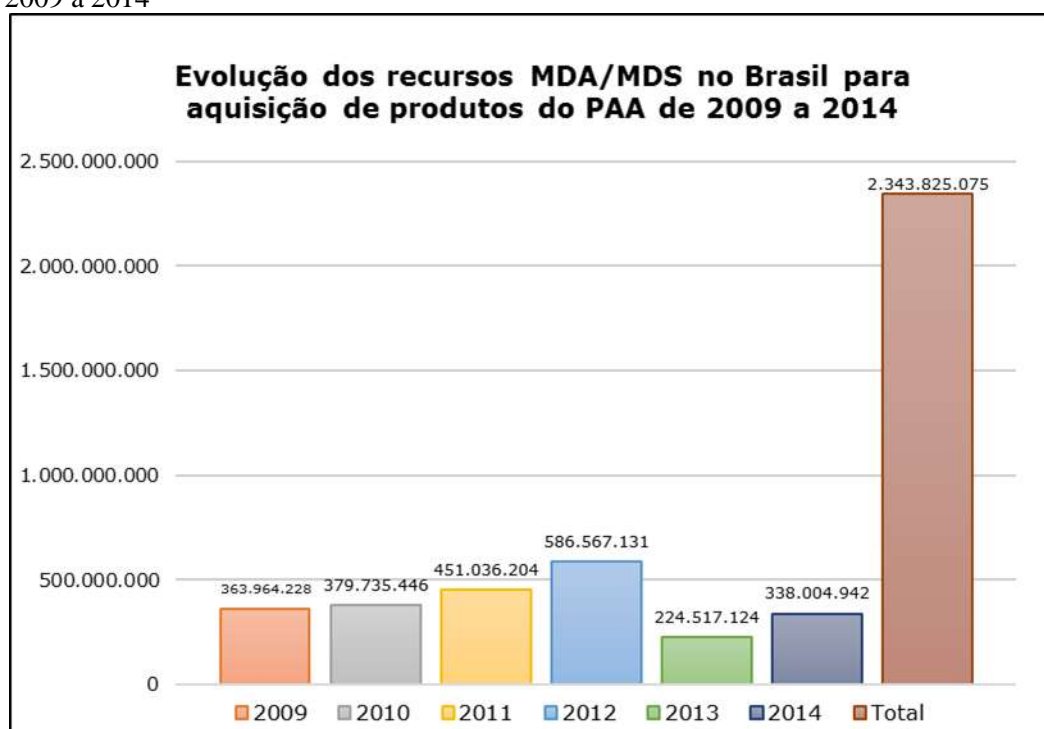
Analisando a tabela, percebe-se que o Incentivo à Produção e Consumo de Leite - IPCL se destaca no período citado com o maior número de recursos aplicados por modalidade, R\$ 870,4 milhões, representando 41,9% do total dos recursos financeiros disponibilizados pelo Programa, que teve atuação específica no Nordeste e Norte de Minas Gerais. Esse incentivo a produção do leite, favoreceu uma ampliação da pecuária leiteira, ocorrendo uma competição de áreas agricultáveis com os plantios e capim.

Na modalidade CPR-Doação, no período de 2006 a 2008, foi disponibilizado um total acima de R\$611,8 milhões, o que corresponde 29,42% de sua totalidade, recursos do MDS. No período de 2003 a 2005, quando as modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque faziam parte de uma mesma modalidade, o montante de recursos alcançou um total de mais de R\$745,6 milhões, 35,88% do total de recursos do PAA.

Já a CPR-Estoque, o total de recursos chegou ao montante de R\$ 140,7 milhões, representando 6,77% somente de 2006 a 2008, não contabilizando o período de 2003 a 2005, quando era uma única modalidade, dificultando a análise pormenorizada.

A aplicação de recursos do MDA, somando forças com os recursos do MDS já existentes, possibilitou uma consolidação do PAA em nível de Brasil, direcionando a novas modalidades de ações, e fortalecendo algumas já existentes. Houve uma evolução dos recursos até 2014 (Gráfico 1); após esse período o Programa começou a ter redução dos financiamentos.

**Gráfico 1:** Evolução dos recursos MDA/MDS no Brasil para aquisição de produtos do PAA de 2009 a 2014



**Fonte:** SUPAF/GECAF, 2015 adaptado de CONAB, 2015.

**Elaboração:** Antonio Marcos Pontes de Moura, 2021.

Em uma análise do gráfico acima, nota-se, de uma forma geral, uma evolução dos recursos do PAA no Brasil entre os anos de 2009 e 2014, fato que também já vinha ocorrendo anteriormente. Essa evolução se deu em parte devido a entrada dos recursos do MDA a partir de 2006, o que foi perceptível. O ápice foi o ano de 2012, com aplicação de R\$586.567.131 entre recursos do MDA e MDS, para aquisição de alimentos pelo Programa, tendo queda significativa no ano seguinte (2013), devido a interrupções judiciais, por denúncias contra o Programa. Superado isto, o ano de 2014 volta a ter aumento dos recursos, porém não mais na mesma evolução de anos anteriores.

O PAA trouxe perspectiva de aumento produtivo dos agricultores familiares, mas, sobretudo, o direcionamento da comercialização desses produtos, basicamente como uma política complementar do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que possibilitou créditos agrícolas para o aumento da produção, mas que não conseguiu resolver a problemática do escoamento dos produtos no mercado. O PAA traz essa direção, considerando que antes, devido às dificuldades que tinha o pequeno agricultor familiar por não ter acesso ao mercado, estes dependiam diretamente do atravessador, perdendo uma maior renda nesse processo. Com a intervenção do Governo pelo PAA como uma política de desenvolvimento rural, muda a situação, considerando que o Programa tem modalidades de compra que garantem a venda do produto e com preços mais justos de mercado, em situação na qual outrora ficavam vulneráveis.

O PAA traz um apoio para o autoconsumo, bem como a garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar a preços de mercado, o que possibilita uma melhor renda para os agricultores, o que pode favorecer o surgimento de pequenos empreendedores no campo, e também uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Foi criado pela CONAB, do Mapa, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que buscou complementar o PRONAF com a perna que faltava, a da comercialização e da aquisição dos produtos produzidos pelos agricultores familiares, circunscritas, porém aos produtos alimentares. [...] a serem melhorados e ampliados em uma política de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, pois mostra uma abertura política pública para um campo tradicionalmente vulnerável agricultura familiar, o da comercialização e da garantia de escoamento de seus produtos e realiza na prática a integração entre a política de segurança alimentar e nutricional e a política agrícola voltada para a agricultura familiar (DELGADO, 2010, p. 45-46).

Portanto, o agricultor familiar pôde contar com uma política complementar, possibilitando-lhe ter a condição do escoamento da sua produção, o que aumentou o incentivo à produção, com as políticas que garantem não só a comercialização dos seus produtos, mas a obtenção de uma maior renda por lhe pagar preços mais justos de mercado.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar ampliou a proporção dos alimentos da agricultura familiar nos alimentos distribuídos, e incentivou as políticas universais e geradoras de emprego e renda, junto aos agricultores e proporcionou que se tornasse uma realidade o processo de autonomia (TAKAGI; BELIK, 2007).

Apesar de todos esses predicativos, o PAA também teve seus problemas de gestão, burocracia, dificuldades de logística, e, em alguns casos, de conhecimento e organizações dos produtores, que em parte é superado com o apoio das associações e cooperativas; entretanto, o

maior problema que se apresentou e que começou a pôr em risco o Programa foi o problema político, a partir de mudanças no cenário nacional. O PAA, por ser política de governo e não de Estado, ficou susceptível. Foi o que ocorreu em anos posteriores com a diminuição constante dos recursos aplicados para a aquisição dos produtos da agricultura familiar.

### **Resultados das Ações da CONAB no Período de 2015 - 2018**

À medida que os anos se passaram, as experiências no PAA foram sendo aperfeiçoadas, buscando corrigir falhas e, sobretudo, modificações, a fim de atender os propósitos do Programa, a exemplo do surgimento de novas modalidades. Nesse contexto, foi fundamental a participação dos agricultores familiares organizados em associações e cooperativas, sendo importante o papel executor da CONAB, como órgão responsável por muitas das ações do PAA. A CONAB trabalha com as Modalidades: Compra Direta; Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoques e Aquisição de Sementes.

Dessa forma, buscou-se dados da sua instituição como fontes fidedignas a nos nortear sobre os resultados e avaliações do PAA, após a consolidação do Programa (2014). Por isso, considerar-se-á a partir de 2015, ano em que começa existir progressivamente queda nos recursos (exceção da Região Nordeste, naquele ano especificamente), o que é agravado com mudanças de governos nos anos posteriores.

#### *➤ Recursos para o PAA de 2015 a 2018*

O total de recursos operacionalizados pela CONAB com o PAA em 2015, provenientes do Acordo de Cooperação Técnica com o MDS/MDA, totalizou R\$287.515.215,73 (após retirados impostos) com aquisições dos produtos, os quais estavam distribuídos nas modalidades anteriormente citadas. Esse montante possibilitou a comercialização de 135.023 toneladas de alimentos produzidos por 38.794 agricultores familiares considerados beneficiários fornecedores, inscritos em cooperativas ou associações que apresentaram 917 projetos (CONAB, 2016).

A concentração da maior parte dos recursos deu-se na seguinte ordem: Região Nordeste, com 32% dos recursos (R\$92.549.198,00); Região Sudeste com 27% dos recursos (R\$77.902.561,00); Região Sul com 19% (R\$54.075.037,00); Norte com 12% (R\$33.399.258,00) e Centro Oeste com 10% dos recursos (R\$29.589.181,00) (IBIDEM).

No ano de 2016, o total de recursos provenientes da SEAD/MDSA repassados à CONAB totalizou um valor menor que o ano anterior, R\$197.576.717,00 (já descontados os impostos). Esses recursos foram distribuídos entre as modalidades: Compra com Doação Simultânea; Aquisição de Sementes; Apoio a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar. Os valores operacionalizados pela CONAB possibilitaram a comercialização de 88.120 toneladas de alimentos produzidos por 29.318 agricultores familiares organizados em cooperativas ou associações, que apresentaram 845 projetos (CONAB, 2017).

A maior parte dos recursos foram destinados para a Região Nordeste com 47% dos recursos (R\$88.470.743,00); Região Sudeste com 21% dos recursos (R\$41.313.390,00); Região Norte com 14% (R\$27.873.958,00); Região Sul com 10% dos recursos (R\$22.730.799,00) e Região Centro Oeste com 8% (R\$17.187.827,00) (IBIDEM).

Percebe-se como a redução dos recursos influencia diretamente no número de toneladas comercializadas de um ano para outro, bem como no número de agricultores familiares atendidos na condição de beneficiários fornecedores e de projetos. Apesar disso, a Região Nordeste se destaca como a que mais recebe recursos, seguida da Região Sudeste nos dois anos aqui citados, com um ligeiro aumento de recursos direcionados à Região Norte. Essas tendências parecem se repetir nos anos subsequentes, como apontaremos.

O montante de recursos provenientes da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS totalizou R\$124.708.502,00 em 2017. Ele foi distribuído entre as modalidades Compra com Doação Simultânea, Aquisição de Sementes; Compra Direta da Agricultura Familiar e Apoio a Formação de Estoque. Os recursos disponibilizados via operacionalização da CONAB possibilitaram a comercialização de 44.407 toneladas de alimentos produzidos por 18.688 agricultores familiares que, organizados em cooperativas ou associações, apresentaram 843 projetos neste ano. Apesar do número de projetos semelhante ao ano anterior, a diminuição dos recursos impactou bastante a produção e o atendimento ao número de agricultores familiares (CONAB, 2018).

Em relação à distribuição desses recursos nas regiões, temos pela ordem: Nordeste – R\$48.870.701,00; Sul – R\$26.705.879,00; Norte – R\$20.628.993; Sudeste – R\$19.644.592,00 e Centro Oeste – R\$8.858.337,00. Se considerarmos Norte e Nordeste, devido a ambas as regiões passarem a ser consideradas prioritárias para recebimento de recursos, segundo o GGPAA, tem-se 56% dos recursos aplicados nessas regiões (IBIDEM).

Nota-se que os recursos vieram diminuindo, num processo de evolução negativa do Programa, o que compromete dados de produção, envolvimento e atendimento ao número de

agricultores familiares. Isso ficou cada vez mais evidente no ano seguinte, quando os recursos caem drasticamente, praticamente pela metade, colocando em risco a viabilidade do Programa.

Em 2018, a CONAB operacionalizou R\$63.330.078,00 de recursos oriundos da SEAD e do MDS. Tais recursos foram distribuídos entre as modalidades Compra com Doação Simultânea, Aquisição de Sementes; Apoio a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar. Com os recursos designados foram comercializadas apenas 23.611 toneladas de alimentos, produzidos por 9.675 agricultores familiares, organizados em cooperativas ou associações, que apresentaram 575 projetos à Companhia. Nota-se o declínio evidente nos números em relação aos anos anteriores (CONAB, 2019).

Mais uma vez, a maior parte dos recursos são destinados à Região Nordeste, acompanhada da Região Norte, que assume o segundo lugar no recebimento desses recursos, na seguinte ordem: Nordeste – R\$27.560.385,00 ou 44% dos recursos; Norte – R\$13.025.289,00 ou 21% dos recursos; Sudeste – R\$10.280.649,00 ou 16%; Sul – R\$7.070.990,00 ou 11% e Centro Oeste – R\$5.392.765,00 ou 8% dos recursos do Programa. Se considerarmos as regiões prioritárias (Nordeste e Norte), ambas abarcam 65% dos recursos do PAA aplicados no ano de 2018 em várias modalidades (IBIDEM).

➤ *Recursos por Modalidades do PAA de 2015 a 2018*

Em relação às modalidades, a de Compra com Doação Simultânea com recursos do MDS (no período em questão) foi a que mais se destacou em todos os anos (Tabela 8), concentrando a maior parte dos valores.

**Tabela 8:** Distribuição dos recursos do PAA por modalidade entre 2015 a 2018

ANO	CDAF	CDS	CPR-ESTOQUE	SEMENTES
2015	R\$11.108.735,50	R\$241.263.315,40	R\$20.799.215,92	R\$14.343.948,91
2016	-	R\$183.992.761,26	R\$9.572.262,79	R\$4.011.694,03
2017	R\$16.619.105,34	R\$98.220.665,84	R\$4.853.184,39	R\$5.015.546,32
2018	-	R\$57.565.743,00	R\$3.498.328,00	R\$2.266.007,00
<b>TOTAL</b>	R\$27.727.840,84	<b>R\$581.042.485,50</b>	R\$38.722.991,10	R\$25.637.196,26

Fonte: SUPAF/GECAF, 2019 (adaptação).

Observando a tabela acima, destaca-se em todos os anos apresentados a Modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS no recebimento dos recursos do PAA via MDS.

Apesar da diminuição progressiva dos recursos de 2015 (R\$241.263.315,40) a 2018 (R\$57.565.743,00), há uma maior concentração dos recursos nesta modalidade em comparação as demais. Isso ocorre devido à concepção da mesma nas características da comercialização de produtos da agricultura familiar, como hortaliças, frutas, doces, biscoitos caseiros, das organizações fornecedoras e entregues às unidades receptoras.

Em 2017, os recursos provenientes do MDS e destinado a CDS totalizou R\$98.229.665,84. A partir desse ano o Grupo Gestor do PAA (GGPAA), para fins de selecionar os agricultores fornecedores adotou uma metodologia por pontuação. Isto passou a ocorrer devido a limitação de recursos pelo Programa. Portanto, os critérios passaram a ser mais acirrados, tanto que nos últimos anos a sistemática de distribuição dos recursos orçamentários/financeiros destinados à execução da modalidade CDS foi reavaliada, principalmente em razão da exigência de maior controle e eficiência do Programa.

A Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF ocorreu em dois anos específicos, em 2015 e 2017, ambos os momentos com recursos do MDS, tendo por objetivo a sustentação de preços. Foi operacionalizado em 2015 um valor acima de 11 milhões de reais na aquisição aos beneficiários fornecedores de 965,9 toneladas de leite em pó integral, e em 2017, essa modalidade opera um valor maior, acima de 16 milhões de reais, quando são comprados produtos específicos dos agricultores familiares, definido pelo GGPAA, ocorrendo naquele ano em duas situações: compra de leite em pó nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Alagoas, e compra de caprino e ovino no estado de Pernambuco.

A modalidade de apoio à formação de estoques pela agricultura familiar – (CPR-Estoque) traz apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos por parte das organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. É a segunda modalidade que mais vem recebendo recursos; só no ano de 2015 foram operacionalizados mais de 20 milhões de reais, destacando-se arroz, leite em pó e a castanha do Brasil como os produtos que alcançaram 60% do valor total.

A CPR-Estoque também sofreu com os cortes de recursos nos anos posteriores, de 2016 a 2018. O valor destinado à modalidade diminuiu de R\$9.572.262,79 para R\$3.498.328,00, respectivamente. Em 2016, o montante informado foi operacionalizado em produtos voltados para a formação de estoque, destacando-se o arroz, 49%, e a castanha do Brasil, 28%.

Desde meados de 2013, esta modalidade é gerida somente com recursos advindos da SEAD. Porém, a partir de 2015, os recursos foram progressivamente reduzidos; em 2017, foram destinados R\$4.853.184,39, com destaque para produtos como o feijão, a castanha-do-Brasil, o mel de abelha e o arroz. Em 2018, com pouco mais de 3 milhões de reais, esta modalidade



direcionou seus recursos a produtos para a Formação de Estoque, destacando-se mel de abelha, leite em pó, castanha, polpa de fruta, farinha de mandioca e arroz como os produtos de maior aquisição.

A Modalidade Aquisição de Sementes surge a partir do Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014, que alterou o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, cujo artigo 17, inciso VI, acrescentou a descrição da modalidade Aquisição de Sementes, definida como: a compra de sementes mudas e materiais propagativos para alimentação humana e animal de beneficiários fornecedores para a doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. A Resolução nº68 de 02 de setembro de 2014, do Grupo Gestor do PAA, regulamentou a modalidade e em 2015 a CONAB começou a operá-la.

No primeiro ano de operacionalização dessa nova modalidade, em 2015, foi destinado um montante de recursos no valor de R\$14.343.948,91, voltados para sementes de milho, feijão, sorgo, arroz e cebola, indo a maior parte desses recursos, nesse primeiro momento, para a Região Nordeste, com mais de 9 milhões de reais.

Em 2016, o total de recursos disponibilizados para essa modalidade foi de R\$4.011.694,03. Como se percebe, houve uma grande redução de recursos para uma modalidade que estava iniciando e precisava se consolidar, além de uma menor adesão por parte dos beneficiários fornecedores à nova modalidade. Iniciam-se mudanças de governo, que vieram frear o desenvolvimento do Programa. De qualquer forma, a modalidade de Aquisição de Sementes adquire sementes de produtos como arroz (30% dos recursos), feijão (8%) e destaque para o milho (62% dos recursos). Do montante dos recursos destinados para a modalidade supracitada, tem-se que 1,1 mil toneladas de sementes foram provenientes da agricultura familiar dos estados de Goiás, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo (sementes entregue ao estado do Piauí); destaque para a Região Sul com 882 toneladas.

No ano de 2017, foi investido um valor superior a R\$ 5 milhões na operacionalização da modalidade Aquisição de Sementes, totalizando um valor superior a 740 toneladas nos estados de Goiás, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Alagoas. Destaque para a Região Sul, que adquiriu 398 toneladas, e destaque para a semente de milho, que absorveu 67% dos recursos.

Em 2018, ocorreu uma redução nos recursos no valor de R\$2.266.007,00, voltados para Aquisição de Sementes. A operacionalização totalizou 630 toneladas de sementes provenientes da agricultura familiar localizada nos estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo,

com destaque para sementes de arroz e milho, com 82% dos recursos (milho – 40%/arroz – 42%/Cebola – 11%/Feijão – 7%).

➤ *Produção pelo PAA – 2015 A 2018*

Mostrou-se, ao longo dos parágrafos anteriores, que houve uma queda nos recursos do PAA, o que atingiu todas as modalidades, também atingindo profundamente o número da produção por parte dos agricultores familiares. Apesar disso, cabe aqui destacar como ocorreu de forma específica cada produção anual (entre 2015 e 2018).

Em 2015, dos 135.023.283 quilos anteriormente mencionados, tem-se que a maior parte dos produtos adquiridos são os hortigranjeiros e frutas, com 59%. Isso também irá ocorrer nos anos subsequentes com pequenas alterações na sua porcentagem. Ainda em 2015, dos produtos comercializados, destaque para a produção de banana, 19,9 milhões; leite, 17,7 milhões; raiz de mandioca, 15, 4 milhões (CONAB, 2016).

Entre as regiões, o Nordeste tem grande relevância, comercializando mais de 32 mil toneladas de produtos com destaque para a modalidade CDS, com 31 mil toneladas (a maior parte dos recursos nesta modalidade), seguida pela Região Sudeste, com 20 mil toneladas. Na modalidade Formação de Estoques, a execução foi de 11,6 mil toneladas, com destaque para a Região Sul, que formalizou oito projetos com 9 mil toneladas de produtos. Na modalidade de Aquisição de Sementes, foi operacionalizada um total de 1,1mil toneladas de sementes, com destaque para a Região Sul, que adquiriu 882 mil quilos. Em resumo, as regiões Sudeste e Nordeste adquiriram praticamente a mesma quantidade de produtos em quilos com recursos do MDS/MDA, mais de 40 mil toneladas cada. Com recursos somente do MDA, o destaque foi para a Região Sul (IBIDEM).

Em 2016, a produção foi de 88.120.176 quilos, como anteriormente mencionado, com grande destaque para a modalidade Compra com Doação Simultânea, com 75.386.418 quilos. Mais uma vez a Região Nordeste tem seu destaque, agora com 36% da quantidade em quilos de produtos com recursos do MDSA E SEAD, ou seja, mais de 32 mil toneladas. Como no ano anterior, entre a diversidade dos produtos existentes, as frutas e os hortigranjeiros foram os mais adquiridos, com 60% de aquisição; entre os produtos, os principais foram: laticínios, mel e processados, seguidos de carne e pescados, os quais obtiveram 30% do valor das aquisições. Entre os produtos adquiridos destacam-se a banana, a raiz de mandioca, o milho e a abóbora (CONAB, 2017).

No ano seguinte (2017), com a contínua redução dos recursos, a aquisição dos produtos apresentou número menor em suas diversas modalidades (CDS, CDAF, CPR-ESTOQUE E Aquisição de Sementes). Foram adquiridas mais de 44 mil toneladas (como mencionado anteriormente) de diversos produtos cultivados, entre os quais as frutas e os hortigranjeiros, que são os produtos que continuaram se destacando (como em anos anteriores) com 57% das aquisições. Laticínios, mel e processados, juntamente com as carnes e pescados, alcançaram 31% do valor das aquisições (CONAB, 2018).

No que se refere às modalidades, tem-se que a maior parte da aquisição dos produtos foram na CDS, com 38.113,62 quilos adquiridos nessa modalidade, como, por exemplo, a banana (8,80%, R\$8,6 milhões), a raiz de mandioca (7,39%, R\$7,2 milhões), a laranja (3,85%) e a alface (3,78%), de um total de 241 tipos de produtos, em que a prioridade foi para os produtos regionais, procurando promover a segurança alimentar e nutricional. Na CPR-Estoque, obteve-se 4.226,79 quilos, com destaque para a Região Centro Oeste, com 2 mil toneladas do produto. Já a quantidade na aquisição da modalidade CDAF, que é uma modalidade que volta a ser executada neste ano específico, foi de 1,3 mil toneladas de produtos, com destaque para a compra de 1 mil toneladas de leite em pó. Na modalidade Aquisição de Sementes foram adquiridas 740 sementes, como já mencionado (IBIDEM).

Ainda em relação à CDS, é importante não só mostrar a grande concentração dos recursos nessa modalidade, mas associar à Região Nordeste, onde teve maior atuação, pois das 16 mil toneladas de produtos da Região Nordeste nesse ano, 15 mil toneladas foram destinadas à Compra com Doação Simultânea. Em seguida o destaque nessa modalidade ocorreu na Região Norte, com 8 mil toneladas. As aproximadamente 16 mil toneladas da Região Nordeste, ou seja, 36% dos produtos, foram adquiridas através dos recursos do MDS e SEAD.

Em 2018, foram operacionalizadas mais de 23 mil toneladas, já anteriormente referido, de diversos produtos cultivados por meio das modalidades CDS (21.676.043), Aquisição de Sementes (630.539) e CPR estoque (1.303.505). Portanto, a maior parte das aquisições dos produtos foram para a Compra com Doação Simultânea. Mais uma vez também a Região Nordeste foi destaque, já que comercializou mais de 9 mil toneladas de produtos, sendo 8 mil só em CDS, seguida pela Região Norte, com 4 mil toneladas (CONAB, 2019)

Entre os produtos em destaque, mais uma vez os hortigranjeiros e frutas aparecem com 63% das aquisições, seguidos dos demais produtos: laticínios, mel e processados – 16%; sementes – 4%; carnes e pescados – 9%; grãos, oleaginosas e castanhas – 8% (IBIDEM).

A Modalidade formação de estoques foi a um pouco mais de 630 toneladas, com destaque para a Região Centro Oeste, com 44 toneladas de produtos. Quanto à modalidade

Aquisição de Sementes, foram operacionalizadas um pouco mais de 3 mil toneladas de sementes, com destaque para a Região Sul, que adquiriu 464 toneladas.

➤ *Beneficiários fornecedores e formalizações de propostas do PAA de 2015 a 2018*

A operação do PAA pela CONAB em 2015, conforme anteriormente citado, atendeu 38.794 beneficiários fornecedores (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e povos e comunidades tradicionais), tendo sido protagonizado, principalmente, por agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Como a maior parte dos recursos foram para a Região Nordeste, para aquisição dos produtos, isso naturalmente influenciaria o maior número de beneficiários fornecedores nessa região, no total de 11.845 beneficiários fornecedores. Destacou-se o estado da Bahia, sendo que a maior parte deles atendidos na modalidade CDS (10.773), e em segundo lugar a Região Sudeste, com 10.284, tendo destaque o estado de São Paulo (CONAB, 2016).

Apesar da diminuição do número dos beneficiários fornecedores em 2016, com 29.318 em todo o país, ainda foi possível formalizar 845 propostas, sendo a maior parte na modalidade CDS (825) e 20 na modalidade Formação de Estoque, com recursos do MDSA e SEAD, respectivamente. A região Nordeste foi a responsável pela maioria das propostas, no total de 403, sendo grande parte dos recursos advindos do MDSA, atendendo, sobretudo, a modalidade CDS (12.973 fornecedores beneficiários). Também destaque para a Bahia. Em segundo lugar estava a Região Sudeste, com 5.560 beneficiários fornecedores e o estado de São Paulo é destaque nessa participação (CONAB, 2017).

Desses beneficiários fornecedores no ano de 2016, destacam-se os agricultores familiares com aproximadamente 80% dos atendimentos pelo Programa. Essa porcentagem chega a ser superior quando acrescentamos os assentados da reforma agrária (IBIDEM).

Em 2017 foram formalizadas 843 propostas de participação em todo o Brasil, sendo 813 da modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS) e 30 da modalidade Formação de Estoque, na ordem, com recursos do MDS e SEAD. Apesar de praticamente manter o número das propostas do ano anterior, não refletiu positivamente no número de beneficiários fornecedores; ao contrário, diminuiu consideravelmente, no total de 18.688 em todo o Brasil.

Em relação às propostas do Programa, a região Nordeste foi a mais atuante de todas com 382 projetos; mais uma vez destaque para o estado da Bahia, seguido de Alagoas. Em segundo lugar, a região Sudeste, com 191 projetos, destaque para São Paulo e Minas Geras; em terceiro,

a região Norte com 123 projetos, e em últimos lugares as regiões Centro Oeste e Sul, com 88 e 59 projetos, respectivamente (CONAB, 2018).

Quanto à participação dos beneficiários fornecedores, também a Região Nordeste vai apresentar maior número que as demais regiões: Nordeste – 7.514; Sul – 3.606; Norte – 3.201; Sudeste – 2.819; Centro Oeste – 1.548. Nota-se, portanto, essa maior participação da Região Nordeste, tendo destaque o estado da Bahia. Deve-se atentar para o crescimento da Região Sul em participação nesta categoria no referido ano, com destaque para o Rio Grande do Sul, principalmente maior adesão à nova modalidade surgida até então: Aquisição de Sementes. No Nordeste, mais uma vez, a maior participação ocorre pela adesão da modalidade Compra com Doação Simultânea, com 6.807 participantes.

Seguindo a mesma tendência devido ao corte de recursos do Programa, anteriormente exposto, em 2018, a formalização de propostas ao Programa diminuiu mais ainda, chegando a 575 propostas de participação em todo território nacional, sendo que 533 projetos da modalidade CDS e 42 projetos da modalidade Formação de Estoques, com recursos advindos do MDS e SEAD, respectivamente. A região Nordeste apresentou 261 projetos, mostrando sua relevância no Programa. Os destaques são a Bahia, com 41 projetos, e Alagoas, com 37 projetos. Em segundo lugar, a região Sudeste com 125 projetos, destaque para São Paulo, com 48, e Minas Gerais, com 46 projetos; em terceiro, a região Norte, com 78 projetos, e por último as regiões Centro Oeste e Sul, com 65 e 46, pela ordem (CONAB, 2019).

O PAA, ao receber propostas para eventual aprovação em projetos, acaba por incentivar as organizações dos trabalhadores em associações e cooperativas, que passam a ser fornecedores do Programa. A prova disso é que das 533 propostas pela CDS no ano em questão, pelo menos 250 delas são consideradas de novas associações/cooperativas, o que equivale a 47%; as demais 283 já haviam participado em anos anteriores (2009-2017).

No que diz respeito ao total de beneficiários fornecedores em si, praticamente o número cai pela metade, apenas 9.675, reflexo dos cortes de recursos antes dito, e abandono de novos governos com a importância social do Programa.

Desses beneficiários por modalidade tem-se: CDS – 8.974; CPR – Estoque – 529; Sementes – 172. Nota-se, mais uma vez, a modalidade Compra com Doação Simultânea sendo a que mais concentra os beneficiários do Programa, e por região, o Nordeste, com 4.049 beneficiários fornecedores, distribuídos em CDS- 3.786; CPR-Estoque – 230; Sementes -33, (nesta destacando-se o estado da Bahia), e surpreendentemente em segundo lugar, a região Norte, com 2.002 beneficiários fornecedores (destaque para o estado do Amazonas), superando regiões como Sudeste e Sul, que em anos anteriores tinham números maiores que a região

referida. Apesar da diminuição de recursos em todo o Programa, modalidades como CDS e CPR-Estoque passaram a ser mais acessadas (CONAB, 2019).

A CONAB concretiza o direito legítimo à alimentação, uma vez que operacionaliza dentro dos seus termos legais a Modalidade do PAA Compra com Doação Simultânea, afirmando e consolidando a sua missão de contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícolas e de abastecimento.

➤ *Unidades Recebedoras no PAA de 2015 a 2018*

O PAA evidenciou tanto sucesso na modalidade CDS porque, ao mesmo tempo que promove os beneficiários fornecedores, também promove os beneficiários recebedores, os quais têm a capilaridade pra fazer os atendimentos aos mais vulneráveis que necessitam de alimentos, favorecendo o Programa quanto a uma política de segurança alimentar e nutricional.

A operacionalização do Programa foi favorecida a partir da publicação da resolução nº72, de 09 de outubro de 2015, do GGPA (as Resoluções nº62, de 24 de outubro de 2013 e nº 69 de 18 de setembro de 2014 do GGPA foram revogadas), que definiu as normas e os procedimentos para a destinação dos alimentos, indicando as instituições e suas características para a participação.

Assim sendo, o PAA, por meio das organizações fornecedoras, entregou no ano de 2015 alimentos a 2.829 unidades recebedoras, que realizaram 10.960.664 atendimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar, sendo-lhes garantido o direito ao consumo saudável dos alimentos oriundos da agricultura familiar (SUPAF/GECAF apud CONAB, 2016) (Tabela 9).

**Tabela 9:** Número de Unidades Recebedoras e de Atendimentos, por Região, em 2015

<b>Região</b>	<b>Nº de atendimentos as Unidades Recebedoras</b>	<b>Nº de atendimentos aos Beneficiários</b>
Norte	486	1.291.313
Nordeste	736	4.254.219
Sudeste	386	3.157.715
Sul	368	1.005.856
Centro-Oeste	853	1.251.561
Total	2.829	10.960.664

**Fonte:** CONAB, 2016-2019 (Adaptação).

Dentre as entidades e organizações receptoras estão as ligadas à assistência social e redes públicas de educação, que juntas somam aproximadamente 78% em participação no Programa. As outras unidades ligadas a serviços de acolhimento, serviços públicos de saúde e equipamento somam um pouco mais que 4%, e outras unidades não identificadas na informação pela fonte citada, com um pouco mais que 17%, mostrando dessa forma a diversidade de unidades participantes, dificultando uma classificação por grupos definidos (CONAB, 2016).

Pelo quadro acima tem-se uma percepção da dimensão do Programa em relação ao seu alcance no combate à fome e à insegurança alimentar, haja vista a quantidade de unidades receptoras participantes por região e, mais que isso, a quantidade de beneficiários consumidores atingidos. A região Centro Oeste foi a que apresentou, nesse ano de 2015, a maior quantidade de unidades receptoras (853), seguida da região Nordeste (736), Norte (486), e Sudeste e Sul, acima de 300 unidades cada uma das regiões. Já quando se analisa a capacidade de distribuição dos alimentos para os beneficiários consumidores, a Região Nordeste (4.254.219) e a Região Sudeste (3.157.715) se destacam em primeiro e segundo lugar entre as regiões, respectivamente. Nesse quesito, a região Centro Oeste, a primeira em quantidade em unidade receptora participante, apenas aparece em 4º lugar entre as regiões no processo de distribuição aos beneficiários consumidores.

Devido à diminuição dos recursos do Programa em 2016, isso acabou por atingir negativamente, em alguns casos, o número de unidades receptoras contempladas, e, conseqüentemente, diminuíram os números de atendimentos aos beneficiários. O PAA, por meio das organizações fornecedoras, entregou alimentos a 2.619 unidades receptoras (Tabela 10), que realizaram 9.306.019 atendimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

**Tabela 10:** Número de Unidades Receptoras e de Atendimentos, por Região, em 2016

<b>Região</b>	<b>Número de Unidades Receptoras</b>	<b>Número de Atendimentos</b>
Norte	510	1.647.204
Nordeste	992	4.535.644
Sudeste	296	1.676.308
Sul	222	708.840
Centro-Oeste	599	738.023
<b>Total</b>	<b>2.619</b>	<b>9.306.019</b>

**Fonte:** CONAB, 2017.

Entre as unidades receptoras existe uma predominância no abastecimento de entidades e organizações de assistência social e redes públicas de educação, que juntas somam, aproximadamente, 79% em participação no Programa. Já as unidades receptoras enquadradas como serviço de acolhimento, serviços públicos de saúde e equipamentos de alimentação e nutrição, juntas, representam aproximadamente 9% em participação. Portanto, estão distribuídas da seguinte forma: Entidades e organizações de assistência social – 40%; Rede Pública de Educação – 39%; Rede socioassistencial (CRAS/CREAS/Centros POP) – 11%; Equipamentos de alimentação e nutrição – 4%; Serviço de acolhimento – 3%; Serviço públicos de saúde – 2%; Entidades beneficentes de saúde (CEBAS) – 1% (CONAB, 2017).

Evidencia-se uma grande participação de unidades receptoras ligadas principalmente a assistência social e redes públicas de educação, como já tinha sido no ano anterior. Todavia, percebe-se a variedade de entidades e organizações envolvidas no Programa, por isso, apesar da diminuição dos recursos, tivemos algumas exceções de regiões (Norte e Nordeste). Houve um aumento, neste ano especificamente, na quantidade de unidades receptoras e de atendimentos envolvidos.

Em números absolutos, no que se refere às unidades receptoras, tem-se as seguintes regiões: 1- Nordeste, com 992 unidades receptoras participantes, portanto, um número superior ao ano anterior, aumentando também o número de atendimentos (4.535.644); tem-se que quase 50% dos beneficiários consumidores do Programa localizam-se nesta região; 2- Centro Oeste, com 599 unidades receptoras participantes, que antes estava em primeiro lugar em participações, aqui cai para a segunda posição, corroborando com a diminuição do número de unidades receptoras em relação ao ano anterior, em que era superior, bem como diminuindo o número de atendidos (738.023), sendo novamente apenas o quarto lugar em atendimentos entre as regiões, mostrando que havia uma dificuldade na distribuição dos alimentos nesta região em específico, apesar de inicialmente apresentar um grande número de adesão de unidades receptoras no Programa.

Dando seguimento à análise: 3- Norte, com 510 unidades receptoras participantes, também uma exceção no crescimento do número de unidades receptoras participantes (assim como o Nordeste), em relação ao ano anterior. Ocupa, no entanto, a terceira colocação entre as regiões com 1.647.204 atendimentos, apesar do aumento também nesse quesito. 4 – Sudeste, com 296 unidades receptoras participantes; também houve uma queda na participação das entidades e organizações, apesar disso se manteve na quarta posição entre as regiões e em segundo lugar no número de atendimentos, no total 1.676.308 beneficiários, mostrando eficiência na distribuição dos alimentos, embora com um número menor de unidades



participantes. 5 – Sul, com 222 unidades receptoras participantes, beneficiando apenas 708.840, havendo uma redução conjunta nos dois quesitos, ficando apenas na 5ª colocação entre as regiões analisadas.

Alguns pontos importantes a se destacar nessa análise dizem respeito ao crescimento do número de participação de unidades receptoras, bem como do número de atendimentos nas regiões Norte e Nordeste, especificamente, quando nas demais regiões havia uma significativa redução. Deduz-se que isto deve-se ao Programa, a partir desse ano, passar a priorizar as regiões citadas, havendo, portanto, uma maior redução de recursos nas demais regiões.

Seguindo a tendência de queda nos números, o ano de 2017 não foi diferente (Tabela 11). Por meio das organizações fornecedoras, o PAA entregou alimentos a 1.092 unidades receptoras, que realizaram 6.186.098 atendimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, em busca de, não obstante a redução em números absolutos, garantir aos atendidos um consumo saudável oriundo da agricultura familiar.

**Tabela 11:** Número de Unidades Receptoras e de Atendimentos, por Região, em 2017

<b>Região</b>	<b>Número de Unidades Receptoras</b>	<b>Número de Atendimentos</b>
Norte	103	837.506
Nordeste	483	2.889.690
Sudeste	214	900.828
Sul	191	972.009
Centro Oeste	101	586.065
Total	1.092	6.186.098

**Fonte:** CONAB, 2018.

O maior quantitativo em doações foi para as entidades e organizações de assistência social e para a rede socioassistencial, que juntas somam 71% em participações. Nesse ano, a rede pública de educação cai para a terceira posição e, junto com serviços públicos de saúde e equipamentos de alimentação e nutrição, representam 29% em recebimento de doações, distribuídos da seguinte forma: Entidades e organizações de assistência social – 31%; Rede socioassistencial – 40%; Rede pública de educação – 22%; Equipamento de Alimentação e nutrição – 5%; e Serviços públicos de saúde – 2% (CONAB, 2018).

Em 2018, em completo desajuste, o PAA sofre impacto negativo, diminuindo drasticamente seu alcance devido a problemas de cunho político. Atendendo apenas 656 unidades receptoras referentes à modalidade CDS, buscou-se atender as pessoas em situação

de insegurança alimentar e aos usuários dos serviços de rede socioassistencial de uma forma geral (CONAB, 2018).

Esse contexto político que envolveu o Programa, reduzindo as unidades receptoras, acabou por impactar as regiões, o que é comprovado pela diminuição de participações em todas elas, sem exceção, quando compararmos aos dados do ano anterior. Consequentemente, também afetou de forma nefasta o número de atendimentos. De qualquer forma, houve nova configuração na participação das regiões, a saber: 1 – Região Nordeste, ainda permanece em primeira colocação entre as regiões no que se refere ao número de unidades receptoras participantes (483), bem como no número de atendimentos (2.889.690), apesar da considerável queda nos números. 2 – A região Sudeste também reduz número de participações e atendimentos, contudo, ocupa a 2ª colocação entre as regiões em participações de unidades receptoras (214) e terceira em atendimento (900.828); houve, pois, alterações nas colocações em comparação ao ano anterior, com uma leve tendência a aumento de participação de unidades receptoras quando comparado a outras regiões, e contraditoriamente, uma tendência a redução no número de atendimentos, quando se relaciona às demais regiões, o que nos leva a entender que parte da análise dessa subida de posição quanto às unidades receptoras, mas advém da redução forte das demais regiões.

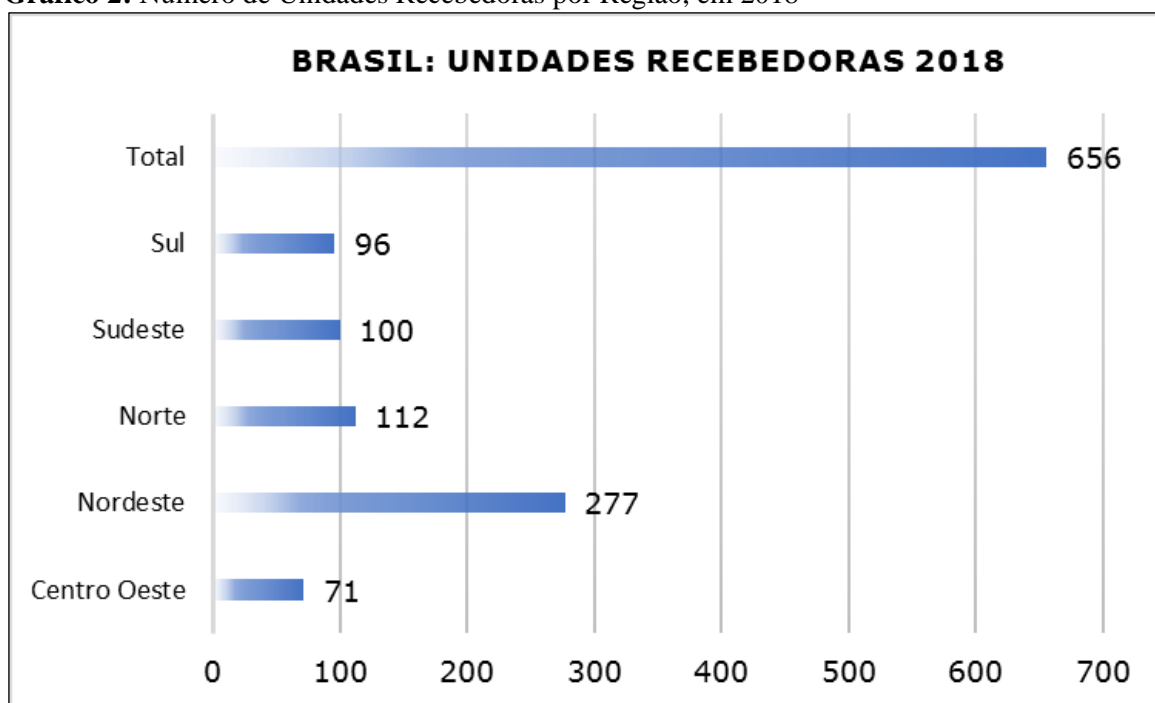
Dando prosseguimento à análise: 3- A região Sul apresenta algumas curiosidades na análise, haja vista, em ano anterior, estar na última colocação entre as regiões nos dois quesitos; neste, apesar da redução no número de unidades receptoras participantes (191), como foi tendência geral, contraditoriamente aumentou o número de atendimentos (972.009), sendo a única exceção nesse quesito entre as regiões. Isto fez com que melhorasse sua posição, ficando em terceira colocação em participações e segundo lugar em atendimentos, quando comparada às demais regiões no ano em questão. 4 – Na região Norte há uma redução tanto no número de unidades receptoras (103), como também no número de atendimentos (837.506), deixando-a apenas na quarta colocação entre as regiões analisadas. 5 – A região Centro Oeste é uma das que mais apresentou alterações ao longo dessa análise do período do Programa, uma vez que já foi primeira colocação e segunda colocação nos anos de 2015 e 2016, respectivamente, na participação de unidades receptoras e agora passa a ocupar a última colocação entre as regiões, e reflete a mesma posição no número de atendimentos, apesar de que nesse quesito sempre apresentou dificuldades de distribuição dos alimentos.

Uma observação a se fazer refere-se à Região Nordeste, que sempre aparece em destaque ano após ano, apesar dos impactos negativos sofridos pelo PAA, mostrando que houve uma grande identidade nesta região junto ao Programa, que acabou por envolver tanto as

unidades fornecedoras quanto as unidades receptoras dentro do Programa. Essa dinâmica das entidades e associações envolvidas possibilita um atendimento significativo a unidades consumidoras, quando comparamos a outras regiões. A região Nordeste representa o atendimento de 48% dos beneficiários consumidores no ano de 2017. Considerando as regiões Nordeste e Norte como prioritárias, considere-se ainda que, do total de atendimentos, 60% das Unidades Receptoras estão localizadas nestas regiões.

No ano de 2018 houve uma redução mais drástica dos recursos, consequentemente atingiu as unidades fornecedoras, refletindo de forma esdrúxula no número de unidades receptoras (Gráfico 2), atingindo apenas 656 delas, quando consideramos o somatório dos dados de todas as regiões. Dessa forma, praticamente põem-se em “xeque” a permanência do Programa. Parte disso deve-se, talvez e principalmente, à mudança no cenário político, que não priorizou tais políticas públicas, inclusive extinguindo o MDA, que era importante parceiro do Programa na liberação de recursos e operacionalização de modalidades do PAA. Tal cenário naturalmente atinge o cerne dessa política quanto a promover a segurança alimentar.

**Gráfico 2:** Número de Unidades Receptoras por Região, em 2018



**Fonte:** CONAB, 2019.

**Elaboração:** Antonio Marcos Pontes de Moura, 2021.

Entre as unidades receptoras a distribuição no atendimento ocorreu da seguinte forma: Serviço de Acolhimento – 1%; Serviços Públicos de Saúde – 2%; Equipamento de Alimentação e Nutrição – 7%; Rede Pública de Educação – 25%; Entidades e organizações de assistência

social – 31%; Rede Socioassistencial – 34%. Mais uma vez a rede pública de educação passa à terceira colocação em participação, e destaque-se as relacionadas à assistência social (entidades e organizações de assistência social e rede socioassistencial), que representam 65% entre as que receberam maior quantitativo em doações, e as demais, 35% em recebimento de doações (CONAB, 2019).

Como afirmado anteriormente, os cortes nos recursos acabaram por comprometer o Programa. Há redução no número de participação das unidades receptoras em todas as regiões, com exceção da região Norte. Entretanto, a análise é prejudicada, na medida em que a CONAB não apresentou de forma oficial, em sua análise anual do Programa, os dados referentes ao número de atendimentos, não se sabe se por interesse político na não divulgação, apresentando apenas as porcentagens e não apresentando os números absolutos dos atendimentos.

Apesar desse momento conturbado, a política do PAA, ao mesmo tempo que trouxe um viés de combate à insegurança alimentar com políticas de segurança alimentar e nutricional, ainda favoreceu a política agrícola, trazendo mudança significativa para a agricultura familiar, possibilitando o comércio dos seus produtos a preços mais condizentes ao de mercado, gerando maior renda e possibilitando o seu fortalecimento.

#### ➤ *Renda Média dos Agricultores no PAA de 2015 a 2018*

Os acordos de cooperação com o SEAD e MDSA, ao longo dos anos, vinha cumprindo a primeira finalidade estabelecida no inciso I, artigo 2º do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, assim definida: “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e a geração de renda.”.

Em 2015, a renda média dos 38.794 beneficiários fornecedores foi de R\$7.411,33 o que equivale a um aumento de 375%, quando comparado à renda média no ano de 2003, que era o valor de R\$1.972,41 (CONAB, 2016).

Pela comparação acima, percebe-se que o programa paulatinamente foi gerando renda aos beneficiários fornecedores, o que possibilitou o aumento do seu poder de compra e o seu empoderamento para investir nas melhorias de sua produção e necessidades da família.

Em 2016, a renda média dos 29.318 beneficiários fornecedores foi de R\$6.739,09, o que equivale a um aumento de 341% quando comparado da renda média no ano de 2003. Em detalhe, a renda média por região ficou assim: Sudeste – R\$7.430,47; Sul – R\$7.191,02; Nordeste – R\$6.747,83; Norte – R\$6.084,69; Centro Oeste – R\$5.916,64 (CONAB, 2017).

Embora tenha havido um aumento significativo da renda média do Programa junto aos beneficiários fornecedores quando comparado ao início do PAA, percebe-se uma tendência de queda nesta renda a partir de 2016, em parte fruto das mudanças de governo, que começaram a frear a política. Destaque para as regiões Sudeste e Sul, por terem um preço de mercado mais vantajoso quando comparado a outras regiões.

A renda média familiar dos beneficiários fornecedores em 2017, por região, diminuiu em todas as regiões, com exceção da região Sul, como se constata: Sudeste –R\$ 6.968,64; Sul – R\$7.405,96; Nordeste –R\$ 6.503,95; Norte – R\$6.444,55; Centro Oeste – R\$5.772,44. O fato é que diminuiu um pouco a renda média neste ano (R\$6.673,19), quando considerados os seus 18.688 beneficiários fornecedores, obtendo-se um percentual de aumento menor que o ano anterior, quando comparamos ambos os períodos à renda média de 2003, quando iniciou-se o Programa (CONAB, 2018).

A maior renda média na região Sul acontece devido à adesão as modalidades aquisição de sementes, bem como formação de estoques, possibilitada devido a estrutura dos agricultores familiares dessa região, possibilitando agregação de valor no produto.

Em 2018, a renda média manteve-se em R\$6.673,19. Mais uma vez a Região Sul apresentou a maior renda média, inclusive a inserção da modalidade aquisição de sementes, com o teto máximo individual de R\$15.000,00, enquanto nas outras modalidades o teto máximo é de R\$8.000,00. A renda média por regiões ficou da seguinte maneira: Sudeste – R\$5.998,04; Sul – R\$7.304,74; Nordeste – R\$6.806,71; Norte – R\$6.506,14; Centro Oeste – R\$5.724,00 (CONAB, 2019).

É importante chamar a atenção para a região Nordeste, nesta análise da renda, pois apesar de, no período, ser a região que mais recebeu recursos do PAA, e por conseguinte a que mais envolveu a participação de beneficiários fornecedores, contraditoriamente, não apresenta a maior renda média entre as regiões (distribuição desigual), ficando apenas em terceira colocação. O que causa tal situação é a realidade de mercado dessa região, que tem preços mais depreciáveis quando comparados, principalmente, às regiões Sudeste e Sul, além da falta de infraestrutura de algumas associações e até cooperativas envolvidas no Programa, resultando no preço final do produto. O PAA foi importante para a região Nordeste, não somente pelo envolvimento de muitas categorias no campo, mas também porque, mesmo com todas as dificuldades encontradas, a renda média melhorou com o Programa, diferenciando-se do período em que dependiam dos atravessadores para escoarem suas mercadorias, quando a sua rentabilidade era inferior.

➤ *Renda e Autonomia da Agricultura Familiar no PAA*

O PAA surgiu como uma alternativa de comercialização dos produtos agrícolas aos pequenos produtores rurais, já que a comercialização era a principal dificuldade destes produtores.

O PAA trouxe aumento da renda do agricultor familiar, possibilitando a sua inclusão produtiva e melhoramento do rendimento com modalidades específicas, solucionando a dificuldade anterior de escoamento da produção.

Porém, Mattei (2006) é cauteloso ao avaliar o PAA, entendendo que mesmo tendo uma política de comercialização que livra o agricultor familiar do atravessador, existe instabilidade, caso houvesse uma interrupção do programa e os agricultores não se tornasse suficientemente estruturados.

Dessa forma, concorda-se com o autor em questão, na medida em que, de certa forma, aconteceu isso no PAA, ou seja, garantiu uma melhor renda ao agricultor familiar, não ficando só na dependência do atravessador; porém, as instabilidades políticas do Programa têm, nos últimos anos, fragilizado os produtores, colocando em debate essa suposta autonomia.

Apesar desses valores terem aumentado desde a criação do programa até hoje, a limitação do valor da compra em até R\$8.000,00 inviabiliza uma maior absorção da produção da agricultura familiar, que buscará outros meios para escoar seus produtos, em alguns casos até voltando a recorrer aos atravessadores, o que seria considerado um retrocesso na proposta inicial do Programa.

A Compra com Doação Simultânea foi a modalidade que teve destaque, e é a que praticamente segurou o Programa mesmo nos momentos de crise. Até pelo seu caráter duplo de garantir renda ao agricultor familiar na mesma medida em que distribuía seus produtos às pessoas em situação de insegurança alimentar, o que evitava estocagem, detendo assim críticas como as do passado sobre produtos se estragando em armazéns.

Portanto, o PAA criava condições para a comercialização dos produtos dos agricultores familiares, garantindo preços mais justos de mercado, sendo, portanto, necessária a manutenção do Programa não somente como política de segurança alimentar e nutricional, mas também como política agrícola de geração de renda para o fortalecimento dos agricultores familiares, que cumprem papel social importante na produção de alimentos, os quais atendem diversos grupos em insegurança alimentar.

Segundo a CONAB (2010), o PAA, por intermédio da compra dos produtos da agricultura familiar, consegue atingir outros objetivos, tais como: ocupação do espaço rural;

distribuição de renda; combate à fome (formação de estoques de segurança e canalizados prioritariamente para situações de insegurança alimentar); cultura alimentar regional e preservação ambiental que tem a sua importância.

Para isso, é importante a permanência do Programa e sua consolidação, retomando os recursos necessários para sua ampliação, em busca de fixar o homem no campo, evitando migrações para a cidade, gerando uma inclusão produtiva da agricultura familiar por meio do aumento da renda, em busca de uma maior autonomia e, conseqüentemente, a diminuição da fome pelo aumento da produção de alimentos básicos e, sobretudo, da sua distribuição, que é garantida a partir de modalidades específicas do Programa.

Analisar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA sob a perspectiva do desenvolvimento territorial é necessário, por se entender que é no território que se dá o lócus das relações sociais em busca da autonomia de um grupo social. Importante entender a integração da agricultura familiar no processo de produção e comercialização dos seus produtos; mais que isso, mostrar a relevância social do Programa na geração e distribuição de renda.

Portanto, ressalta-se a importância do debate quanto ao Programa gerar a autonomia para a agricultura familiar, sendo necessária a análise a partir da realidade de atuação do Programa. Então, buscou-se avaliar a atuação do Programa em Alagoas, de forma a analisar as falhas do PAA, sem desconsiderar seus possíveis benefícios para o fortalecimento da agricultura familiar.

## **2.3 Agricultura Familiar e o PAA em Alagoas**

### **2.3.1 Agricultura Familiar em Alagoas**

A agricultura familiar no Brasil sempre teve papel importante no processo de produção de alimentos. Entretanto, apesar de um termo/nomenclatura mais recente, já que antes eram chamados de pequenos produtores rurais/camponeses, trabalhadores rurais, dentre outros, o atual conceito direciona para uma pequena agricultura com caráter não somente de autoconsumo, mas também comercial. Ou seja, uma agricultura voltada para o mercado, mostrando não somente o papel social da produção de alimentos, o que já era de praxe, bem como uma característica mercantil, em um processo de inclusão produtiva.

Todo processo de construção tem a ver, muitas vezes, não somente com conceitos em si mesmos, mas com as ideologias incorporadas, assim como com os interesses políticos inseridos.

Apesar disso, importante ressaltar que as iniciativas de formular políticas públicas voltadas para esse segmento não são descartáveis no processo de busca de inclusão social e econômica, como medidas de ações conjunturais, embora não resolvam as estruturais.

De forma geral, o conceito de agricultura familiar está relacionado à administração da propriedade rural, trabalho e produção pertencente à família (INCRA/FAO, 2000). Essa visão da agricultura familiar é corroborada a partir da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, no governo do Presidente Lula, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e define formalmente o conceito de agricultor familiar e empreendedor familiar rural, redefinindo os requisitos e ampliando seu alcance (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

Pela Lei citada anteriormente no seu Art 3º o agricultor familiar e empreendedor familiar rural é todo aquele que pratica atividade no meio rural que atenda os seguintes requisitos: I- Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. E em sua segunda estrofe, amplia o entendimento de agricultor familiar, considerando também beneficiários desta Lei: I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II – aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupam até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III, IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V – povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previsto no caput do Art 3º; VI – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos do caput do Art 3º.

No contexto acadêmico, a característica do entendimento da agricultura familiar quanto voltada à comercialização dos seus produtos, em que pese a nomenclatura diferente, já era apresentada por Chayanov em sua obra, quando se refere à unidade econômica campesina, considerando-a uma produção excedente voltada para a comercialização e não apenas para autoconsumo (CHAYANOV, 1981).



Seguindo a tese de que o campesinato persiste, percebe-se que Chayanov (1981) fala de uma economia campesina, ou seja, o campesinato produz para consumo e também para troca. Contudo, diferentemente da produção capitalista, não visa ao lucro, e sim que a troca da mercadoria por dinheiro (renda) possibilite a aquisição de outras, as quais não produzem, mas precisam delas. O ganho final é mercadoria e não lucro, sua finalidade são outras necessidades.

Apesar de pensamentos opostos ao autor acima citado quanto à permanência do campesinato, Kautsky também aponta a necessidade do camponês de expor seus produtos ao mercado. Em sua análise, demonstra que a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, e relata como o camponês vai cada vez mais necessitando de dinheiro e dessa forma produzindo para o mercado, entrando assim em um ciclo vicioso de produção e consumo de bens materiais.

Quanto mais a produção agrícola se transformava em produção de mercadorias, tanto menos lhe era possível, manter-se na fase primitiva da venda direta do produtor aos consumidores. Quanto maiores eram as distâncias e a duração dos mercados para os quais o camponês produzia e mais lhe era impossível vender diretamente aos consumidores, tanto mais tinha necessidade de um intermediário (KAUTSKY, 1980, p.14).

Percebe-se que o mercado vai impondo as suas próprias regras e o camponês vai ficando refém do processo, porque perde a dimensão do próprio mercado em relação a circulação de sua mercadoria, todavia ficando à mercê do que denominamos de atravessadores para que sua mercadoria tenha mercado. Mas, nesse momento, sua renda é apropriada pelos mesmos, atrofiando a condição campesina de se reproduzir.

Esse ciclo vicioso impôs ao camponês, em sua unidade campesina, buscar a autoexploração de seu trabalho familiar para produzir para o mercado a quantidade que lhe garanta uma renda para atender suas necessidades. Devido a isso, a necessidade de dinheiro fica evidente.

Mas quanto mais o lavrador caiu sob a dependência do mercado, quanto mais tinha necessidade de dinheiro, quanto maior era por conseguinte o excesso de gêneros que devia colher e vender, tanto mais tinha necessidade de terra, proporcionalmente ao tamanho de sua família, e, permanecendo idênticos as condições de produção para cobrir as suas despesas (IBIDEM, p.14).

Essa dimensão da produção de consumo para produção de excedentes muda o contexto do camponês, que passa a depender das exigências do mercado, entrando numa dependência para aumentar a sua produtividade, recorrendo a ferramentas da indústria, ao arrendamento de

terras e até a agiotas. Atualmente, nesse aspecto da produtividade, a modernização chega ao campo e aos poucos vai inserindo o camponês nessa lógica, da mecanização, do crédito, da produção e comercialização, num mercado cada vez mais monopolista. Neste momento, cabe refletir sobre o papel das políticas públicas e do estado na intervenção a favor dos camponeses.

Sem adentrar no debate conceitual de camponês/agricultor familiar, esforça-se aqui em demonstrar tratar-se do mesmo grupo social, no intuito de avançar no entendimento da posição dessa categoria social em um mundo rural cada vez mais influenciado pelo desenvolvimento do capitalismo no campo. Isso ocorreu no Brasil principalmente na década de 1990, além de ganhar um cunho político/econômico em que se verificou o papel dos até então chamados pequenos produtores rurais no processo de integração comercial e econômica no Mercosul.

Portanto, o próprio movimento sindical rural necessitou unificar uma categoria para atender as novas realidades, dando homogeneização aos chamados pequenos proprietários rurais, aos assentados, aos arrendatários e aos agricultores integrados às agroindústrias, por meio da adoção do termo agricultura familiar, criando assim uma nova identidade. Diante dessa legitimação do termo de agricultor familiar, ficaram obsoletos os termos até então utilizados, como trabalhador rural ou pequenos proprietários.

A discussão do contexto agrário brasileiro ganha nova conotação, passando a ser analisada pelo critério da utilização da força de trabalho contratada, ou pela da unidade familiar, trazendo uma dicotomia dos estabelecimentos quanto a ser empresarias ou familiares, deixando pra trás a antiga polarização entre pequenos e grandes ou entre minifúndios e latifúndios. Essa nova diretriz favoreceu que pesquisas ligadas à FAO/INCRA estabelecessem um modelo de desenvolvimento sustentável, sugerindo dois modelos: um patronal e outro familiar. O modelo patronal caracteriza-se pela separação entre gestão e trabalho, especialização produtiva, padronização agrícola, trabalho assalariado em contradição ao modelo familiar, unificando trabalho e gestão, diversificação produtiva e conservação dos recursos, utilização esporádica do trabalho assalariado (FAO/INCRA, 2000).

Abramovay (1992) é quem melhor traz uma caracterização da agricultura familiar, fundamentando-a cientificamente, sem desconsiderar o papel político do Estado na sua reafirmação, materializado em políticas públicas. Para o autor, a explicação para a persistência do campesinato ou da agricultura familiar, nas teorias até então trazidas por autores, era definida por questões epistemológicas; para aquele autor seria um equívoco buscar explicação dessas categorias a partir da inserção na sociedade na lógica do capital.

O autor, portanto, aponta a terminologia da agricultura familiar mais apropriada ao modelo atual de se entender o capital cada vez mais inserido no campo, pressionando essa

categoria na busca por adaptação na tentativa de se reproduzir. Na visão desse autor, os agricultores familiares podem ser vistos como integrados ao mercado, com potencial incorporado de avanços técnicos e de atender as políticas governamentais; em outras palavras, estão inseridos no próprio processo capitalista. Sendo assim, o autor afirma estar a agricultura familiar mais capacitada a assumir o papel do abastecimento alimentar nas sociedades desenvolvidas (ABRAMOVAY, 1992).

Dessa forma, a compreensão que se mostra coerente quanto ao modo de reprodução dessa categoria está direcionada tanto para a intervenção do Estado quanto para as políticas de fortalecimento, entendendo a sua importância em cumprir o papel estratégico da segurança alimentar. Na sua obra, o autor ressalta caracterizar a agricultura familiar no cumprimento de quesitos como fornecer alimentos baratos e de boa qualidade para a sociedade e reproduzir-se de forma autônoma. Antes ele desconsiderava os elementos endógenos no processo de reprodução; posteriormente, em outras obras, reconheceu essa importância.

Atualmente, o termo agricultura familiar vem ganhando mais força no contexto social, científico e de políticas públicas, a partir do entendimento do novo mundo rural, em um processo de desenvolvimento do capitalismo no campo e a inserção dessa categoria social. A nova dinâmica destaca pensar a agricultura familiar a partir de aspectos que atendam a realidade atual. Segundo esse pensamento, autores demonstram a diversidade das atividades econômicas do agricultor familiar no processo de permanência no campo, a partir da pluriatividade.

[...] a opção pela análise da pluriatividade a partir do ambiente familiar, focalizando aspectos como a organização do processo produtivo, as formas de uso e alocação da força de trabalho familiar, o investimento e o destino das rendas e as relações de gênero, representa um esforço para demonstrar que, embora a forma familiar seja afetada e de certo modo condicionada pelo mercado e pela dinâmica capitalista de produção, ela tem revelado capacidade de se adaptar e estabelecer estratégias que vêm garantindo sua reprodução social [...] (SCHNEIDER, 2009, p.32).

Dessa forma, a pluriatividade traz novo aspecto para a agricultura familiar, no processo de buscar a reprodução social e econômica dos seus membros. Assim, é uma realidade cada vez mais atual a funcionalidade do campo no processo de se incorporar atividades não-agrícolas em complementação àquelas conhecidas como agrícolas, em busca de complementação de renda, garantindo estratégias de permanência no campo.

Todo contexto que antecedeu essa discussão advém do processo de luta e organização do campo por parte dos movimentos sociais, que a princípio reivindicavam a reforma agrária, e que foram ampliando suas demandas à medida que foram conquistando a terra. A pressão

social condicionou o governo federal da época presidente FHC (década de 1990) a criar políticas voltados para o campo, daí o surgimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Dentre suas políticas públicas fomentadas estão a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, entre outras políticas, tais como assentamentos, educação no campo, assistência técnica. Portanto, programas como o PRONAF fortalecem e legitimam a categoria social agricultor familiar, bem como a função do Estado na intervenção de políticas públicas, justamente superando a década anterior, quando a categoria dos chamados pequenos produtores rurais foi excluída de ações institucionais e de acesso ao crédito.

A importância da agricultura familiar na produção de alimentos para o país, bem como na geração de emprego e distribuição de renda, possibilita o desenvolvimento dos locais, porque tem-se uma agricultura produtiva e inclusiva; além de atender o papel social, econômico, ambiental, reforça a segurança alimentar e ainda fixa o homem no campo, evitando o êxodo rural. Daí a necessidade de fortalecer tais políticas voltadas para a agricultura familiar, bem como buscar implantar novas políticas públicas que visem reforçar ou complementar tais políticas em prol de promover essa agricultura que cumpre papel relevante na sociedade.

Dentre essas políticas voltadas a atender a agricultura familiar e povos do campo, nos governos posteriores foram surgindo novas políticas públicas, a exemplo do PAA. Enquanto a política de crédito do PRONAF favorecia a maior produção, mas esbarrava no processo de escoamento dessa produção, o PAA vem justamente resolver em parte esse problema, garantindo a comercialização pela compra governamental para atender a agricultura familiar.

Em análise do Censo Agropecuário de 2006, busca-se apontar o perfil da agricultura familiar no Brasil/Nordeste e Alagoas, como ponto de referência para análise a partir de dados oficiais que nos propiciem um diagnóstico necessário.

Percebeu-se que, como de praxe, a estrutura agrária brasileira continua concentrada. Tem-se 4.366.267 estabelecimentos da agricultura familiar, equivalentes a 84,3% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, no entanto, a área ocupada é de 80,1 milhões de hectares, ou seja, apenas 24% do total. Entre as regiões que apresentam maior número de estabelecimentos da agricultura familiar, destaca-se a Região Nordeste com 50% do total. Apesar de ocupar o menor número de áreas produtivas, a produção familiar apresenta-se como principal fornecedora de alimentos ao mercado interno, o que reforça sua importância para a política de segurança alimentar no país. Entre as culturas produzidas destacam-se a mandioca, com 87% da produção nacional; o feijão, com 70%; o milho, com 46%; o café, com 38%; o

arroz, com 34%; o leite, com 58%. Em relação à pecuária, tem-se 59% dos suínos e 30% dos bovinos (BRASIL, 2012).

Nota-se claramente pelos dados aqui confirmados quão dinâmica e importante é a agricultura familiar para o Brasil, demonstrando um papel social e econômico relevante, favorecendo acima de tudo a produção de alimentos voltados para a cultura culinária da nação, sendo ainda fundamental para promoção da segurança alimentar.

Dessa forma, compreende-se que o Estado tem a responsabilidade de zelar por essa classe produtiva, mas muitas vezes excluída de condições, cabendo ao governo fomentar políticas públicas que favoreçam a produção e comercialização para o fortalecimento da agricultura familiar, que reconhecidamente ocupa papel estratégico para a segurança alimentar.

A partir desse pressuposto, algumas políticas foram criadas e realizadas, voltadas para o campo, pensando no processo de desenvolvimento rural. Entre essas políticas destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Demonstra-se assim a importância da agricultura familiar no que diz respeito à produção de alimentos, cumprindo papel social relevante, contribuindo para o combate à fome, em busca de garantir a segurança alimentar da sociedade. Essa relação com a segurança alimentar vai além da produção em si; caracteriza-se por distribuir renda e gerar empregos, o que possibilita as condições de acesso ao alimento saudável.

Entende-se que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar no que se refere a acesso a pouca terra, crédito e inovações tecnológicas, ainda assim é o setor da agricultura responsável pela alimentação dos brasileiros. E o que ainda se tem atualmente são dados que demonstram a miserabilidade e a fome, o que se origina no fato de, historicamente, não se dar a devida relevância que esta categoria deveria ter. Caracteriza-se por suas funções essenciais do ponto de vista social, econômico, ambiental, além da contribuição à segurança alimentar, demonstrando que o desenvolvimento rural passa necessariamente pelo seu fortalecimento.

A prioridade dada à grande propriedade ocorre desde o período colonial, perpassando todo contexto histórico na formação econômica e territorial do Brasil, sendo bem característico na região Nordeste, com a presença de inúmeros latifúndios, resultando em concentração de poder social, econômico e político. Fala-se da luta contra o latifúndio, contudo, com a presença do capital no campo, com todas as suas contradições, com a agroindústria e mais recentemente com o agronegócio, a partir de inovações tecnológicas e ampliação de mercados internacionais, cada vez mais a agricultura familiar é colocada de lado a favor de uma agricultura exportadora.

Esse embate agricultura familiar x agronegócio reescreve um novo capítulo para se compreender as dinâmicas, contradições e disputas no meio rural.

O estado de Alagoas apresenta-se no ciclo produtivo do agronegócio com seu setor sucroalcooleiro, que, ao longo das décadas, vem se modernizando, ao tempo em que gera menos emprego, amplia as terras, sufocando assim a agricultura familiar e demais povos do campo. Diante da importância de se preservar a agricultura como produtora de alimentos e do fortalecimento da agricultura familiar é que políticas como o PAA fazem toda a diferença no processo de fixação do homem no campo, na inclusão produtiva e na busca pela autonomia.

Demonstrou-se anteriormente que Alagoas possui uma grande concentração de terras. Tomando por base o índice de Gini, tem-se em 2006 o valor de 0,871, mostrando uma evolução quando se usa como referência censos anteriores, o que por si só seria motivo de uma intervenção pública. Como a realização de uma reforma agrária estrutural se torna difícil com a presença do agronegócio da cana, apesar das lutas dos movimentos sociais no estado, criam-se políticas alternativas para o campo.

A agricultura familiar em Alagoas é responsável por 90,6% dos estabelecimentos, apesar de eles ocuparem uma área bem inferior, se comparado à agricultura patronal. O que ocorre são os extremos, em que tem-se 96 mil estabelecimentos fundiários (78% do total) com menos de 10 hectares, enquanto do outro lado as 197 maiores propriedades, com mais de mil hectares (0,2% do total de estabelecimentos), ocupam 566 mil hectares (27% do total das terras agrícolas.). (IBGE, 2012).

Esse abismo no que se refere a propriedade rural demonstra a grande diferença que existe entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, o que se reflete, por conseguinte, na distribuição de renda e na geração de emprego, pois há maior dificuldade para o plantio, o que garantiria a produção, além da diferenciação tecnológica, o que irá implicar menor produtividade, e, por último, significa barreiras na comercialização.

Quando pesquisamos sobre o estado de Alagoas nas suas macrorregiões tem-se: no sertão, a agricultura familiar representa 91,59% dos estabelecimentos, ocupando uma área em torno de 62,11%, portanto, ficando para a agricultura patronal 37,89% da área. No Agreste, a agricultura familiar foi identificada em 92,25% dos imóveis, abarcando 38,53% da área ocupada; a agricultura patronal ocupava então 61,47% da terra. No Leste Alagoano, a agricultura familiar é responsável por 85,99% das propriedades, porém, ocupa uma área ínfima de 13,13% (IBGE, Censo Agropecuário de 2006).

Tal análise remete à leitura de que, apesar de a agricultura familiar obter a maior porcentagem no que se refere ao número de estabelecimento nas três situações, a área ocupada

de forma geral é menor, com exceção do Sertão, que não foi uma área muito desejada pelo setor sucroalcooleiro, devido a questões naturais. Em compensação, no Leste Alagoano o reflexo da dominação territorial é visível, praticamente sufocando a agricultura familiar em uma porção bem menor de área ocupada, o que resulta naturalmente nas precárias condições de trabalho, de acesso ao emprego e à renda.

Fugindo um pouco mais desses dois extremos, tem-se o Agreste, que, embora a agricultura familiar ainda tenha uma área ocupada menor que a agricultura patronal, o clima mais ameno e as melhores condições de solo possibilitam uma produção diversificada baseada na policultura. Em resumo, encontra-se no Leste Alagoano a presença de trabalho assalariado ou equivalente, em razão da voracidade do capital no campo, do processo de expropriação acelerada, e da expansão do setor canavieiro. Apesar dessa presença do capital ser menos agressiva nas demais macrorregiões, são caracterizadas por uma agricultura familiar subordinada ao capital através dos mercados dos produtos agropecuários.

Em relação à agricultura familiar em si, o Censo agropecuário de 2006 revela que 123.332 estabelecimentos ocupados estão em condições precárias, pois entre esses 88.824 estão na condição de produtor proprietário, enquanto os demais estão em condições mais adversas quanto à relação com a terra – assentado sem titulação definitiva; arrendatário; parceiro; ocupante; produtor sem área. Ou seja, são mais de 34 mil estabelecimentos em condições precárias com relação a propriedade da terra, o que resulta em dificuldades no acesso a crédito, assistência técnica, dentre outras necessidades (ALAGOAS, 2016).

No sertão e no agreste de Alagoas existiam 251.211 pessoas ocupadas na agricultura familiar e 41.550 como assalariados agrícolas. No leste alagoano, eram 69.600 e 72.802 (IBGE, Censo Agropecuário, 2006). Percebe-se, pois, de forma geral, forte presença da agricultura familiar em Alagoas, principalmente quando se refere ao agreste e sertão. Em contrapartida, o número de assalariados é bem maior no leste alagoano, devido à expressiva expropriação fundiária existente no processo de expansão canavieira. Em 2006, havia em Alagoas, portanto, 320.811 agricultores economicamente ativos e 114.352 assalariados agrícolas na mesma condição de atividade.

Do ponto de vista de sua demografia agrária Alagoas é, por conseguinte, um Estado camponês e não latifundiário-assalariado. A unidade produtiva agropecuária mais numerosa em Alagoas é a pequena propriedade [...] trabalhada por duas ou três pessoas (LESSA, 2013, p. 318).

As propriedades da agricultura familiar compreendem 90% dos estabelecimentos de Alagoas, e apresentam mais dificuldades de obtenção de crédito e assistência técnica que a agricultura não familiar, o que reflete no valor da produção final (Tabela 12).

**Tabela 12:** Estrutura Agrícola de Alagoas (agricultura familiar e não familiar)

Estabelecimentos	Números	Área (há)	Valor de Produção
Agricultor Familiar	111.750	682.405	834.798
Não Familiar	11.582	1.430.169	2.570.156
<b>Total</b>	<b>123.332</b>	<b>2.112.574</b>	<b>3.404.954</b>

Fonte: IBGE (2012), adaptado Alagoas 2016.

Existem adversidades enfrentadas pela agricultura familiar o que revela a diferença com as melhores condições da agricultura não familiar, sobretudo aquela ligada à grande propriedade capitalista, que tem a seu favor terra, capital, capacidade de investimentos, acesso fácil ao crédito, dentre outras.

A agricultura familiar, por outro lado, está desprovida parcialmente ou totalmente desses elementos, o que implica maiores problemas para o seu desenvolvimento, sendo necessária uma melhor organização por parte dos agricultores familiares e maior capacidade de reivindicar políticas públicas plausíveis em corrigir, ou ajustar, essas diferenças.

Observando-se a tabela acima, nota-se o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar em Alagoas, embora com área ocupada bem inferior em relação a estabelecimentos não-familiar. Apesar disso, apresenta importante produção, mesmo em condições adversas. Daí ser necessário compreender como se dá a distribuição dos estabelecimentos da Agricultura Familiar em Alagoas.

A agricultura familiar sempre foi presente no estado de Alagoas, mantendo sua tradição, baseada nas pequenas propriedades, caracterizadas como minifúndios, nos quais os proprietários trabalham com sua família para o autoconsumo, sem perder de vista a comercialização dos seus excedentes.

A presença da agricultura familiar ocorre em todo estado, porém, devido a processos de formação histórica e econômica, houve grande expropriação de terras dos pequenos produtores no Leste Alagoano, justamente com o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro.

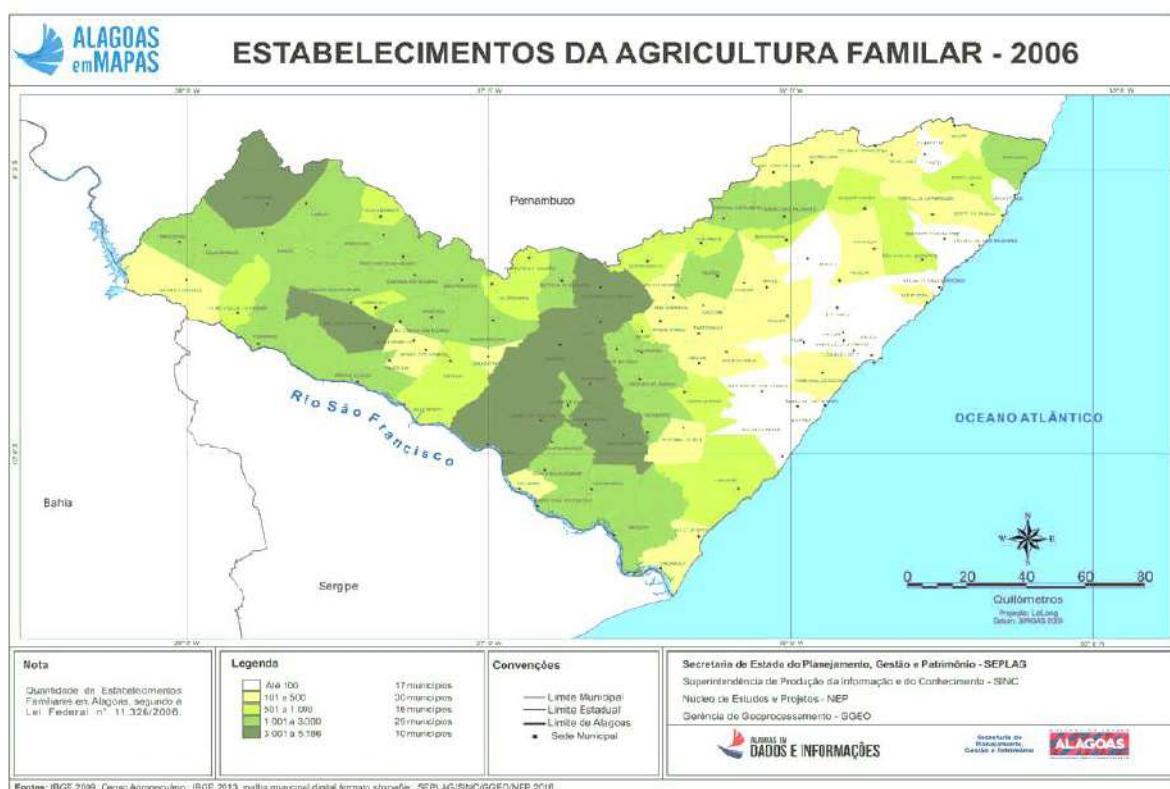
Dessa forma, a sua presença mais efetiva dá-se no Sertão e Agreste Alagoanos, demonstrando sua dinâmica. Na página seguinte mostra-se a distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar em Alagoas (2006), onde há que se considerar essas duas macrorregiões



do estado. Dando a dimensão espacial, com presença marcante principalmente no sertão e agreste alagoano, em consonância com sua permanência e persistência no campo. (ver mapa 3)

Na análise do mapa, chama a atenção a forte concentração de estabelecimentos da agricultura familiar principalmente no Agreste e determinadas microrregiões do Sertão. Isso ocorre devido a essas macrorregiões não serem tão assediadas pelo setor sucroalcooleiro ao longo da história, já que este se concentrou mais no Leste Alagoano. Todavia, as condições climáticas mais precárias no sertão geraram muito êxodo rural, enquanto o agreste manteve-se com melhores condições de consolidar a presença da agricultura familiar.

**Mapa 3:** Alagoas – Estabelecimentos da Agricultura Familiar, 2006



**Fonte:** SEPLAG, 2006.

A presença significativa da agricultura familiar no agreste e sertão de Alagoas é tão considerada que a Embrapa (2013) destaca especificamente essas regiões em seu estudo sobre microrregiões brasileiras, considerou a densidade da agricultura familiar, ou seja, a presença dessa categoria no espaço rural e chegou à conclusão que três microrregiões alagoanas estão entre as 20 maiores do país, sendo que uma delas em primeira colocação: 1 - A microrregião de Arapiraca, que contempla as cidades de Arapiraca, Campo Grande, Coité do Nória, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, São Sebastião e Taquarana, com 1.279,59/100km<sup>2</sup>; 2 - A microrregião de Palmeira dos Índios, ocupando a 13<sup>a</sup>

colocação, com 654,79/100km<sup>2</sup>; e 3 - A microrregião de Santana do Ipanema, ocupando a 18ª colocação com 535,79/100km<sup>2</sup> (ALAGOAS, 2016).

No Agreste, a atividade da agricultura familiar é baseada na policultura, o que gera uma diversidade importante na produção: arroz, feijão, mandioca e milho, além de grande representação na produção pecuária e também na horticultura. Essa característica da produção diversificada favorece a segurança alimentar, já que sua produção visa ao mercado interno de gêneros alimentícios que fazem parte do hábito alimentar da nossa sociedade. Nesta concepção, evitaria importações de alimentos, além de sua produção direcionada para a agro industrialização, e com capacidade de exportação em alguns produtos, como o fumo. Nota-se em Alagoas claro contraste entre a agricultura familiar da não familiar, já que a produção não familiar tem sua produção praticamente voltada para a cana-de-açúcar, 90%, a qual representa 60% do valor da produção agrícola do Estado.

A produção agropecuária de Alagoas (Tabela 13) encontra-se diversificada em razão da presença da agricultura familiar, principalmente no Agreste e Sertão.

**Tabela 13:** Produção Agropecuária de Alagoas (agricultura familiar e Não familiar)

Produção Agrícola	Familiar	Não Familiar
Arroz (ton)	19.831	675,69
Feijão (ton)	130.567	10.758
Mandioca (ton)	415.761	78.608
Milho (ton)	142.565	18.551
Pecuária	Familiar	Não Familiar
Bovinos (cabeça)	411.600	508.265
Suínos (cabeça)	52.036	41.234
Leite de Vaca (litros)	87.851.968	88.735.840
Leite de Cabra (litros)	336.247	85.705
Ovos (dúzia)	15.194.467	9.761.910

**Fonte:** IBGE, 2012 (Adaptação). In: ALAGOAS, 2016

Na tabela acima verifica-se a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, apresentando destaque na maioria das culturas mencionadas, quando comparado à agricultura não familiar. As atividades agrícolas correlacionadas às lavouras são as que mais destacam-se na produção da agricultura familiar em comparação à não familiar: arroz representa 96,15% da produção total do estado; feijão – 92,39%; mandioca – 84,10%; milho – 88,49%. E em relação à pecuária, a agricultura familiar não deixa de ter uma produção considerada, com

destaque para as produções ligadas à pecuária de pequeno porte: bovinos – 44,75%; suínos – 55,80%; leite de vaca – 49,75%; leite de cabra – 79,69%; ovos – 60,89%.

Os dados informados demonstram a relevância da produção da agricultura familiar em Alagoas, principalmente na produção de alimentos, mostrando seu papel social e econômico, com potencialidade para a segurança alimentar, apesar das diferenças técnicas, da dificuldade de acesso ao crédito, da infraestrutura em relação à agricultura não familiar.

Apesar da relevância da produção, não se pode deixar de apontar as dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar. As terras da agricultura familiar apresentam as menores áreas, o que implica ser parte dessas áreas mais inapropriadas para o desenvolvimento da agropecuária, principalmente na pecuária bovina, já que a pecuária suína utiliza restos de outras culturas como alimentação, e a criação de aves, que basicamente é para a auto alimentação, apenas em alguns casos comercializando o excedente.

A produtividade da agricultura familiar em Alagoas na produção de alimentos, limita-se devido à baixa estrutura. Por isso, o governo precisava importar alguns produtos agropecuários oriundos de outros estados. Para Lessa (2013), alguns produtos locais têm qualidade inferior pelas condições precárias dos produtores, o que compromete a produtividade, colocando em risco o acesso à renda. O autor, porém, ressalta que o estado consegue se auto abastecer, embora a maioria dos produtos alimentícios essenciais tenha como ponto negativo, principalmente, a baixa produtividade, o que acaba gerando incipiência para dar sustentação a uma agroindústria alimentar como alternativa à canavieira.

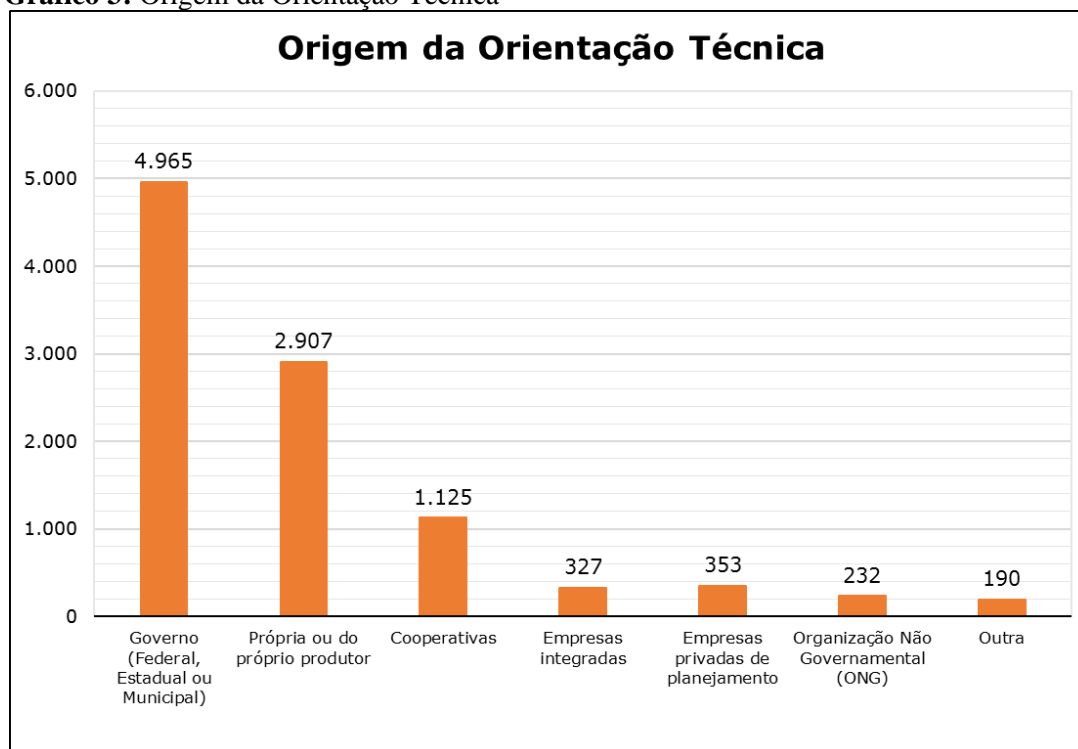
Diante desse contexto, mostra-se necessária a implantação de políticas públicas visando melhorar a estrutura, o acesso ao crédito e a assistência técnica, para o empoderamento de um setor com grandes potencialidades. Mesmo diferente da agricultura não familiar, a de base familiar consegue, além de ser referência na produção de alimentos, empregar mais mão de obra; em Alagoas é responsável por 72,2%, o que propicia maior distribuição de renda (ALAGOAS, 2016).

A questão da renda está condicionada a duas vertentes: a da produtividade e a da comercialização dos produtos da agricultura familiar. Dessa forma, sabe-se que, em muitas situações, o acesso ao crédito, o qual poderia levar a uma maior produtividade e renda, torna-se, às vezes, um problema. Tem-se que dos 123.000 estabelecimentos da agricultura familiar em Alagoas, 109.066 estabelecimentos não obtiveram acesso ao crédito para utilizarem nas atividades agropecuárias, o que os limita bastante no processo produtivo, o que equivale a 88,4% dos casos (IBGE, 2012).

No que pese a dificuldade no acesso ao crédito pela agricultura familiar em Alagoas, ainda existem outras dificuldades enfrentadas, tais como a ausência ou pouco apoio de assistência técnica e extensão rural, as quais também se tornam fundamentais para o desenvolvimento da produção agropecuária da agricultura familiar. Sabe-se que 90% dos agricultores não possuem tal serviço, um número bastante alarmante, sobretudo quando considera que apenas 4% dos produtores alagoanos têm esse apoio de forma regular, pois outros 4% só recebem orientação ocasionalmente (IBGE,2012).

Necessário rever tal situação, que não é uma realidade isolada de Alagoas, já que muitos outros estados do Nordeste passam pelo mesmo problema. Durante algum tempo as ATER foram desativadas em alguns estados, sendo retomadas recentemente; porém, é preciso uma melhor gestão por parte dos governos federal, estaduais e municipais no sentido de melhorar esse quesito para dar condições para o desenvolvimento das atividades agropecuárias da agricultura familiar, a qual se mostra com potencial ação de segurança alimentar e que, por isso, precisa ser valorizada, dando-se as condições necessárias para seu fortalecimento (Gráfico 3).

**Gráfico 3:** Origem da Orientação Técnica



**Fonte:** IBGE, 2012 (adaptação) IN: ALAGOAS, 2016.

**Elaboração:** Antonio Marcos Pontes de Moura, 2021.

O gráfico acima revela de forma pormenorizada a origem das orientações técnicas recebidas pela agricultura familiar em Alagoas. Em alguns casos, quando não é própria, há a

presença de empresas contratadas para isso, além do importante papel das ONGs e/ ou cooperativas, sobretudo estas últimas, que desempenham papel relevante na integração do agricultor familiar no processo produtivo, possibilitando muitas vezes acesso a algumas políticas por meio da inserção cooperativista. Apesar disso, necessária se faz a crítica em relação aos Governos Federal, Estaduais e Municipais. É fundamental que estes possibilitem uma maior assistência técnica e extensão rural com caráter público, para que a agricultura familiar de Alagoas aumente sua produção/produktividade, possibilitando o rendimento do setor e dando dinâmica ao ciclo produtivo/comercialização, o que produz maior qualidade de produção e, conseqüentemente, abrem-se novos mercados, fortalecendo dessa forma não somente a agricultura familiar, mas também elevando o estado de Alagoas a outro patamar.

Diante da realidade historicamente vivenciada pelo estado de Alagoas, sobretudo no meio rural, devido às forças do atraso que ainda imperam localmente, a ação intervencionista do governo federal, a partir de políticas públicas para o campo que buscam mudar a realidade em benefício da sociedade, passou a ser uma alternativa na perspectiva de um desenvolvimento que inclua a agricultura familiar e possibilite uma maior produção e distribuição de alimentos em combate à fome e à miséria. É o que se propõe com políticas a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

A priori, percebe-se uma ação favorável à agricultura familiar, o que fortalece o setor agrícola e diversifica a produção do estado de Alagoas. Em relação à predominância da monocultura canavieira, há a possibilidade de uma maior diversificação da produção, especialmente em alimentos básicos para a população, favorecendo e consolidando a agricultura familiar dentro do estado.

A presença da figura do atravessador é bem comum nesta realidade, por causa das dificuldades dos agricultores familiares para conseguirem escoar seus produtos, o que sempre os fadava a se submeterem aos preços baixos pagos pelos atravessadores. Contudo, com essa nova política agrícola atuando, parte dos pequenos agricultores tiveram a possibilidade de conseguir uma melhor renda vendendo por intermédio do Programa do governo.

O PAA, porém, tem uma limitação financeira de 8 mil reais por família na venda de seus produtos. Quando diluímos essa renda ao longo do ano, percebe-se que, mesmo com a suposta eliminação do atravessador, esse agricultor não necessariamente garante a sua família uma renda compatível as suas necessidades, mesmo garantindo parte da disseminação dos seus produtos. A fixação do homem no campo depende de uma série de fatores, que programas como o PAA podem vir a contribuir. Entretanto, existem elementos de ordem estrutural que precisam ser resolvidos inicialmente para que se possa de fato falar em desenvolvimento territorial rural,

inclusão produtiva e autonomia dos camponeses, nomeados pelo Programa como agricultor familiar.

Em busca disso, foi preciso que os agricultores familiares se organizassem em associações e/ou cooperativas, o que possibilita um fortalecimento do seu setor produtivo e comercial, uma maior integração produtiva e a garantia do escoamento dos seus produtos em busca de uma maior renda.

Os agricultores familiares de Alagoas, geralmente, estão organizados em associações e/ou cooperativas, até mesmo por uma necessidade de se unirem devido à realidade excludente do estado. Essa cultura local possibilitou uma melhor adesão ao Programa, o que refletiu positivamente em ações consolidadas do PAA.

Sabe-se, contudo, que, apesar do início promissor do PAA e de seus resultados dentro do estado de Alagoas, ocorreram problemas operacionais ou de gestão. Nos últimos anos, Alagoas, e também os demais estados do Brasil, sofreram impactos negativos dentro do Programa, com a diminuição de recursos influenciando diretamente na produção e na participação dos agricultores familiares, o que acaba por prejudicar também a comercialização dos seus produtos. Isso ocorre em função das mudanças de governo que têm, aos poucos, desmontado essa política. A seguir, apresentaremos os dados referentes à atuação do PAA em Alagoas, seu auge e declínio.

### **2.3.2 Atuação do PAA em Alagoas**

As informações até aqui apresentadas mostram um panorama da agricultura familiar em Alagoas, a partir de períodos em que já havia a atuação do PAA nesse estado. Sabe-se que tal Programa trouxe uma nova dinâmica produtiva e comercial para os agricultores familiares em busca de autonomia e renda, ao mesmo tempo que contemplou grupos sociais vulneráveis, o que torna o Programa com um caráter de segurança alimentar. Apresenta-se aqui de forma detalhada dados da Secretária de Avaliação e Gestão de Informação – SAGI/ PAA DATA no período de 2011 a 2017.

As unidades executoras são basicamente estados, municípios e a CONAB, sendo esta última a principal, já que coordena recursos voltados a atender diversas modalidades: Apoio à Formação de Estoques e Compra Direta (MDS/MDA); Aquisição de Sementes e Compra com Doação Simultânea (com recurso somente do MDS). Semelhantemente, os Estados e Municípios atuam apenas com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, voltados para a modalidade Compra com Doação Simultânea, além do Incentivo

à Produção e Consumo do Leite -PAA Leite, com atuação de alguns estados com recursos exclusivos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

A CONAB atua com recursos do MDS/MDA a depender da modalidade, através de convênio ou termo de adesão respectivamente; Os entes municipais, estaduais: Municipal – Convênio/Adesão; Estadual – Convênio/Adesão; PAA-Leite. Tais dados revelam o desenvolvimento do Programa no estado, desde seu ápice e mais recentemente seu declínio causado por problemas políticos.

Os dados do PAA Data referentes à atuação do PAA em Alagoas nos trazem um panorama do andamento do Programa no estado, ao mesmo tempo que possibilita uma análise do grau de envolvimento dos agricultores fornecedores/ entidades beneficiadoras no intuito de mostrar a abrangência e importância dessa política pública no fortalecimento da agricultura familiar. No entanto, a análise deve ser feita sob ponto de vista de apontar também os possíveis percalços existentes, o que leva a questionar a consolidação do Programa, já que se trata de uma política de governo e não de estado, como também a autonomia dos agricultores familiares frente ao mercado, embora lhe garanta renda e acesso ele.

Analisando-se, de forma geral, os anos de 2011 a 2017 em Alagoas, os dados do PAA DATA revelam a tabela a seguir:

**Tabela 14:** Panorama do PAA em Alagoas no período de 2011 a 2017

ANO	Nº agricultores fornecedores	Nº entidades	Nº de atendimentos	Recursos (R\$)	Produtos (Kg)
2011	6.337	356	818.573	31.836.498,12	35.852.555,93
2012	7.653	538	850.523	39.578.299,04	41.174.138,34
2013	6.411	555	800.952	37.129.061,08	34.768.286,73
2014	7.660	327	1.453.307	49.796.946,06	42.031.787,48
2015	7.899	399	1.415.828	47.611.651,45	35.994.344,05
2016	6.899	184	1.387.312	30.797.822,02	26.219.216,68*
2017	-4.692	526-	661.843-	29.008.887,55-	18.586.349,65*-

**Fonte:** SAGI/PAA DATA (Adaptação dos dados do PAA-DATA/2011-2017).

Nos dois últimos anos, os dados apresentados ficaram inconsistentes, assim como não aparecem os dados de 2018 a 2019. Tanto que, em relação à quantidade, que era dada em quilos em anos anteriores, nos últimos dois anos registrados (2016 e 2017) são apresentados em quilos, porém, quando se incluem dados do PAA Leite, refere-se a litros, diferentemente de anos anteriores, em que o leite também era informado por quilo. Dessa forma, tem que se considerar

uma pequena margem de erro nos resultados com asteriscos, apesar de que, se se converterem litros em quilos, os valores são muito semelhantes. Aliás, essa, PAA Leite, é a responsável ainda por manter determinados números elevados no que se refere a valores em recursos financeiros, produção e número de atendidos.

Em relação às informações do quadro em si, percebe-se que os resultados foram ficando menos favoráveis; com o fim do MDA, os recursos para o Programa praticamente cessaram, influenciando na menor produção e participação dos agricultores fornecedores/Entidades. Foi um momento de crise do Programa no estado, de muitas incertezas, pois se considerava como primordial a permanência do Programa, porém estava comprometida a sua continuidade em face das mudanças no cenário político. As cooperativas tiveram que se reinventar em busca de novos mercados, ao mesmo tempo que, junto com outras entidades, pressionaram o governo do estado por uma política que pudesse garantir a compra dos produtos oriundos da agricultura familiar, o que deu origem ao surgimento das primeiras ideias para a criação do PAA estadual. (Mais à frente falaremos mais sobre isso.) De qualquer forma serão apresentados antes os dados do PAA DATA no período de 2011 a 2017, nas modalidades institucionais (CONAB, Municipal, Estadual, PAA- leite).

➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2011*

Em 2011 o PAA DATA registrou em Alagoas ações da CONAB com recursos do MDS/MDA; ações municipais por meio de convênio; ações estaduais através de convênio PAA Leite. Os Dados a seguir são referentes à fonte SAGI/PAA DATA, 2011.

O PAA CONAB, usando recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no ano de 2011 disponibilizou o valor de R\$ 9.199.882,43, com o qual adquiriu uma produção de 8.989.206 kg, atendendo 1.979 agricultores familiares em Alagoas. Desse total, a maior parte 1.768 agricultores foram atendidos na modalidade Doação Simultânea (execução CONAB), envolvendo nessa modalidade específica 163 entidades beneficiárias, atendendo 701.869 pessoas em condições de insegurança alimentar, considerando que os recursos também foram disponibilizados quase na sua totalidade nessa modalidade, R\$7.892.498,39. Ainda com recursos do MDS e execução da CONAB, atendeu em Alagoas a modalidade Compra Direta, com recursos na ordem de R\$ 1.307.384,04. Em relação ao número de organizações participantes, o total foi de 50, entre associações e cooperativas, abrangendo no total 157 projetos pelo PAA.



No que diz respeito à execução da CONAB com recursos do MDA em 2011 em Alagoas, houve disponibilização de R\$ 2.079.943,52, com os quais foi adquirida a produção de 1.110.568,00 kg, atendendo 467 agricultores familiares, exclusivamente na modalidade formação de estoque, a qual envolveu a participação de 6 organizações entre associações e cooperativas. Foram contemplados os respectivos 6 projetos pelo PAA, abrangendo os seguintes municípios: Pão de Açúcar, Maragogi, Coruripe e Penedo, os dois últimos com participação de mais de uma associação.

Além da participação importante da CONAB no processo de efetivação do PAA, outras instituições também ajudaram a movimentar o Programa através de convênios assinados com o MDS, que disponibilizou os recursos para, no caso específico, ser executado pelos municípios. O PAA municipal geriu recursos na ordem de R\$1.324.187,02, adquirindo a produção de 750.253,87 kg, atendendo um número de 428 agricultores fornecedores para o Programa, na modalidade doação simultânea. Esta ação envolveu 53 entidades beneficiárias, com caráter diversificado entre associações assistenciais, centro educacionais, de acolhimento, restaurantes populares, religiosas, secretarias municipais, entre outras que atendem diversas famílias carentes ou necessitadas de cuidados especiais. Tais ações abrangeram diversos municípios do estado de Alagoas, com destaque nos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios, localizados no Agreste de Alagoas, os quais foram os que mais apresentaram entidades beneficiadas, no total de 44. Todo o envolvimento dessas entidades resultou no atendimento de 12.146 pessoas em condições de vulnerabilidade ou de insegurança alimentar.

No mesmo formato, os estados também puderam ser agentes executores a partir de convênio com o MDS, o PAA Estadual, voltado à modalidade Doação Simultânea, que recebeu recursos na ordem de R\$1.200.656,14, adquirindo uma produção de 537.132,00 kg, atendendo 419 agricultores fornecedores, envolvendo 140 entidades e beneficiando 24.558 pessoas praticamente em todos o estado; entre as entidades beneficiadas, grande predominância das instituições ligados à área educacional.

E por último, o PAA DATA registrou em seu site os números referentes ao PAA Leite em Alagoas no ano de 2011, que recebeu recursos federais na ordem de R\$18.031.829,01, adquirindo a produção leiteira de 24.465.396,06 kg, ou 23.706.761,64 litros, contemplando a produção de 3.044 agricultores fornecedores, com destaque para a participação dos laticínios, os quais movimentaram a maior parte dos recursos destinados para esse Programa especificamente, utilizando R\$13.749.921,75 e envolvendo ao todo 18 laticínios no estado: Ducamp, Santa Bárbara, Pajuçara, Degust, Novo Horizonte, Pindorama, Renascer, Ilse, Fort, Ibalimentos, Amaral, Murici, Saúde, Mont Rey, Easa, AAGRA, Timbaúba, Batalha, Mãe e

Filha, Boa Esperança. Toda essa logística envolvendo os fornecedores de uma forma geral possibilitou o atendimento a 80.000 pessoas, entre as quais um considerável número de baixa vulnerabilidade, que são o público-alvo dessa modalidade.

➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2012*

O PAA DATA referente ao ano de 2012 em Alagoas registrou a execução do Programa através das seguintes instituições/modalidades: PAA CONAB, com recursos MDS/MDA, com execução dos municípios; PAA Municipal por convênio (não participou por adesão no ano citado); com execução dos estados, PAA Estadual por convênio (mesmo motivo); além do PAA Leite. Os dados a seguir se referem à fonte SAGI, PAA DATA, 2012.

O PAA CONAB disponibilizou em 2012, para Alagoas, segundo PAA DATA, através de recursos do MDS, o montante de R\$12.180.638,18, adquirindo um total de 9.702.230,76 (Kg) de 2.602 agricultores fornecedores, sendo que a maior parte dos recursos e dos agricultores participantes estavam inseridos na modalidade Doação Simultânea (R\$9.390.689,88/2.095 agricultores), atendendo, portanto, 67 organizações entre associações e cooperativas em vários municípios dentro do estado, com 71 projetos pelo PAA e atendendo com doação de alimentos as mais diversas entidades assistenciais, religiosas, educacionais, acolhedoras, dentre outras, no total de 119 entidades beneficiadoras. Estas entidades têm a capilaridade necessária pra fazer chegar alimentos a um total de 698.347 pessoas necessitadas ou com insegurança alimentar. A outra parte dos recursos aplicados na modalidade Formação de Estoque, no total de R\$2.789.948,30, atendeu agricultores (507) no estado nesta modalidade específica.

A execução da CONAB também atuou em Alagoas, em 2012, com recurso do MDA, no valor de R\$4.007.838,36, adquirindo uma produção de 2.391.549 kg, atendendo 996 agricultores fornecedores, na modalidade Formação de Estoque, envolvendo 11 organizações participantes entre associações e cooperativas, com destaque para os municípios de Coruripe e Penedo, que tiveram a maior número entre as organizações participantes.

O PAA com execução dos municípios ocorreu por meio de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS na modalidade Doação Simultânea, o qual destinou para Alagoas, em 2012, o montante de R\$1.055.214,61, com o qual adquiriu 520.421,80 kg, atendendo 272 agricultores fornecedores e beneficiando a 48 entidades, entre ligadas a áreas assistenciais, acolhimento, dentre outras. Tais entidades possibilitaram a distribuição de alimentos a 9.940 pessoas em condições de insegurança alimentar.

Ainda no ano de 2012, em Alagoas, o PAA também atuou com execução no estado, através de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS na modalidade Doação Simultânea, com recursos na ordem de R\$1.489.705,26, adquirindo a produção de 611.285,89 (Kg), atendendo 543 agricultores familiares e envolvendo 371 entidades beneficiadas das mais diversas matrizes, localizadas de forma dispersa em quase todo o estado. Essa dimensão geográfica possibilitou o atendimento de 62.236 pessoas que estavam em condições de vulnerabilidade ou semelhante.

E, finalmente, o PAA LEITE e sua participação ativa do estado como executor, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS no valor de R\$20.844.902,63, absorvendo a produção leiteira de 27.948.650,89 kg da agricultura familiar, atendendo um total de 3.240 agricultores fornecedores. Apesar de consideramos a participação dos agricultores em associações/cooperativas, grande parte dos recursos tem participação de laticínios devido à logística exigida, absorvendo do montante um valor considerável, R\$15.594.818,71, envolvendo a participação de 24 laticínios no ano de 2012, em Alagoas. Destaque para o Laticínio Batalha, no município de mesmo nome, com o maior valor de recursos movimentados entre os demais participantes. De forma geral, com a participação de todos os envolvidos no processo da produção e distribuição do leite, conseguiu-se atender 80.000 pessoas em condições de vulnerabilidade.

➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2013*

O PAA DATA, 2013, aponta que em Alagoas o PAA atuou pela execução da CONAB/MDS, PAA Municipal por convênio/termo de adesão, PAA Estadual por convênio, PAA Leite. Os dados a seguir se referem à fonte SAGI/PAA DATA, 2013.

A CONAB, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (PAA CONAB), destinou para Alagoas, em 2013, um montante de R\$8.218.440,92, adquirindo 7.150.822,00 kg, exclusivamente na modalidade doação simultânea, atendendo 1.577 agricultores fornecedores, representados por 52 organizações, entre suas associações e cooperativas em 54 projetos pelo PAA, que distribuem seus alimentos a 120 entidades com características assistenciais, acolhimento, educacionais dentre outros, que conseguiram atender neste ano, particularmente, 646.898 pessoas em condições de vulnerabilidade.

Dados do PAA DATA, 2013, mostram que neste ano, especificamente, a execução Municipal (PAA Municipal) trabalhou em duas frentes: por convênio e Termo de Adesão, com recursos na ordem de R\$1.955.664,10, com os quais foi adquirida uma produção 668.741,15

kg de alimentos oriundos da agricultura familiar, beneficiando ao todo 533 agricultores fornecedores, entre os quais 106 através de convênios e 427 por termo de adesão. Foram movimentados em volume de recursos/produção R\$427.874,65/168.783,21 e R\$1.527.789,45/499.957,94, respectivamente. Nesse sentido, ao todo, ambas as frentes do PAA Municipal na modalidade Doação Simultânea beneficiaram 41 entidades, que distribuíram alimentos para 8.770 pessoas em todo o estado.

Na mesma linha de pensamento, considerando a execução estadual (PAA Estadual), conforme dados do PAA DATA, em 2013, o estado de Alagoas participou apenas por convênio (não utilizou termo de adesão), com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, exclusivamente, na ordem de R\$1.169.200,15, que adquiriram 290.344,85 kg de 424 agricultores fornecedores de diversos municípios do estado. Estes, através da modalidade Doação Simultânea, repassaram seus produtos para 394 entidades de assistência social, educacional, associativa, acolhimento social, dentre outras, as quais puderam alimentar 65.284 pessoas em insegurança alimentar.

Em relação ao PAA Leite e sua atuação em Alagoas no ano de 2013, os dados do PAA DATA (2013) mostram que foram aplicados recursos na ordem de R\$25.785.755,91, para aquisição de produção leiteira na quantidade de 26.658.378,73 kg, atendendo 3.877 agricultores em todo o estado, mas principalmente nos municípios ligados a sua bacia leiteira, os quais trazem essa cultura como tradição. O Programa, com sua dinâmica e logística, possibilitou o acesso ao leite como alimento básico e saudável a 80.000 pessoas em situações de vulnerabilidade, as quais fazem parte do público-alvo do Programa. Cabe ressaltar a importância dos laticínios participantes, no total de 14, em Alagoas, que possibilitaram a logística na aquisição, refrigeração, beneficiamento e distribuição do leite, devido à melhor estrutura para atender a dinâmica do Programa. Conseguiram administrar a maior parte dos recursos, no total de R\$13.432.196,09, com destaque para o laticínio Murici, localizado no Município de Murici, Laticínios Monte Rey e EASA, localizados no Município de Major Izidoro, todos recebendo recursos acima de 1 milhão de reais. Nos demais laticínios, em outros municípios, sobretudo aqueles ligados à bacia leiteira do estado, destaque maior para o município de Major Izidoro, que concentra a maioria dos laticínios beneficiados pelo PAA Leite.

➤ *Ação do PAA em Alagoas em 2014*

No ano de 2014, Alagoas teve a execução do PAA através da CONAB com convênio/termo de adesão, pelo PAA Municipal com termo de adesão, pelo Estado com termo de adesão, PAA Leite. Os dados a seguir se referem à fonte SAGI/PAA DATA, 2014.

O PAA DATA (2014) apresenta a atuação da CONAB através de convênios em Alagoas no ano de 2014, com um montante de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS de R\$17.050.993,75, desde valor, foi destinado R\$12.871.749,00 para atender 2.500 agricultores fornecedores, representados por 73 organizações (associações/cooperativas), com 75 projetos pelo PAA, relacionados à Modalidade Doação Simultânea, beneficiando 137 entidades entre associações assistências, acolhimentos, dentre outros, atendendo com alimentos 1.399.658 pessoas em condições de insegurança alimentar. Alagoas, em 2014, segundo PAA DATA, ainda teve atuação executora da CONAB também com recursos do MDA, nesse caso específico para a modalidade Formação de Estoque, no total de R\$60.000,00, para uma produção de 7.500,00 kg de alimentos, atendendo 15 agricultores familiares, compostos em uma organização participante (cooperativa localizada no município de Piranhas-AL), a qual apresentou um único projeto para o PAA.

Em relação à execução PAA Municipal em Alagoas, ocorreu somente na modalidade de Termo de Adesão, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no valor de R\$752.554,98, com o qual adquiriu a produção de 296.321,97 kg de 215 agricultores fornecedores, que direcionaram suas produções para 13 entidades beneficiadoras (principalmente de acolhimento e de assistência social), que distribuíram alimentos para 20.925 pessoas necessitadas.

O PAA Estadual, o qual tem a execução do estado pela modalidade Doação Simultânea, teve números pouco expressivos em 2014, como aponta o PAA DATA, já que, além de não executar por convênio como era comum antes, a incorporação por termo de adesão só correspondeu a um único caso. Dessa forma, foram disponibilizados recursos no valor de R\$2.498,00, adquirindo uma produção de 356,00 kg de apenas 1 (um) agricultor fornecedor, do município de Canapi-AL, que participou da contagem nas estatísticas dos recursos e produção, porém não registrou entidades e público beneficiado.

O PAA Leite é outro modelo de aquisição de alimentos bastante importante, que envolve grandes volumes de recursos, participação de agricultores familiares e beneficia número considerável de pessoas carentes. Segundo o PAA DATA (2014), o PAA Leite, no ano de 2014, em Alagoas, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, destinou um montante de R\$31.930.899,33 para adquirir uma produção leiteira de 28.855.860,51 kg de 4.930 agricultores familiares envolvidos em suas respectivas

associações/cooperativas, atendendo diversos municípios dentro do estado, em especial aqueles ligados a sua bacia leiteira. Desta feita, destaca-se o município de Monteirópolis com maior participação e, portanto, recursos disponibilizados, envolvendo suas cooperativas beneficiadoras do leite, a exemplo de COOPAZ e Paus Preto. A capital do estado, Maceió, também tem forte participação, devido à demanda existente e à força política de participação. Assim, os maiores volumes de recursos foram destinados a ela, com participação efetiva da sua cooperativa (CPLA) em diversos projetos. Nesse ano em especial não houve a participação de laticínios como nos anos anteriores. Ao todo foram beneficiadas 177 entidades, atendendo 32.724 pessoas.

➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2015*

O PAA DATA (2015) atuou em 2015 em Alagoas sob a execução da CONAB MDS/MDA, Estadual e Municipal, por meio de termo de adesão, PAA Leite, que respaldaram a política de aquisição de alimentos dentro do estado. Os dados a seguir se referem à fonte SAGI/PAA DATA, 2015.

O PAA com execução da CONAB em Alagoas em 2015 atuou com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS na modalidade Doação Simultânea e recursos do MDA na modalidade Formação de Estoque. Com recurso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, foram destinados R\$19.972.455,24, adquirindo a produção na quantia de 13.027.651,00 kg, de 2.507 agricultores familiares, distribuídos em 69 organizações, entre suas associações e cooperativas, contemplando 132 projetos pelo PAA em alguns municípios do estado de Alagoas. Destaque para Santana do Mundaú, com 32 projetos, e beneficiando 101 entidades (assistenciais, acolhimentos, dentre outras), que atenderam 1.345.910 pessoas em insegurança alimentar. A execução da CONAB destinou recursos do MDA num total de R\$1.859.726,80, adquirindo a produção de 787.203,00 kg, atendendo 233 agricultores familiares distribuídos em 7 organizações (entre associações/cooperativas).

A atuação do PAA em 2015 sob a execução Municipal trabalhou com a modalidade Doação Simultânea, com recursos na ordem de R\$2.200.597,44, adquirindo produção de 860.076,19 kg, atendendo 446 agricultores fornecedores, distribuindo alimentos a 70 entidades de caráter assistencial, o que possibilitou alimentar 16.788 pessoas em condições de vulnerabilidade.

A atuação do PAA em Alagoas em 2015 com execução Estadual ocorreu através de Termo de Adesão, adotando a modalidade Doação Simultânea, que teve fraca participação, pois movimentou apenas R\$3.195,00 adquirindo 590,00 kg, atendendo 1 (um) agricultor fornecedor, distribuindo sua produção em 2 (duas) entidades, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e CENTRO POP, nos municípios de Delmiro Gouveia e Palmeira dos Índios, respectivamente. Contudo, não foi divulgado pelo PAA DATA (2015) a quantidade de pessoas atendidas.

O PAA Leite com atuação em Alagoas em 2015, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, destinou um montante de R\$23.575.676,97, adquirindo a produção leiteira de 21.318.823,86 kg ou 20.657.775,06 litros, de 4.707 agricultores fornecedores, representados em 22 organizações com diretriz cooperativista, com destaque para as cooperativas COOPAZ, localizada em Monteirópolis, e CPLA, no município de Maceió, ambas com maior participação e recebimento de recursos. Em razão da ação mais efetiva dessas cooperativas, não foram registradas participação dos laticínios, cabendo às próprias cooperativas a organização da logística na distribuição do leite às entidades beneficiadoras, no total de 226, as quais atenderam 53.130 pessoas em condições de vulnerabilidade, prevista como público-alvo.

➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2016*

O SAGI/PAA DATA (2016) também apontou dados da atuação do PAA no ano de 2016 em Alagoas, quando o Programa começa a passar por crises na sua política, inclusive com o fim do MDA, que foi transformado em uma secretaria (SEAD), diminuindo recursos do PAA. Não à toa, o estado de Alagoas não registrou recursos dessa fonte, e neste ano especificamente, operou com recursos do MDS. A (novas nomenclaturas), na modalidade Doação Simultânea, com execução da CONAB, que repassou R\$13.862.386,22 para 2.207 agricultores fornecedores, organizados em 68 associações/cooperativas, com 68 projetos pelo PAA, possibilitando a produção e o repasse de 7.555.730 kg de alimentos a 104 entidades beneficiárias (assistenciais, acolhimento, rede de educação, dentre outras), em 151 projetos pelo PAA. Foram atendidas 1.358.164 pessoas na condição de insegurança alimentar, com destaque para a entidade beneficiária do SESC – Serv. Soc. Comércio – Mesa Brasil Al, localizada em Maceió, que tem como perfil ser um equipamento de alimentação e nutrição e que sozinha atendeu um número expressivo de pessoas, no total de 968.807, em 15 projetos a ela associados.

Na participação dos municípios também foi sentida a diminuição dos recursos. Desta feita, passou-se à condição de ser executora a partir de Termo de Adesão, com recursos do MDSA, que repassou R\$2.024.129,76, possibilitando a aquisição da produção na quantidade de 796.875,47 kg, advindos de 402 agricultores fornecedores, oriundos de diversos municípios do estado, que repassaram a 78 entidades (acolhimento, assistenciais), que fez chegar o alimento a 29.148 pessoas em condições de vulnerabilidade.

Essa crise anteriormente citada atingiu Alagoas de certa forma. Naquele ano especificamente (2016) não houve ação executora pela via estadual, nem por convênio, nem por termo de adesão. Verificou-se, portanto, que as ações executoras ficaram mais a cargo da CONAB, mesmo assim de forma mais limitada em termos de recursos. Não há registro da ação executora estadual, segundo o site do PAA DATA (2016).

Em relação ao PAA Leite e sua atuação no estado de Alagoas em 2016, os dados do PAA DATA (2016) trazem algumas informações, mas outras não foram divulgadas, talvez por problemas técnicos, pois não se consegue acessar a informação pelo site. No que diz respeito aos recursos, foram aplicados R\$30.797.822,02 para aquisição de 26.219.216,68 litros de leite (não trouxe a informação por peso), atendendo 4.290 agricultores fornecedores, como pessoa jurídica, ou seja, todos representados em cooperativas, num total de 22 organizações, destacando-se o estado de Alagoas em participações dessas cooperativas em relação aos demais estados participantes do PAA Leite na região Nordeste e Norte de Minas Gerais. Destacam-se em Alagoas as cooperativas COOPAZ e CPLA, localizadas nos municípios de Batalha e Maceió respectivamente, ambas com maiores números de participações e recursos recebidos do Programa. Devido a essa organização das cooperativas, com capacidade de armazenamento, beneficiamento, logística e distribuição, não houve participação de laticínios privados nesse processo. Não foi possível conseguir, via site PAA DATA, 2016, informações sobre número de pessoas atendidas neste ano.

#### ➤ *Ações do PAA em Alagoas em 2017*

Percebe-se, ano a ano, como as mudanças políticas foram freando a política do PAA, perdendo prioridade governamental. Porém, os impactos foram sentidos principalmente nos anos posteriores, a exemplo de 2017. Segundo dados do SAGI/ PAA DATA (2017), Alagoas trabalhou sob a execução da CONAB com recursos do MDS, mas não teve recursos do MDA, PAA Leite, e execução municipal e estadual apenas por termo de adesão.



O PAA CONAB aplicou em 2017, em Alagoas, com recursos do MDS, um montante de R\$7.293.806,28, adquirindo uma produção de 3.560.978,00 kg, de 1.012 agricultores familiares, representados em 72 organizações (associações/cooperativas) que participaram de 72 projetos pelo PAA. A modalidade adotada foi Doação Simultânea, que beneficiou 48 entidades (assistenciais, acolhimentos, religiosos, educacionais, dentre outros) em diversos municípios do estado. Destaque para os municípios de Arapiraca e Maceió, com participação de várias entidades, que atenderam com alimentos a 536.663 pessoas em condições de insegurança alimentar.

O PAA atuou nos municípios neste ano através de Termo de Adesão; neste caso só tivemos a adesão ao Programa de dois municípios em específico, Arapiraca e Palmeira dos Índios, ambos localizados no Agreste de Alagoas, onde foram destinados um montante de recursos de R\$1.227.093,90, absorvendo a produção de 419.540,16 kg, de 210 agricultores fornecedores, pela modalidade Doação Simultânea, beneficiando 70 entidades (assistenciais, comunitárias, religiosas, hospitais, acolhimento, dentre outras), sendo 46 em Arapiraca e 24 em Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, que repassaram os alimentos a um total de 43.559 pessoas necessitadas.

O PAA Estadual atuou através do Termo de Adesão, abrangendo 25 municípios com presença da agricultura familiar, os quais atuaram no Programa, destacando-se os municípios de Junqueiro e Santana do Mundaú. De forma geral, foram destinados recursos num montante de R\$3.002.070,61, absorvendo a produção de 999.973,49 kg, de 495 agricultores fornecedores, pela modalidade Doação Simultânea, beneficiando 109 entidades (acolhimento, educacionais, assistenciais, dentre outras), abrangendo 13 municípios do estado, onde estão localizadas tais entidades, atendendo com alimentos a um total de 27.025 pessoas em condições de insegurança alimentar.

Finalmente, a atuação do PAA Leite em Alagoas, em 2017, segundo dados do PAA DATA (2017), que disponibilizou recursos que atenderam tanto os agricultores familiares representados em suas cooperativas, quanto os laticínios. Foram destinados recursos no valor de R\$17.485.916,76 para aquisição na produção leiteira na quantidade de 13.605.858,00 litros de leite, de 2.975 agricultores fornecedores de diversos municípios alagoanos, com o apoio logístico importante de 5 organizações/cooperativas (AAGRA, CAFISA, COOPAZ, CPLA, Pindorama), que absorveram os recursos para a realização do processo, envolvendo os agricultores familiares, com destaque para a cooperativa CPLA, localizada em Maceió, que absorveu a maioria dos recursos (R\$11.863.088,64).

A produção dessa agricultura familiar beneficiou 299 entidades (comunitárias, acolhimento, saúde, educacional, assistencial, dentre outras), localizadas em diversos municípios do estado de Alagoas, as quais forneceram o alimento (leite/derivados) a 54.596 famílias em condições de vulnerabilidade, espalhadas em 87 municípios dentro do estado de Alagoas. Todos esses números foram favorecidos também devido à participação dos laticínios no âmbito do estado, na sua função logística importante no processo de aquisição, resfriamento, beneficiamento e distribuição do produto, tanto que obteve também parte expressiva dos recursos R\$12.517.347,04 envolvendo a participação de 10 laticínios no estado de Alagoas. Destacaram-se as cooperativas Batalha e Pindorama, localizadas nos municípios de Batalha e Coruripe, respectivamente, ambas com recursos superiores a 2 milhões de reais cada, para operar.

### **2.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos do Estado de Alagoas – PAA/AL**

Percebe-se que a União vem reduzindo recursos desde 2016 para o PAA. O estado de Alagoas teve redução drástica de recursos federais, de R\$25 milhões para apenas R\$5,2 milhões liberados em 2017, o que acabou por comprometer o Programa e gerar grande apreensão junto aos agricultores familiares do estado, os quais não sabiam como escoar seus produtos. Assim sendo, precisaram se organizar através de suas associações/cooperativas/sindicatos e similares, para reivindicar medidas protetivas junto ao governo do estado de Alagoas, com ação pública que pudesse garantir a compra dos produtos da agricultura familiar. (ALAGOAS, 2017)

Essa atitude dos agricultores em suas organizações ocorreu devido ao programa federal não passar mais garantias de continuidade, sendo necessário buscar outras fontes de recursos, deixando a dependência das políticas federais, já que estas estavam fadadas ao declínio por mudanças do cenário político. A priori, tinha-se como ideia que fosse estabelecido um programa em nível estadual para garantir a compra da produção da agricultura familiar de Alagoas, semelhante à ação do PAA federal.

Por ocasião das “interrupções” do programa em nível federal, foram incentivadas as mobilizações e negociações com o governo estadual para se criarem mecanismos para favorecer o escoamento da produção dos agricultores familiares do estado. Após a experiência positiva do PAA federal, a agricultura familiar de Alagoas percebeu que não podia mais abrir mão de um programa que desse garantia de renda em busca de autonomia, agora buscando política semelhante em nível estadual.

As mobilizações ocorridas, bem como as ações de convergências políticas junto ao governo do estado, favoreceram o apoio à causa, surgindo a ideia de se criar um PAA Estadual. Para que isso ocorresse, as primeiras discussões a respeito iniciaram e se fortaleceram no Conselho Estadual de Alimentação Nutricional; o compromisso foi firmado pelo Governador de Alagoas, que garantiu aportar recursos na ordem de R\$15 milhões na agricultura familiar em 2018. (ALAGOAS, 2017)

Todo esse esforço de várias frentes de organização possibilitou a formatação de um projeto para criação pelo Estado de Alagoas, de forma pioneira, de um programa próprio de aquisição de alimentos, o PAA Estadual. Para a viabilidade dessa proposta foi necessária a criação e aprovação de uma nova lei, até porque o recurso previsto para dar início ao Programa vinha do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP, que seria repassado para o Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural e Sustentável - EMATER, ficando como órgão estadual responsável pela execução do PAA/AL.

Ao final dos debates e acordos políticos firmados, o Governador de Alagoas, Renan Filho, no final de 2017, enviou o Projeto à Assembleia Legislativa do Estado - ALE, o qual foi aprovado em 30 de novembro (Lei nº7950), com previsão de execução no ano seguinte (2018). Isso foi significativo para os agricultores familiares de Alagoas, dando-lhes esperanças da garantia do escoamento da sua produção e, conseqüentemente, uma melhora na sua renda. O aporte financeiro previsto e aprovado pelo governo é superior três vezes o que o PAA Federal tinha aportando no ano de 2017, provando que de fato o Programa federal caminhava para o ostracismo.

A aprovação da Lei que cria o PAA Estadual tem ação pioneira no país, e mostra, de certa forma, a necessidade de manter programas que favoreçam o fortalecimento da agricultura familiar de Alagoas, sendo essencial para isso a capacidade de mobilização e articulação política em busca de autonomia.

A proposta aprovada, de origem governamental, tem como objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Praticamente, é mantido o formato do PAA anterior (com recursos federais), pois a alimentação é destinada às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, as quais são atendidas pelas redes socioassistenciais e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Assim, a modalidade atuante no novo PAA/AL é a compra com doação simultânea, prevista na sua criação para beneficiar 1.875 agricultores de 78 municípios alagoanos, abrangendo todas as regiões do estado, os quais estão organizados em associações e cooperativas, o que favoreceria, a princípio, 25 mil famílias em situação de vulnerabilidade, as

quais receberiam os alimentos (frutas, verduras, tubérculos, grãos, derivados de leite, frango caipira, bolos e doces caseiros, dentre outros) por intermédio das instituições ligados as redes socioassistenciais.(ALAGOAS, 2017)

Em resumo, a descontinuidade do PAA com recursos federais, devido a mudanças de governo, praticamente colocou o Programa em situação de fragmentação. A agricultura familiar de Alagoas, que já tinha experimentando essa política em seu ápice de recursos e projetos atendidos, entendeu a importância dele na garantia do escoamento da sua produção.

Portanto, a mobilização foi para buscar alternativas em nível estadual, aproveitando o momento político favorável em nível local. Assim, de forma inédita, surge o PAA/AL que, além de ser um programa de combate à insegurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar em Alagoas, ainda serve como regulador de preços, consolida a chamada pública, apoia a formação de estoques de alimentos, incentiva a produção e consumo do leite.

É claro que o Programa ainda precisa ser avaliado quanto às suas ações, já que está no começo com esse caráter estadual; porém, sabe-se que com o atual governo o PAA federal praticamente acabou, com poucos recursos repassados e ações em contratos feitos em governos anteriores. Dessa forma, cabe cada vez mais fazer a análise da importância da iniciativa de programas em nível estadual, como se propõe o PAA/AL.

### 3 A GÊNESE DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS E O DESENVOLVIMENTO RURAL EM ALAGOAS

#### 3.1– A origem das Políticas Territoriais Rurais

Anteriormente, as experiências de políticas públicas voltadas para o campo eram baseadas na produção agrícola, portanto, de caráter setorial, o que trouxe um distanciamento a grupos sociais do meio rural que não eram completamente absorvidos pelos programas que surgiram. Dessa forma, após vários debates e discussões em diversos âmbitos, surgiram as primeiras ideias de se pensar políticas públicas que integrassem melhor a diversidade dos grupos sociais, permitindo-lhes maior participação. Para isso a delimitação espacial da categoria Território passou a ser uma alternativa importante para disseminação das políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Rural.

Considerando esse contexto, a mudança ocorre de política setorial para a territorial, pois a abrangência do território daria conta da complexidade ou diversidade existente, passando o tema desenvolvimento territorial a ser comumente utilizado tanto no meio acadêmico quanto no meio político, no âmbito das políticas públicas.

O marco dessa mudança foi a criação das Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais - LEADER<sup>3</sup>, em 1991, no contexto da União Europeia. O principal ponto é que trouxe o viés territorial, além de que a concepção sobre desenvolvimento rural é que este possa ser alcançado através de planejamento e execução de projetos.

O Brasil, apesar de experiências anteriores com políticas públicas com caráter regional/territorial, devido à crise fiscal e econômica (década perdida), além do modelo neoliberal adotado a partir dos anos 1990, passou por uma escassez de políticas públicas voltadas para o meio rural, as quais passam ser retomadas a partir do Governo Lula (2003), com políticas de desenvolvimento territorial rural, que contou como o apoio do IICA.

Dessa forma, surge a necessidade de buscar um desenvolvimento que traga sustentabilidade, portanto, um Desenvolvimento Sustentável. Uma primeira iniciativa se deu

---

<sup>3</sup> A partir da década de 1990, muitos países latino-americanos criaram diversos programas institucionais para implantação de políticas de desenvolvimento rural, tendo como meta a abordagem territorial. Esses programas surgidos tiveram influências e referencia normativa através do Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural – LEADER, da União Europeia em 1991, o objetivo deste era trazer um enfoque multisetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores. O LEADER, ocorreu em três fases: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e LEADER + (2000-2006), os componentes que se destacaram dessa política foram: abordagem *bottom-up*; o estabelecimento de uma estratégia territorial; a abordagem integrada e multisetorial; o desenvolvimento do potencial local, ressaltando o valor da identidade local; a parceria horizontal e público-privada; uma gestão descentralizada e completa de fundos; formação de redes, dentre outros (GHESTI; SILVA, 2016).

com o surgimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Decreto nº6.407, de 22 de fevereiro de 2007). A Institucionalização com a implantação do PNDR ocorre justamente com o direcionamento na proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (2003).

Contextualizando, a estratégia para o Desenvolvimento Rural, com políticas agrárias voltadas para a Agricultura Familiar, ocorreu no Governo FHC, devido à pressão dos movimentos sociais. Foi restituída a institucionalidade dessas políticas, perdida no governo anterior (Collor), havendo uma fusão do Ministério Extraordinário da Reforma e Desenvolvimento Agrário com o Ministério da Agricultura, criando, em 1999, o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar, em 2000 denominou-se de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. As políticas agrárias passam a ser uma realidade, tendo destaque o PRONAF – o eixo central foi de reconhecer o tema desenvolvimento rural, reforma agrária ou só agricultura familiar, que possuem uma natureza setorial diferente da agricultura como setor econômico.

A ideia da criação de colegiado para instâncias públicas já surgiu no ano 2000, com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR, porém basicamente era composto por membros do governo, em diversas câmaras técnicas. A principal mudança ocorreu em 2003, sendo a CNDR transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF<sup>4</sup>, e em 2017 é instituído o Decreto nº9.186, 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento. Essa política surgiu trazendo mudança de nomenclatura e diretrizes já que a maior parte dos membros passam a ser compostos por atores sociais das organizações dos produtores (ECHEVERRI, 2010).

O CONDRAF teve ampla diretriz para política pública, com metas voltadas para o desenvolvimento sustentável, de combate à pobreza, equidade social, articulação política, interlocução das demandas sociais, cooperação com setores sociais.

Os Conselhos Municipais serviram de experiência para institucionalizar a participação de agentes sociais, a exemplo das organizações da agricultura familiar, ainda mais essas ações

---

<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Desenvolvimento Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF é definido em seu Art 1º do Decreto 9.186/2017: “órgão colegiado integrante da estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação, a implementação e a execução de políticas públicas estruturantes voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, reordenamento fundiário e a agricultura familiar, constituindo-se em órgãos para a concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil.

consolidaram os colégios territoriais, trazendo exercício da gestão de política pública para o desenvolvimento rural.

Em razão desse histórico, os colegiados trouxeram suporte às estratégias para o Desenvolvimento de Territórios Rurais, considerando as mudanças no mundo rural, no processo de modernização agrícola e sua industrialização. Assim, cada vez mais aproximou o rural do urbano, percebendo-se a necessidade de rever políticas que não somente setorizassem o agrícola, mas também pensassem numa dimensão conceitual de uma abordagem territorial para o desenvolvimento rural, trazendo nova concepção de ações descentralizadas, com a criação de políticas voltadas ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais (SDT/MDA/2005)

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais estabelecido pelo Governo Lula em 2003, direcionou o foco ao território, trazendo conceitos como: abordagem territorial; capital social; gestão social; empoderamento; institucionalidades, dentre outros. (esses conceitos serão visitados adiante, nesta pesquisa).

Para a operacionalização foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, ligada ao então MDA, e que tinha como missão apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais, na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e promover a implementação e integração da política pública, percebendo Território como unidade, com caráter multidimensional, e a identidade como estruturante, o que dá precisão ao conceito de desenvolvimento rural.

Esta secretaria tornou-se responsável pelo desenvolvimento rural no Brasil, devendo, então: formular planos de desenvolvimento rural em níveis territoriais, captar recursos de ministérios e coordenar e fortalecer ações dos colegiados territoriais. Portanto, toda essa dinâmica possibilitou a institucionalização dos colegiados, tendo o CONDRAF a função de formalizar a estrutura e funcionalidade dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável no ano de 2004, como política democratizante.

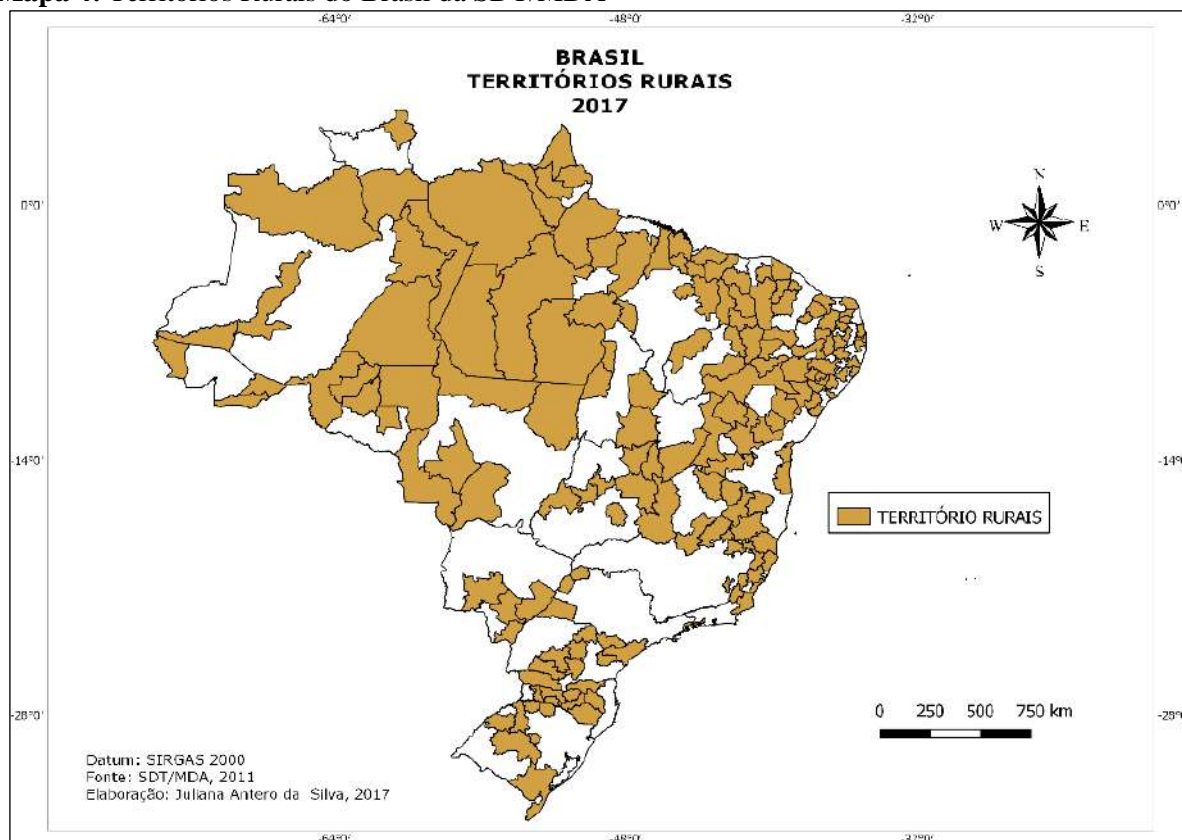
Um ponto importante a se considerar nessas políticas territoriais é a definição do conceito de território, que difere da visão acadêmica, considerando que se trata de uma visão mais governamental voltada para política pública. Dessa forma, o conceito adotado define território como: “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e extremamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA/SDT, 2005).

Necessária se faz uma criticidade a tal conceito, que apresenta uma harmonia, em busca dessa coesão, sendo necessária analisar sobre o aspecto das desigualdades que existem nessas dimensões citadas, o que pode favorecer a vulnerabilidade social: pobreza, fome e a miséria que poderia ser critérios definidores para análise do território.

Em relação a essa concepção de território pelo Programa, tem-se um facilitador para a territorialização das ações, já que o conceito privilegia a identidade dos atores sociais de vários municípios. O objetivo era, entre outros motivos, diminuir a influência das prefeituras em políticas locais, favorecendo a política territorial, cabendo a esses atores o monitoramento, acompanhamento e participação da política no território inserido. Porém, na prática a capilaridade política tirou em parte das mãos das organizações sociais o poder de decisões.

A definição dos territórios teve por base uma focalização e prioridade, as quais incluem critérios de ruralidade, entendida pela densidade e quantidade populacional, e predominância da agricultura familiar. A estratégia para delimitar foi as microrregiões em urbanas, intermediárias e rurais. Essa classificação obteve 449 microrregiões rurais, 63 intermediárias e 44 urbanas, sendo a prioridade no rural e nas políticas de agricultura familiar. Com base nesses critérios, foram definidos os primeiros 40 territórios, no ano de 2003 (ECHEVERRI, 2010). Posteriormente, chegou-se ao número total de 164 Territórios Rurais em nível nacional (Mapa 4) e 77 em nível regional, quando se refere à Região Nordeste, como se pode comprovar nos próximos mapas a seguir:



**Mapa 4:** Territórios Rurais do Brasil da SDT/MDA

**Fonte:** SILVA, 2018, p. 47.

Esses critérios possibilitaram a definição dos Territórios Rurais, contudo cabe falar que os aspectos culturais e identitários foram considerados por se tratar da concepção do território e da identidade dos agentes sociais ao seu espaço apropriado e pertencente. Assim, cabe afirmar que:

A diferença da primeira fase de construção e seleção de microrregiões, que corresponde a um processo basicamente técnico, o processo de delimitação territorial, por critérios de identidade, correspondeu a acordos entre os atores territoriais e as instâncias técnicas e políticas dos estados e da federação. Daí que a primeira fase da estratégia se denomina, de forma mais que apropriada, Território de Identidade (ECHEVERRI, 2010, p.94).

Os territórios de identidade foram importantes no processo de redirecionamento das políticas para o desenvolvimento rural, considerando a abordagem territorial e ao mesmo tempo possibilitando as ações de políticas territoriais. Para melhor esclarecer essa nova concepção de território, aponta-se para o seu marco referencial, definido em quatro aspectos: 1 – o rural não se resume ao agrícola; 2 – porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços, visando à promoção do desenvolvimento; 3 – nas últimas décadas tem aumentado o movimento de descentralização das políticas públicas, voltado para os espaços

locais; 4 – o território é a unidade que dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem fortalecer as iniciativas voltadas para o desenvolvimento (MDA/SDT, 2005).

Portanto, a política territorial do desenvolvimento rural sustentável traz uma perspectiva voltada aos agentes sociais, com base nas interações dos sistemas socioculturais e na cooperação e corresponsabilidade.

Trata-se, portanto, de uma regionalização com base na identidade, instituído o território como substrato para a realização das ações institucionais. E nesse sentido, a gestão coletiva dos recursos públicos, da execução das ações e o monitoramento são alguns pontos chaves da política territorial que tem como aposta o capital social para captar recursos, pois é sabido que a ação conjunta é um trunfo importante para alcançar os objetivos. E apesar da sociedade brasileira ainda relativamente desarticulada quanto à gestão e controle de ações e recursos públicos, o que facilita a grande intervenção política e faz do território um espaço de conflitos, há evidências de que alguns colegiados territoriais no Brasil avançaram quanto à territorialização das ações (SANTOS; COSTA, 2019, p.68).

Isto implica apontar-se sobre o capital social existente nos territórios de grupos e indivíduos que se envolvem com relações recíprocas. Essas relações de confiança e cooperação são típicas de identidade coletivas, a exemplo do capital social de comunidades. Há de se considerar também a contribuição que os territórios recebem do capital social externo (recursos cognitivos, materiais, financeiros). Essas formas de atuação do capital social favorecerem a formatação da identidade territorial.

A introdução de capital social na política territorial constitui uma inovação em relação às políticas precedentes, pois se entende que os laços de proximidade com base na identidade, seja esta social, cultural ou produtiva, facilita a cooperação e o controle social.[...] Porém, não basta apenas o controle social para que as ações sejam exitosas, faz-se necessário a ação preventiva das políticas governamentais que precisam inserir mecanismos que impeçam ou dificultem o desvio ou o mau uso dos recursos públicos (IBIDEM, p.69).

O capital social estabeleceu a unidade de grupos sociais, o que favoreceu a formação das institucionalidades locais (arranjos institucionais, fóruns), sendo necessária uma gestão social.

Por gestão social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e

fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos (MDA, SDT, 2005-b).

Tem-se que as institucionalidades territoriais são propícias ao processo de gestão social e ao empoderamento dos grupos sociais nelas inseridos. Essas mobilizações da sociedade civil buscam soluções, geralmente com apoio de ações governamentais, buscando espaços de articulação, com discussão, deliberação, propiciando a gestão e o empoderamento.

Neste sentido, o MDA, através de sua secretaria, criou alguns documentos institucionais que serviram de diretrizes para os Territórios Rurais, alguns com caráter de guia ou referência que colaboraram na sua formatação.

No que se refere à gestão social, o documento institucional nº 3, do MDA/SDT (2005), dispõe sobre “Referências para a Gestão social de Territórios Rurais”. Este documento tem por objetivo organizar os elementos relativos à concepção e ao método do trabalho no tema gestão social dos Territórios Rurais, contribuindo para orientações para um público específico.

É importante salientar que a gestão social passa, necessariamente, pela descentralização e o empoderamento de agentes sociais representativos, como um propósito de gestão participativa, capaz de pensar e propor políticas públicas condizentes com as demandas vividas e vivenciadas pelos componentes do território. A partir disso aponta-se a gestão social nas institucionalidades como:

um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (MDA/SDT, 2005, p. 14).

Nesse contexto, os macroprocessos no ciclo de gestão social passam por algumas etapas em busca de atingir o desenvolvimento territorial, a saber: sensibilização e mobilização; visão de futuro; diagnóstico; planejamento ou planificação; arranjos institucionais; organização para execução dos planos; direção para execução do plano; monitoramento e avaliação.

Destacamos aqui as etapas da sensibilização e mobilização e o planejamento. A primeira consiste em processos que não devem ocorrer apenas no início das ações a serem implantadas ao território. Este primeiro macroprocesso envolve, no mínimo: capacitação, nivelamento conceitual, mapeamento das institucionalidades locais e levantamento de dados preliminares sobre o território. E o segundo, o planejamento, pressupõe a capacidade dos agentes em

reconhecer a situação atual, projetar um horizonte desejado, identificar os entraves para chegar até ele, e arranjar de maneira inteligente e viável os recursos necessários.

Em geral, um bom processo de planejamento tem que percorrer pelo menos três grandes passos: a realização de um bom diagnóstico, a construção de uma visão de futuro consistente e capaz de mobilizar as pessoas e organizações e um momento de planificação onde as intenções se materializam em bons planos e projetos (MDA/SDT, 2005b, p. 22).

Nesse intuito, a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável é o direcionamento, uma vez que tais planos reúnem ações planejadas com a participação social, indo além do que fora pré-estabelecido pelo órgão responsável pela política territorial. Isto possibilitará a gestão social, pois os planos são diretrizes para o processo de desenvolvimento territorial, e não uma normatização das políticas do Governo Federal.

o **PTDRS** é um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, alcançou **num dado momento** no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí, um dos instrumentos para **gestão participativa do território**, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável (MDA/SDT, 2005a, p.14, grifo do autor).

Quanto ao PTDRS, este segue as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais que estabelecem estratégias para o desenvolvimento dos territórios. Essa articulação possibilita o processo de institucionalidade territoriais, a partir da gestão social definir as políticas públicas. As articulações de diversas políticas públicas pela SDT/MDA ofereceram a oportunidade de atuação da gestão social nos territórios (IBIDEM).

A gestão social fica evidenciada nos órgãos colegiados, a SDT apoiava esses organismos que congrega atores sociais e gestores públicos em todos os níveis como estratégia para o desenvolvimento territorial. Sabe-se que a estratégia da descentralização está baseada na inserção gradativa da gestão social para assumir o poder, propor políticas para o desenvolvimento rural, o que demonstraria a efetivação do empoderamento das organizações sociais pelos seus respectivos colegiados como eixo central de estratégia para o desenvolvimento territorial rural.

O desenvolvimento territorial passa necessariamente pela autonomia da sociedade, levando em consideração os princípios da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da corresponsabilidade, sendo que o processo de gestão social dos territórios ocorre entre homens, mulheres, artesãos, agricultores familiares, empresários, jovens, estudantes, prestadores de serviços, funcionários públicos, pessoas e grupos sociais não

organizados, entre outros. Este tipo de gestão social não é apenas um mecanismo de controle social, mas permite ser um instrumento de políticas públicas, o que leva de certa forma ao empoderamento da sociedade (MDA/SDT, 2005b).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT passa a ter papel facilitador nesse processo, no estabelecimento de metas, com planejamento de gestão dos territórios com os PTDRS, que é realizado pelos colegiados territoriais – CODETER, dinamizando a relação do território com a oferta de políticas públicas.

Os CODETER são considerados peças fundamentais da representação e de reivindicação das demandas e garantias do direito. Um fato de especial significado é a cessão do poder decisório que implica para o governo federal a criação de espaços que conduza a ações e investimentos públicos surgidos de acordos sociais. Este modelo é extremamente exigente quanto à capacidade e qualificação destes órgãos colegiados, razão porque se realizou especial esforço em converter os conselhos em processo de gestão social (ECHEVERRI, 2010, p. 96).

Em relação aos elementos de gestão, além da articulação entre três conceitos – territórios, redes sociais e gestão social, e um quarto elemento a ser agregado, como as novas institucionalidades: “... é preciso que eles deem origem a novas instituições, e novas regras de jogo, a novos espaços para resolução dos conflitos surgidos das iniciativas postas em marchas” (MDA/SDT, 2005b, p. 14).

Esses elementos são reforçados em áreas de resultados apontados pelos documentos oficiais do Programa de Desenvolvimento Territorial, visando alcançar: fortalecimento da Gestão Social; fortalecimento das Redes sociais de cooperação; dinamização econômica no território. Em relação à primeira, a busca de consolidar o território possibilita espaços de discussão visando ao desenvolvimento.

Esses espaços devem evoluir para arranjos institucionais que exercitem a gestão compartilhada de assuntos de interesse público, auto-gestionem seus planos de desenvolvimento, [...] integrem redes de colegiados assemelhados, promovam o planejamento ascendente, a inclusão e a participação social de novos atores e articulem políticas públicas visando ao estabelecimento das parcerias e à disponibilidade dos recursos [...] necessários para a implementação do PTDRS (MDA/SDT, 2005a, p. 12).

Em análise tem-se que quanto mais espaços de participação popular houver, mais amplia-se a diversidade dos atores e se fortalece a identidade territorial; por isso, se disseminou, além dos colegiados, espaços como fórum territorial e redes de gestão e cooperação, todos

exercícios democráticos visando à integração dos atores sociais em busca de gestão social voltada para o desenvolvimento territorial.

Em relação ao Fortalecimento das redes sociais de cooperação, são frutos do capital social de um território, com ações coletivas, para implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável. Nas redes transitam informações, ampliando as capacidades humanas e institucionais (são arranjos integradores). Em resumo, as redes sociais de cooperação, favorecem os atores sociais, o empoderamento das comunidades envolvidas com o plano territorial.

Esse processo de gestão social tem por objetivo o desenvolvimento territorial, contendo um caráter cíclico, levando em consideração as seguintes fases: planejamento, organização, monitoramento e avaliação. O planejamento é o ato inicial que possibilita coletivamente uma tomada de decisão e definição de estratégias para o desenvolvimento territorial, considerando as capacidades e recursos disponíveis e os arranjos institucionais instituídos, o que possibilitará a construção do PTDRS.

Após a construção dos planos é necessária a organização para sua execução, atribuindo papéis e tarefas, por isso a importância da rede de articulações e o fortalecimento de institucionalidades representativa dos territórios. Quanto ao monitoramento e à avaliação, servem para o controle social, ao tempo em que busca equilíbrio entre o Estado, sociedade civil e o mercado. São estabelecidos indicadores que favoreçam a análise, tendo a monitoria com ações em curto prazo e a avaliação em processos mais longos.

Retomando o tema planejamento, este tem o caráter participativo, com estratégias para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios, daí a importância dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Na sua elaboração levam-se em consideração as dimensões do planejamento, os quais norteava todo o processo de construção dos planos: dimensão econômica, dimensão sociocultural, dimensão político-institucional, dimensão ambiental, como enfoque no planejamento. Além do mais, para a construção dos PTDRS é necessário considerar as capacidades locais, ou potencialidades, mas, principalmente, um capital social, empoderado, autônomo, endógeno, voltado para o desenvolvimento do território.

Percebe-se a importância de um planejamento participativo, pois os atores sociais vivenciam o espaço, possibilitando nele pensar, sendo um instrumento auxiliar ao diagnóstico e a planificação, criticidade, dialógico, procedimentos metodológicos – visão populacional, tomada de decisão. Esses são pontos importantes no processo de construção do planejamento territorial, trazendo um protagonismo que rompe com o antigo paternalismo e assistencialismo

antes existentes em outros modelos de política, os quais não geravam autonomia aos agentes sociais.

A participação é um processo segundo o qual os atores envolvidos influenciam e compartilham na formação de consensos, de tomada de decisões e na aplicação dos recursos de um determinado projeto. Os atores envolvidos devem ser os agentes de mudanças no processo de desenvolvimento e não meros espectadores do processo (MDA/SDT, 2005a, p.23).

O processo de participação permitindo esse novo modelo de se pensar políticas públicas fortalece grupos sociais, promovendo a cidadania, pois os cidadãos deixam de ser apenas sujeito para serem os próprios agentes de mudança. Isto traz a ênfase ao empoderamento desses atores sociais, pelo menos um maior protagonismo diante dessa política, pensando o desenvolvimento territorial. Apesar disso, ainda existem grupos sociais que ainda não têm as mesmas condições que outros, no que se refere a organização, capacitação e estrutura, sendo necessários o incentivo à participação.

A participação não ocorre de forma espontânea. Ela tem que ser promovida e estimulada durante todo o processo. Além disto, ela deve ser monitorada e seus efeitos devem ser periodicamente avaliados. Tudo isso implica necessidade de planejar o processo de participação, montando uma estratégia de ação e, em seguida, definindo os mecanismos a serem adotados (IBIDEM).

Esta talvez seja uma das principais críticas que se fazem ao modelo de colegiados, porque, apesar de a proposta direcionar para a diversidade dos atores, para a multifuncionalidade do território, alguns grupos, até mesmo por suas condições adversas, às vezes não conseguem exercer o mesmo protagonismo que outros, o que pode até prejudicá-los no momento de tomada de decisão de projetos a serem aprovados ou pactuados nos territórios. Daí a importância de se criarem mecanismos de estímulos à participação; de qualquer forma, a política territorial passou a ser uma nova realidade e para a sua realização seguem algumas etapas para se concretizar seu planejamento.

Demonstra-se ser o planejamento essencial ao processo de definição para ações voltadas para o desenvolvimento territorial, sendo o planejamento participativo um caminho a ser seguido, consolidado o envolvimento dos atores sociais, os quais conhecem suas realidades, o que facilita o processo de discussão, diagnóstico, visão de futuro e tomada de decisão, por isso, deve-se ter uma planificação.

É inegável a importância da gestão participativa, sendo de fato necessário um planejamento para o desenvolvimento do território, a exemplo do PTDRS. O Programa de

Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais tinha como planejamento cumprir três ciclos de implementação, atendendo 450 Territórios Rurais. Cada ciclo da estratégia de desenvolvimento territorial compõe-se de três fases: 1 – o processo de construção do Plano Territorial, a partir de ações imediatas (mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais); 2 – processo de planificação do território com ações como o diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, definição do eixo aglutinador, e construção do Plano Territorial, com estratégias, ações e formulações dos projetos territoriais; 3 – início da execução dos projetos e a concretização gradual dos planos, havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação, ampliando-se a afirmação da identidade e da representatividade do território (MDA/SDT, 2005).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT criou 164 Territórios Rurais a partir de conceito criado de território, e segundo, também, critérios pré-estabelecidos, a saber: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 hab/km<sup>2</sup>; maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas) ; conjunto de municípios já organizados em Territórios Rurais de identidade e conjunto de municípios integrados em Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento local - CONSAD (LEITE, 2010).

Diante de todo esse processo de se pensar o desenvolvimento territorial a partir das organizações sociais em espaços apropriados, vê-se como objetivo a capacidade de ter articulação na viabilidade de políticas públicas que favoreçam o território.

As articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos espaços – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento, parcerias, arranjos institucionais –, com autonomia, representatividade e legitimidade (MDA/SDT, 2005, p. 22).

Portanto, esse passou a ser o maior desafio para a proposta do desenvolvimento territorial, ou seja, a articulação de políticas públicas, considerando que podem ser importantes na correlação de forças dentro do território, podendo trazer mudanças importantes, por isto é tão necessária a formatação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual passa a ser um instrumento para o planejamento e a gestão territorial.

Sobre o tema articulação de Políticas Públicas, identifica-se na interinstitucionalidade a capacidade de criar um ambiente voltado para o desenvolvimento sustentável no território. Esse



ambiente pode favorecer os sistemas produtivos, formados pelo público-alvo, sobretudo os agricultores familiares, em busca de mediar a participação em políticas públicas, cabendo ao Estado, em todas as suas esferas, gerenciar as instituições públicas, possibilitando o desenvolvimento do capital social.

A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial [...], sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder (MDA/SDT, 2005a, p. 14).

A articulação de políticas públicas passa pela organização dos agentes sociais em seus colegiados, mas, para isso é importante definir o Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável, o qual é organizado a partir das discussões propositivas e decisões tomadas, em busca de soluções para propor o desenvolvimento territorial. Apesar de ser um exercício democrático importante, até mesmo por ser um instrumento “novo”, não está isento de críticas, por ser um modelo aprendente, por isso necessário se faz definir ajustes à proposta, com auxílio técnico, bem como buscar capacitar os agentes territoriais.

A construção do plano citado traz em pormenores alguns elementos necessários, os quais devem conter, por exemplo, um Diagnóstico – conhecer a realidade para saber posteriormente propor políticas públicas necessárias. Para realização dessa etapa, faz-se importante o diálogo entre os técnicos e os atores sociais, para resolver os problemas, levantando as limitações e as potencialidades existentes.

No diagnóstico, procura-se registrar o entendimento da complexidade e da diversidade que, em geral, caracterizam o ambiente rural, o território, considerando que essas sociedades são compostas de categorias, de camadas e de classes sociais que mantêm relações entre si (agricultores familiares, assentados, fazendeiros, empresas, assalariadas e diaristas, acampados, arrendatários e parceiros, atravessadores, agroindústrias, bancos, fornecedores de insumos, comércio local, poder público, organizações da sociedade civil, etc). A ação de cada um depende da ação ou da reação dos outros, bem como do seu entorno ambiental, social, político e econômico” (IBIDEM, p.28).

A heterogeneidade de atores sociais pertencentes ao território, bem como a diversidade de atividades existentes, tornam a construção do plano algo complexo, pois a gama de atividades, como citadas no parágrafo anterior, aponta, demonstra a capacidade de ser pensar ações públicas integradas dos setores produtivos, em busca de desenvolver o território economicamente, refletindo no contexto social, político e na geração de renda de algumas

categorias, a exemplo dos agricultores familiares que podem eventualmente encontrar em atividades não agrícolas um complemento de sua renda e sua reprodução social.

Ainda sobre o diagnóstico, recomenda-se levantar os dados estatísticos sobre a realidade do território, bem como a evolução da população, para fins de estudos sobre a dinâmica do território, com uso de mapas temáticos, os quais possibilitem condições de entender a realidade, possibilitando a posteriori propor políticas públicas.

Dessa forma, compreende-se que o plano não é apenas o documento em si, mas representa uma unidade de proposições e decisões, representando os anseios e necessidades de um conjunto organizado de atores sociais, através de concordância em prol do desenvolvimento do território.

O plano territorial apresenta as seguintes características: 1– constituir-se como instrumento de gestão do desenvolvimento territorial; 2 – ter sido constituído de forma participativa, por atores territoriais; 3 – ter caráter multidimensional e multissetorial; 4 – mecanismos de monitoramento e avaliação a partir de informações geradas no território (MDA/SDT, 2005).

Diante disso, coube à Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, juntamente com outros parceiros institucionais, a averiguação do plano territorial a ser apresentado, com o objetivo de avaliar a sua viabilidade, para verificar a possibilidade de financiamento, segundo os critérios próprios de cada programa. Ainda coube ao mesmo órgão disponibilizar recursos para ações de capacitação e formação dos atores territoriais, gestores públicos, agentes de desenvolvimento e integrantes das entidades colegiadas de diversos níveis, segundo as necessidades evidenciadas no plano territorial (IBIDEM).

Assim sendo, a definição do plano voltado para o desenvolvimento territorial requer uma programação ou modelo de execução. A programação é fruto do trabalho do processo de Planificação, quando é definido o futuro desejado, advindo das reflexões sobre a realidade, em que se estabeleceram os rumos do processo do desenvolvimento, levando em consideração os indicadores social, produtivo e ambiental. “A planificação centrada no **estratégico** orienta-se no sentido que se possa contrapor a tendência de privilegiar os problemas e as carências imediatas para se concentrar em aspectos que possam determinar a sustentabilidade do desenvolvimento” (MDA, SDT, 2005a, p.35, grifo do autor).

Essa planificação traz à tona a estratégia de ação para resolver os problemas apontando as soluções, as quais atendam a demanda existente e que possam solucionar as carências em busca do desenvolvimento territorial. Para isso, “É importante que se tenha sensibilidade para

perceber e incorporar as demandas surgidas das dinâmicas próprias das populações que não estão participando diretamente do processo de planejamento” (MDA,SDT, 2005a, p.36).

O futuro desejado, apontado na planificação, direciona para as diretrizes e estratégias, estabelecendo os eixos aglutinadores necessários para o processo de desenvolvimento territoriais. Com a execução do plano busca resultados que possibilitem resolver problemas como: geração de emprego, redução da pobreza, aperfeiçoamento da relação político-institucional, dentre outros.

Essa dinâmica da presença de atores sociais em debates e decisões de políticas a serem aprovadas para implantação nos Territórios Rurais, trouxe a nítida evidência de o quão importante é a organização desses agentes sociais, destacando-se tanto as organizações associativas, quanto as organizações cooperativas.

Uma das organizações associativas/cooperativas que vem se destacando nesse processo tem sido a dos agricultores, que possibilita uma dinâmica econômica nos territórios, os quais têm buscando agregar valor a suas produções. Para isso buscam meios de acessar aos mercados, e encontram o apoio necessário na institucionalidade derivada do programa territorial. Exemplo disso é que a SDT/MDA destinava recursos para apoiar iniciativas dos agricultores familiares, com o acesso a esses e a outros serviços, através de associações e de cooperativas, atendendo com projetos inovadores que visam a uma organização social e econômica voltada a contemplar o plano territorial (eixo aglutinador).

Esse desafio vivenciado por atores sociais na construção dos PTDRS, bem como na gestão social dentro dos conselhos territoriais, requer, além de organização em entidades associativas, cooperativas e similares, uma capacitação dos seus agentes territoriais. Em muitos casos é comum a busca por parcerias voltadas a cooperar horizontalmente e institucionalmente dentro dos CODETER’S; como exemplo disso tem-se a participação do NEDET/UFS – Núcleo de Estudos para o Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal de Sergipe (esta questão será vista adiante, nesta pesquisa), que em seleção à concorrência a um edital público que previa a participação de Universidades com núcleos de pesquisa consolidados na temática territorial, pudesse tutoriar alguns colegiados para torná-los mais ativos no processo de participação e sobretudo na consolidação do processo de territorialização.

Voltando ao assunto sobre as ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, para viabilizar os planos territoriais há necessidade de se estabelecerem metodologias de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do Programa. Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável devem indicar ações de curto, médio e longo prazo, previstos espaços e métodos de avaliação e monitoramento dessas iniciativas, com objetivo de

realizar os ajustes necessários ao aperfeiçoamento para um exercício contínuo de acompanhamento das ações.

### **3.2 Territórios da Cidadania e a descentralização das políticas públicas**

Em relação à política de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais, como foi visto, esta antecedeu os Territórios da Cidadania até o ano de 2007; a partir daí demonstrou deficiências no Programa. A debilidade da política anterior redirecionou o Programa para que este pudesse com recursos de vários ministérios combater a pobreza através das políticas territoriais, redefinindo os Territórios de identidade em Territórios da Cidadania.

É nessa expectativa que surgem os Territórios da Cidadania, em 2008, pela Portaria nº 5 de 18/07/2005, emitida pela Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT (ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA), que reconhece a seleção, alteração e administração dos Territórios Rurais, dando suporte legal aos Territórios da Cidadania, efetivado e executado a partir de 2008 (BRASIL, 2015).

O Programa Território da Cidadania – PTC trabalhava com as operacionalizações de políticas públicas sob a perspectiva do território e não dos municípios propriamente ditos, como eram as políticas governamentais anteriores. Isso possibilita uma maior participação dos grupos sociais, evitando em parte a intervenção do poder local que influenciava negativamente a utilização desses recursos. Nesse modelo, os conselhos deliberativos criados em cada Território da Cidadania é que definem os projetos e a utilização dos recursos, sob a perspectiva do desenvolvimento do território, em um processo de pactuação de vários agentes que o compõem, trazendo um exercício democrático ao Programa.

O Programa Territórios da Cidadania - PTC tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, promovendo ações relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura, e ações fundiárias estão sendo articuladas nesses Territórios, com participação social e a integração entre Governo Federal, Estados e Municípios (IBIDEM), como reforça o autor a seguir:

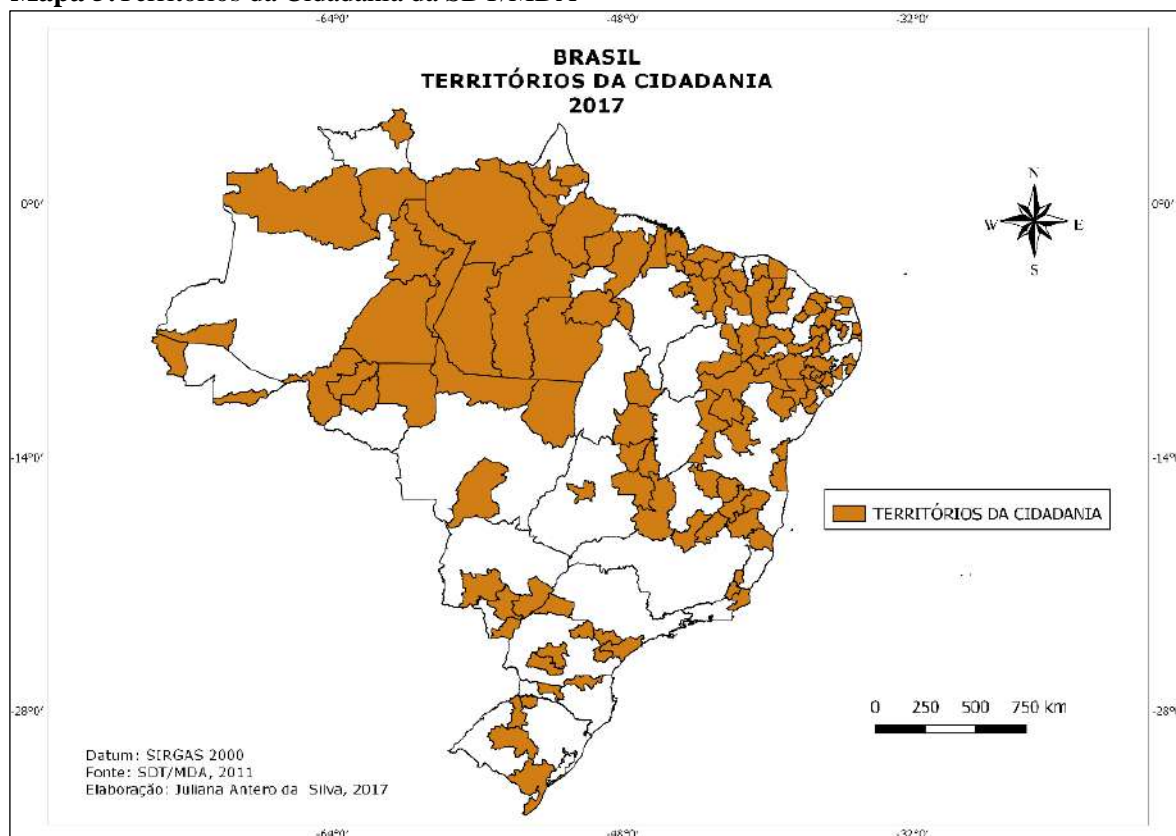
Os objetivos do programa se relacionam mais diretamente com as metas de superação da pobreza e se identifica como uma estratégia diferenciada para atenção as populações mais vulneráveis, tanto em termos regionais, como de grupo social. Especificamente, é proposta a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio da inclusão produtiva dos mais pobres, a integração das políticas públicas em um marco de planejamento territorial,

ampliação dos mecanismos de participação social e a universalização da oferta de programas de cidadania, ou seja, de reconhecimento e garantia de direitos” (ECHEVERRI, 2010, p.106).

O Território da Cidadania ampliou seus objetivos no atendimento do público-alvo, focando no combate à pobreza e promoção da cidadania, através de políticas públicas; inclusive, considerou a experiência anterior dos territórios de identidade para fazer a transição para Território da Cidadania, o que foi progressivamente evoluindo.

Segundo Favareto (2010), no ano de 2008 iniciou-se o Programa Territórios da Cidadania, em 60 dos 160 territórios de identidade até então existentes. O referido Programa teve três eixos prioritários: apoio às atividades produtivas, cidadania e acesso a direitos, e recuperação e qualificação dos assentamentos. Nota-se, a partir dos dados, as prioridades de ações e também de público atendidos inicialmente.

Essa previsão do atendimento aos Territórios da Cidadania se confirmou e projetou-se, chegando a 120 territórios em todo país até 2010 (Mapa 5), sendo 56 territórios só na região Nordeste. São mais de dois milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais que terão acesso às ações do Programa, corroborando assim a ampliação do público-alvo em políticas territoriais (MDA,2015).

**Mapa 5:** Territórios da Cidadania da SDT/MDA

**Fonte:** SILVA, 2018, p. 50.

Esses Territórios da Cidadania chegaram a abranger 1.852 municípios, o que equivale a 1/3 dos municípios do Brasil, beneficiando 42,4 milhões de pessoas, já que nestes territórios existem ações de diversas políticas e programas públicos, considerando que a maior parte dos beneficiários são do meio rural (13,1 milhões), na seguinte distribuição: Agricultores Familiares com 1,9 milhão; Assentados da Reforma Agrária com 525,1 mil famílias; pescadores 210,5 mil; Comunidades Quilombolas com 810 comunidades; e Terras Indígenas com 317 terras (MDA/SDT, 2009).

O PTC criou esses territórios em todo Brasil visando democratizar as políticas públicas que possam gerar um desenvolvimento territorial, daí as diretrizes se voltarem para os territórios, os quais são definidos segundo alguns critérios: Menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2015).

Percebe-se que houve uma redefinição nos critérios de seleção dos territórios quando se comparam os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, este último ampliando o grupo de

atores sociais participantes no território, tendo por desafio atender a população dos territórios no exercício da cidadania, em busca de melhorar a renda e a qualidade de vida desta população, contudo em relação ao conceito de território entre os dois programas não houve alteração, mostrando uma consolidação desse nas políticas territoriais.

Em análise o conceito de território definido pelo programa Território da Cidadania, percebe-se diferencia-se do conceito comumente aceito no meio acadêmico, no que se refere às relações de poder do sujeito com o território, privilegiando muito mais o termo identidade como algo solidário. Entretanto, levando-se em consideração a escala adotada que é a das microrregiões, pode-se identificar a governança e controle, que em si justifica o termo território como é consenso no meio científico. Isto é corroborado pelos autores abaixo, quando apontam os conflitos dentro dos territórios instituídos.

[...] Porém, a delimitação territorial também está atrelada a governança e controle, justificando assim a utilização do termo território. O mesmo está atrelado ao Poder politicamente constituído e aos micropoderes que delimitam e controlam espaços na vida cotidiana, pois nos territórios também estão presentes as relações de poder, existindo a disputa, a dominação e a subordinação, reforçadas pelas contradições do sistema capitalistas (SANTOS; COSTA, 2019, p.71).

Compreende-se, assim, que a conotação de identidade ao território não exclui as relações de poder existentes no cotidiano dos atores sociais que a compõem. Contudo, pelo fato de se tratar de um programa e/ou políticas públicas, os conceitos se adaptam a uma terminologia prática de caráter funcional como lhe é característico. Ressaltando que, apesar de privilegiar a ideia de identidade, a complexidade do território traz à tona seus conflitos territoriais e até mesmo identitários. Pensamento este ainda considerado pelos autores anteriormente citados.

Assim, o território aqui discutido é concebido a partir da identidade, mas de modo algum está dissociado das relações de poder. No entanto, é válido ressaltar que para fins de planejamento a concepção de território a partir das relações de poder não é utilizada, mesmo sabendo que as mesmas estão em todos os espaços e determinam o desenvolvimento, a estagnação ou o atraso. A delimitação territorial se dá a partir de critérios multidimensionais, tendo como foco principal a identidade (IBIDEM, p. 71-72).

Apesar dos elementos identitários, a não exclusão dos territórios como relações de poder é fundamental para não perder o sentido teórico do termo, relativizando o elemento identidade existente no conceito. Em uma análise mais dissecada dessa concepção de território apresentada

pelas diretrizes das políticas territoriais, a autora Tânia Barcelar, de maneira minuciosa, consegue interpretar cada elemento nele contido:

No que se refere à multifuncionalidade observada no mundo rural, o enfoque territorial mostra-se adequando a lidar com as complementariedades e a integração ou articulação das ações e programas com vistas a um desenvolvimento territorial sustentável, que promova os múltiplos papéis da agricultura familiar. O foco no Território procura compreender a unidade complexa constituídas pelos espaços urbanos e rural e pelos âmbitos municipal e supramunicipal. Ela favorece a emergência de temas relacionados a pobreza, desigualdade social, meio ambiente e outras questões que passam a ser tratados com uma ótica de desenvolvimento rural (ARAÚJO, 2010, p. 208).

Naturalmente, a análise da autora direciona ao entendimento da multifuncionalidade existente no território com vistas ao desenvolvimento territorial sustentável, dando ênfase na questão rural. Atualmente, diante dos novos conceitos e diretrizes políticas, compreende-se como algo mais amplo, porque o próprio entendimento de ruralidade evoluiu. Compreende-se, pois, no âmbito do Desenvolvimento Territorial, por ser essa abrangente, e interligar os setores e atores sociais no complexo rural-urbano, em busca de uma sustentabilidade. Apesar das críticas que se possa fazer em um modelo econômico baseado nas disputas, de qualquer modo, o esforço que ocorre com políticas públicas específicas, voltadas para a cooperação, passa a ser um desafio em busca desse desenvolvimento.

Os Territórios da Cidadania conseguem convergir ações públicas de diversos programas, ligados a diferentes ministérios, em parceria com governos estaduais e municipais. Essa estratégia possibilita um maior número de ações dentro do território em busca do desenvolvimento, já que age de forma integrada e assim fortalece as relações governamentais e institucionais, ao tempo que promove a participação dos atores sociais.

Essa participação consiste nos debates territoriais realizados nos colegiados, a partir da demanda contemplada nos planos construídos e nas ofertas disponibilizadas pelo Governo, em busca de deliberações. Outra questão diz respeito à organização estrutural do PTC, que, na prática, não funcionou como previsto, havendo ainda as interferências políticas junto aos colegiados territoriais, na questão da sua autonomia. Por outro lado, a própria desorganização de alguns desses colegiados e falta de capacitação técnica também viraram um gargalo na dificuldade de articular as políticas públicas.

Ainda sobre o PTC, o mesmo possui um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 22 ministérios e coordenação geral MDA. A organização dos Territórios da



Cidadania tem os comitês de articulação estadual como consultivos e prepositivos (órgãos federais, estaduais e representantes das prefeituras); já os colegiados territoriais são compostos por representantes das três esferas de poder e da sociedade em cada território. Possui ainda uma coordenação executiva de composição paritária diferente da composição onde prevalecia a participação dos representantes da sociedade (2/3) (LEITE,2010).

Os conselhos que antecederam os colegiados ligados aos Territórios da Cidadania diferenciavam-se no contexto da representatividade; este último, de forma mais paritária, permite a maior participação dos atores sociais. Neste, o conselho territorial é composto pela esfera governamental (três níveis) e pela sociedade, em seus níveis de organização, os quais conjuntamente constroem um plano de desenvolvimento territorial, pactuando ações em prol do desenvolvimento do território em questão. Seguem-se agendas definidas a partir dos critérios pré-estabelecidos do Programa quando da sua instituição ainda no ano de 2008, como parâmetros funcionais.

Em entendimento à evolução e ao dinamismo dado nos Territórios da Cidadania, compreende-se que suas diretrizes foram corroboradas em 2009, em um dos seus marcos legais, no seu Artigo 3º, aponta alguns critérios, um deles é que os territórios deveriam estar incorporados a PTDRS, já citado, do MDA. Os territórios foram construídos tendo como base as microrregiões do IBGE, sendo que os critérios estabelecidos no ano de 2008, e já comentados, passaram a se efetivar em 2009 (MDA, 2015).

Os próprios PTDRS passam pelos colegiados territoriais, com a missão de discutir e planejar o desenvolvimento territorial na própria construção participativa desses planos. Dá-se, portanto, a importância de um colegiado forte e organizado, inclusive com representatividade dos diversos segmentos sociais, com participação ativa, para que os seus anseios sejam contemplando no Plano de Desenvolvimento, e que eventualmente não fique de fora do processo. Isso é o ideal e o que é direcionando pelos documentos referenciais das políticas territoriais; porém, em alguns casos, além de não ter essa participação efetiva, existem pequenos grupos mais fragilizados ou desorganizados que não são contemplados ou ouvidos junto ao colegiados, ficando excluídos do planejamento. O próprio fator político, às vezes, torna-se um empecilho para um planejamento mais inclusivo, o que destoa dos marcos legais do Programa, que entende a função dos colegiados como:

Por definição, o Colegiado é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território e de controle social do Programa, suas atribuições podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa; identificar demandas locais

para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do Programa (BRASIL, SDT, 2009).

Diante desta realidade, cabe questionar essa política que se apresenta como inclusiva e participativa, democrática nas decisões, mas que, na prática, também reflete a exclusão de determinados grupos na sociedade, que muitas vezes, por serem vulneráveis, não conseguem se organizar, ficando fora do processo. Isto ocorre nos territórios, dentro dos próprios colegiados e até mesmo nos fóruns institucionais, que comumente não traziam a representatividade necessária para tomada de decisões coletivas. Esses espaços, que deveriam ser propícios à participação ampla, acabam tendo efeito contrário, o que nos leva a refletir sobre a imposição de certas políticas públicas, apenas como algo de praxe, no intuito de somente os atores sociais acessarem as verbas federais, o que sempre tem interesse político local atuando no sentido de se apropriar delas com fins puramente políticos. Essa atitude é um retrocesso na proposta original do Programa, pois cria espaços de exclusão, onde deveria ser de inclusão. Os menos articulados ou mais vulneráveis acabam ficando de fora de serem contemplados com ações e projetos que pudessem lhes dar um apoio social e econômico, reproduzindo a exclusão social. Os interesses políticos acabam prevalecendo no final.

A respeito da formação desse Colegiados dos Territórios, Favareto (2010) aponta uma análise crítica. Em sua pesquisa, constatou que muitos membros do território, classificados como público-alvo e com condições mais vulneráveis, nem sempre conseguem aprovar suas demandas, a exemplo das comunidades tradicionais. Porém, aponta pra importância desses mesmos Colegiados, que possibilitaram uma maior abrangência social que as políticas anteriores.

É possível dizer, portanto, que o grande mérito desses colegiados, está no aprofundamento das possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e na disseminação da retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural[...]Recentemente deu-se mais um passo com a criação do Território da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério (FAVARETO, 2010, p.35).

Cabe aqui compreender que os grupos sociais que compõem os Territórios da Cidadania são grupos sociais aprendizes dentro de um processo democratizante. Enquanto uma política recente, o Programa Territórios da Cidadania tem mostrado uma alternativa de

Desenvolvimento Territorial a partir do exercício democrático representado pelos Colegiados em questão, sendo uma instância importante de discussão e decisão de políticas de ação nos Territórios.

A criação dos colegiados territoriais, CODETER, converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais. O cenário de concentração e negociação, núcleo central dos processos de planejamento a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia (ECHEVERRI, 2010, p. 94).

No CODETER possibilitou a elaboração dos planos territoriais de desenvolvimento, formar as redes de parceiros e realizar as alianças interinstitucionais. Isso foi possível pelas experiências adquiridas nos Territórios de Identidade, favorecendo estratégia de ação pública, sendo um marco para políticas setoriais. Esses espaços de construção e deliberação de políticas territoriais foram se fortalecendo em credibilidade, no envolvimento de atores sociais, e as instâncias públicas estaduais e locais, instituições federais e opinião pública.

Os territórios, no âmbito da CODETER realizam um debate e análises da oferta de ações e investimentos e determinam condições específicas de execução, localização e participação nos processos de gestão, incluindo o monitoramento, o controle social e o acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos desde o nível federal (IBIDEM, p. 107).

Diante do afirmado, mostra-se a importância dos colegiados territoriais, no seu aspecto democratizante, ao envolverem os atores sociais, em busca de decisões de tomadas coletivas, voltados para o desenvolvimento do território pertencentes. Ao mesmo tempo, estimulam a gestão social, nas etapas necessárias a sua realização e êxito. Apesar disso, ainda há uma desarticulação da sociedade civil quanto à elaboração de planos de trabalho e bom uso de recursos públicos, o que acaba gerando espaços para intervenções políticas na territorialização das ações, destoando do seu princípio, criando espaços de conflitos. Isto fica claro quando se tem, por exemplo, alguns municípios pertencentes ao território em questão, que, por poder de político, acabam por barganhar mais recursos. Para além dos problemas de cunho político no processo de territorialização das ações públicas, existe ainda a falta de preparo de muitos atores territoriais, não somente na gestão social, mas até mesmo na formatação dos planos, como apontam os autores abaixo:

Dessa forma, a escala territorial é mais uma alternativa para reduzir as desigualdades. Porém, apesar da política apresentar avanços, sobretudo, por entrelaçar Estado e sociedade civil organizada, a mesma ainda tem deficiências e vícios. O problema não está somente no tamanho da escala e sim na execução e no monitoramento das ações, além da intervenção política e da existência de alguns problemas que dificultam o desenvolvimento entre eles a qualificação profissional (SANTOS; COSTA, 2019, p.72).

Discutindo a afirmação dos autores, sabe-se que o Programa Território da Cidadania trouxe novas concepções sobre ações de políticas públicas, envolvendo os atores sociais ligados aos territórios, em busca de uma gestão social. Entretanto, o elemento levantado da falta de qualificação profissional existe e deve ser considerado, o que pode causar fragilidade tanto na formatação dos planos quanto na sua execução. Em razão disso, tornam-se importante as parcerias institucionais, a exemplo da participação das universidades em apoio ao colegiados.

Diante de todas essas afirmações e análises, já havia preocupações quanto à eficácia do Programa, considerando que alguns elementos já eram apontados como possíveis dificuldades que poderiam ser enfrentadas pela política dos Territórios da Cidadania; muitas dessas questões viriam a ser comprovadas posteriormente. Tais questionamentos foram levantados por Corrêa (2015), que considerava que a existência de um grande número de ministérios dirigindo várias ações diferentes para o Território da Cidadania poderia dificultar a sua articulação, o que de fato se comprovou em parte. Outra questão é, em alguns casos, uma grande diversidade de municípios dentro de um mesmo território; a preocupação aqui é que isso poderia gerar problemas, como concentração das ações e recursos de alguns municípios, comprovando-se em citação anterior, afora os problemas de cunho político por envolver três esferas governamentais diferentes.

Em análise sobre os Territórios da Cidadania, apesar da proposta, em seu marcos legais, ser positiva por visar à busca pelo desenvolvimento sustentável através das políticas territoriais, na prática a estrutura montada para funcionamento, como apresentado, não funcionou, pois se restringiu ao núcleo de coordenação, o que possibilitou em alguns momentos decisões unilaterais, com intervenções das instâncias superiores, como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial -SDT e os conselhos, na imposição de algumas políticas junto aos territórios, como para dar satisfação do funcionamento do Programa. Contudo, a própria gestão local, em muitos casos, mostrava-se desorganizada, favorecendo a perda de autonomia. Por isso, posteriormente o governo lançou edital público para que núcleos de pesquisas sobre políticas territoriais ligados a Universidades pudessem atuar nos Colegiados Territoriais, como uma espécie de assessoria,

para retomada destes, já que em muitas situações as reuniões estavam praticamente paradas, inviabilizando o espaço de discussão e decisões nas articulações de políticas públicas.

A assessoria tinha como missão rearticular os Colegiados Territoriais – CODETER, pois estava antes havendo um descompasso entre as ações executadas e as formulações das políticas, as quais já chegavam fechadas, tirando a função dos próprios colegiados, sendo importante retornar o controle social dessas ações através dos seus respectivos CODETER’S. Um outro fator, talvez dos principais, que mais atrapalharam a autonomia dos colegiados territoriais foi a questão política, pois, apesar de haver pouca frequência dos gestores municipais e/ou estaduais na participação cotidiana nos CODETER’S, as ações nos bastidores, ou mesmo intervenções em reuniões-chave, inclusive com barganhas para aprovação de determinados projetos ou mesmo redirecionamento de recursos e/ou equipamentos voltados aos municípios com maior poder dentro dos territórios, acabavam por vezes a inviabilizar o desenvolvimento do território.

O diferencial do PTC não deveria ser apenas a integração das políticas públicas, mas também o forte caráter democrático e emancipatório das decisões. Quando se transfere para os territórios a decisão sobre matriz, se cria uma conexão positiva entre os entes da federação (governos federal, estadual e municipal), e a sociedade como um todo. Quando se quebra essa harmonia, o processo deixa de ser democrático e volta a ser unilateral, onde apenas o estado participa, afastando mais uma vez os atores sociais das tomadas de decisões (REIS, 2015, p.117-118).

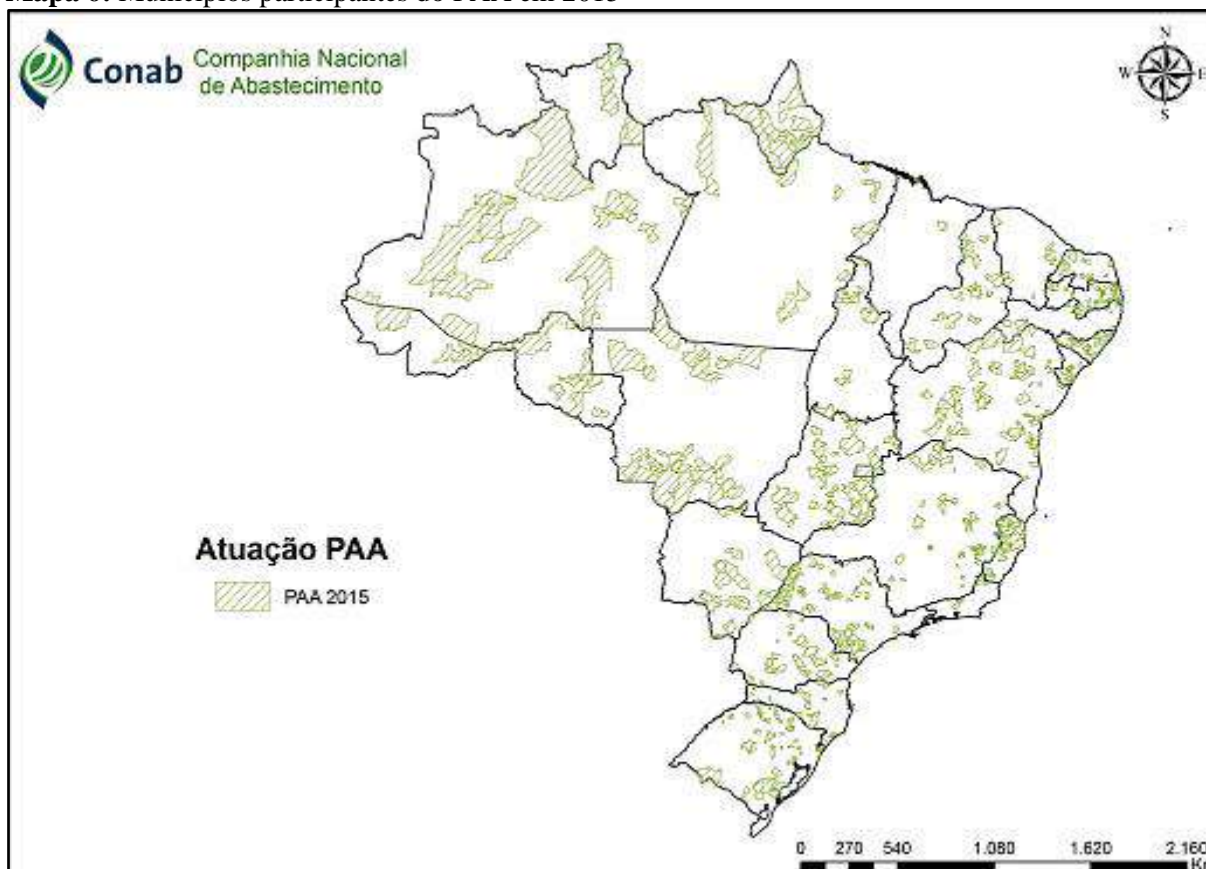
Apesar dessas dificuldades, os Territórios da Cidadania teve sua relevância enquanto política pública, por ter sido um programa de abrangência social que possibilitava a participação de atores sociais no planejamento e decisões de políticas que colaborem com o desenvolvimento do território, necessitando, somente, ajustar e/ou aperfeiçoar determinadas ações dos colegiados, inclusive promovendo a capacitação dos agentes territoriais para que pudessem funcionar com mais autonomia.

Portanto, não se pode condenar uma política inteira pelo fato de ter havido falhas nas ações. A própria iniciativa de buscar parcerias com os núcleos de Pesquisa Territoriais das Universidades demonstra tentativas de articular as ações das políticas públicas dentro dos territórios, ao mesmo tempo agindo como mentores junto aos colegiados na busca da retomada da sua autonomia. Outro ponto positivo a ser destacado é a aprendizagem para a gestão de políticas públicas, o processo de capacitação dos gestores locais, contribuindo para conformar uma elite administrativa territorial.

### 3.3 PAA nos Territórios da Cidadania

Em relação aos programas ou políticas públicas com atuação nos Territórios da Cidadania, dá-se nessa pesquisa destaque específico ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, considerando dados da CONAB, de 2015 em diante, (Mapa 6) para se perceber a importância desse programa no fortalecimento tanto das políticas territoriais quanto da agricultura familiar.

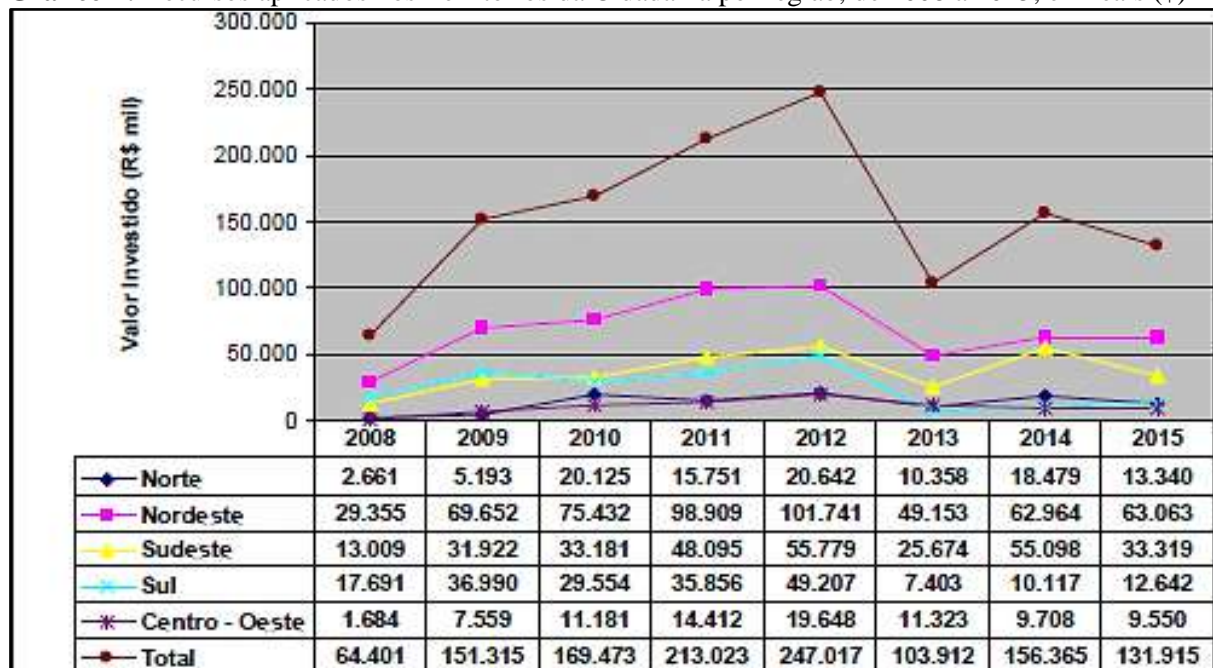
**Mapa 6:** Municípios participantes do PAA em 2015



**Fonte:** CONAB, 2016, p. 21.

Em análise ao mapa 6, é notado a dimensão do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, pois se percebe visualmente manchas espalhadas no país inteiro, que representa a presença do PAA, em alguns casos uma presença maior do programa como na Região Sul, Região Sudeste (principalmente estado de São Paulo) e sobretudo Região Nordeste com destaque para Bahia e Alagoas, dando uma abrangência contemplando diversos territórios.

Vê-se que, no ano de 2015, a atuação do PAA abrangeu 115 territórios; em dados mais concretos, de 2008 a 2015 foram aplicados aproximadamente R\$1,230 bilhão, (CONAB, 2016), como se vê no gráfico 4 sobre a distribuição de recursos por região:

**Gráfico 4:** Recursos aplicados nos Territórios da Cidadania por região, de 2008 a 2015, em reais (\$)

Fonte: CONAB, 2016, p. 22.

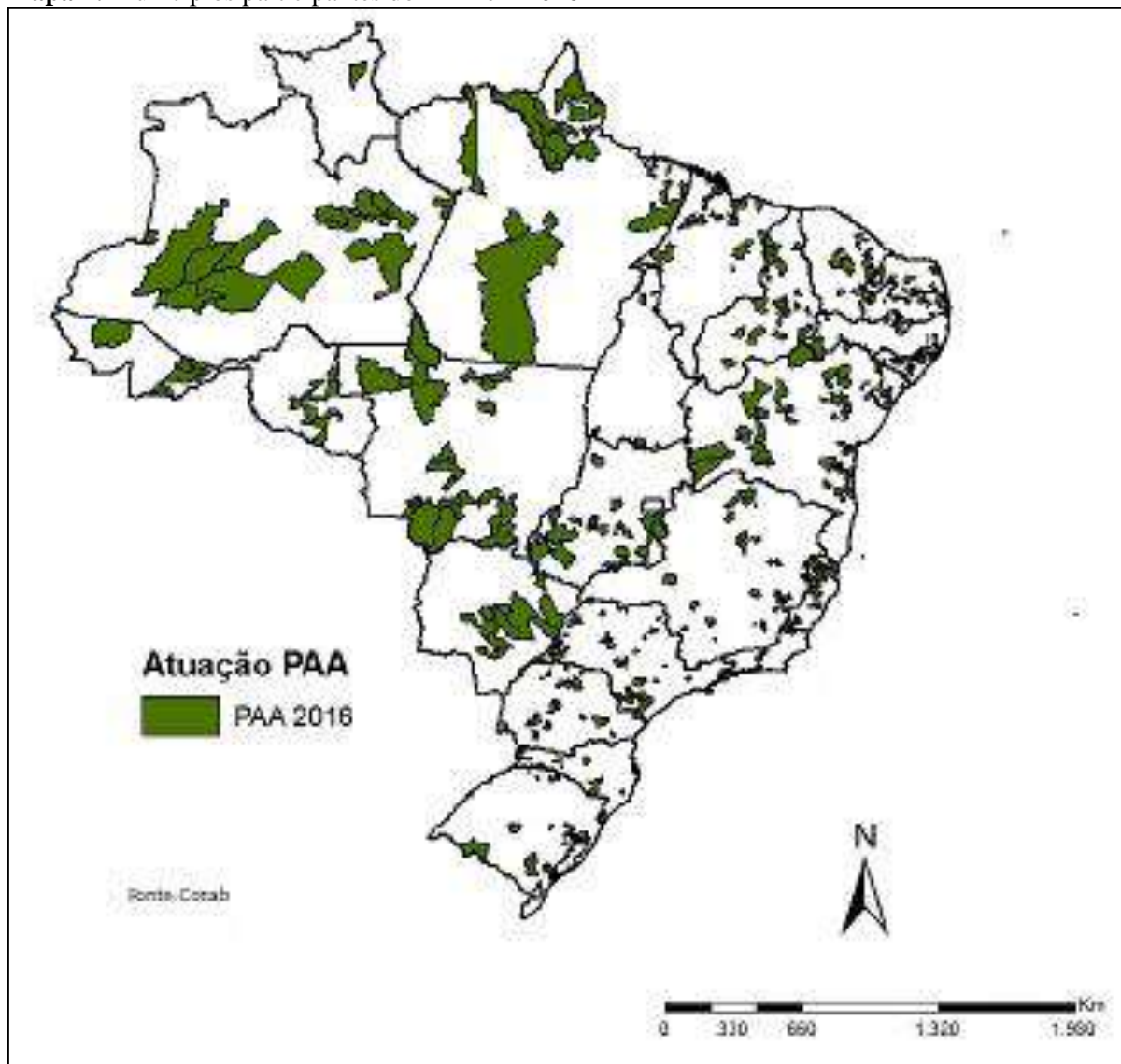
Em análise ao gráfico 4, de forma geral mostra-se uma evolução dos recursos aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA nos territórios, no gráfico representados pelas suas regiões. Os recursos tem progressividade no período de 2008 (ano da criação dos Territórios da Cidadania) até 2015 (período que antecedeu o declínio das políticas territoriais/PAA), demonstrado o impacto e o alcance do programa em todo território nacional. Considerando que no Nordeste foi superior aos demais nos valores recebidos durante o período citado, possibilitando o fortalecimento da agricultura familiar nessa região, que também apresentava seus territórios ligados as políticas territoriais.

Em 2015, do total dos territórios definidos, 83 participaram do PAA, o que equivale a 72%; e do total de recursos executados no Programa, R\$132 milhões foram destinados aos Territórios da Cidadania (CONAB, 2016).

Percebe-se a forte presença do PAA nos Territórios da Cidadania, até mesmo por ser esse Programa o que teve como base a articulação de várias políticas públicas dentro dos territórios, sendo o Programa de Aquisição de Alimentos mais um desses. Porém, ressalte-se sua relevância social e econômica junto aos agricultores familiares e público-alvo a ser atingido, que é de suma importância para se pensar o desenvolvimento do território.

Em 2016, tem-se o prosseguimento tanto do Programa Território da Cidadania, quanto do Programa de Aquisição de Alimentos. Nesse ano citado, o PAA também teve forte presença nos municípios que estão nos seus respectivos territórios (Mapa 7).

**Mapa 7:** Municípios participantes do PAA em 2016



**Fonte:** CONAB, 2017, p. 23.

Especificamente sobre o Território da Cidadania em 2016, foram definidos 123 territórios pelo Governo Federal, sendo que o PAA operacionalizado pela CONAB foi o que mais contribuiu para a consolidação desse programa dentro dos Territórios da Cidadania. Sendo que 83 territórios participaram do PAA, o que equivale a 49%. Do total de recursos executados no PAA, R\$98 milhões foram destinados ao Programa Território da Cidadania (CONAB, 2017).



O montante de recursos para aplicação no PAA junto aos Territórios da Cidadania, trazem o impacto positivo dentro dos territórios, favorecendo a participação dos municípios dentro dos respectivos territórios, como visto anteriormente. A tabela abaixo demonstra a distribuição desses recursos por região e o número de territórios que aderiram ao PAA.

**Tabela 15:** Número de Territórios com PAA e distribuição dos recursos por região - 2016

<b>Região</b>	<b>Nº de Territórios da Cidadania</b>	<b>Nº de Territórios com PAA</b>	<b>Recursos (R\$)</b>
Norte	27	16	18.567.572,41
Nordeste	57	46	52.867.234,17
Sudeste	16	8	17.753.801,71
Sul	10	6	3.346.845,37
Centro-Oeste	13	7	5.702.096,88
Total	123	83	98.237.550,54

**Fonte:** CONAB, 2017, 24.

A tabela acima demonstra como se deu a distribuição dos recursos do PAA nos territórios no ano de 2016, mostrando por regiões. Isso nos dá um parâmetro de um maior direcionamento para determinadas regiões, sobretudo aquelas que apresentam condições socioeconômicas mais vulneráveis, como o Nordeste, que fica em 1º lugar, com R\$52.867.234,17, valor bem superior ao Norte e Sudeste, 2º e 3º lugares, respectivamente.

Fica assim demonstrada a importância da Região Nordeste na sua necessidade e também na sua capacidade de receber recursos de políticas públicas, a exemplo dos advindos para ação do PAA, para melhorar ou desenvolver a sua região. Especificamente, aqui aborda-se o recebimento dos recursos desse Programa dentro dos Territórios da Cidadania. Na própria Região Nordeste, 46 Territórios da Cidadania favoreceram o montante desse recurso. É válido ressaltar que os dados da CONAB, nos anos de 2017 e 2018, sobre Territórios da Cidadania, não foram apresentados na sua publicação.

Analisando-se o Programa Território da Cidadania quanto a sua gestão, ações e políticas implementadas, a partir de pesquisa encomendada pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA) em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e publicadas em 2013, com atuação de seus pesquisadores, que utilizaram suas metodologias a partir de uma amostragem de seis territórios em regiões diferentes, cabe aqui trazer as análises de cunho geral do PTC, em colaboração com discurso até aqui

apresentado, sem adentrar nos 6 territórios em específico, mas trazendo o que é comum à maioria dos Territórios. Dois pontos importantes trazidos pela pesquisa como algo novo em diferenciação aos Territórios Rurais de identidade são os componentes da matriz de ações e relatório de execução, concentrando-se nessa análise.

Em relação à Matriz de ações incorporadas ao modelo do Programa Território da Cidadania, vem relacionado ao processo de planejamento das ações a serem desenvolvidas nos territórios, apresentado anualmente pelo Governo Federal e divulgada para os integrantes dos colegiados territoriais, de ações dos mais diversos ministérios. Essa Matriz de Ações é apresentada aos colegiados, cabendo a estes o controle social, exercer a autonomia da gestão social, daí ter caráter consultivo e também deliberativo. O colegiado acabaria por exercer, dessa forma, um papel articulador ou mobilizador, tanto dos atores sociais, quanto à proposição de projetos dentro das políticas públicas trazidas pela Matriz das Ações previstas pelos Ministérios nos Territórios da Cidadania.

Em outras palavras, a Matriz de Ações, apesar de proposição de políticas e programas da parte do Governo Federal junto aos Territórios, é permitido que os Colegiados Territoriais debatam sobre essas ações, inclusive deliberando a respeito de quais demandas são prioridades. Daí a necessidade das institucionalidades como os colegiados e os próprios fóruns, que foram criados como espaços “democráticos” de discussão e encaminhamentos, o que possibilitou a criação de uma agenda de trabalho nos territórios, possibilitando a elaboração coletiva dos planos de execução das ações pactuadas no território, delegando aos colegiados o controle social e o monitoramento desses projetos, porém dando-lhe também a responsabilidade, já que deveria entregar relatórios de execução (BRASIL/SDT,2009).

Na análise da OPPA/IICA, 2013, esses relatórios de execução das ações encaminhados pelos Territórios da Cidadania junto à Secretaria de Desenvolvimento Territorial- SDT apresentaram grande descompasso entre as determinações previstas nas normas da política e sua execução, passando pela dificuldade da coordenação dos colegiados territoriais, uma realidade. Quanto a isto, levantou-se uma preocupação prévia, no que se refere à mudança inicial de Territórios Rurais de Identidade para Territórios da Cidadania: que mudanças nas normatizações pudessem afetar os colegiados. No entanto, as alterações foram pontuais, apenas ampliaram a participação de atores sociais, como os ligados aos setores da saúde, educação e assistência social, justamente para atender esse caráter de cidadania, previsto na normatização do “novo” Programa; porém, a passagem jurídica e normativa do antigo programa ao PTC não alterou a forma de gestão, nem de alocação dos recursos.

Apesar de, no primeiro momento, essa ampliação da participação de atores sociais junto aos Territórios da Cidadania ter sido considerada positiva, mostrou-se pouco eficaz no processo de gestão social, haja vista muitos inclusos não terem o mesmo acúmulo de experiências dos antigos atores sociais (no PRONAT) em participação em colegiados, bem como o entendimento das políticas territoriais de desenvolvimento, que lhes permitissem ter capacidade para elaborar projetos de caráter produtivo para segmentos sociais.

Dessa forma, à exceção do PRONAT, o papel de controle social dos colegiados territoriais sobre as demais ações previstas na Matriz mostra-se incipiente, alguns delegados entrevistados fizeram menção ao fato dos gestores públicos utilizarem o pertencimento de um município a um território como forma de barganhar a aprovação de projetos junto aos ministérios. No entanto, mencionaram que esses projetos não são objetos de discussão entre os integrantes dos colegiados territoriais. De uma maneira geral, a pesquisa de campo revelou que os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política de integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na Matriz de Ações (CAZELLA; ZIMMERMANN; LEITE, 2013, p.79).

No contexto do que foi explanado, dá para perceber que o Programa Territórios da Cidadania, embora seja uma proposta política importante, sobretudo no que se refere a sua normatização, diretrizes e objetivos, apresentou bastante dificuldades estruturais e operacionais no início. Até mesmo a proposta da construção de espaços democráticos de decisões teve suas dificuldades; apesar disso, não se pode negar a importância desse Programa na capacidade de atrair programas e ações junto aos territórios, e ainda que a gestão social também passava por um processo de aprendizagem democrática pelos setores sociais.

Essa dificuldade de organização interna dos colegiados, ou mesmo de capacidade técnica pelos atores sociais que compõem os territórios de forma geral, é um pouco compreensível quando se chama a atenção para o público prioritário participante: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, dentre outros, alguns casos grupos com características de vulnerabilidade que dificultam a organização em nível de condições. Por isso, muitas das políticas ou ações previstas foram direcionadas ao campo, com enfoque da produção agropecuária, na busca de uma inclusão produtiva, o que leva a se falar da importância do desenvolvimento territorial rural, entre as políticas com relevância nesse propósito. Além do PRONAF (anteriormente citado), outros que obtiveram recursos empenhados nos territórios foram os Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e o financiamento de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, por exemplo.

Entre as ações voltadas às atividades produtivas, abaixo do PRONAF, aquela que mais se destacou em termos de recursos aplicados foi o PAA. Esse programa conta com a participação de dois ministérios para o seu financiamento, MDA e MDS, além da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para sua execução, de forma que na Matriz de Ações e no Relatório de Execução as participações aparecem discriminadas. Em 2010, o MDA não efetuou pagamento para o programa em nenhum dos territórios estudados. Já o MDS destinou recursos acima do previsto para a maioria dos territórios (CAZELLA; ZIMMERMANN; LEITE, 2013, p.86).

As políticas ligadas ao setor agropecuário acabam se destacando na Matriz de Ações dos Territórios. Quanto a programas específicos como o PAA, consegue ainda recursos de mais de um ministério (MDA e MDS), muito por suas características de possui diversas modalidades, requerendo recursos específicos, mas também por posições políticas governamentais, que entendiam a importância do Programa e a busca por viabilizá-lo. Mesmo que os recursos de um eventual ministério diminuíssem na aplicabilidade ao PAA, como, por exemplo, do MDA, o outro ministério, com seus recursos, dava sobrevida e continuidade ao Programa, daí ter sido tão impactante no período da análise, já que nos últimos anos houve um retrocesso dessas políticas. O PAA ajuda a fomentar renda nos territórios junto aos agricultores familiares; entre 2008 e 2010 os recursos pagos foram sendo reduzidos gradativamente.

O antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS foi um ministério bastante ativo nos Territórios da Cidadania, inclusive com maior aporte de recursos, haja vista a ênfase no âmbito da cidadania. Dos recursos destinados aos Territórios, 94% deles eram direcionados a programas de transferências de renda bolsa família, BPC com assistência a idosos e deficientes. O Ministério que mais aplicou recursos no PAA também foi o MDS, com 75% (cerca de R\$26 milhões), seguido pelo MAPA, com 21% (cerca de R\$7,4 milhões) e o MDA, com 4%, cerca de R\$1,4 milhões (MDS, 2012).

Demonstra-se assim a importância de um Ministério no aporte financeiro dentro dos territórios, voltados para o funcionamento das ações dos Territórios da Cidadania, sobretudo das ações voltadas ao processo de cidadania, que não deixa de passar por programas de geração de renda, para dar dignidade às famílias, especialmente as do meio rural. Por outro lado, a diferença existente entre o aporte de recursos entre os ministérios leva a se questionar a política territorial quanto a sua eficácia. A política teve suas falhas estruturais, tanto que, por vezes, os valores planejados não eram necessariamente executados na íntegra.

O fato de existir valores planejados muito superiores ao que foi efetivamente pago nos sugere um problema na execução da política. O caso do PAA, que apresenta diferentes formatos de gerenciamento, nos mostra que algumas modalidades dessa política parecem ser mais efetivas que outras, considerando os recursos planejados e o aplicado. Sabe-se que o PAA é operado pela CONAB, órgão vinculado ao MAPA, mas que as modalidades mais populares desse programa são gerenciadas com recursos do MDS e do MDA. Esse é o caso da modalidade “Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)” e da “Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FE)”, ambas operadas com recursos do MDA e do MDS. Já a modalidade “compra para doação simultânea (DS)” utiliza recursos apenas do MDS, assim como o “Incentivo à Produção e Consumo do Leite”, conhecido como PAA Leite, que é operado pelos estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (em torno de 85% do total aplicado) e dos próprios estados” (CAZELLA; ZIMMERMANN; LEITE, 2013, p.94).

Portanto, a atuação dos ministérios com aportes financeiros nos territórios tem sua importância para aplicação em políticas públicas, no processo do desenvolvimento territorial. Mas a grande diferença de recursos aplicados entre eles mostra, em maior ou menor grau, o interesse político pela política territorial, e, mais que isso, demonstra que pode estar mais direcionada a alguns programas específicos, com participação específica de alguns ministérios, o que, em uma visão mais holística, não seria suficiente para o desenvolvimento, porque seria necessária uma integração das ações ministeriais, que na prática não se concretizou. O PAA é um exemplo disso, devido a ter uma complexidade na formatação do seu Programa com várias modalidades, o que pode ser considerado como algo importante, pois busca atender todas as dimensões e necessidades do programa. Por outro lado, percebe-se a dificuldade na viabilização de determinadas modalidades, que poderiam ter recursos ou mesmo ausência de alguns ministérios, daí a modalidade Doação Simultânea ter sido tão propagada entre todas as outras, pela atuação mais consistente do MDS.

### **3.3.1 Os Territórios da Cidadania em Alagoas e o Desenvolvimento Rural**

Alagoas é um dos estados da federação que traz péssimos indicadores de desenvolvimento humano devido a sua formação histórica e econômica, que gerou grandes latifúndios canavieiros, que hoje, no processo de modernização agrícola, são representados pelo setor Sucroalcooleiro, o qual concentra renda, monopoliza terras e gera a exclusão social dentro do estado.

O estado apresenta uma gama de grupos sociais que se enquadram no Programa dos Territórios da Cidadania (assentados, sem-terra, agricultores familiares, comunidades

tradicionais, entre outros), e que estão classificados como vulneráveis ao processo de dominação do capital, excluídos social e economicamente do processo de produção e de renda.

O surgimento dos Territórios da Cidadania como programa em nível nacional vem também atender o estado de Alagoas, que precisa das ações do Programa para melhorar os seus índices sociais e garantir a inclusão social e o combate à pobreza. Inicialmente foram criados 6 (seis) territórios da Cidadania dentro do Estado de Alagoas: 1 - da bacia leiteira; 2 - do agreste; 3 - do litoral Norte; 4 - do Médio Sertão; 5 - do Alto Sertão e 6 -da Mata Alagoana (MDA, 2015).

Todos esses territórios foram criados com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social a partir do desenvolvimento territorial. Para isso, o PTC incorporou as políticas públicas de vários ministérios, direcionando a atuação dentro dos territórios criados, trazendo uma mudança de perspectiva de desenvolvimento territorial.

Esse modelo de desenvolvimento repercutiu devido às desigualdades regionais econômicas existentes, e se promoveu a partir da capacidade de articulação de diversas políticas convergindo ao Território por uma reorientação de investimentos, com vistas à redução das desigualdades sociais, numa programação de combate à fome e à pobreza extrema. Graças às condições socioeconômicas, essa política teve forte repercussão nas Regiões Norte e Nordeste do nosso país, em busca de atingir o objetivo proposto nas diretrizes do Programa. Quanto à Região Nordeste, destacamos aqui o Estado de Alagoas por ser nossa base de pesquisa e também por estar inserida numa formação territorial e econômica que reflete o contexto social da atualidade. Nesta perspectiva, cabe, pois à pesquisa dar respostas à realidade do estado, que historicamente formatou a exclusão social de forma estrutural, e cujas políticas territoriais vêm com a proposta de mudar esse tipo de realidade.

Nos últimos anos, tanto o PIB da Região Nordeste quanto o do Estado de Alagoas aumentaram; no período de 2002 a 2017, o Produto Interno Bruto do Nordeste registrou um crescimento real de 2,69% a.a, superando a média nacional no mesmo período, que foi de 2,39% a.a (Banco do Nordeste, 2019). Isso passou necessariamente por transformações nas estruturas produtivas e sociais do país ao longo desse período, fazendo com que, no Nordeste, houvesse uma redução na desigualdade de renda e pobreza, como uma tendência. Apesar disso, o Nordeste continua inferiorizado em relação à distribuição de riqueza na região, já que seu PIB-per capita ainda é inferior à realidade nacional, mostrando que o fator principal não é somente o crescimento econômico em si, mas também a distribuição de riquezas, e que, portanto, é preciso ver esse contexto como um processo em busca do desenvolvimento, pois as diversas

políticas para o crescimento do Nordeste favorecem, de qualquer forma, o acesso à renda, impactando no consumo.

Em Alagoas não foi diferente. Em consonância com o aumento do PIB do Nordeste, o estado de Alagoas também teve o aumento do seu PIB. Segundo a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG (2019), em citação à pesquisa realizada pela Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento (SINC), a variação do PIB alagoano, no ano de 2017, foi de 3,33% em relação ao ano anterior, sendo maior que a da própria região Nordeste (1,65%) e até mesmo do Brasil (1,32%). Isto foi favorecido pela retomada da atividade econômica, principalmente os setores agropecuários e de serviços do estado de Alagoas, o primeiro com uma maior diversificação da lavoura temporária, e não somente a cana-de-açúcar, e no segundo com o crescimento dos setores atacadista e varejista, que refletem diretamente no consumo.

Desta forma, pode-se afirmar que o PIB aumentou, assim com a renda da população mais pobre, impactando nas desigualdades regionais, com incremento da renda do trabalho, que se expandiu mais do que no resto do país, e também na diminuição das desigualdades campo-cidade, já que a renda cresceu mais entre os pobres rurais, maior renda provenientes do trabalho agrícola. Nesse sentido as políticas e programas voltados para a realidade rural vieram fortalecer essa promoção de trabalho na perspectiva da inclusão produtiva e consequentemente do acesso à renda.

A população em situação de extrema pobreza diminuiu de forma particularmente mais intensa nas áreas rurais, onde havia maior concentração, favorecido por políticas públicas, em um período favorável política e economicamente, coincidindo com a implantação das políticas territoriais. Também foram obtidos resultados pela política de valorização do salário mínimo, de transferência de renda e das políticas diferenciadas para a agricultura familiar: crédito, assistência técnica, compras públicas de alimentos, infraestrutura produtiva, garantia de preços, dentre outras.

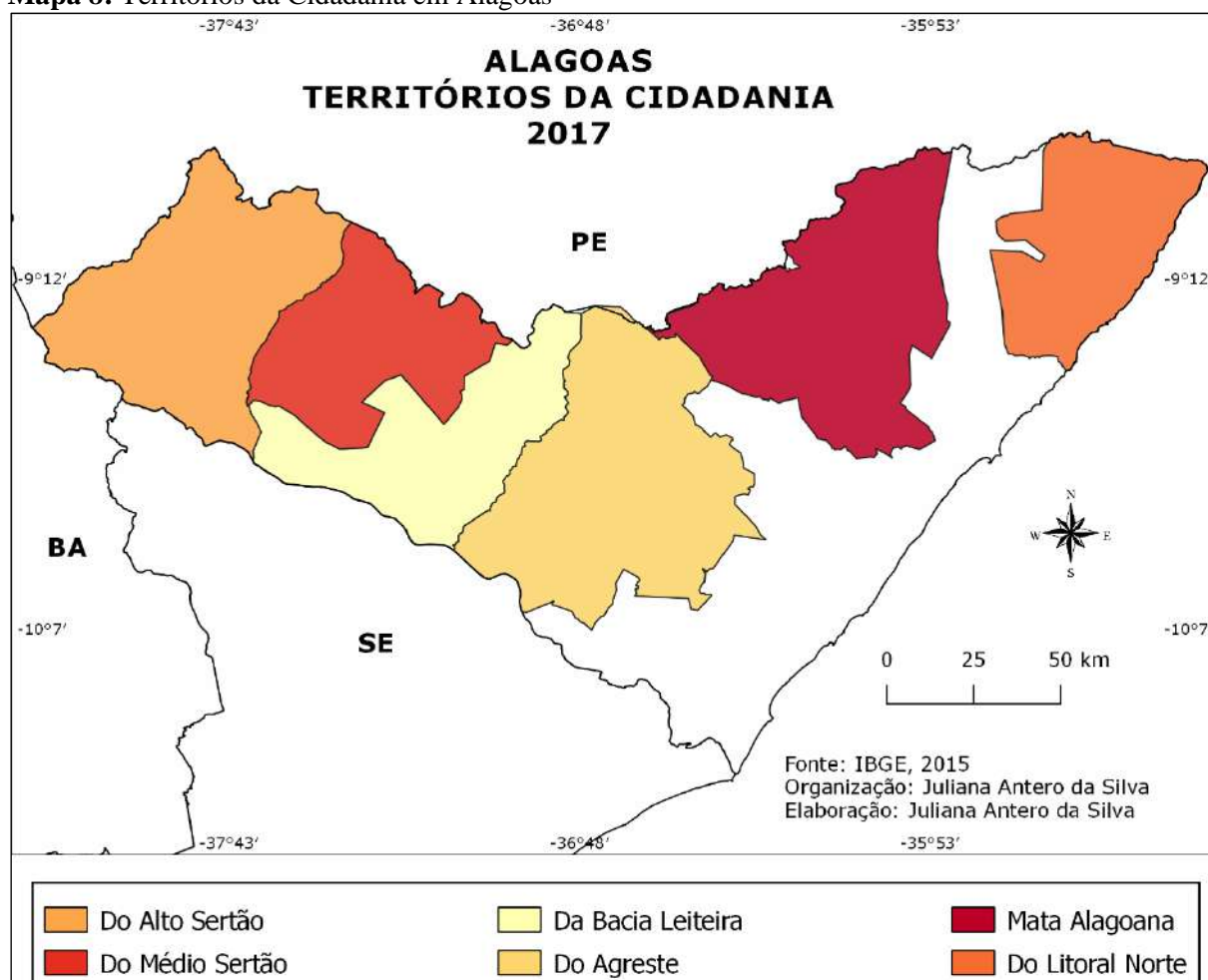
As diversas políticas públicas que convergiram para os territórios são integradas dentro dos Territórios da Cidadania, ação que envolveu 22 órgãos federais, contou com a participação de gestores estaduais e municipais e da sociedade civil, a fim de reduzir a pobreza, as desigualdades sociais, incluídas as de gênero, raça e etnia, e promover o desenvolvimento rural sustentável. Em 2014, o Programa envolveu 68 ações, totalizando R\$8,4 bilhões em recursos em todo o país (MDA, 2015).

Como vimos no subcapítulo anterior, o ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania passa por algumas etapas importantes que favorecem a participação social, enquanto

direcionam alguns mecanismos necessários para planejamento e execução dos projetos de ação territorial. Assim, uma Matriz de Ações é apresentada todo ano em cada Território, contendo as ações ofertadas pelo Governo Federal, com dados descritivos, metas e valores a serem territorializados. Em seguida o Comitê de Articulação Estadual realiza e coordena o Debate Territorial com os colegiados e indica demandas e prioridades com base em seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável- PTDRS. (Esta questão será vista adiante, nesta pesquisa). Depois, os Colegiados, junto ao Governo, indicam ajustes e complementos à Matriz, produzindo o Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social das ações pactuadas.<sup>5</sup>

Inicialmente, no período da criação dos 120 territórios em nível nacional, o Estado de Alagoas foi contemplado com a criação de 6 (seis) Territórios da Cidadania (Mapa 8), a saber: Litoral Norte, Agreste, Alto Sertão, Médio Sertão, Bacia Leiteira e Mata Alagoana.

**Mapa 8:** Territórios da Cidadania em Alagoas



**Fonte:** SILVA, 2018, p. 65.

<sup>5</sup> Relatório de execução, dispositivo no portal da cidadania detalham estágios de execução e as providências adotadas.



O Território da Bacia Leiteira abrange uma área de 2.782,90 km<sup>2</sup> e é composto por 11 municípios: Belo Monte, Jaramataia, Olho d'Água das Flores, Pão de Açúcar, Jacaré dos Homens, Minador do Negrão, Batalha, Cacimbinhas, Monteirópolis, Palestina e Major Isidoro, com destaque para os municípios de Batalha e Major Isidoro como grandes produtores de leite no estado de Alagoas. A população total desse território é de 125.693 habitantes, dos quais 46,98% vivem na área rural ou 59.046 habitantes; o território possui 8.657 agricultores familiares, 357 famílias assentadas e 12 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,58 (MDA, 2015).

O Território da Cidadania do Agreste de Alagoas possui uma área de 4.579,40 Km<sup>2</sup> e é composto por 16 municípios: Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Estrela de Alagoas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Taquarana, Arapiraca, Igaci, Limoeiro de Anadia, Olho d'Água Grande, Palmeira dos Índios, São Sebastião e Traipu, com destaque para Arapiraca e Palmeira dos Índios por apresentarem contingente populacional bem superior aos demais municípios dentro do território. A população total do território é de 578.296 habitantes, sendo 44,40% ou 256.791 pessoas vivendo na área rural. O Território possui 48.183 agricultores familiares, 986 famílias assentadas, 8 comunidades quilombolas e 6 terras indígenas, e seu IDH médio é 0,60 (IBIDEM).

O Território do Litoral Norte abrange uma área de 2.741,90 Km<sup>2</sup> e é composto por 12 municípios: Campestre, Jacuípe, Barra de Santo Antônio, Japaratinga, Jundiá, Maragogi, Matriz de Camaragibe, Passo de Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luiz do Quitunde e São Miguel dos Milagres, sendo o destaque para Maragogi, por fazer parte do cenário turístico do estado. A população do território é de 180.788 habitantes, dos quais 30,81% vivem em área rural ou 55.706 habitantes. O território possui 4.502 agricultores familiares, 3.381 famílias assentadas, 2 comunidades quilombolas e 1 terras indígenas; seu IDH é 0,58 (MDA, 2015).

O Território do Médio Sertão abrange uma área de 2.542,40 Km<sup>2</sup> e é composto por 9 municípios: Senador Rui Palmeira, Carneiros, Dois Riachos, Olivença, Ouro Branco, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, Maravilha e São José da Tapera; destaque para Santana do Ipanema, por ser o município mais desenvolvidos em relação aos demais e São José da Tapera, que já apresentou um dos piores IDH do Brasil por município. A população total do município é 153.422 habitantes, dos quais 54,51% vivem em área rural, ou 83.638 habitantes; o território possui 16.144 agricultores familiares e 6 comunidades quilombolas e seu IDH médio é 0,56 (IBIDEM).

O Território do Alto Sertão abrange uma área de 3.935,20 Km<sup>2</sup> e é composto por 8 municípios: Inhapi, Canapi, Mata Grande, Água Branca, Delmiro Gouveia, Olho d'Água do Casado, Pariconha e Piranhas; destaque para Delmiro Gouveia e todo o contexto histórico de sua formação econômica. A população total do território é de 169.107 habitantes, sendo 53,95% em áreas rurais ou 91.231 habitantes. O território possui 12.225 agricultores familiares, 1.038 famílias assentadas, 6 comunidades quilombolas e 1 terras indígenas, seu IDH médio é 0,58 (MDA,2015).

E por último o Território da Cidadania da Mata Alagoana, abrangendo uma área de 4.053,20 Km<sup>2</sup>. É composto por 16 municípios: Atalaia, Branquinha, Cajueiro, Capela, Chã Preta, Ibateguara, Mar Vermelho, Pindoba, Quebrangulo, União dos Palmares, Viçosa, Murici, Paulo Jacinto, Pilar, Santana do Mundaú e São José da Laje, entre os quais se destaca o município de União dos Palmares e toda a história de luta da comunidade negra contra a exclusão social representada pelo Quilombo dos Palmares. A população total do território é de 321.674 habitantes, sendo que 29,21% do total vivem em áreas rurais, ou 93.947 habitantes; o território possui 8.647 agricultores familiares, 2.678 famílias assentadas e 6 comunidades quilombolas e seu IDH médio é 0,59. (IBIDEM).

Em suma, grande parte da população do estado de Alagoas vive em áreas rurais dentro dos seus respectivos territórios, o que justifica a ação do Programa Território da Cidadania, visando ao Desenvolvimento Territorial Rural para o combate à pobreza e à exclusão social. Entre as ações de políticas públicas para o campo de diversos ministérios e com direcionamento para os respectivos territórios, destacamos o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, objeto de estudo desta pesquisa, buscando analisar a importância desse programa para o desenvolvimento dos territórios.

### **3.3.2 Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS**

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, criado pelo MDA, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT promoveu a construção de instrumentos que possibilitam desenvolver ações voltadas ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, posteriormente referendado nos Territórios da Cidadania, com a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. O estado de Alagoas através dos CODETER construiu seus PTDRS voltados para seus Territórios da Cidadania.

O PTDRS traz as características gerais do Território, resumo do diagnóstico e ambiente interno e externo e outro que representa papel de futuro do território (visão de futuro, objetivos estratégicos, valores e princípios, diretrizes, eixos de desenvolvimento, programas e ideias de projetos). As informações a seguir são dados publicados pela SDT/MDA, 2011, trazendo o resumo dos PTDRS dos territórios.

➤ *PTDRS da Bacia Leiteira*

O Território Bacia Leiteira Alagoana tem tradição de atividades ligadas à pecuária nesse território, pois historicamente os primeiros grupos que povoaram a região traziam a bovinocultura como atividade principal, tendo destaque a cadeia produtiva do leite. Porém existem outras atividades agropecuárias nos territórios, a exemplo das lavouras de sequeiro (feijão, milho e mandioca).

No que se refere aos dados demográficos do território, segundo o documento do PTDRS, tendo como base o anuário estatístico do estado de Alagoas, em 2007 a população do território era de 129.092 habitantes, e segundo pesquisa de dados do IBGE, a estimativa da população em 2009 seria de 128.927 habitantes e em 2010 de 125.693 habitantes. Portanto, analisando-se tais dados, percebe-se que a previsão é de um pequeno declínio da população nesse período mencionado.

Quanto aos Programas Sociais existentes no Território da Bacia Leiteira, este teve aporte de R\$103.013.901,25 e de R\$46.694.155,05 do governo federal para serem aplicados em transferência de renda (Bolsa Família), Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional (MDA, 2011).

Considerando o grau de pobreza das famílias, de acordo com os dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o acesso do Território aos Programas de transferência de renda no ano de 2010 totalizou 21.052 famílias e R\$25.834.765. Em relação aos Programas de Assistência Social, existem 12 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e suas derivações, além de recursos destinados a: Benefício da Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia, ProJovem Adolescente, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. No que se refere à Segurança Alimentar e Nutricional, o Território conta com 01 projeto cozinha comunitária. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA contempla 4.798 produtores, tendo um volume de recursos de R\$9.612.341,68 (IBIDEM).

O índice de desenvolvimento humano – IDH mede, de forma geral, o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida das pessoas. No território da Bacia Leiteira

atingiu, no ano 2000, um IDH-Municipal de 0,576, o que pode ser considerado baixo quando se compara aos outros municípios do país.

Quanto ao índice de Gini, que expressa a desigualdade de renda, em 2000 o país apresentava 0,65, No Território, a média era de 0,63, diminuindo para 0,40 três anos depois, como análise evolutiva (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000 e IBGE,2008).

Na dimensão cultural no Território, leva-se em consideração o histórico da herança da cultura negra, bem como dos colonizadores europeus que povoaram a região durante o final do século VIII, XIX e início do século XX. A consequência foi uma diversidade de danças, crenças religiosas e populares, oriundos dela. Na dimensão ambiental, o território está localizado na unidade de paisagem depressão sertaneja, num clima quente semiárido, com estação chuvosa no inverno, com pluviosidade média variando entre 600 a 700 mm/ano; a temperatura média anual é de 25°C e a evapotranspiração é de aproximadamente 1.300 mm/ano. Apesar de o Território da Bacia Leiteira ser recortado por vários riachos, rios temporários, e até pelo rio São Francisco, a maioria dos seus municípios tem pouca oferta de recursos hídricos. A construção do canal do Sertão traz esperança de acesso maior à água, neste território e região.

O quesito Dimensão Econômica envolve as atividades econômicas e a população economicamente ativa<sup>6</sup>. Com a implantação do Território da Bacia Leiteira, a renda per capita melhorou em quase todos os municípios, porém grande parte dessa renda é concentrada. Uma das principais economias durante determinados períodos do ano refere-se à produção agrícola com culturas de sequeiro (milho, feijão e mandioca); no entanto, o que predomina durante o ano inteiro é a pecuária, sobretudo a leiteira, sem deixar de lado a pecuária de corte, também presente no território, predominando a concentração fundiária.

Desde a construção do PTDRS, em 2006, é levado em consideração que o território da bacia leiteira tem suas diversidades produtivas, tendo destaque a pecuária leiteira, a apicultura, a piscicultura, a suinocultura, a agricultura de sequeiro e a cajucultura. Essas atividades agropecuárias têm apresentado uma diversificação, evoluindo para outras lavouras, como milho, mandioca, feijão, algodão herbáceo e até castanha de caju.

O Território da Bacia Leiteira recebeu recursos para ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural. Dentre os programas de maior aporte financeiro tem-se: 1 –

---

<sup>6</sup> População Economicamente Ativa – PEA se refere a um conceito elaborado para designar a população inserida no mercado de trabalho ou que está procurando se inserir, não há um método consolidado ou padrão no mundo, varia conforme o país, geralmente se considera a idade de 15 a 60 anos. Assim, crianças, estudantes que não trabalham, dona de casa, é considerada População Economicamente inativa. Segundo IBGE (2020) A PEA brasileira compreende 63,05% da população e entre os setores o que mais emprega é o terciário (comércio e serviços), com 59%.

Programa Bolsa Família, que atendia 20.964 famílias atendidas, com recursos de R\$21.479.649,00; 2 – Cresce Nordeste e Nordeste Territorial, com recursos na ordem de R\$2.161.472,90 e R\$1.139.577,64, respectivamente. Destaque especial para programas como Crédito PRONAF, que atendeu 2.256 contratos firmados com Recursos de R\$6.458.954 e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, provenientes da agricultura familiar, com aporte de R\$99.000, porém atendendo um público com 1 toneladas de Alimentos adquiridos. Dentre outras ações dentro do Território, destaques para Programas como: 3 - Ampliação do acesso da população dos territórios à atenção básica por meio da estratégia saúde da família, com 48 equipes de saúde da família implantadas com R\$2.707.200,00, e também 4 - Programas de Cisternas construindo 426 cisternas no aporte de R\$681.600,00; no item 5 – o programa que mais recebeu recurso, na ordem de R\$770.627,22, foi o Programa Construção de Escolas no Campo, tendo uma escola construída e equipada; 6 – único Programa foi o Luz para Todos, com 444 ligações de Energia, aportando R\$2.347.277,04; 7 – Recursos na ordem de R\$80.000,00 e R\$160.000,00 para Formação de agentes de desenvolvimento e apoio ao fortalecimento da gestão social nos territórios, respectivamente.

Na visão de futuro construída pelos membros do Território para 2010 a 2015, composto dentro do seu PTDRS, tem-se a busca por nivelar as atividades produtivas da pecuária e as demais atividades, para uma melhor diversificação da produção familiar. No entanto, reconhece-se que a produção leiteira apresenta-se ao mercado de forma mais competitiva, estendendo-se a outras atividades que venham trazer complementação de renda ao produtor familiar. Tenta-se, ainda, traçar uma estratégia que traga a garantia da comercialização da produção familiar, tendo como instrumentos os Projetos Territoriais, pois, de qualquer forma, o PAA traz um direcionamento nesse sentido de acesso aos mercados. Em busca de uma sustentabilidade da produção, com as limitações dos recursos naturais, deve ser levado em consideração o planejamento de ações com vistas ao futuro, buscando acesso à tecnologia, assistência técnica, comercialização de produtos da agricultura familiar diretamente ao mercado, construção da gestão social e estrutura organizativa.

#### ➤ *PTDRS do Território do Litoral Norte*

Esse território apresenta elementos históricos relacionados aos seus municípios, inclusive sendo considerado um dos primeiros lugares habitados pelos colonos portugueses, a exemplo de Porto Calvo. No período em que pertencia à Capitania de Pernambuco, quando das batalhas contra os holandeses, o município de Maragogi também foi um dos lugares que

protagonizaram o fato. Vários outros municípios que compõem esse território foram inicialmente habitados por comunidades tradicionais (índios e pescadores); a forte presença da cana-de-açúcar também proporcionou o povoamento, além da riqueza de recursos hídricos (rios, etc).

O diagnóstico no PTDRS do Território do Litoral Norte de Alagoas levou em consideração as dimensões sociocultural, dimensão ambiental e dimensão econômica, dimensão político-institucional, além dos contextos interno e externo e visão de futuro.

Na dimensão sociocultural destacam-se os dados sobre demografia, índice de desenvolvimento humano municipal, índice de gini, saúde, educação e cultura. Segundo o IBGE (2010), o Território do Litoral Norte alagoano apresenta 30,81% da população residente na zona rural.

A população total do Território do Litoral Norte, segundo dados do MDA contido na publicação anteriormente citada, é de 180.788, e sua população urbana, de 125.082 e população rural, de 55.706, sendo essa a realidade do Território no contexto populacional.

De forma geral, quando se verificam os municípios pertencentes, conclui-se que o Território do Litoral Norte apresenta uma baixa qualidade de vida da população residente, expressa no IDH numa média de 0,579. Já com relação ao índice de gini, em 2000 foi de 0,56; em 2003, o índice médio do território foi para 0,40 (coincidindo com o ano da criação do PAA com atuação nos territórios), expressando que a desigualdade de renda estava diminuindo nesse território em particular, podendo ser correlacionada aos diversos programas implantados no território a partir das políticas públicas. A razão da baixa média do IDH está relacionada, dentre outras coisas, aos baixos indicadores de saúde, inclusive mortalidade infantil. E no aspecto da educação, ao número alto de analfabetismo, cuja média no Território é de 50,2%. O território apresenta ainda muitos aspectos culturais, o que fortalece a identidade.

Dimensão ambiental: da Mata Atlântica, como bioma importante no território, ainda está presente 53%. Os principais rios presentes no território são: Manguaba, Camaragibe e Santo Antônio. O Território apresenta ainda áreas de manguezais, e nele a área destinada à preservação permanente ou reserva legal ocupa 11.358ha em 238 estabelecimentos agropecuários.

Dimensão Econômica: destacam-se elementos ligados a estrutura fundiária, produção agropecuária, artesanato, indústria, comércio e turismo. Na estrutura fundiária ocorre grande concentração de terras por parte dos grandes estabelecimentos agrários; isso ocorre em razão de todo o processo de formação territorial e econômico baseado na monocultura da cana-de-açúcar. Entre as principais lavouras temporárias estão: abacaxi, arroz, batata doce, feijão,

mandioca, milho, melancia e a própria cana-de-açúcar, que se destaca como a maior produção entre todas as lavouras temporárias. A condição ambiental do território também é favorável ao cultivo de fruteiras, compondo as lavouras permanentes do território: banana, laranja, maracujá, manga, entre outros. Destaque para o coco-da-bahia com redução de 13.575 mil frutos. Nesse contexto comercial dos produtos, ainda há no território a atividade de apicultura destacando-se com produção registrada em todos os municípios que compõem o território, com produção de 8.332 kg. Na pecuária o destaque no território são: bovinos, equídeos, caprinos, ovinos, suínos, aves, com maior ênfase para bovinos, com 76.570 cabeças (IBGE,2009/2010). Os outros destaques econômicos vêm da indústria (laticínios, mineração, olarias), do artesanato, do comércio e do turismo litorâneo. Em relação às indústrias mais rudimentares que envolvem diretamente as comunidades rurais ou equivalentes, destacam-se beneficiadoras de frutas, de doces, casa de farinha, entre outras.

O levantamento destes elementos favoreceu a construção da visão de futuro do Território, para um período de 2010 a 2015. Por essa expectativa, apontaram alguns elementos, considerando importante os órgãos de fiscalização na busca da conscientização da sociedade na aplicação da verba pública, bem como na consciência ambiental, direcionando assim para o fortalecimento do ecoturismo e fortalecendo grupos artesanais para gerar renda e reduzindo o êxodo rural.

#### ➤ *PTDRS do Território da Mata Alagoana*

O território da Mata Alagoana traz em sua história o período colonial do século XVI, quando muitos escravos fugitivos iam pra essa localidade, aos arredores da Serra da Barriga, hoje localizada no município de União dos Palmares, e que, por quase um século, foi um território independente no período de escravidão, portanto, tem profundas raízes na resistência e na liberdade; posteriormente o famoso Quilombo dos Palmares chegaria ao seu fim, apesar da longa resistência. Atualmente, essa luta pelas liberdades contemporâneas continua com os movimentos sociais, associações, cooperativas e ONGs, contra as injustiças sociais, por terras e renda.

No diagnóstico territorial tem-se as dimensões que influenciam no desenvolvimento do território, nos seus aspectos socioculturais. No ano 2000, possuía uma população de 386.875, porém, de acordo do “novo censo” do IBGE (2010), o Território da Mata Alagoana possuía uma população de 398.513 habitantes. Nesse mesmo ano, a taxa de urbanização do Território era 66% menor que a média do Estado, que era de 77%; já o IDH, em 2000, era de 0,584, abaixo

do índice do Estado, que era de 0,648. Em relação ao índice de gini, em 2000 o território atingiu 0,63, passando a 0,40 em 2003, ou seja, diminuindo um pouco as desigualdades. O contexto da saúde não é satisfatório na qualidade e acesso ao serviço público, apesar de pequenos avanços na diminuição da mortalidade infantil. A educação, por sua vez, ainda apresenta uma alta taxa de analfabetismo dentro do Território; em 2000, alcançou 44%. Tudo isso implica os resultados do IDH-M; já o aspecto cultural tem uma riqueza natural, advindo de suas raízes históricas.

Nos aspectos ambientais, sabe-se que o Território da Mata Alagoana está localizado nas microrregiões Serrana dos Quilombos e da Mata Alagoana, em Tabuleiros Costeiros que fazem parte do litoral do Estado. Apresenta altitude média de 50 a 100 metros, o clima é tropical chuvoso, com verão seco; a vegetação original é predominantemente de Mata Atlântica, com algumas reservas presentes dentro do território. Os principais impactos ambientais são a poluição dos recursos hídricos (a exemplo dos Rios São Miguel, Paraíba e Mundaú), por causa da ausência de tratamentos do lixo doméstico e do uso intensivo de agrotóxicos nas lavouras, sobretudo da cana-de-açúcar, além de outras práticas que impactam o meio ambiente, a exemplo das queimadas e desmatamentos, assoreamento do corpo d'água, contaminação do solo, entre outros.

Nos aspectos econômicos, segundo o IBGE (2010), o produto interno bruto do território totalizou R\$1,7 bilhão. Entre as atividades econômicas desenvolvidas no território, o comércio teve mais representatividade no seu PIB, com 63%. A estrutura fundiária, apesar de apontar para um número expressivo de estabelecimentos até 10 hectares (67%), que estão diretamente relacionados aos agricultores familiares, a área ocupada representa apenas 24% dos hectares disponíveis no território, o que demonstra que a concentração fundiária é uma realidade. Uma das principais atividades econômicas do Território está relacionada à produção agrícola e animal. A produção agropecuária do Território, segundo IBGE/Produção Agrícola Municipal 2009, está centrada na agricultura, basicamente na lavoura canavieira e na pecuária leiteira. Porém, o maior destaque é a produção canavieira, que representa 97% do valor da produção no território, tendo a maioria dos municípios envolvidos nessa atividade. As outras lavouras temporárias que também têm presença nesse território são: milho, mandioca, feijão, fava, batata doce, abacaxi, porém nenhuma supera a produção da cana-de-açúcar como principal lavoura temporária.

Entre contexto interno para formatação da visão de futuro, o território apresenta: 1 – Potencialidades: presença das prestadoras de assistência técnica e extensão rural – ATER; riquezas naturais abundantes; produção agrícola de lavouras temporárias; eventos culturais, entre outros. Entre outros, apresentam-se como 2 – Problemas: pouca capacitação técnica para



elaboração dos projetos; desmatamento da Mata Atlântica e Ciliar; excesso de burocracia no acesso a políticas públicas; atendimento precário de saúde para a população rural; ausência de programas sociais com foco em preservação da identidade cultural do território. Em relação ao contexto externo listaram-se: 1 – Oportunidades: compras governamentais (ex. PNAE e PAA); programa bolsa família; produção e comercialização de produtos orgânicos; linhas de crédito para a agricultura familiar, entre outros. 2 – Ameaças: expansão da monocultura de cana-de-açúcar e da bovinocultura de corte; perda da cultura popular no território; uso indiscriminado de agrotóxicos; desvios de recursos públicos, entre outros.

Na visão de futuro do Território da Mata Alagoana, traçando um período de cinco anos (2010-2015), pelo PTDRS, os membros do Colegiado expressam trabalhar pelo desenvolvimento socioeducacional, cultural, econômico, ambiental e político, a partir dos princípios da sustentabilidade, baseados nos aspectos culturais e ambientais existentes no território. Isso possibilitaria o fortalecimento da gestão social. Tem, portanto, como objetivo geral promover o desenvolvimento territorial em seus diversos aspectos, com foco nas potencialidades existentes, valorizando a cultura local e fortalecendo a agricultura familiar.

#### ➤ *PTDRS do Médio Sertão de Alagoas*

Nos aspectos históricos, a formação dos municípios inicia-se no final do século XVIII, a exemplo de Santana do Ipanema que era um arraial habitado por índios e mestiços, e com a chegada da Igreja foram catequizados, e dá-se o povoamento. História muito semelhante aos outros municípios do território, pois a grande maioria pertencia territorialmente a Santana do Ipanema, antes de suas emancipações políticas.

A dimensão sociocultural do Território do Médio Sertão traz características demográficas, com população de 160.071 habitantes. Sendo o PTDRS construído nesse período, trazia estimativa conforme Censo de 2010, de 153.422 habitantes, portanto, uma diminuição. Vale ressaltar que se está falando de um território de clima semiárido, entre outros problemas que podem influenciar no processo de êxodo rural. A população rural do Território sofreu um declínio de 4,6% na década de 2000-2010. No ano de 2000 o percentual de pessoas residindo na zona rural era de 59,6%; em 2010, esse número caiu para 55%. No quesito IDH – M, os dados apresentados por esse PTDRS datam do ano 2000, com índice de IDH-M de 0,552 para o Território do Médio Sertão, considerado índice baixo. Isso implica a questão da pobreza no território, pois a extrema pobreza apresentava-se no território com renda média de R\$68,80 à época, porém, o índice de gini do território apresentou uma média dentro do território, uma

variação positiva de 0,66 em 2000 para 0,38, em 2003, diminuindo um pouco o grau de desigualdade de renda. Muito dessa realidade é fruto das políticas e programas captados pelo Território da Cidadania do Médio Sertão Alagoano.

No aspecto ambiental, o Território apresenta um clima tropical e semiárido, com verão seco e estação chuvosa no inverno; a pluviosidade média varia entre 500 e 600 mm/ano. Entre os principais impactos ambientais no território estão o desmatamento e o processo de desertificação.

No aspecto econômico, a renda per capita do Território do Médio Sertão melhorou, mas ainda há concentração de riquezas, representada pela concentração de terras, já que apresenta uma estrutura fundiária concentrada, apesar da presença dominante de minifúndios e pequenas propriedades. Contudo, estes ocupam uma pequena área, quando se compara aos grandes estabelecimentos. Uma das principais atividades econômicas está relacionada à produção agrícola e animal, à agricultura de subsistência, com destaque para milho, feijão e mandioca (serqueiro); e na bovinocultura, destaque para a leiteira. A visão de futuro construída pelo colegiado e representado no seu PTDRS traz direcionamentos voltados para educação, saúde, meio ambiente, economia, habitação e políticas.

#### ➤ *PTDRS do Alto Sertão*

O diagnóstico do território, no seu PTDRS, passa por entendermos algumas dimensões existentes, a exemplo do aspecto sociocultural, no entendimento das características demográficas, saúde, educação e cultura. Em 2010, a população total do território era de 169.107 habitantes, sendo 77.876 na área urbana e 91.231 na área rural. Em 2000, o índice de desenvolvimento humano municipal-longevidade no Território era de 0,617. O que contribuiu um pouco para esse número é que, de forma geral, diminuiu a taxa de mortalidade infantil, a partir de políticas públicas voltadas para a saúde e incorporadas ao Território da Cidadania do Alto Sertão. No aspecto educacional, a taxa média de analfabetismo é de 49,8%, e o aspecto cultural é muito enriquecido, com a presença das comunidades indígenas e quilombolas, a preservação de usos e costumes ligados ao cotidiano social do Território (roda de engenho, feira livre, sanfoneiros, conversas na praça). O artesanato feito na palha de Ouricuri é destaque. Já o turismo, baseia-se todo do temário do Rio São Francisco, inclusive com a atração dos passeios fluviais.

Na dimensão ambiental, o Território do Alto Sertão traz graves problemas ambientais, tais como desmatamento das matas ciliares, desertificação, poluição do rio, o que impacta negativamente a sustentabilidade das atividades agrícolas, colocando em contradição o

desenvolvimento sustentável do território. A vegetação predominante é a caatinga, o clima é quente e bastante seco, solos arenosos. As características naturais são mais hostis que nos outros territórios, o que deveria incentivar um maior cuidado com os aspectos ambientais; porém, nem sempre isso ocorre, considerando que, como consequência do desmatamento, há o processo de desertificação, sobretudo em climas propícios como o do Alto Sertão.

Na dimensão econômica do Território do Alto Sertão, dá-se ênfase às atividades agrícola e pecuária, por serem essas as principais atividades econômicas do território. Na produção agrícola, com dados de 2010, em relação a lavouras permanentes destaca-se a banana, com 742 toneladas, e a manga, com 540 toneladas. Mas ainda produzem laranja, goiaba e também caju para comercialização da castanha. Em relação à cultura temporária, as culturas de mandioca, com 25.932 toneladas, milho, com 8.442 toneladas e feijão, com 8.800 toneladas, são as de maior produção dentro do território, embora também produzam outras lavouras temporárias no território, como o algodão, cana-de-açúcar, melancia, melão.

Em relação à pecuária, a ovinocaprinocultura apresenta potencial de desenvolvimento, com 81.705 cabeças, cuja criação é facilitada pelo ambiente natural do Território. Ainda sobre a pecuária, outro destaque é a bovina, com efetivo de 121.670 cabeças, sendo essas criações citadas as de maior efetividade. Entretanto, existem outras de menor quantidade dentro do território, como: suínos, equinos, aves em geral.

A visão de futuro apontou, a partir de temáticas, a área econômica, ambiental, a infraestrutura sociopolítica. Entre estes destacam-se alguns, relacionados a seguir. Apresenta a agricultura, a pecuária e a agroindústria familiar como aspectos econômicos importantes, em busca da autosustentabilidade. E para isso aponta a importância das associações e cooperativas nesse processo de autonomia, pois estas conseguem prover até mesmo a assistência técnica, quando essa é descontinuada pelo governo; ainda buscam formar uma consciência ecológica na produção, em busca de preservar os recursos naturais. No aspecto da infraestrutura, destacam-se os canais de irrigação que foram concluídos com planos de manejo. Entre vários aspectos sociais e políticos, destaca-se o forte estímulo à cultura local e à educação no campo.

#### ➤ *PTDRS do Agreste de Alagoas*

No resumo executivo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território do Agreste do Estado de Alagoas, as proposições nele contidas foram construídas de maneira coletiva, e o objetivo era que o PTDRS, se tornasse uma referência para a implementação, integração e articulação das políticas públicas dentro do Território. O documento traz as características gerais do Território, diagnóstico, visão de futuro, entre outros aspectos.

Em relação ao diagnóstico do Território do Agreste de Alagoas em seu PTDRS, ele traz as dimensões sociocultural, ambiental e socioeconômica. No aspecto sociocultural, aborda-se principalmente o IDH-M, educação, saúde e cultura. O Território apresentou um crescimento no seu IDH-M em uma análise periódica de 1991 a 2000. No final desse período (2000), entre os municípios que compõem o Território do Agreste, os que se destacaram no IDH foram os municípios de Palmeira dos Índios e Arapiraca, com 0,67 e 0,66, respectivamente. A seguir a tabela 16 com IDH por município:

**Tabela 16:** Índice de Desenvolvimento Humano do Território do Agreste de Alagoas – 2000

<b>Município</b>	<b>IDH-M</b>	<b>IDH-M (longevidade)</b>	<b>IDH-M (educação)</b>	<b>IDH-M (Renda)</b>
Arapiraca	0,66	0,650	0,734	0,584
Campo Alegre	0,60	0,664	0,649	0,473
Campo Grande	0,55	0,637	0,552	0,452
Coité do Nóia	0,57	0,637	0,607	0,464
Craíbas	0,55	0,637	0,571	0,450
Estrela de Alagoas	0,55	0,610	0,598	0,428
Feira Grande	0,56	0,626	0,575	0,478
Girau do Ponciano	0,54	0,582	0,583	0,441
Igaci	0,54	0,599	0,601	0,419
Junqueiro	0,62	0,674	0,660	0,506
Lagoa da Canoa	0,58	0,634	0,644	0,580
Limoeiro de Anadia	0,57	0,637	0,606	0,465
Olho D'água Grande	0,54	0,657	0,554	0,420
Palmeira dos Índios	0,67	0,717	0,714	0,568
São Sebastião	0,57	0,630	0,581	0,484
Tanque D'Árca	0,59	0,668	0,618	0,473
Taquarana	0,58	0,669	0,613	0,465
Teotônio Vilela	0,57	0,541	0,651	0,510
Traipu	0,48	0,515	0,526	0,397
Média Territorial	0,57	0,63	0,610	0,480

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000 (adaptado do PTDRS, 2011).

A análise da tabela acima mostra que a média do IDH-M no Território do Agreste é baixa, porém não difere muito dos demais territórios, considerando que esta é uma realidade dos próprios estados que compõem a região Nordeste do Brasil, devido a anos de atraso em diversos aspectos socioeconômicos. Entretanto, alguns elementos vêm melhorando mesmo que lentamente, tais como educação e longevidade.

No Território do Agreste Alagoano, a média do IDH-M – Educação é de 0,61. Os municípios que mais se destacam nesse quesito no território são Arapiraca (0,73) e Palmeira dos Índios (0,71), de acordo com a tabela acima. Esses dados têm como base informações embutidas sobre número de analfabetismo e número de matrículas no ensino regular. Tradicionalmente, os números relacionados a educação no Estado de Alagoas são baixos. Quando se verifica a partir do Território, este apresenta uma média de 54,3% em sua taxa de analfabetismo, no ano de 2000, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano. Contudo, alguns municípios específicos do Território têm taxas melhores nesse quesito, a exemplo de Arapiraca (36,4%) e Palmeira dos Índios (36,8%).

Os elementos ligados à situação da saúde no Território, os quais podem influenciar no IDH-M da longevidade, possuem diversos aspectos em relação a saúde, higiene, infraestrutura – como hospitais –, saneamento básico, profissionais, enfim, um conjunto de coisas. O documento do PTDRS traz algumas informações nesse sentido, além de dados sobre determinados índices, a exemplo da Mortalidade Infantil, cuja média no Território do Agreste, em 2003, era de 36,4%, mas em 2009 baixou para 20,7%. No aspecto de infraestrutura e serviços ligados à Saúde do Território, segundo dados IBGE/Cidades(2009), o Território do Agreste possuía 380 estabelecimentos de saúde, a maioria pertencente à rede pública, pois a rede privada estava presente em apenas quatro municípios: Arapiraca, Coité do Nóia, Palmeira dos Índios e Teotônio Vilela. Mas o maior destaque é para Arapiraca e Palmeira dos Índios, já que os demais apenas dispõem de uma única unidade, enquanto os municípios citados dispõem de 44 e 20 unidades, respectivamente.

Os aspectos culturais são outros elementos que compõem o diagnóstico sociocultural, presente no PTDRS do Território do Agreste de Alagoas, e demonstra que existe uma identidade cultural, expressa no seu folclore e gastronomia. Entre as principais expressões culturais estão: grupos de reisado, grupos de forró, meninos do sítio, violeiros e mestres de guerreiros, danças folclóricas e oficina de artesanato.

Na dimensão ambiental, o PTDRS do Território do Agreste de Alagoas traz características geoambientais e antrópicas. A primeira (geoambientais) é apresentada a partir dos seus aspectos físicos e naturais, com clima temperado, variando de quente e seco a quente

e úmido; a vegetação, tanto arbóreas como arbustivas, é característica de zona de transição, como é o agreste. Dos principais recursos hídricos existentes nesse território, destaque para o Rio Coruripe e o Riacho Piauí, e na infraestrutura relacionada, as barragens da Bananeira, em Arapiraca, e do Bálsamo, em Palmeira dos Índios. De qualquer forma, a maioria dos municípios é abastecida com águas do Rio São Francisco, que passa por subestações de alguns municípios.

Na dimensão socioeconômica, o documento do PTDRS do Território do Agreste apresenta os principais índices, trazendo alguns dados, a exemplo do Bolsa Família, agricultura e pecuária. O PTDRS trouxe dados do IBGE/CNM, do período de 1991 a 2000, para apresentar a média da renda per capita do Território, que variou de 57,78 a 67,39, tendo mais uma vez os municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios como destaques à época, fato que atualmente não mudou. Partindo desse pressuposto, concentrou-se a análise em dados do Bolsa Família, que se entende como um programa de distribuição de renda, e que acaba por influenciar na renda per capita do território.

No Território do Agreste, em 2010, foram transferidos recursos do Programa Bolsa Família para 105,466 beneficiários, totalizando R\$76.429.918,00. Esses dados apresentados pelo PTDRS têm como fonte o Portal da Transparência do Governo Federal. A realidade do Território está ligada a aspectos do rural, pois muitos municípios têm, às vezes, a população rural maior que a sua população urbana, com algumas exceções, que se equilibram. Todavia, tanto Arapiraca, como Palmeira dos Índios, por serem polos regionais de serviços em gerais, acumulam uma população urbana mais significativa, mas, mesmo nesses a população rural existente é significativa, o que traz essa característica do Território, com forte presença de pequenas e médias propriedades, apresentando, pois, uma estrutura fundiária, um pouco menos concentrada quando comparado a outros Territórios.

As atividades do Território do Agreste ligadas à agricultura apresentam-se de forma bastante diversificada, abrangendo tanto lavouras temporárias quanto lavouras permanentes, as quais podem ter caráter econômico. Entre essas o documento apresentou as principais, com dados base do IBGE (2009): Mandioca – nessa lavoura, destacaram-se os municípios de Arapiraca, com 74.000 toneladas, Taquarana, com 50.301 toneladas, Girau do Ponciano, com 28.500 toneladas, e São Sebastião, com 18.450 toneladas. Esse produto é característico do Território, e envolve diretamente o pequeno e médio agricultor; Milho – a sua produção já vinha em crescimento, e atingiu no Território, nesse período, uma produção de 16.671 toneladas; destaque para os municípios de Igaci, com 2.802 toneladas, Traipu, com 2.700 toneladas, Palmeira dos Índios, com 2.301 toneladas, e Girau do Ponciano, com 1.869 toneladas.

Na produção comercial propriamente dita, aparece o Algodão – teve seu auge no passado, porém vem como tendência um decréscimo na sua produção; nesse período, ainda atingiu 186 toneladas no território, com presença registrada nos municípios de Craíbas (48 toneladas), Traipu (45 toneladas) e Arapiraca (30 toneladas), os quais são responsáveis, juntos, por 55% da produção de algodão dentro do Território; Fruticultura – nesse período, o Território produzia coco-da-bahia (destaque para São Sebastião, com 77% da produção do território), manga (2.597 toneladas no território), sendo a maior parte dessa produção em Palmeira dos Índios (1.750). Entre as frutas cabe destaque especial para a produção de banana no Território, com 3.943 toneladas, com forte presença em Palmeira dos Índios, com 78% da produção do Território; já o abacaxi tem forte produção nos municípios de Arapiraca e Limoeiro de Anadia, com 2.090 e 543 toneladas, respectivamente, representando quase a totalidade da produção no Território (3.271 toneladas); Fumo – A cultura fumageira já teve seu auge; inclusive, municípios como Arapiraca cresceram e se desenvolveram a partir da produção do fumo.

No aspecto da atividade econômica ligada à pecuária no Território do Agreste Alagoano, segundo dados IBGE (2009), citado pelo seu PTDRS, a que teve mais destaque foram de aves (galos e frangos), num total de 1.727.937 cabeças, com destaque para o município de São Sebastião, com 500.000 cabeças. Essa produção animal é seguida pela importância do rebanho bovino, com 276.653 cabeças de gado, tendo destaque o município de Palmeira dos Índios, com 41.140 cabeças.

Na visão de futuro, construído nesse PTDRS do Território do Agreste de Alagoas, foi definido um horizonte processual de 10 anos, 2010 a 2020, em busca do desenvolvimento, e traz o respeito às expectativas e convergências de pensamentos e até sentimentos dos agentes sociais que compõem o Colegiado Territorial. Entre esses destacaram-se os seguintes: projetou-se no Território do Agreste de Alagoas um “índice zero” de analfabetismo; boa infraestrutura social em serviços de saúde, educação, abastecimento de água; fornecimento de energia às comunidades; acesso por parte dos agricultores familiares às novas tecnologias produtivas; fortalecimento da infraestrutura de agroindústrias para agregação de valor, gerenciadas pelas cooperativas junto aos agricultores familiares; serviços de crédito rural e de assistência técnica eficientes junto aos agricultores familiares; pautar o cumprimento da legislação na produção agroecológica; infraestrutura de irrigação favorecendo a produção fruticultura; fortalecimento da gestão social do Território.

Os PTDRS, além de trazerem informações gerais sobre os territórios, como foi apresentado, trouxe diagnóstico importantes, no que se refere à questão sociocultural, ambiental, econômica. Entre os aspectos socioculturais, vê-se que, de modo geral, houve uma

melhora no contexto educacional e longevidade, com melhora na infraestrutura e logística da saúde, porém bem distante ainda do ideal.

A questão da renda é que deixa a desejar em alguns territórios, que apresentam renda per capita baixa, refletindo diretamente no IDH-M dos respectivos territórios, bem como no índice de gini, que aponta a desigualdade.

Especificamente o PTDRS do Agreste, objeto de estudo, quanto às políticas territoriais e PAA, trouxe as características que direcionam o perfil desse território, o que possibilita levantar a vocação do Território na aplicação de políticas públicas. O território do Agreste tem um clima de transição, o que o torna mais ameno quando comparado aos de outros territórios. As pequenas propriedades predominam, bem como algumas lavouras temporárias, com diversificação dos produtos; isso também é incorporado pelas lavouras permanentes. Dessas, a de caráter mais comercial e “rentável” é o fumo. A fruticultura é outra atividade que gera renda junto aos agricultores familiares. As diretrizes a serem alcançadas fazem parte desse território. Os municípios que se destacam pelo IDH-M no quesito educação, saúde e até renda são Arapiraca e Palmeira dos Índios, por serem polos regionais, com bens e serviços a ofertar.

Posteriormente, a então Secretária do Desenvolvimento Territorial – SDT, ligada ao antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, publicou os chamados Cadernos Territoriais, que mostram o perfil dos Territórios da Cidadania, e as muitas políticas e programas absorvidas neste território, implicando diretamente as condições sociais e econômicas dos diversos grupos sociais pertencentes aos seus respectivos territórios.

### **3.3.3 Cadernos Territoriais**

Na elaboração dos Cadernos Territoriais, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT utiliza-se de várias fontes de consultas para demonstrar os dados referentes básicos do território, dados demográficos, indicadores socioeconômicos, dados relacionados a agricultura familiar, e projetos de infraestrutura para o Território. Apresentam-se aqui alguns dados dos Territórios da Cidadania de Alagoas (Tabela 17), obtidos através dos Cadernos de forma resumida, portanto, como uma síntese desses documentos, e pretende-se dar uma maior ênfase ao Agreste, que foi definido como atividade de campo, voltada para as ações do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.



**Tabela 17:** Dados básicos dos Territórios da Cidadania de Alagoas

<b>Território</b>	<b>Área (Km²)</b>	<b>População Total (hab)</b>	<b>População Urbana (hab)</b>	<b>População Rural (hab)</b>	<b>Nº estabel. da agricultura familiar</b>
Bacia Leiteira	2.797,04	125.666	66.628	59.038	8.561
Mata Alagoana	4.071,12	321.537	227.666	93.871	8.639
Litoral Norte	2.431,37	180.790	125.065	55.725	4.051
Alto Sertão	3.911,44	169.119	77.878	91.241	12.820
Médio Sertão	2.500,97	153.352	69.750	83.602	16.146
Agreste	4.547,10	578.100	321.340	256.760	48.168

**Fonte:** SDT/MDA, 2015/2016 (Adaptação dos Cadernos Territoriais, 2014).

A tabela acima traz uma síntese dos Territórios da Cidadania de Alagoas, em alguns dados básicos, contidos nos Cadernos Territoriais, e aqui adaptados para passar algumas informações relevantes à pesquisa. Analisando-se a tabela em si, já se compara a dimensão dos territórios, tendo grande destaque nesse quesito Agreste. Não à toa, é um dos que mais possui municípios no seu Território, no total de 19, igualmente a população total, muito acima dos demais territórios. Grande parte desse resultado significa dizer que dois polos regionais que fazem parte do Território favorecem esses números do Agreste, que são Arapiraca e Palmeira dos Índios. Os Cadernos Territoriais também traçaram um paralelo do crescimento demográfico, em um período de 10 anos (2000-2010), e constataram alguns resultados: de forma geral a população aumentou em todos os territórios, grande parte devido ao crescimento da população urbana, tendo as seguintes varáveis de crescimento – 3,69% na Bacia Leiteira, 3,06% na Mata Alagoana, 9,37% no Litoral Norte, 7,18% no Alto Sertão, 5,10% no Médio Sertão, 8,76% no Agreste.

De forma geral, a população urbana dos territórios é maior que a sua população rural, com uma exceção, o Território do Médio e do Alto Sertão, que tem população rural maior que a urbana, tanto que as variações da população rural nos territórios no mesmo período (2000-2010) tenderam a uma queda: -1,22% na Bacia Leiteira; -19,05% na Mata Alagoana; -16,68% no Litoral Norte; - 6,31% no Alto Sertão; - 3,89% no Médio Sertão. A exceção é o Agreste, que no mesmo período analisado obteve uma variação positiva na população rural, com um

pequeníssimo crescimento de 0,29%, de qualquer forma um aumento, considerando que os demais territórios apresentaram diminuição.

Observando-se todos esses dados, pode-se ter a leitura de que existe um crescimento populacional natural dos Territórios, através dos municípios que o compõem. No entanto, um fator impulsionador são os processos urbanos. Mesmo nos territórios do Médio e Alto Sertão, a tendência é para crescimento da população urbana sobre a população rural, podendo serem invertidos com o tempo esses dados aqui referendados.

O fato de o Agreste Alagoano apresentar características peculiares no quesito estrutura fundiária, inclusive com um número de estabelecimentos da Agricultura Familiar de 48.169, como mostra a tabela, ou seja, bem superior aos demais territórios, possibilita uma população ocupada com atividade econômica no campo. Possibilitou ainda, diferentemente dos demais Territórios, a preservação ou fixação do homem no campo, em busca da inclusão produtiva, a partir das políticas territoriais que vêm fortalecer a estrutura já existente. Essa necessidade ainda é mais evidente quando se verificam os dados dos demais territórios, que mostraram queda da sua população rural, demonstrando a importância de se viabilizarem políticas públicas para o meio rural, a fim de procurar fixar o homem no campo, pois, apesar de algumas ações existirem, ainda não atendem a todos os territórios e público-alvo necessário.

A própria dinâmica dos Territórios em atrair essas políticas públicas gerais, bem como as diretamente voltadas ao agricultor familiar, trouxe uma perspectiva de desenvolvimento territorial rural, o que acabou refletindo no processo de inclusão social e produtiva, melhorando de forma geral o IDH e diminuindo as desigualdades em alguns casos, como já foi visto anteriormente nos dados trazidos nos PTDRS nos seus respectivos territórios. Os Cadernos Territoriais colaboram com esses dados, na medida em que os reitera e mapeia esses resultados, numa escala de tempo de 10 anos (2000-2010), representando nos territórios a influência dos índices do IDH e do Índice de Gini. O IDH, durante esse prazo especificamente, aumentou em todos os Territórios, não necessariamente acompanhado pelo índice de gini (mede desigualdade), como exemplo disso tem-se os Territórios da Cidadania da Bacia Leiteira e do Alto Sertão. Em relação aos Territórios do Agreste e Médio Sertão, o aumento do IDH foi de forma mais genérica, porém ainda persistiu a desigualdade em alguns municípios. Os Territórios da Mata Alagoana e Litoral Norte é que tiveram resultados mais coerentes em relação ao aumento do IDH e diminuição das desigualdades, conforme mapas dos cadernos territoriais (2015).

Dentre as principais políticas públicas dos Territórios, os Cadernos Territoriais trazem à tona algumas que influenciam diretamente no processo produtivo, de comercialização e de renda junto aos agentes sociais dos Territórios, sobretudo o agricultor familiar (Tabela 18).

**Tabela 18:** Programas inseridos nos Territórios da Cidadania de Alagoas

<b>Territórios</b>	<b>Políticas Públicas – Agricultura Familiar</b>	<b>Políticas Públicas</b>	<b>PROINF – R\$ (2003-2014)</b>
Bacia Leiteira	Ater, Crédito Fundiário, PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$3.914.481,61
Mata Alagoana	Ater, Crédito Fundiário, PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$1.922.942,22
Litoral Norte	PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$1.175.389,00.
Alto Sertão	Ater, Crédito Fundiário, PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$2.412.941,00
Médio Sertão	Ater, Crédito Fundiário, PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$2.400.848,00
Agreste	Ater, Crédito Fundiário, PRONAF	Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE	R\$9.798.105,00,

**Fonte:** SDT/MDA, 2015/2016(Adaptação dos Cadernos Territoriais, 2014)

Em análise da tabela acima, em conformidade com algumas políticas presentes nos Territórios e trazidos pelos Cadernos Territoriais, consideram-se as Políticas Públicas para a Agricultura Familiar importantes no processo de desenvolvimento rural, a exemplo das ATER'S, Crédito Fundiário, PRONAF, que estão presentes quase que na totalidade dos territórios, com exceção do Território do Litoral Norte, com presença exclusiva do PRONAF.

Todas essas políticas voltadas para a agricultura familiar cooperam para o acesso à terra, ao crédito agrícola e à assistência técnica, no intuito de inclusão produtiva da agricultura familiar. Com isso grandes aportes financeiros vêm sendo direcionados aos Territórios na adesão e aplicação dessas políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. A exemplo do PRONAF, que desses citados é o Programa que tem mais aporte financeiro nos Territórios em incentivo à produção da agricultura familiar e o seu fortalecimento, com os respectivos valores (2013-2014) por Território: Bacia Leiteira – R\$16.497.091,00; Mata Alagoana – R\$17.142.942,73; Litoral Norte – R\$2.580.365,96; Alto Sertão – R\$14.123.003,93; Médio Sertão – R\$16.253.937,69; Agreste – R\$36.334.638,59. O Território do Agreste se destaca mais uma vez, agora nos recursos disponíveis para o PRONAF, corroborando com a análise anterior da forte presença da agricultura familiar no Território.

Os demais programas, como o Crédito Fundiário e até mesmo as ATER, são programas que têm sua importância, porém, existem muitas críticas a eles. Em relação ao crédito fundiário,

este é um crédito para compra de terras, como uma política de reforma agrária de mercado, destoando do processo tradicional de se conseguir e/ou conquistar a terra, sem encargos financeiros ou dívidas futuras a serem pagas pelo pequenos produtores; apesar disso, não deixa de ser uma forma de se conseguir terra, em busca da inclusão no processo produtivo. Já as Ater trabalham com Assistência Técnica e, embora apresentem-se em todos os Territórios (exceção Litoral Norte), esses serviços são bem deficientes, descontínuos, o que acaba comprometendo as ações no campo; mas, resgatado enquanto ação da política territorial, trouxe novas esperanças.

Nos Cadernos Territoriais estão chamando de políticas públicas os Programas Bolsa Família, Pronatec, PAA e PNAE, por serem programas mais abrangentes. De qualquer forma, são políticas que colaboram para o acesso à renda. Aqui para a análise subdivide-se como programas de renda – Bolsa Família e Pronatec; e Mercados Institucionais – PAA e PNAE.

Todos os programas direcionam para a busca por renda, direta ou indiretamente. O Bolsa Família, por ser um programa de Transferência de Renda em si; o Pronatec, por promover cursos profissionalizantes para gerar renda complementar, sobretudo, às pessoas do meio rural; os Programas PAA e PNAE, por serem voltados para um mercado que incentiva a produção, e principalmente garante a compra dos produtos alimentícios da agricultura familiar, através de compras governamentais; o PAA, em diversas modalidades, a exemplo da Doação Simultânea, que ainda ajuda a combater a insegurança alimentar; e o PNAE, voltado para a compra pra merenda escolar. Então, todos os programas ajudam no processo de acesso ou aumento da renda por parte das pessoas que vivem no campo.

Desses programas de renda o Programa Bolsa Família, destaca-se quanto o montante de recursos destinados aos territórios, trazendo considerado impacto social. Em relação aos Territórios da Cidadania de Alagoas, foram seus recursos distribuídos da seguinte forma (com valores de 2015): Bacia Leiteira – R\$3.926.181,00; Mata Alagoana – R\$ R\$8.901,770,00; Litoral Norte – R\$5.148.785,00; Alto Sertão – 5.591.436,00; Médio Sertão – R\$6.032.189,00; Agreste – R\$ R\$16.362.539,00. O Território do Agreste de Alagoas, o primeiro em recebimento desse recurso, em grande destaque, já que ficou com o valor que representa praticamente o dobro do segundo lugar, o Território da Mata Alagoana.

Nos mercados Institucionais, chama-se atenção nesta análise para os valores especificamente do PAA (valores de 2014), Programa que é objeto de estudo desta pesquisa, e sua atuação nos Territórios da Cidadania, com execução da CONAB, com os respectivos recursos junto aos Territórios: Bacia Leiteira – R\$422.232,00; Mata Alagoana –

R\$6.346.952,51; Litoral Norte – R\$499.022,30; Alto Sertão – R\$6.500,00; Médio Sertão – R\$422.457,60; Agreste – R\$1.252.390,27 (SDT/MDA,2015).

Verifica-se que o Agreste tem ordem de recursos bem significativos entre os Territórios da Cidadania de Alagoas, perdendo a posição de 1º lugar apenas para o Território da Mata Alagoana, que apresentou uma consolidação do PAA no seu território. Aliás o valor do PAA nesse território particularmente perde apenas para os recursos do Bolsa Família, com valores bem aproximados, o que dá pra ter uma noção do impacto socioeconômico nesse território.

Portanto, ambos os programas influenciam no aumento da renda dentro do território; no caso do Bolsa Família, com caráter mais assistencialista, e o PAA, na diretriz da inclusão produtiva por parte do agricultor familiar. Já o menor valor de recursos aplicados no Território do Alto Sertão, justifica-se porque foi uma ação ocorrida em um único município (Água Branca), pertencente a este território. Outra observação que se faz é em relação ao Território do Médio Sertão, com valor até um pouco maior que o Território do Alto Sertão (R\$422.232,00), porém sendo a maior parte do recurso aderido pelo município de Santana do Ipanema, pertencente ao território em questão, o que ao mesmo tempo mostra protagonismo desse município e inércia da maioria na adesão ao Programa.

Outra ação importante que basicamente foi o “carro-chefe” das políticas territoriais, e bastante discutidas, debatidas e buscadas nos Colegiados Territoriais, diz respeito ao Projetos de Infraestrutura, o conhecido PROINF, aqui trazido com dados obtidos nos Cadernos Territoriais, em uma análise temporal de 2003 a 2014, como apresenta a tabela anterior.

Em estudo dos dados do PROINF, na tabela supracitada, dá-se o devido destaque, em razão de sua capacidade de organização e articulação, ao Território da Cidadania do Agreste Alagoano, (R\$ R\$9.798.105,00) para ações de infraestrutura, que representa quase três vezes mais que o Território da Bacia Leiteira que ficou em 2º lugar (R\$3.914.481,61). Em 3º e 4º lugares estão respectivamente Alto Sertão e Médio Sertão, com valores acima de 2 milhões, e em 5º e 6º os Territórios da Mata Alagoana e Litoral Norte, respectivamente, com valores acima de 1 milhão de reais. Esses recursos do PROINF possibilitou a realização de projetos nos territórios: Agreste – 40 projetos; Bacia Leiteira – 24 projetos; Alto Sertão – 15 projetos; Médio Sertão – 13 projetos; Mata Alagoana – 6 projetos; Litoral Norte – 8 projetos, isto considerando o mesmo espaço temporal (2003-2014). A princípio entende-se como um grande indício para o desenvolvimento a partir de projetos estruturais; contudo, existem algumas controvérsias, sobretudo quando há projetos de grande porte, que alocaram valores altos, e que por diversos motivos não obtiveram sucesso no empreendimento, a exemplo da fábrica escola no Território da Bacia Leiteira e da feclaria no Território do Agreste de Alagoas.

Em Alagoas, os Territórios da Cidadania têm cumprido seu papel de colegiado em busca de políticas públicas. Nesse contexto, a presença das cooperativas no processo de informação, planejamento e projeção tem sido positiva na atuação nos colegiados. Destaca-se o Território do Agreste Alagoano no número de participações de cooperativas e associações devido seu grau de organização, ajudando a promover programas como o PAA e fortalecendo a agricultura familiar em Alagoas.

## **4 ATUAÇÃO DO PAA NO AGRESTE DE ALAGOAS: AÇÕES INSTITUCIONAIS NO FORTALECIMENTO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E A SEGURANÇA ALIMENTAR.**

### **4.1 O PAA e a Atuação das Cooperativas no Fortalecimento da Agricultura Familiar**

O contexto desta pesquisa até aqui apresentada mostra a importância que tiveram as políticas como o PTC, na viabilidade de atrair determinados programas e ações em busca do desenvolvimento rural. Dentre esses programas, destacou-se o PAA, objeto de estudo que inicialmente mostrou um panorama dos Territórios no Estado de Alagoas. Neste momento, para fins de trabalho de campo e análise, buscou-se decifrar o agreste de Alagoas que possui um diferencial geográfico, quanto a sua localização e condições naturais, pois é uma mesorregião, que tem aspectos fisiográficos favoráveis ou propícios ao cultivo de diversos produtos da lavoura, sobretudo os ligados à produção de alimentos (ver capítulo anterior sobre o PTDRS).

Outro fator que colabora com a visão do Agreste Alagoano ser diferenciado em relação às outras mesorregiões do estado de Alagoas diz respeito à estrutura fundiária, pois é forte a presença da agricultura familiar através de suas pequenas e médias propriedades, garantindo uma população rural ainda presente ou fixada no campo, o que é favorecida por não ter grandes latifúndios quando comparamos com as demais mesorregiões, (Sertão, devido à pecuária, e Leste Alagoano, devido à monocultura canavieira.) esses elementos que lhe são peculiares corroboram a organização dos agricultores familiares em associações, cooperativas, sindicatos, ongs ou mesmo movimentos sociais, fato que favorece ainda mais a atuação de políticas como o PAA, que são aderidas por essas instituições sociais, bem como pelo poder público através dos seus órgãos executores.

Como foi visto no PTDRS do Agreste, as características desse Território, conota uma agricultura diversificada, indo desde as lavouras temporárias até lavouras permanentes, tanto as ligadas à produção de alimentos propriamente ditas quanto as de caráter comercial, considerando que mesmo as lavouras de subsistência também podem ser comercializadas, quando existem excedente da produção, pois o agricultor familiar primeiro busca garantir a subsistência da família, para, posteriormente, negociar o produto em excesso no intuito de trocar mercadoria por dinheiro para novamente adquirir mercadoria, as quais ele não produz, mas precisa para a reprodução da família<sup>7</sup>. A pecuária também se apresentou diversificada, bovinos,

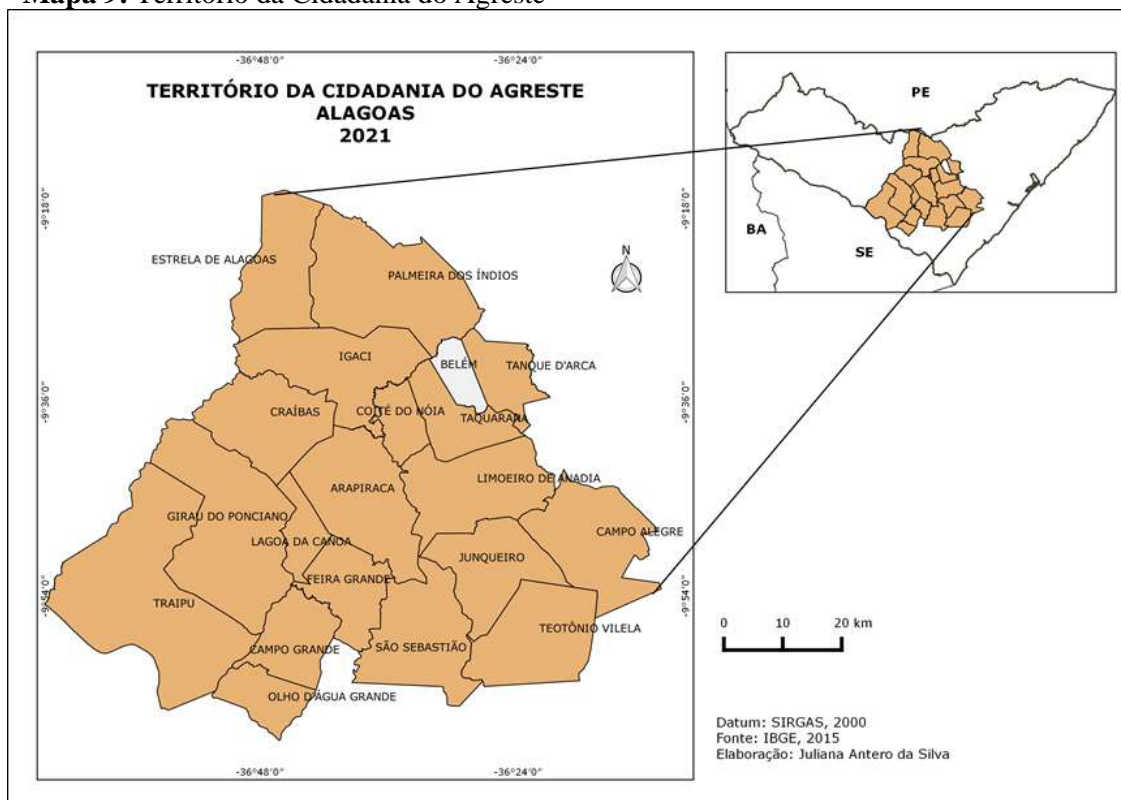
---

<sup>7</sup>A troca comercial da produção camponesa foi denominada por Marx, de produção mercantil simples, representada pela fórmula M-D-M, pra afirmar que a mercadoria do camponês que vai ao mercado resulta em dinheiro, porém esse é para adquirir outras mercadorias ao qual não produz e necessita para se reproduzir, por isso, o fim é mercadoria e não dinheiro (MARX, 1983).

caprinos, ovinos, suínos, aves, considerando que, no caso da pecuária bovina, há a presença da de corte e também leiteira.

O direcionamento dos produtos agrícolas, por parte dos agricultores familiares ao mercado, dá-se pela necessidade de se obter renda, essencial para a reprodução do trabalho familiar, considerando a estrutura que a sociedade está montada, contudo a lógica desse agricultor familiar não é a mesma lógica do capital já que seu produto final é reprodução familiar, até mesmo na comercialização dos produtos de caráter comercial propriamente dito, o propósito ou o fim é o mesmo, a diferença ocorre apenas por esses tipos de produtos agregarem mais valor, propiciando uma maior renda buscada pelo agricultor produtor, porém a dificuldade do acesso direto ao consumidor, o custo de produção e a logística são alguns dos gargalos enfrentados e por vezes acabam deixando-os nas mãos dos intermediários ou atravessadores. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA surge com a proposta de minimizar essa situação à medida que garante um mercado através das compras governamentais.

**Mapa 9:** Território da Cidadania do Agreste



**Fonte:** IBGE, 2015.

**Elaboração:** Juliana Antero da Silva, 2021.

O Agreste é aqui apresentado na perspectiva territorial, quanto à sua incorporação pelos Territórios da Cidadania em Alagoas, até mesmo porque, no contexto das mesorregiões, as microrregiões correspondentes podem ter diferença de alguns municípios incorporados ou não



a política territorial. Como foi inicialmente contextualizado com dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao longo do texto e corroborado pelos seus cadernos territoriais, havia 16 municípios compondo o Território do Agreste Alagoano, o que implica em uma área territorial menor como apresentado, contudo, já na construção dos PTDRS, percebe-se a incorporação de mais três municípios (Tanque D'arca, Teotônio Vilela e Campo Alegre) ao Território do Agreste, atualizando as informações, têm-se 19 municípios compondo esse território – Arapiraca, Campo Alegre, Campo Grande, Craíbas, Coité do Nóia, Estrela de Alagoas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, Palmeira dos Índios, São Sebastião, Taquarana, Traipu, Teotônio Vilela e Tanque D'arca –, ocupando área territorial de 5.271 Km<sup>2</sup>, possuindo uma população total de 676.407 habitantes. Sendo sua população urbana de aproximadamente 60% e a população rural acima de 40% (IBGE, 2020).

Os cadernos territoriais (capítulo anterior) detalharam os dados dos territórios da cidadania nos aspectos relacionados ao IDH dos municípios que compõem os respectivos territórios, apresentando destaque positivo aos municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios quando se refere ao Território do Agreste. Analiticamente percebe-se que a maior absorção de programas governamentais nesses municípios favoreceu esse resultado, na evolução do seus respectivos IDH, conforme a fonte Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000<sup>8</sup>.

A população rural do território é bastante significativa, isso reflete no número de estabelecimentos rurais ligados a agricultura familiar, no total de 48.168, ou seja, número semelhante de famílias agricultoras que ajuda a ocupação pessoal no campo através do trabalho familiar, no total de 137.788 pessoas (MDA, 2015).

Diante dessa informação, têm-se os exemplos do município de Girau do Ponciano como destaque pelos seus 5.186 estabelecimentos desse segmento (tais números contam também com assentados da reforma agrária), Igaci com 5.099 estabelecimentos da agricultura familiar, pois sua população rural é bem expressiva e organizada em associações, contam ainda com apoios de ONG como a Associação de Agricultores Alternativos - AAGRA, possibilitando a fixação no campo, além de Arapiraca (3.964) e Palmeira dos Índios (3.730), que têm ainda grande

---

<sup>8</sup> O Atlas do Desenvolvimento Humano, traz as informações sobre o Desenvolvimento Humano, entendido com processo de ampliação das liberdades das pessoas com relação as suas capacidades e oportunidades. Traz uma conotação no desenvolvimento social e não apenas no desenvolvimento econômico como era anteriormente aplicado. A padronização dessa abordagem se deu com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, diferenciando-se do PIB, que era uma análise que não refletia a realidade social. Esse aborda além da questão econômica – renda, os aspectos de longevidade e educação. O IDH-M, que se refere ao IDH dos municípios, que no Brasil, além das três dimensões citadas, consegue ampliar sua análise com diversas variações de indicadores socioeconômicos.

população rural, isto demonstra o quanto as políticas públicas e suas ações foram e são importantes para o desenvolvimento rural.

Apresentados anteriormente os cadernos territoriais, além de destacarem o Bolsa Família pelo montante recebido no Território e transferência de renda direta às famílias tanto do campo quanto da cidade, ainda mostram a relevância de algumas políticas voltadas especificamente para a agricultura familiar, como o PRONAF e o PAA, este último apesar da sua relevância teve atuação em apenas 7 municípios do Território do Agreste, a distribuição dos R\$1.252.390,27 aplicados, nesse período (MDA, 2015), no território, foram distribuídos da seguinte forma: Arapiraca e Coité do Nóia e Craíbas com R\$6.499,20 cada um, e Estrela de Alagoas com R\$339.084,20, Igaci – R\$279.424,30; Limoeiro de Anadia – R\$240.467,47; e Palmeira dos Índios, em destaque com R\$373.916,00<sup>9</sup>. Os dados aqui apresentados são um detalhamento dos Dados do Território do Agreste anteriormente apresentados, como reforço do discurso do potencial do Agreste frente a absorção das políticas territoriais e, sobretudo, o perfil fundiário, agrícola e a forte presença da agricultura familiar exercendo seu papel social na produção de alimentos e organizados social e politicamente.

Apresentado esse pressuposto, a partir desse momento, buscou-se trazer dados mais atualizados, até mesmo para responder a questão do anexo de mais três municípios que vieram a compor o Território do Agreste, apesar dos recuos das ações territoriais, inclusive com a extinção do MDA no governo Temer (2018) e mantida pelo atual governo, tendo como “pano de fundo” as políticas públicas, apresentar-se-á a seguir os dados equivalentes aos 19 municípios que fariam parte naturalmente do Território do Agreste, pois apesar do fim dos PTC, muitas políticas públicas ainda mantêm-se apesar de muitas terem sofrido cortes de recursos (ex. próprio PAA), perdeu-se, no entanto, um espaço de diálogo e discussão entre o poder público e a sociedade civil organizada, bem como tirou o caráter democrático nas decisões e deliberações até então existentes. Os dados a seguir têm como fonte os Relatórios de Programas e Ações do atual Ministério da Cidadania (2020).

---

<sup>9</sup> Ressaltando que se trata do PAA com execução exclusiva da CONAB e em um período que o programa começava a diminuir os recursos destinados a política, posteriormente perceberemos que os dados do PAA, quando somados com a execução dos municípios e estado (PAA Municipal e PAA Estadual), dão um volume mais significativo.

**Tabela 19:** Informações Demográficas dos Municípios do Agreste de Alagoas

Municípios	População Estimada (IBGE-2020)	População Rural (%)	População Urbana (%)	Famílias (em situação de Extrema Pobreza)	Famílias (em situação de Pobreza)	Famílias (de baixa renda)	Nº agricultores familiares PAA (2011-2019)
Traipu	27.826	69	31	3.774	162	652	558
São Sebastião	34.290	62	38	5.944	218	1.024	1.223
Taquarana	20.072	62	38	2.694	91	526	119
Olho D'água Grande	5.128	76	24	1.388	15	72	104
Limoeiro de Anadia	28.771	92	8	4.278	127	538	267
Lagoa da Canoa	17.771	50	50	3.288	151	528	136
Junqueiro	24.722	67	33	4.064	246	927	299
Igaci	25.613	75	25	5.063	99	778	247
Girau do Ponciano	41.237	69	31	5.744	182	703	225
Feira Grande	22.178	84	16	4.420	100	531	135
Estrela de Alagoas	18.255	77	23	2.620	110	707	423
Craíbas	24.309	68	32	4.019	117	745	1.118
Coité do Nóia	10.643	66	34	1.528	112	466	335
Campo Grande	9.567	54	46	2.331	2	138	291
Teotônio Vilela	44.372	15	85	5.166	644	1.769	96
Campo Alegre	57.537	56	44	6.109	318	1.319	37
Tanque D'arca	6.138	65	35	1.043	36	261	142
Palmeira dos Índios	73.337	25	75	12.621	583	1.829	660
Arapiraca	233.047	15	85	18.834	3.661	5.941	1.574

**Fonte:** Ministério da Cidadania, 2020 Adaptação - Censo Demográfico-2010; Cadastro Único para programas sociais.

Em leitura a tabela acima percebe-se que os municípios do Agreste Alagoano, possui em sua maioria uma população rural superior a população urbana, caracterizando um perfil agrícola, destacando-se as atividades agropecuárias, e em alguns casos comércio e indústrias, de forma geral lavouras temporárias e permanentes, com capacidade portanto de apresentar-se como produtora de alimentos, nesse quesito a forte presença da agricultura familiar vem evidenciar esse papel, com algumas especificidades de alguns municípios.

A presença da população vivendo no meio rural é tão intenso no Agreste Alagoano que alguns municípios chegam até mais de 70% a exemplo de Olho D'Água Grande, Igaci, Estrela de Alagoas, além de Feira Grande com 84% e Limoeiro de Anadia com surpreendente 92%, os demais municípios na casa dos 60% de forma geral, com algumas exceções como Lagoa da Canoa 50%, porém alguns municípios possui uma população rural inferior a sua população urbana, a exemplos dos municípios: Teotônio Vilela com 15%, Palmeira dos Índios com 25% e Arapiraca com 15%.

Os principais municípios que apresentam população urbana bastante superior a rural são Palmeira dos Índios e Arapiraca com 75% e 85% respectivamente, compreendendo que ambos são polos regionais, apresentando a presença de comércio e serviços desenvolvidos, centros universitários, hospitais, além de indústrias de vários ramos.

Em relação a Palmeira dos Índios diversos povoados com presença da agricultura familiar, que ajuda a diversificar a produção agrícola dentro do município (mandioca, batata-doce, abobora, hortaliças, fruticultura, dentre outras), a pecuária bovina tanto de corte quanto leiteira está presente, além de ovinos, caprinos, suínos, aves, dentre outros. As principais indústrias são de laticínios, pois existe uma cadeia produtiva na região, sendo o município de Palmeira dos Índios tanto produtor como receptor do leite para beneficiamento, todo esse potencial produtivo foi fortalecido com a disseminação das políticas territoriais, na captação de recursos dos mais diversos programas e ações de políticas públicas, incluindo inclusive os agricultores familiares no processo.

Atualmente Arapiraca é considerado o principal município do Agreste de Alagoas por sua diversificação econômica, na lavoura temporária, lavoura permanente, destacando-se dentre vários produtos os ligados a agricultura familiar (mandioca, milho, batata-doce, hortaliças, abobora, dentre outros), o próprio fumo como caráter comercial, a fruticultura, sobretudo o Abacaxi, bastante expressivo no povoado Porção, pecuária (bovina, caprina, ovina, suína, aves, dentre outros), diversidade de indústrias, tanto ligadas ao ramos de alimentos quanto de outros segmentos,

Essa evolução em todos os municípios do Agreste de Alagoas, coincidem com o período de uma diversificação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial, com destaque para o bolsa família e o PAA, contudo, nos últimos anos, houve mudanças de governo que trouxe recuos nessa política social, fazendo com que a pobreza e a fome voltassem a ficar em evidência, como pode-se notar a partir dos dados da pobreza extrema na tabela acima.

Considerando, o total da população de cada município e relacionando ao número absoluto da extrema pobreza, chega-se ao percentual que serve de parâmetro para compreender-se o nível de pobreza dos municípios do Agreste, diante disso, tem-se Olho D'Água Grande com o maior percentual de extrema pobreza (27,06%), seguido de Campo Grande (24,37%), considerado ainda alto índice de extrema pobreza, tem-se Feira Grande e Igaci acima de 19%, o município que apresenta o menor índice percentual de extrema pobreza é Arapiraca, isso ocorre por esse município apresentar-se como o principal do Agreste no que se refere ao seu crescimento econômico, estando em pleno estado de desenvolvimento, o que possibilita maior circulação de renda.

Palmeira dos Índios apresenta 17,21% de extrema pobreza, apresenta ainda número elevado na baixa renda, pois apesar do aumento do IDH, muitos ainda dependem de programas sociais para complementar a renda.

No quesito relacionado a segurança alimentar, os municípios do Agreste apresentam equipamentos correlacionados, a exemplo de cozinhas comunitárias, unidades de distribuição de alimentos, dentre outros, com aportes de recursos advindos de programas ligados ao Ministério da Cidadania, conforme dados da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Ministério da Cidadania, Mar/2019). Quanto a esse contexto, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que vem fortalecendo a agricultura familiar, conforme constatado na tabela 19, que apresenta o quantitativo desses atendimentos pelo programa no período de 2011-2019, no Território do Agreste, somando um número total de 7.989 agricultores familiares beneficiados, na compra dos seus produtos agrícolas na ordem de R\$71.101.628,94, o que possibilita renda e a própria reprodução dessa categoria social, destaque para os municípios como: Arapiraca que teve 1.574 agricultores familiares atendidos pelo programa com o montante de R\$16.832.971,39; Craíbas com 1.118 agricultores familiares com montante de R\$16.395.683,66; Palmeira dos Índios com 660 agricultores familiares com R\$5.902.133,31; Estrela de Alagoas com 423 agricultores familiares com R\$ 3.486.196,41; e São Sebastião com 1.223 agricultores familiares com R\$2.426.377,28. (Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, 2019).

Em análise a todo o contexto e informações aqui apresentados, faz-se a leitura que o Território do Agreste, por apresentar suas particularidades quanto à estrutura fundiária, policultura, diversidade produtiva e agricultura de base familiar, muito vem contribuir com seu potencial de desenvolvimento. A diversificação da lavoura e da pecuária são elementos importantes da inclusão produtiva dos agricultores familiares, pois alimentam cadeias produtivas já existentes.

A inclusão dos municípios de Teotônio Vilela, Campo Alegre e Tanque D'arca ao Território do Agreste, ocorrem em meio a questões políticas, pois destoam a princípio dessas características até aqui apresentadas, quanto a um perfil territorial, pois esses municípios possuem uma estrutura fundiária bastante concentrada. Teotônio Vilela e Campo Alegre pela presença da monocultura canavieira, com uma Usina (Seresta) instalada no primeiro município, porém ambas com produção da cana dentro dos seus territórios, quadro refletido no processo de urbanização, como visto anteriormente no aumento da pobreza e extrema pobreza, pois não traz uma inclusão produtiva e autônoma da agricultura familiar. Já em relação à Tanque D'arca, apesar de ter uma área territorial pequena como apresentado antes, a concentração de terra é altíssima, devido à forte presença da pecuária bovina, gerando desemprego no campo e fragmentação da agricultura familiar que, para ter acesso à terra, fica subjugada a arrendamentos ou como moradores de condição, servindo do chamado “voto de cabresto”. O programa social Bolsa Família passa a ser para muitos a única ou uma das principais fontes de renda, o fato desses municípios terem sido inseridos posteriormente ao Território do Agreste influenciou nos números de programas aderidos ao longo dos anos das políticas territoriais, inclusive com poucos recursos aplicados, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Isso leva a reflexão que somente os números brutos em si não refletem a realidade nem do Território e nem mesmo dos municípios que o compõem, haja vista ainda existir, a nível dos municípios, muitas famílias que vivem no campo e necessitam dele para sobreviver, portanto as políticas de cunho rural são tão importantes e somente programas sociais, como o Bolsa Família, por exemplo, não são suficientes para atender à realidade rural, até porque os grandes centros urbanos acabam por absorver esses recursos por sua população urbana contingenciada refletir a pobreza existente nas grandes cidades. É importante manter a população rural com ações de consolidação da agricultura familiar e de inclusão produtiva, por isso Políticas como a do PAA, por exemplo, são fundamentais e podem colaborar no processo do Desenvolvimento Territorial Rural.

O Território do Agreste apresenta forte presença da agricultura familiar como visto, ampliando consequentemente o número de pessoas ocupadas no campo, pela absorção do trabalho familiar e contratado. Este fenômeno contribui bastante para evitar o desemprego no campo, gerar renda e fixar ou consolidar o homem ao seu espaço natural, que é o próprio campo, evitando assim o chamado êxodo rural. Esta afirmação leva ao entendimento que para isso ser possível é preciso fortalecer a agricultura familiar com políticas públicas voltadas para o contexto rural a fim de consolidá-los no processo de inclusão produtiva, no acesso a renda e busca pela sua autonomia. Relembrado os Cadernos Territoriais, que apresentaram algumas dessas políticas voltadas ao agricultor familiar, chama-se a atenção para o exemplo do PAA, que ao mesmo tempo em que busca a inclusão produtiva da agricultura familiar, ainda tem modalidades específicas no combate à fome e à pobreza.

O estado é um campo de disputa e, a depender do governo a frente, pode favorecer políticas públicas inclusivas ou até excludentes. O campo político é importante e não pode ser abandonado, contudo é necessário que os povos do campo, e isso inclui os agricultores familiares, se organizem, como já estão organizados, em associações, cooperativas, sindicatos rurais, em parceria com ONG, Movimentos Sociais, Universidades, dentre outros, para que possam exercer sua cidadania e condições de lutar por seus direitos, e mais que isso, buscar alternativas que favoreçam a sua inclusão produtiva, saindo de uma dependência governamental e atingindo a autonomia através do processo de fortalecimento e consolidação da agricultura familiar, esse passa a ser o grande desafio.

➤ *As ações das cooperativas e a inclusão dos agricultores familiares*

Foram relatadas anteriormente as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares quanto a sua capacidade de produção e comercialização e a dependência das políticas públicas governamentais, inclusive apontando a necessidade de caminharem com “as próprias pernas”, aqui entram as instituições representativas, a exemplo das associações e cooperativas, sobretudo na capacidade de representar, legitimar e incluir produtivamente esse agricultor.

A maioria das cooperativas em Alagoas já possuía um histórico de atuação antes mesmo da instalação do PAA, trabalham nos segmentos: Produção, comercialização, crédito, Ater (Assistência Técnica) ou de serviço. A presença das cooperativas é significativa dentro do estado de Alagoas, com destaque para as cooperativas de produção e comercialização com quantidade superior a 20 entidades e voltadas para as políticas territoriais.

Os agricultores familiares de Alagoas geralmente estão organizados em associações e/ou cooperativas até mesmo por uma necessidade de se unirem devido à realidade excludente do estado. Essa cultura local possibilitou uma melhor adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, o que refletiu positivamente em ações consolidadas em alguns territórios do estado. Em parte, a atuação dessas organizações passou por debates sobre políticas públicas através das plenárias nos respectivos Territórios da Cidadania de Alagoas.

Em Alagoas, a presença das cooperativas dentro dos colegiados territoriais foi importante no processo de informação, planejamento e projeção de políticas públicas, todavia as ações das cooperativas independiam das determinações dos Territórios até então constituídos, até porque o PAA trazia em seus parâmetros incentivo ao associativismo e cooperativismo, favorecendo a integração ao programa, facilitando o recebimento dos recursos, em conformidade com as modalidades executadas. A seguir observam-se as principais cooperativas e seus respectivos territórios de atuação em Alagoas.

**Tabela 20:** Cooperativas alagoanas e seus respectivos Territórios

AGRESTE	BACIA LEITEIRA	MATA ALAGOANA	LITORAL NORTE	MÉDIO SERTÃO	ALTO SERTÃO	MATA SUL*	BAIXO SÃO FRANCISCO*
CARPIL	CAFISA	COOPMATA	COOPAQ	NUTRICAPRI	COOPPABCS	-	COOPAIBA
COMPETEC	COOPMEL	COOPERVALE	COOPEAGRO	CARSIL	COOFADEL	-	COOMARITUBA
COOPERBONI	COOCREAL	COOPLAL	COOPNORTE	COOPAFAS	CAEF	-	COOPERCOCO
COOPCRAL	CPLA	COOPACA	-	-	-	-	COOPENEDO
CAPIAL	-	-	-	-	-	-	COOPTUR
COOPERAGRO	-	-	-	-	-	-	PINDORAMA
COOPERAL	-	-	-	-	-	-	COOBAPI
COOPERAGRE	-	-	-	-	-	-	-

\*Posteriormente o início do programa foram criados novos territórios em Alagoas.

**Fonte:** UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, 2015.

Percebe-se pela tabela acima um número expressivo de cooperativas atuando nos respectivos Territórios da Cidadania em Alagoas, o que corrobora o processo de organização dos agricultores familiares e dinamiza a atuação de políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Destaque para o Território do Agreste por apresentar o maior número de cooperativas atuando, porém é necessário ressaltar algumas cooperativas nos demais territórios que apontam para um bom desempenho do PAA, a exemplo de cooperativas dos Territórios da Mata Alagoana e Alto Sertão, os quais atingiram níveis de organização que muito viabilizou o PAA, fortalecendo a agricultura familiar em seus respectivos territórios.



As cooperativas atuam em diversos ramos como produção, crédito, sementes e serviços e sua atuação é diversificada conforme as características e demandas de cada território específico. Tais ações das cooperativas são direcionadas à agricultura familiar. Dentre os ramos o que se destaca com atuação em todos os Territórios da Cidadania de Alagoas é a Produção, o que colabora com atuações de programas como o PAA e demais políticas públicas. Portanto a produção é a principal atividade das cooperativas em seus respectivos territórios.

A produção traz como características em comum alguns produtos, os quais têm ação nos respectivos territórios de atuação das cooperativas com vistas à comercialização para benefício da agricultura familiar: Polpa, Lácteos, Macaxeira, Farinha, Tapioca, Arroz, Farofa, Leite, Mel, Frutas, Verduras e Pipoca, dentre os quais a maioria desses produtos irá atender ao Programa de Aquisição de Alimentos em suas diversas modalidades e demandas específicas de cada território (UNICAFES, 2015).

Dentre os produtos acima citados, destaque para polpa e lácteos com o maior número de cooperativas em produção (um total de 5 para ambos os produtos), bem como frutas e verduras (com um total de 4 cooperativas com essas produções). O fato de algumas cooperativas trabalharem com o beneficiamento dos produtos é porque agrega valor à venda, o que pode proporcionar uma maior renda, os outros produtos são adquiridos e comercializados de acordo com a demanda diária, compensando vendê-los in natura. A farinha, o arroz e o Leite também apresentam destaque por serem produtos de interesse a uma modalidade específica do PAA, a exemplo da modalidade de doação simultânea, direcionando esses produtos de base alimentar diretamente às entidades de vulnerabilidade alimentícia (IBIDEM). Os produtos beneficiados e/ou industrializados, geralmente têm-se direcionado ao PNAE. Portanto, o estado financia a produção e a compra.

Dentre as compras institucionais envolvendo as Cooperativas, tem-se atuação de quatro ações: PAA- Doação; PAA – Adesão; PNAE e Cesta básica. Em relação ao PAA, a doação os recursos destinados para orçamento em Alagoas em 2015 era de R\$19.500.000,00, contudo só foi operado pelas cooperativas o valor de R\$ 2.591.641,00, destaque nessa modalidade para as seguintes cooperativas: Cooperal (Território do Agreste); Coopaq (Território do Litoral Norte); Coopmata (Território da Mata Alagoana); Coopmel (Território da Bacia Leiteira); Cooperagre (Agreste), sendo o destaque maior para a Cooperal que obteve o maior orçamento operado dentre as demais cooperativas, no valor de R\$ 983.881,70 no ano de 2015 e Cooperagre no valor de R\$ 712.000,00. Ambas localizadas no Território do Agreste (UNICAFES, op. Cit)

Em uma atualização dos dados foi realizada uma entrevista mais recente com Maria José Alves, Presidente da Cooperal/Unicafes, em trabalho de campo, em outubro de 2020

(APÊNDICE C). Inicialmente, a entrevistada apontou para as dificuldades na falta de recursos, pois já chegou a operar anteriormente valores que chegaram a aproximadamente 1 milhão, atualmente os recursos estão escassos e a estratégia é aderir a vários outros programas e/ou modalidades, PAA CONAB, PAA/EMATER, sendo essa última no limite de até 320 mil.

*A gente ver assim o PAA EMATER, o PAA CONAB é um valor mais alto que é de 8 mil e quinhentos, esse ano mesmo a gente botou eles de 6 mil, pra dá pra mais gente, entendeu? Então a gente tem que saber fazer [...] a distribuição pra atender o maior número possível, né? E o da EMATER parece que deu 6 mil, pra saber dividir pra dá pra todo mundo (Entrevista a Presidente da Cooperal, 2020, [sic])*

O PAA- Adesão trabalha com dois ramos em Alagoas, Aquisição de Alimentos e Formação de central de recebimento, e operou um montante de R\$14.200.000,00, sendo R\$8.200.000,00 para Formação de central de recebimento e R\$6.000.000,00 para aquisição de alimentos, destaque para o papel da CONAB nesse procedimento (IBIDEM).

O PNAE foi repassado para os Territórios da Cidadania de alagoas em um montante/ano de R\$24.659.460,00 e o valor dos 30% de R\$8.650.114,00. Destaque para os Territórios do Agreste com R\$ 2.338.796,80 e Território da Mata Alagoana com R\$ 1.529.141,00, valor dos 30%, (UNICAFES, 2015).

E por fim, o Programa de Cesta básica, que em 2015 destinou um montante de R\$ 20.000.000,00 para a agricultura familiar na compra dos seus produtos alimentícios (farinha, leite em pó, feijão e arroz), por parte da UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da agricultura familiar e economia solidária. Na modalidade da Cesta Básica, destaque para as seguintes cooperativas: Pindorama (Território do Baixo São Francisco), com venda de 600 mil quilos de açúcar; Cooperagro (Território do Agreste), com venda de 100 mil quilos de farinha; e Cooperagro (novamente) e Coobapi (Território do Baixo São Francisco), com 204 mil quilos de arroz tipo 2, o que gerou um montante de R\$1.636.000,00 ambas (IBIDEM).

A CONAB, enquanto órgão executor, trabalha junto as cooperativas e associações, auxiliando-os no acesso de políticas públicas, no estado de Alagoas. Em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, trabalha especificamente com 3 modalidades: doação simultânea, programas de aquisição de sementes e formação de estoques, além do que o órgão tem como missão institucional gerar informações agropecuárias para garantir o abastecimento, garantir a renda do produtor rural e a competitividade do mercado e, nesse intuito, políticas como o PAA vem a contribuir.

Portanto percebe-se a importância das cooperativas e/ou associações com certo protagonismo, já que muitas das ações da CONAB partem da demanda e da própria iniciativa delas na adesão desses programas e modalidades. Anteriormente havia também forte participação nos colegiados territoriais, que deliberavam sobre projetos ligados às políticas públicas favorecendo a agricultura familiar nos Territórios da Cidadania em Alagoas, a exemplo do PAA. Nesse processo de protagonismo institucional, com o recuo das políticas territoriais e dissolução dos seus colegiados, cada vez mais as cooperativas se tornam importantes no processo de buscar de outras políticas que podem ser acessadas, colaborando assim com os agricultores cooperados.

A presença da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES<sup>10</sup>, em Alagoas, favoreceu a unificação das cooperativas, que se filiaram a ela, hoje reunindo aproximadamente 20 cooperativas em todos estado de Alagoas, (ANEXO A) contribuindo com o fortalecimento do cooperativismo, e mais que isso, surge como uma alternativa para o processo de captação de políticas e recursos, bem como possibilidade do aumento da produção, assistência técnica e formação de novos mercados para disseminar os produtos da agricultura familiar.

Quanto à parceria das cooperativas com a CONAB, ainda continua a ocorrer, pois elas podem ser inseridas em muitas ações do órgão, dando uma dinâmica desse agricultor familiar representado pelas suas associações e cooperativas que tinha nas políticas territoriais um espaço a mais para divulgação das políticas, mas que não inviabiliza continuarem aderindo a políticas e programas que os favoreçam.

Em entrevista ao engenheiro agrônomo da CONAB (APÊNDICE A), Adriano Jorge Nunes dos Santos (coordenador do PAA) afirma que: *no período das políticas territoriais, o PAA recebia recursos do MDA e do MDS, atualmente Ministério da Agricultura e Ministério da Cidadania, e que a política já estava posta e funcionava. Independente do território, o que se tinha era um espaço para a divulgação e o incentivo à participação, que também eram protagonizadas pelas associações e/ou cooperativas* (Entrevista de campo, 2020).

Pela fala anterior, insiste-se na análise que os colegiados territoriais existentes dentro dos antigos Territórios da Cidadania tiveram naturalmente sua importância, como espaços

---

<sup>10</sup>A União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES, foi fundada no ano de 2005, em Goiás, atualmente com sede em Brasília-DF, e representa nacionalmente as cooperativas, bastante representativa junto aos agricultores familiares. A UNICAFES é uma ONG, que propõe a inclusão social de cooperados e para isso articula iniciativas econômicas para ampliar as oportunidades de trabalho, renda, produção de alimentos e melhoria da qualidade de vida. A UNICAFES está presente em 20 estados da federação, inclusive em Alagoas.

democráticos, de informação, e em alguns casos até de deliberação ou tomadas de decisões, funcionais, de capacidade de mobilizar que políticas públicas através de projetos e ações contribuíssem para o desenvolvimento do território. No caso específico do PAA, a política já tinha suas próprias diretrizes, mesmo assim, as entidades representativas da agricultura familiar tiveram seu protagonismo, levando a informação e o incentivo da participação por parte dos agentes sociais que compunham os territórios, aderindo e buscando associar diversos agricultores familiares para essa política, porque entendia como uma possibilidade de inclusão produtiva dessa categoria.

Para exemplificar buscou-se aprofundar o conhecimento dessas ações e suas consequências junto a algumas cooperativas, no até então Territórios da Cidadania do Agreste, destaca-se a Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca LTDA – COOPERAL, com 500 cooperados, localizada em Arapiraca, tendo como Presidente Maria José Alves, que também é a atual Presidente da UNICAFES em Alagoas. A COOPERAL tem atualmente como principais produtos para comercialização: abacaxi, abóbora, alface, acerola, alho, banana, batata, com uma produtividade de 100mil kg/mês, direcionados principalmente para PAA e PNAE, tendo como principais dificuldades o acesso de Técnicos agrícolas e Agrônomos junto à produção dos seus cooperados; outro destaque no agreste é Cooperativa Agropecuária Regional de Palmeira dos Índios - CARPIL, com 1.642 cooperados, localizada em Palmeira dos Índios, tendo como Presidente Luciano Monteiro, que até então era, na gestão municipal anterior, Secretário de Agricultura de Palmeira dos Índios. A CARPIL tem atualmente como principais produtos para comercialização: hortaliças, frutas, leite, mel, cereais, ovinos, com uma produtividade de 200 toneladas/mês, atendendo além dos mercados institucionais (PAA e PNAE) os mercados privados, tendo como principais dificuldades a presença de Engenheiro agrônomo e agrícola, além da assistência técnica de campo em si, a parceria com a UNICAFES abre novas possibilidades para essas duas cooperativas, bem como as demais inseridas (UNICAFES, 2020).

Nesse aspecto, quanto à participação das cooperativas na adesão de programas como o PAA, o entrevistado da CONAB (2020), Adriano Jorge – Engenheiro Agrônomo, fez questão de demonstrar que a relação das cooperativas com a CONAB é livre no que se refere à própria disponibilidade das cooperativas em procurar o órgão para aderir aos programas existentes, sem nenhuma imposição prévia. Nesse âmbito, diversas cooperativas ligadas de vários territórios acabam demandando a essas ações, porém, entre todos os territórios, o do agreste tem uma maior participação, como foi afirmado pelo entrevistado.

*Não há uma destinação específica(recursos) por região, mas a região Agreste, ela é sempre presente nas nossas políticas, não são muitas cooperativas que nos temos, mas gera entre 4 ou 5 cooperativas mais presente ao longo dos últimos anos com a gente aqui, isso nas diferentes modalidades, mas principalmente na formação de estoques e doação simultânea (Entrevista de campo, 2020, [sic])*

Então fica evidente pela fala que os agricultores familiares organizados em cooperativas e/ou associações, possibilitam o acesso mais rápido a determinadas políticas e programas, como são os executados pela CONAB, considerando que, a depender do nível de organização das entidades representativas desses agricultores, podem impulsionar uma maior participação se comparado a outras entidades. Diante dessa análise, cabe informar que as cooperativas ligadas ao Território do Agreste têm certo protagonismo nisso, pois acabam apresentando uma maior participação, podendo favorecer os agricultores familiares em busca de renda e autonomia, os quais têm suas produções absorvidas pela cooperativa e/ou compras governamentais, evitando em tese o atravessador, que lhe impõe preços baixos na compra de seus produtos.

O PAA trouxe um caráter inovador em relação a outras políticas, porque propõe a garantia de compra da agricultura familiar por parte do governo, eliminando e/ou reduzindo a ação do atravessador, o que contribui para a garantia de uma maior renda aos produtores. Partindo desse pressuposto, foi feita uma entrevista junto a representantes de cooperativas e entidades, localizadas nos territórios do agreste. Para isso foi perguntando se o programa de fato garantia um melhor pagamento (preço) pelo produto em relação ao que é oferecido pelo atravessador.

Em relação ao Território do Agreste Alagoano, foi feita uma entrevista ao Técnico Agropecuário (APÊNDICE B), Mamede Vitória (2016), que atua prestando assistência técnica aos agricultores do território, inclusive a Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca - COOPERAL. O Técnico revelou que, a depender da modalidade do PAA, o programa pode adquirir uma maior quantidade de mercadoria junto à agricultura familiar, trata-se da Modalidade Compra com Doação Simultânea, afirmando que: “*Na questão da quantidade o PAA compra bem mais do que os atravessadores*” (Entrevista de campo, 2020, [sic]).

Esse pensamento não é único dos que trabalham nas cooperativas e que estão na ponta do processo junto à realidade dos agricultores familiares. Esta análise sobre o atravessador e a garantia de um preço melhor na venda do agricultor familiar pela compra governamental é corroborada também por quem está nos órgãos executores do Governo Federal, a exemplo da CONAB, pois os que trabalham nessa entidade fazem pesquisa semanalmente de preços,

definindo os preços referenciais e disponibilizado uma tabela a todas as entidades interessadas, além do que suas políticas envolvem as cooperativas, passando a conhecer as suas realidades.

*Ele (PAA) vem em consideração a parte agrícola, produtiva do produto e do agricultor, ele categoriza esse segmento, esse público que é o segmento da agricultura familiar, que é mais fragilizada para garantir que ele tenha acesso a essa política de forma que ele tenha garantia de uma renda mínima, garantir a sua comercialização, o preço relativamente melhor do que o mercado do atravessador... (Entrevista a Adriano Jorge- Engenheiro Agrônomo – CONAB, 2020, [sic])*

Percebe-se pelas falas que os agricultores familiares procuram vender mais ao PAA do que ao atravessador, pois o programa garante preços melhores, essa condição prática acaba por diminuir a ação do atravessador, mas não o eliminando totalmente. Até porque há limites de recursos pelo PAA para a compra dos produtos dos agricultores familiares, essa dificuldade faz com que em alguns casos os agricultores familiares em busca de escoar toda a sua produção, retrocedam e recorram novamente ao atravessador, pois suas necessidades de consumo são imediatas, assim buscam outros mecanismos para ampliar a sua renda.

No entanto, é cauteloso ao avaliar o programa afirmando que mesmo uma política que reforce os meios de comercialização, livrando o agricultor familiar dos atravessadores, estes ainda ficariam fragilizados dentro do processo, com uma interrupção, caso essas políticas não os tornassem estruturados suficientemente (MATTEI, 2006 apud VALNIER; RICCI, 2013, p. 209).

Diante da citação acima, analisa-se o raciocínio de que mesmo que o mecanismo funcionasse por completo com a eliminação total do atravessador, o que nem mesmo se figurou na realidade, ainda assim estariam fragilizados com a interrupção do programa, caso não tenham os tornado estruturados o suficiente. Na atualidade, aquilo que era preocupação passa a ser a realidade, com o retrocesso das políticas como o PAA, devido a mudanças de governo, deixando o programa frágil e comprometendo a produção dos agricultores familiares.

Quanto a esse momento de crise no PAA com cortes de recursos, e dramatizadas pelos segmentos do meio rural, o representante da CONAB no estado de Alagoas reconheceu a diminuição desses recursos e que isso ficou ainda mais evidente com o não repasse a CONAB em 2019, sendo repassado aos Estados e Municípios. Esses, por questões políticas, passam a ter mais protagonismos na execução de algumas modalidades do PAA, como a Doação Simultânea.

Ainda sobre a questão do atravessador, para não restar dúvida sobre o assunto, já que foram apresentadas as falas dos representantes tanto da cooperativa quanto do órgão do governo, abaixo se apresenta a fala de um agricultor familiar fornecedor dos produtos ao PAA e que vem corroborar as explicações, ajudando a legitimar as afirmações.

Em entrevista o senhor Francisco Ferreira Ferro (beneficiário), Presidente da associação (APÊNDICE B) localizada no Povoado do Bálsamo no município de Arapiraca/AL (2016), ainda sobre a questão do atravessador, afirma que *“vender para o PAA é mais seguro, porque paga em dia, já não tem garantia se o atravessador vai pagar...”* (Entrevista de campo, 2020, [sic]). Essa associação produz doces (mamão, goiaba, banana.) e fornece ao PAA e tem a capacidade de produção de 215 quilos/dia. Apesar da capacidade produtiva, devido às limitações de recursos do PAA destinado a compra dos produtos por unidade familiar/ano, não passa a garantia que toda sua produção será absorvida pelo programa, o que faz com que busquem outros meios de escoar a sua produção, corroborando a discussão levantada anteriormente.

Os recursos liberados via PAA para cada agricultor familiar variavam de R\$4,5 mil a R\$ 8 mil por ano, a depender da modalidade adotada. Entre as ramificações das modalidades do PAA, destacam-se: Compra por doação simultânea, com uma média de R\$ 4,5mil (recurso do MDS) por agricultor familiar/ano; Formação de estoques (recurso do MDA/MDS), Compra direta (Recurso MDA/MDS) e Compra Institucional atende por valores de até R\$ 8.000, 00 cada modalidade por unidade familiar/ano (BRASIL, 2014).

A dificuldade no repasse desses recursos para o PAA ficou mais evidente devido a mudanças políticas e crises econômicas, inclusive havendo uma redução no valor repassado e foi sentido pelas cooperativas que trabalham em parceria com a CONAB.

Em entrevista, Maria Jose Alves, Presidente da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca -COOPERAL (2016) em relação ao PAA, afirma que *“existe, a dificuldade [...] é a quantidade de [...] recurso. [...] sempre era oito mil por DAP, este ano caiu pra seis, então cada vez mais quem tá sofrendo é o agricultor, tá diminuindo a demanda dele, então a dificuldade é o Governo Federal, é aporta recursos”* (Entrevista de campo, 2016, [sic]).

Essa fala da presidente é reforçada em entrevista (APÊNDICE D) mais recente (2020), mostrando a necessidade da cooperativa em procurar novos mercados quanto à crise do programa no corte de verbas e descontinuidade de algumas modalidades. *“Outros mercados pra ir e que com agravante mais, que o PAA-CONAB, ele determina qual o seu produto, quando eu me escrevo na CONAB [...] o PAA EMATER é bom por causa disso, porque ele dá essa flexibilidade”* (Entrevista de campo, 2020, [sic]).

Devido ao recuo por não ter os recursos que dispunham anteriormente, a CONAB deixou de ofertar determinadas modalidades do PAA, como a formação de estoque, cabendo às cooperativas procurarem alternativas, o recebimento de recursos dos estados por adesão favorece um mercado para absorver os produtos dos agricultores familiares, tendo como órgão executor a EMATER, mas ainda tem dificuldades no mercado privado.

Apesar das dificuldades de recursos, a presidente da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca – COOPERAL, Maria Jose Alves, (2016) entende que o PAA de fato promoveu e está promovendo mudanças na qualidade de vida de seus beneficiários no Território do Agreste Alagoano, *“sim, tem deles, que já até investiram no terreno, na própria propriedade com poços artesianos, então tudo isso já é melhoria para eles”* (Entrevista de campo, 2016, [sic]).

Em entrevista recente, 2020, a presidente da COOPERAL, reafirmou a melhoria de vida que o PAA proporcionou, nesse entendimento, considera um retrocesso ao PAA o corte dos recursos aplicados pelo atual governo. *“sim, tem agricultores aqui que saíram da feira, tem agricultor aqui que construiu casa, ..., já tem deles que já comprou veículo, então o pouco a gente ver”* (Entrevista de campo, 2020, [sic]).

Esses relatos são do período auge do programa (2012 a 2014), entretanto, devido ao corte de verbas, o programa já não possibilita a melhoria dessas condições de vida como antes, comprometendo a renda da agricultura familiar, daí a necessidade de buscar novos mercados e não depender inteiramente de programas governamentais, o cooperativismo pode ser uma alternativa importante nessa busca, também com o tempo vão amadurecendo na luta e reivindicação de direitos, buscando sindicatos, ongs, partidos políticos, dentre outros. Apesar de novos repasses de recursos, via adesão para o estado, como um “novo” lançamento do PAA no estado, com execução do Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável de Alagoas - EMATER, inclusive aderida pela COOPERAL, a sua atual presidente não coloca suas “fichas” nisso, pois entende os programas de governos como transitórios e acredita que é preciso buscar novos mercados, sobretudo quando foi provocada em entrevista caso o PAA de fato acabasse.

*Assim, eu acho que o PAA não tem muitos dias, não tem muitos anos não, a gente tá se preparando, eu falo das reuniões, que cada um ver uma forma de não ficar só na dependência do PAA, porque o PAA tá com dias contados [...] o que vejo como desmonte que vem acontecendo nas políticas públicas de modo geral, que não vai muitos anos não* (Entrevista de Campo, 2020, [sic]).



As modalidades do PAA que já atuaram no Território da Cidadania do Agreste Alagoano são: modalidades como a compra com doação simultânea, apoio à formação de estoque, compra institucional, e aquisição de sementes. Destaque para a modalidade formação de estoque, que possibilitava aos agricultores familiares estocarem seus produtos, garantindo de forma positiva a manutenção dos preços e consequentemente a valorização do seu produto, contudo esse programa na prática não mais funciona, ficando o programa restrito à modalidade doação simultânea, mais caráter social que econômico pensando-se na inclusão produtiva da agricultura familiar.

Em suas diretrizes, o PAA apresenta-se como uma política pública voltada para o desenvolvimento territorial rural que visa fortalecer a agricultura familiar, buscando sua inclusão produtiva na garantia do escoamento dos seus produtos e de combate à insegurança alimentar. Por muitos anos, o PAA de certa forma cumpriu sua missão, considerando que teve forte impacto quando se analisa a política a nível nacional, com grandes aportes de recursos, e dinamizando modalidades que tanto contribuíam com a questão social, tanto quanto com a econômica de inclusão produtiva do agricultor familiar. Entretanto, nos últimos anos, o programa sofreu e vem sofrendo bastante devido ao retrocesso por viés políticos, trazendo novos desafios aos agricultores familiares, associações e cooperativas na busca pela garantia do investimento em sua produção e acesso a mercados, já que esse sempre foi o grande gargalo.

Esse contexto político tem estimulado a desarticulação das entidades e movimentos ligados ao campo, porém existe a resistência das associações e cooperativas junto aos agricultores familiares, os quais buscam nessas entidades representatividade e capacidade de escoar suas produções na tentativa de novos rumos para a inclusão produtiva do agricultor familiar.

Em diálogo com Marcelo Alves Mendes –UFS, que participou do NEDET/UFS como assessor da inclusão produtiva (APÊNDICE E) de um dos Territórios da cidadania em Alagoas, o que considera o fim da política territorial um prejuízo para a agricultura familiar e para toda a sociedade brasileira. Na visão dele, o enfraquecimento da política territorial acaba por provocar a saída de pessoas em busca do subemprego nas áreas urbanas. Acompanha-se esse pensamento contextualizando e contrapondo que à medida que as políticas territoriais conseguiram arregimentar uma série de ações no âmbito rural, favorecendo-o no processo de desenvolvimento, fixando o homem no campo, é que ocorre um declínio e abandono dessas políticas. As questões políticas influenciaram nessa nova realidade, sendo que, quando se perde parte dessas políticas rurais, podem vir a comprometer a permanência das pessoas que moram

no campo e que precisam de tais políticas para obter minimamente uma condição digna e cidadã no ambiente em que vivem.

Afora o impacto que pode vir a provocar na população rural levando a um esvaziamento do campo, compreende-se que esse fenômeno não é só demográfico, porquanto se analisa também no aspecto produtivo e isso envolve diretamente o agricultor familiar, pois alguns programas com vícios econômico podem ser extintos ou fragilizados e, inviabilizando o acesso a renda, fica comprometida a sua reprodução social. Esse comprometimento da produção e consequentemente dos elementos econômicos (como renda, dentre outros) não é só uma preocupação do ponto de vista de mercado e por isso economicista. Ampliando a análise, isso compromete o contexto social também, à medida que o agricultor familiar perde a capacidade de produção, oferta menos produtos alimentícios ao mercado, com isso os preços sobem devido à lei da procura e oferta, dificultando o acesso aos alimentos, favorecendo o problema da fome retornar, favorecendo a pobreza, então se percebe as consequências do enfraquecimento das políticas territoriais.

Por outro lado, apesar da importância que teve as políticas territoriais no processo de fixação do homem no campo, bem como na possibilidade de direcionar programas geradores de emprego e renda, não se pode deixar de falar que como qualquer outra política, houve falhas no processo, desajustes, desarticulação dos ministérios, porque os recursos existiam e até alguns projetos ligados a ele, todavia esses não eram integrados quando se pensa no processo de desenvolvimento do território. Além do que a estrutura organizacional tinha suas dificuldades, inclusive no próprio Colegiado Territorial, até mesmo para se reunir em plenária, algo que só foi retomado com mais veemência com a assessoria do NEDET/UFS, que por ter ganhado licitação de edital público recebeu recursos para fazer a mecânica dos colegiados funcionarem novamente, ao fim do contrato houve novamente uma desarticulação, paralelamente a isso, ocorreram mudanças políticas importantes no governo federal e consequentemente a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que era o ministério que dava suporte as políticas territoriais.

Dessa forma, considerando tudo que aconteceu acabou por afetar o PAA com cortes de recursos, anteriormente os Colegiados Territoriais eram usados como espaços de divulgação, incentivo a participação e compartilhamentos de experiências, que possibilitavam uma maior adesão por parte dos municípios, algumas associações e/ou cooperativas que por algum motivo ainda não tinham aderido ao programa, nesse ponto, o prejuízo foi duplo, nesse período as associações e as cooperativas já apresentavam um protagonismo na busca por esse tipo de

política, pois são representantes dos agricultores familiares que buscam escoar a sua produção do trabalho familiar.

A perda de um espaço institucional como os territórios podem influenciar no processo de organização ou desorganização dos entes identificados a ele. A construção de projetos, planejamentos, dentro dos colegiados mesmo partindo de uma diversidade existente, gerou um exercício democrático muito grande, em alguns casos criando uma identidade territorial.

As organizações, mediante alterar o quadro institucional, e a mudança institucional cria conveniências para o aumento da produtividade e para aqueles que reduzem a produtividade em virtude das adversidades. Esse pensamento de North (2007) sobre o institucionalismo passa por uma racionalidade e a noção de mercados eficientes, que são influenciados pelos marcos institucionais.

Compreende-se que as instituições contribuem na modelagem dos comportamentos dos mercados e da sociedade, a liberdade individual é importante para o desenvolvimento, todavia é necessário se garantir autonomia social, o que pode ocorrer através da mediação do Estado e suas instituições, podendo até mesmo equilibrar os conflitos. Os Territórios da Cidadania representavam isso, com a interface do governo e a sociedade civil organizada, esse modelo possibilitava uma das dimensões apontadas por Belik *et al.* (2007) sobre o institucionalismo, que é a governança que pode ser exercida pelos grupos sociais.

Diante da afirmação do autor, quando se relaciona o problema político em desmonte a espaços representativos como os Territórios juntamente com seus colegiados, leva-se a pensar qual o rumo que os segmentos do território irão tomar na desorganização institucional e até mesmo na perda da identidade. Quanto à posição dos agricultores, que já tinha representatividade nas associações e cooperativas, tendem a cada vez mais buscar essa identidade de associado ou cooperado, possibilitando novos rumos no processo de inclusão produtiva a partir de novos mercados, pois programas como o PAA também são fragilizados.

Ocorre, pois, o enfraquecimento de algumas políticas e programas, o PAA é uma política que contribui para a segurança alimentar, que alimenta uma cadeia produtiva existente, o agricultor familiar associado ao programa, possibilita-o a auferir renda para se reproduzir, ao mesmo tempo, gera trabalho no campo e fortalece a sua permanência evitando o êxodo rural. A outra característica que lhe é própria é a capacidade do agricultor familiar gerar alimentos que vão atender grupos vulneráveis, como ocorre na modalidade compra com doação simultânea, colaborando no combate à fome e à pobreza.

Essa visão é reforçada por Marcelo Mendes-UFS em entrevista concedida:

*o enfraquecimento do PAA, vai consequentemente gerar um enfraquecimento em cascata da própria segurança alimentar, que é um dos pré-requisitos e é defendido pela própria organização mundial de saúde, pelas nações unidas, portanto são pautas mundiais. Nesse caso o nosso cenário nacional, a minha avaliação, isso gera sim um enfraquecimento* (Entrevista de campo, 2020, [sic]).

Diante disso, o papel das cooperativas se tornam necessárias quanto o direcionamento dos agricultores familiares em tentativa de buscar mecanismos para o escoamento dos produtos agrícolas, a dinâmica dessas cooperativas no Território do Agreste destaca-se devido o contexto histórico da capacidade de organização o que possibilita acessar caminhos em busca de recursos que retomem suas ações. Apesar disso, as cooperativas têm suas dificuldades e limitações, mas o agricultor familiar individual, que muitas vezes não tem o poder de logística alguma para acessar o mercado, muitas vezes opta por ser um cooperado para poder escoar sua produção, ao mesmo tempo que sabem que as organizações instituídas podem levar alguma vantagem na hora de acessar determinadas políticas públicas, como o próprio PAA, já que até mesmo o valor de compra aumenta pelo programa via cooperativas, por isso se reafirma que o PAA, estimulou ao associativismo e ao cooperativismo.

Dentre as cooperativas do Território do Agreste, a que se destaca é a Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca – COOPERAL que foi criada em 1992 e tem ações em vários segmentos, com muitos cooperados e capacidade de articulação política dentro do estado de Alagoas. Esse potencial influencia em conseguir recursos de vários programas e políticas a nível federal, estadual e municipal. O PAA é só mais uma das políticas aderidas e, devido à importância que teve principalmente quando atingiu em anos anteriores seu auge, favoreceu a sua integração, pois tinha a capacidade de absorção de grande volume da produção, no período que eram disponibilizados muitos recursos, favorecendo a adesão por parte dos agricultores familiares. Atualmente, com o corte significativo desses recursos, tem-se buscado alternativas para escoamento da produção dos seus cooperados.

Houve um recuo de recursos desde o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, limitando a ação executora da CONAB, pois pertencia ao ministério extinto, concernente a isso, em um novo formato institucional, esta instituição ficou na estrutura de uma secretaria ligada ao Ministério da Agricultura e essa mudança acabou por diminuir consideravelmente os recursos a ela antes disponibilizados, que deixou provisoriamente de operacionalizar algumas modalidades do PAA. A modalidade formação de estoque é uma das que teve suas ações comprometidas, dentro do contexto do PAA, essa modalidade que dava um viés mais

econômico, pela descontinuidade dessa ação, isso afetou diretamente as associações e, sobretudo as cooperativas.

Diante dos poucos recursos disponíveis para o PAA, as outras modalidades foram sendo abandonadas e esses destinados a modalidade doação simultânea, com viés mais social, e em alguns casos, essa ação é descentralizada para repasse dos recursos federais junto aos estados e municípios que atendem os agricultores familiares diretamente e individualmente, sem necessidade de estarem associados ou cooperados. Nesse sentido pode vir a desmobilizar algumas cooperativas com menor expressão, ao mesmo tempo em que o poder local passa o protagonismo na seleção desses agricultores, apesar de cumprirem o protocolo de chamadas públicas.

Em relação à adesão das cooperativas com o PAA, possibilitou no período político mais favorável a operacionalização de diversos segmentos voltados para a produção de alimentos no processo de segurança alimentar, com a modalidade da doação simultânea, mas também com viés mais econômico, no contexto de uma inclusão produtiva, a exemplo da formação de estoques, esse último vinculado exclusivamente a CONAB.

#### **4.2 O PAA Municipal na Modalidade Compra com Doação Simultânea e a Segurança Alimentar**

O Agreste como foi apresentado anteriormente, tem forte vocação para produção de alimentos e possui uma diversificação de produtos, caracterizando como área propícia a policultura. Essas características que definem o Agreste, também possibilita traçar um perfil do agricultor familiar a esse espaço geográfico pertencente, pois o agricultor familiar geralmente possui um pequeno imóvel rural, entre 1 a 4 módulos rurais, onde planta de forma consorciada pela limitação do tamanho da propriedade, por isso, a produção é diversificada (hortaliças, raízes, legumes, fruteiras, dentre outros), os quais fazem parte do hábito alimentar dos brasileiros. Diante disso, a produção de alimentos pelo agricultor familiar no campo e redistribuído para as cidades, mostra o papel social e econômico dessa categoria. Afora o agricultor familiar produzir para o autoconsumo o que lhe garante se reproduzir enquanto categoria social, também comercializa seus excedentes, possibilitando chegar os alimentos ao mercado consumidor garantindo-lhe uma renda.

A temática da fome passa a ser uma pauta importante para entender a realidade do país e especificamente de Alagoas, materializando a pobreza, esta gerada pelas desigualdades econômicas, má distribuição de renda, desemprego, dentre outros motivos. O elemento econômico influencia, porque sem a renda não tem como as pessoas terem acesso aos alimentos

que estão no mercado, porque a estrutura de mercado absorve esses alimentos na condição de intermediários, impossibilitando ao agricultor familiar ter acesso direto ao consumidor. Assim apropriasse dos seus produtos alimentícios, o que acaba elevando os preços a favor dos capitalistas que vão obter lucros, dificultando o acesso e um preço mais barato dos alimentos, o que impede de evitar ou minimizar o problema da fome.

Daí a importância de se ter apoio à agricultura familiar, com recursos, créditos, assistência técnica e garantias de comercialização, em outras palavras, fortalecer essa categoria, que vem cumprindo com seu papel social de produzir alimentos.

Como foi apresentado anteriormente, em dados dos cadernos territoriais e PTDRS e indicado pelo IDH, (2000) a pobreza extrema apresentava uma grande porcentagem de pessoas inseridas, fato que são amenizados décadas depois, coincidindo com o período das políticas territoriais, que viabilizaram diversas ações e programas para os territórios, sendo o Agreste, um desses, possibilitando uma melhora nas condições de vida, implicando na diminuição principalmente da extrema pobreza, contudo, com o recuo dessas políticas “coincidentemente”, o problema da fome passa a ser uma realidade. A questão da fome pode ser interpretada como uma consequência da pobreza:

Pobreza e desigualdade não são fruto de uma “dualidade” que existiria entre diferentes segmentos da sociedade, como alguns autores no passado chegaram a propor. O país é hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massa, pelos transportes e pelo mercado. Parte da pobreza que existe é ainda rural, localizada sobretudo nos estados do Nordeste e em zonas agrícolas deprimidas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e outras regiões, constituída por pessoas que não conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. Em sua maioria, no entanto, a pobreza é urbana, localizada na periferia das grandes cidades e constituída por pessoas em grande parte originárias do campo, cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho (SCHWARTZMAN, 2004, p.34).

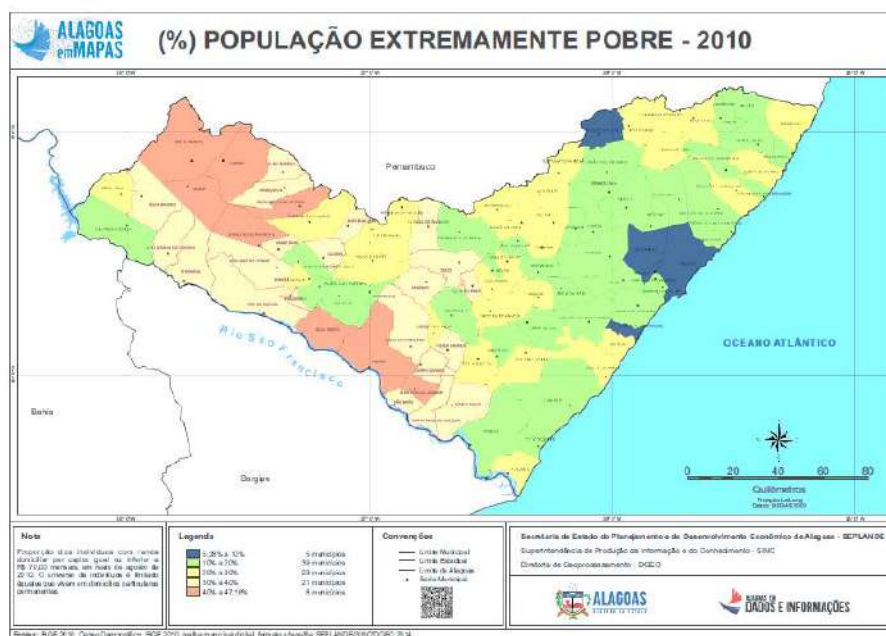
Analisar as causas da fome são os primeiros passos a serem feitos, e buscar as raízes da fome para saber o que combater, quando combater, por quanto tempo combater e como combater esse problema que assola milhões de brasileiros. Entende-se que a luta vai de encontro com as estruturas as quais está montada a sociedade, dentro de um modelo político e econômico que só tem beneficiado um pequeno grupo e a maior parte da sociedade paga por isso.

A primeira explicação disso está num fato evidente: a maior parte dos países latino-americanos vive num sistema a que os economistas chamam “economia de mercado”, e a que os economistas com sentido mais político chamam “economia capitalista”. Em palavras muito simples significa que, para poder

adquirir os bens, seja para comer, para vestir-se, para consumir, a pessoa necessita ter poder de compra, tem que ter ingressos. E para pagar, necessita ter uma renda, um salário, remunerações que permitam satisfazer ao conjunto das necessidades. O problema na raiz da situação latino-americana é que esse ingresso que cresce não se distribui de maneira igualitária, porém, de modo cada vez mais desigual (CHONCHOL, 1987, p.59).

Em análise, tem-se que a própria desigualdade do sistema, promove a pobreza, (Mapa 10) considerando que tudo é visto como mercadoria, em outras palavras, tem um preço, o que favorece a lógica de mercado, ocorrendo com que muitas pessoas não tenham acesso as condições básicas de vida. A questão grave que ocorre, fruto desse mercantilismo, é que entre todas as mercadorias as quais os mais pobres acabam não tendo acesso, por não possui renda ou baixa renda, os alimentos (enquanto mercadoria), são os que tem mais relevância, pois estes são vitais a sua sobrevivência, e não podendo acessá-los o, a fome passa a ser uma realidade.

**Mapa 10:** Extrema pobreza em Alagoas, 2010



**Fonte:** Alagoas em Mapas, SEPLAG, 2014, p. 132.

O mapa acima permite a visualização da pobreza no estado de Alagoas, equivalendo aos graus dessa, onde tem sua extremidade na maioria dos municípios localizados no Sertão Alagoano, contudo, essa mancha de pobreza se estende a municípios do Agreste Alagoano, apesar de o Agreste Alagoano apresentar condições climáticas mais amenas que o Sertão Alagoano, esse território a pobreza é evidenciada pelos minifúndios, além da dificuldade de geração de emprego e renda nos seus municípios, o que gera desigualdade e favorece a fome.

Os vários programas sociais ligados as antigas políticas territoriais, ainda contribuíram na amenização desse quadro, até porque anteriormente a esta realidade mostrada no mapa 10, era muito dramático, contudo, nos últimos dez anos, alguns municípios se destacaram no Agreste a exemplo de Arapiraca e Palmeira dos Índios que por serem polos de desenvolvimento apresentaram um grau de pobreza extrema menor em comparação aos demais municípios. O desmonte das políticas territoriais, contribuiu para a desarticulação pelo acesso das políticas públicas voltadas sobretudo a realidade rural, piorando as condições de vida das pessoas, o que representa um retrocesso nos programas sociais devido as mudanças políticas no país, e que acabou por favorecer o retorno da pobreza e da fome.

O problema da fome é antigo na realidade brasileira, e as políticas para o combate ou eram escassas ou eram desviadas do seu propósito, além do caráter puramente assistencialista, com o desenvolvimento econômico do país não necessariamente o problema acabou, em algumas situações a pobreza até mesmo aumentou o problema da fome, contudo, alguns programas sociais surgem no processo de amenizar a situação.

No Governo FHC, com as políticas voltadas para o rural houve tentativas nesse intuito, porém, no início do Governo Lula, as políticas de combate à pobreza e a fome ficaram mais evidentes, com Ministério exclusivo e formação de conselhos nacionais, influenciando na política agrícola, trazendo à tona a discussão de uma Política de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza. Essa iniciativa foi materializada com a criação do antigo Programa Fome zero, que definiu uma série de ações, tendo destaque justamente o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o qual existe até o atual momento, apesar da crise política, com mudanças no governo, recuando com as políticas sociais.

A CONAB enquanto órgão do Governo Federal, executa alguns programas sociais, principalmente os ligados a questão dos alimentos, com capacidade de abastecimento, distribuição de cestas básicas, e exerceu importante apoio à agricultura familiar através do PAA. O programa além do caráter social de combate à fome, também apresentar-se com viés econômico de não só garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar através do mercado institucional, mas também agregá-lo a políticas agrícolas, como plano safra e política de garantia de preços mínimos, o que poderia fortalecer a categoria em busca de uma possível autonomia.

A CONAB trabalha com as seguintes modalidades do PAA: Compra Direta, Formação de Estoque, Doação Simultânea, A primeira, diz respeito a compra diretamente do agricultor familiar para formar estoques públicos para futura redistribuição a grupos vulneráveis e de interesse social, ocorre de forma mais esporádica. A Segunda possibilitava a formação de



estoque, o órgão disponibiliza recurso para a organização dos produtores (cooperativas), formarem seus estoques para comercialização, essa dava mais possibilidade de buscar uma melhor renda para agricultura familiar. Os recursos para a modalidade formação de estoques foi prejudicada com a extinção do MDA, sendo reduzido a condição de uma secretaria ligada ao Ministério da Agricultura, favorecendo a diminuição dos recursos, por uma mudança de mentalidade política recuando quanto a valorização da agricultura familiar.

A Modalidade Doação Simultânea, ainda é operada, porém cada vez mais a CONAB foi perdendo o protagonismo, até porque sua dinâmica é outra, com viés mais econômico. Assim, cada vez mais, o PAA na modalidade doação simultânea foi sendo assumido pelos Municípios e Estados, através do termo de adesão, pois há interesse dos mesmos nesse papel social. Essa produção dos alimentos é comprada da agricultura familiar e destinados a grupos vulneráveis que vivem em estado de insegurança alimentar. Recentemente vem ocorrendo diminuição desses recursos já que atingiu todas as modalidades do PAA, ainda assim, é importante para as famílias que recebem os alimentos. Portanto, o programa demonstra uma resistência as adversidades, muito em função de atender o contexto social.

Políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, tem sua relevância por estimular a produção de alimentos por parte dos agricultores familiares, bem como pela distribuição desses alimentos atendendo o aspecto da segurança alimentar, especificamente na sua modalidade Compra com Doação Simultânea, teve cortes significativos de recursos, comprometendo a eficácia e o maior e melhor acesso pelos alimentos aos grupos vulneráveis que dependem do programa para se alimentarem, mesmo assim, muitos municípios em parceria com o governo federal, trouxeram para si a continuidade do programa nessa modalidade de doação simultânea, a exemplo dos municípios do Agreste de Alagoas, especificamente os municípios de Arapiraca e Palmeira dos Índios que assumiram esse protagonismo na execução do PAA.

Trazendo a memória do que foi apresentado anteriormente, o PAA instituído pelo art.19 da Lei 10.696/2003 com suas alterações, normativos e regras publicados pela SESAN/MDA, estabeleceu a operacionalização do programa, inclusive definindo as modalidades de atuação, sendo a Modalidade de Doação Simultânea uma delas, aliás como foi visto, tem sido a com maior participação em números absolutos, devido ao seu caráter social referente a Segurança Alimentar e Nutricional.

Especificamente, a Modalidade da Compra com Doação Simultânea – CDS, tem como objetivo a aquisição dos alimentos produzidos pela agricultura familiar para doação instantânea para aquelas entidades com caráter socioassistencial que atendem ao público de insegurança

alimentar, isso inclui inclusive as pessoas com baixa nutrição alimentar, que é outro aspecto da fome. Em última instância novos procedimentos do PAA foram definidos tendo a CONAB como o órgão responsável, que lançou em conformidade com o Decreto nº 8.293/2014, novo manual de operações da modalidade Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

O “novo” manual padronizou as ações executadas pela CONAB e todo o país, e ampliou o limite de participação individual, até R\$8 mil por unidade familiar/ano ou até R\$ 2 milhões por organização fornecedora, na modalidade CDS, contudo, tem exigências que as organizações fornecedoras possuam Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar – DAP jurídica.

O CDS nesse período da reformulação do manual de operação, só recebia recursos do antigo MDS, independente de quem fosse executar o programa (CONAB, Municípios, Estados), e pode ser por termo de Cooperação com a CONAB direcionado a agricultores familiares em associações e/ou cooperativas, esse sim podendo chegar ao valor limite de R\$8.000,00 por agricultor familiar, e por Termo de Adesão esses firmados apenas com os municípios e estados, nesse caso o limite por agricultor individual é de até R\$6.500,00, esses valores não alteraram até a atualidade, haja vista, que a partir do ano de 2015/2016 o programa começou a ter dificuldades de repasse de recursos por parte do governo federal, inviabilizando a participação de muitos agricultores.

Em relação a CONAB, não tem ultimamente recebido o volume de recursos que recebia antes para operacionalizar o PAA, além da falta de uma periodicidade para poder lançar os editais públicos, desestimulando a participação de algumas associações e/ou cooperativas. Diante disso, os municípios e os estados usando do contexto político que estão diretamente inseridos, procuram negociar junto ao governo federal a liberação de verbas via Termo de Adesão, para continuarem operando o PAA junto ao seu público alvo, e é dessa forma, que vem acontecendo a atuação do PAA em Alagoas, e em especial no Agreste Alagoano, quando apresentaremos dois exemplos, Arapiraca e Palmeira dos Índios.

#### **4.3 Atuação do PAA em Arapiraca**

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA estabeleceu-se como Política Nacional de Segurança Alimentar, inclusive com atuação em Alagoas, especificamente no município de

Arapiraca o programa passou a operar desde 2006, pois o intuito era envolver a agricultura familiar.

Os primeiros recursos recebidos eram considerados tímidos, mais progressivamente foi aumentando ano após ano, em torno de 200 mil reais, envolvendo uma média de 100 agricultores, posteriormente além dos recursos foi aumentando o número de participantes ou agricultores beneficiados. Um detalhe importante ressaltar é que a princípio a participação dos municípios com executores do programa é via convênio, que deveria haver uma contrapartida do município.

Esse modelo de convênio funcionou até 2012 quando então passou a ser pelo termo de adesão, ainda quando convênio, no período de 2010-2012, o município de Arapiraca recebeu recursos na ordem de R\$1.200.000,00, tendo como contrapartida R\$66.500,00, possibilitando a construção dos equipamentos de segurança alimentar, como o Restaurante Popular que teve uma capacidade para realizar 1.000 refeições/dia, além de atender a Escolas de tempo integral no total de 6 (seis). A modalidade do PAA executada sempre foi a Compra com Doação Simultânea, que no mesmo período beneficiou 395 agricultores e atendeu a 42 Entidades sociais (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA, 2020).

Ainda na modalidade convênio havia a preocupação em prestar conta, pois o agricultor familiar participante deveria emitir nota fiscal tirada na Secretaria da Fazenda – SEFAZ, era uma burocracia necessária e exigida por esse modelo conveniado. Porém, no ano de 2013, com novos decretos alinhados ao programa, houve uma reformulação passando da condição de acessar o programa de convênio para termo de adesão.

**Tabela 21:** Modalidade Compra com Doação Simultânea em Arapiraca – Termo de Adesão

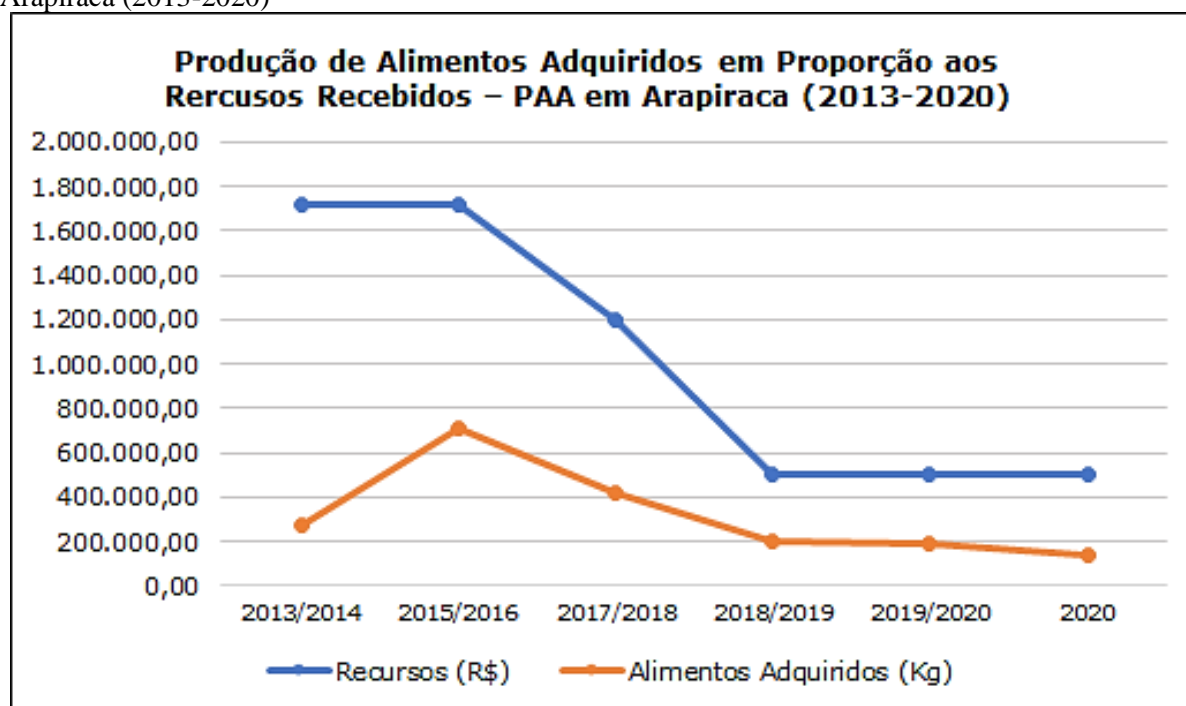
Período	Recursos (R\$)	Alimentos Adquiridos (Kg)	Produtos em itens	Agricultores Fornecedores	Entidades Recebedoras
2013/2014	1.716.499,00	269.570	35	358	55
2015/2016	1.716.499,00	706.920	27	331	38
2017/2018	1.201.550,00	423.158	23	200	41
2018/2019	500.000,00	198.000	18	172	25
2019/2020	500.000,00	196.000	19	210	37
2020	500.000,00	143.100*	20	200	49

**Fonte:** Secretária de Agricultura do Município de Arapiraca, 2020 (\*faltando apenas uma semana para o encerramento).

Em análise a tabela acima, percebe-se que mesmo passando do antigo convênio para o termo de adesão, os recursos recebidos para operacionalização o PAA pela modalidade Compra com Doação Simultânea, cresceu progressivamente, no município de Arapiraca, até pelo menos

2018, quando existe uma crise na política do PAA em todo o país. Houve um corte significativos de recursos, o que acabou refletindo na produção (Kg), que acompanhou proporcionalmente essa queda (Gráfico 5), no início do termo de adesão da Município com a União, ainda atendia um número significativo de agricultores fornecedores chegando a 358 no período 2013/2014, para uma queda vertiginosa no período 2018/2019 com 172 agricultores fornecedores sendo atendidos pelo programa, na mesma ideia ocorre com o número de Entidades Receptoras que no período de 2013/2014 chegou a atingir o número de 55 participando do programa para apenas 25 no período 2018/2019, momentos de grande incertezas sobre a continuidade do programa.

**Gráfico 5:** Produção de Alimentos Adquiridos em Proporção aos Recursos Recebidos – PAA em Arapiraca (2013-2020)



**Fonte:** Secretaria de Agricultura do Município de Arapiraca, 2020.

**Elaboração:** Antonio Marcos Pontes de Moura, 2021.

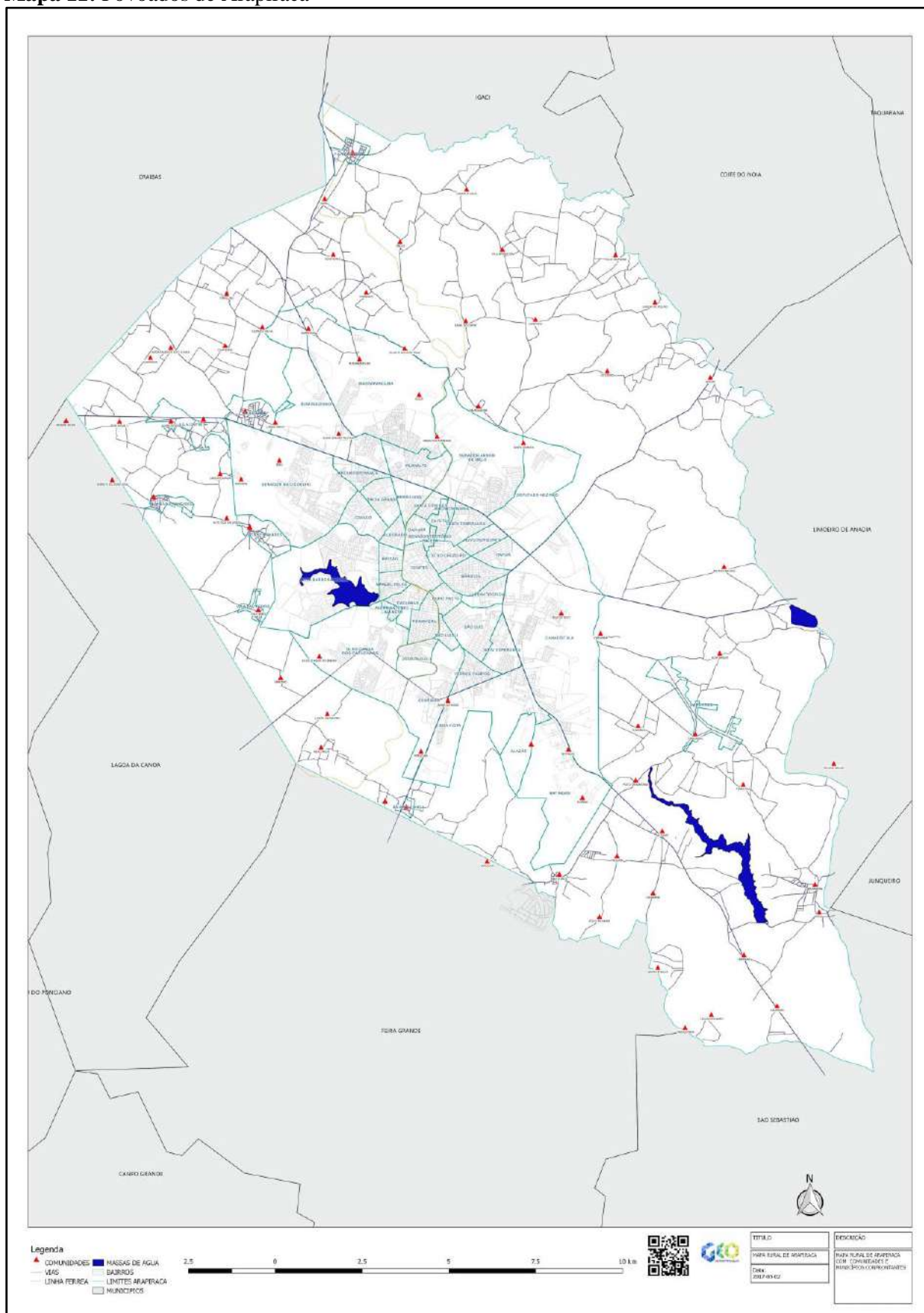
Nesse período de crise os recursos disponibilizados não permitiam comprar a mesma quantidade que antes da agricultura familiar, implicando numa menor produção disponibilizada para o programa, isto afetou diretamente na quantidade de alimentos pra distribuição junto as unidades receptoras, colocando em risco as pessoas em condições de insegurança alimentar, voltando o problema da fome. Posteriormente a esse período devido a estabilização na queda dos recursos (2019/2020), aos poucos os agricultores voltaram a aderir a venda dos seus produtos ao programa governamental, porém não mais na mesma proporção que o auge do programa no município.

Porém, com o retorno ainda que tímida do agricultor fornecedor ao programa, disponibilizando seus produtos alimentícios, favoreceu em consequência que as unidades receptoras voltassem a se cadastrar no programa para receber esses alimentos, já que a última chamada pública, foram atendidas 49 Unidades Receptoras. Esse fato a princípio poderia ser considerado algo positivo, porque maior participação das unidades receptoras, maior o público atendido pensando no combate à fome e a segurança alimentar, todavia, a produção dos agricultores familiares adquiridas não acompanham o crescimento dessas unidades receptoras, implicando inclusive na quantidade de itens disponibilizados.

Dessa forma, as Unidades Receptoras em comparação a anos anteriores, passam a receber menos alimentos em quantidade devido a um menor número da produção distribuídos, bem como na qualidade, no que se refere ao menor número de itens alimentícios disponibilizados, diminuindo a variedade, afetando a condição nutricional das pessoas vulneráveis que irão receber esses alimentos.

De forma geral os itens alimentícios são bastantes variáveis em Arapiraca, devido a diversidade produtiva do agricultor familiar nesse município, tanto que chegou até a atingir 35 itens diferentes vendidos ao PAA pela modalidade Compra com Doação Simultânea, atualmente apenas 20 itens, essa diminuição de itens é reflexo da queda na produção dos agricultores fornecedores.

De forma geral, entre os principais produtos produzidos e disponibilizados ao programa estão os seguintes alimentos e suas localidades produtivas correspondentes dentro do Município de Arapiraca: **Hortaliças Folhosas** (alface, coentro, cebolinha e couve) – na Região Sul do Município: Batingas, Bálsamo, Pau D'arco, Flexeiras, Laranjal; **Batata-doce** – Região Sul do Município: Pé Leve Velho, Cangandu e Bom Jardim; **Abacaxi** – Região Oeste do Município: Sítio Poção; **Abóbora** – Em todas Regiões do Município: Mundo Novo, Poção, Serrote do João Dias, Tapera; **Macaxeira** – Predominante na Região Norte do Município: Poço da Pedra, Lagoa D'água, Bom Nome, Capim, Mundo Novo, Pau Ferro, Vila São Francisco – Região Sul: Pé Leve, Cangandu, Bom Jardim; e **Tomate** - Região Sul: Pé Leve, Flexeiras, Cangandu, Batingas e Bálsamo (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA, 2020)

**Mapa 11: Povoados de Arapiraca****Fonte:** Prefeitura de Arapiraca, 2020

Em análise, se verifica a diversidade produtiva da agricultura familiar dos que aderem o PAA, presente em praticamente todas as regiões do município de Arapiraca, mostrando a produção em comum, e também as tendências produtivas de cada localidade. De forma geral, percebe-se grande participação da Região Sul do Município, com forte produtora de alimentos, e a depender alguns povoados se destacam até com mais de um produto nessa região do município.

Os povoados Batingas, Bálsamo e Flexeiras, localizados na região sul do município de Arapiraca, possuem produção em comum de Hortaliças folhosas e Tomate; nos povoados Pé Leve, Cangandu e Bom Jardim tem-se as raízes: Batata-doce e Macaxeira. Porém em termos de região a Macaxeira predomina non norte do município envolvendo um número maior de povoados nessa produção; o Abacaxi que Arapiraca é grande produtora, tem produção em destaque na região oeste do município, sendo especialidade do Sítio Poção. Toda essa pluralidade da produção familiar favorece a permanência dos agricultores no campo, principalmente quando consegue obter renda da comercialização dos seus produtos.

A aquisição de alimentos pelo PAA no município de Arapiraca na modalidade compra por doação simultânea, predomina mais as hortaliças folhosas, além de raízes e demais, contudo não podem ser adquiridos produtos de origem animal (tipo frango, peixe), até previsto e permitido pelas regras do programa, mas, porque o município não possui ainda o Serviço de Inspeção Municipal - SIM, que é um selo federal para comercialização de produto de origem animal não podem destinar a compra desses produtos.

Segundo o coordenador do PAA, (APÊNDICE F) Valdeci Araújo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Arapiraca em entrevista realizada em (nov. 2020) “o S.I.M de Arapiraca não está regulamentado, devido a isso, basicamente na aquisição dos alimentos, predomina mais as hortaliças e os processados” (Entrevista de campo, 2020, [sic]). Esses processados também são permitidos para a compra pelo PAA, segundo o coordenador, esses produtos são derivados da Mandioca (bolos, broa de fécula e doces de alguma fruta).

Então percebe-se que para nível de uma melhor obtenção de renda por parte dos agricultores familiares os processados é uma alternativa, pois conseguem agregar valor na produção, caso pudessem comercializar produtos de origem animal teria o mesmo procedimento, contudo não está permitido.

O fato de não possuir o S.I.M, limita o escoamento da produção, segundo o coordenador “se tivesse o selo ampliava mercados, além do próprio PAA” (entrevista de campo, 2020, [sic]), quanto ao PAA municipal em si, na modalidade compra com doação simultânea dificulta

oferecer mais qualidade na alimentação das pessoas que irão receber os alimentos, como é afirmado “*se tivesse o SIM, teria uma variedade nutricional maior no PAA, porque poderíamos oferecer as Unidades Receptoras, ovos, carnes, dentre outros*” (Valdeci Araújo entrevistada em 2020, [sic]).

Em análise percebe-se toda essa dinâmica, que propicia o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, envolvendo ao mesmo tempo, órgãos federais na liberação de recursos e coordenação, instituições públicas executoras do programa como o poder municipal, os fornecedores dos produtos alimentícios que são os agricultores familiares e as Redes de Assistência Social em geral, representadas pela Entidades ou mais comumente conhecida Unidades Receptoras, que irão receber esses alimentos e os distribuí para as pessoas em insegurança alimentar.

Por ser um mecanismo de muitos “braços”, é preciso haver uma conexão para que essa engrenagem funcione, porque existem nuances dentro do processo, que precisam ser superadas, inclusive problemas de logísticas, transporte e acondicionamento dos alimentos, dentre outros. O programa ocorre a partir de uma chamada pública específica, para inscrição ou cadastramento, tanto dos Agricultores Fornecedores, quanto das Unidades Receptoras desses alimentos, os quais irão ser produzido e distribuídos aos grupos sociais em estado de vulnerabilidade.

Todos os anos anteriores foram lançados editais com chamada pública, para aquisição de alimentos de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – modalidade Compra para Doação Simultânea – PAA Municipal, com dispensa de licitação, para doação a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme disposto pelo art.19 da Lei nº 10.696/2003 com suas alterações e pelo Termo de Adesão nº 0442/2013, o último edital lançado no Município de Arapiraca seguiu todas essas diretrizes e normatizações, e ainda esteve em conformidade com a Portaria SEISP/MC nº 21, de 23 de abril de 2020, publicada em DOU, este edital disponibilizou o montante de R\$500 mil reais, como viu-se anteriormente.

A secretária Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Arapiraca, foi quem lançou o edital – com duas chamadas públicas: a chamada pública nº 01/2020 (PREFEITURA DE ARAPIRACA, 2020-A) - para convocação de entidades socioassistenciais à participarem do programa de aquisição de alimentos e a chamada pública nº 02/2020 (PREFEITURA DE ARAPIRACA, 2020 -B) para convocação de agricultores familiares cadastrados no PRONAF à apresentar de propostas de fornecimento de alimentos para o PAA.



Em relação a chamada pública nº 02, os agricultores familiares são convocados a lançarem proposta de fornecimento dos alimentos, em preenchimento ao plano de vendas de gêneros alimentícios anexo ao edital, quando na ocasião eles tem que declarar os produtos que vai destinar, a quantidade em unidade e Quilos e a periodicidade (podendo ser entregue em até dois momentos distintos), existe acompanhamento in loco de técnicos da secretária, para ver se a produção é da agricultura familiar e não de terceiros.

O valor máximo destinado para cada agricultor familiar/individual é até R\$6.500,00, (por se tratar de Termo de Adesão), em caso dos recursos financeiros destinados a compra dos alimentos forem insuficientes para a aquisição da produção dos agricultores que enviaram suas propostas, haverá um critério de desempate, seguindo as resoluções do programa e realidades do município.

Existe um ordem de prioridades as quais é definido pontuação correspondente para seleção desses fornecedores, de forma geral vai desde apresentação de laudo técnico , a participar do PRONAF b por estarem inseridos no CAD ÚNICO, produção agroecológica, programas de comercialização (feira popular), grupos especiais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos) até grupos chamados de continuidade, que já tenha experiência de participação pelo menos em 02 propostas anteriores e trabalhadores familiares não inseridos em nenhum dos critérios, contudo apresentam uma pontuação menor pra essa seleção (PREFEITURA DE ARAPIRACA, 2020 - B).

Os agricultores fornecedores selecionados devem apresentar uma série de documentos atendendo a burocracia do programa, inclusive apresentar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar - DAP, confirmando ser um agricultor familiar. Após a entrega do seu produto deverá emitir nota fiscal avulsa, para recebimento do dinheiro na própria conta.

Entre os produtos entregue pelo agricultor fornecedor era previsto em edital até 20 itens de produtos, dentro das seguintes classificações: frutas, legumes, hortaliças folhosas, processados, raízes. No edital é especificado todos os produtos item por item, com quantidade de quilos a serem comprados pelo programa, e com respectivo preço unitário, inclusive cada item é descrito a forma, o tamanho e as condições de consumo e higiene que deverá ser entregue (IBIDEM), caso haja descumprimento o alimento poderá ser rejeitado. É destinado a entrega gêneros alimentícios por parte dos agricultores fornecedores à Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA, localizada no bairro Ouro Preto – Arapiraca-AL, de conhecimentos dos mesmos (Figura 1).

**Figura 1:** Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos -PAA -Arapiraca



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

No período áureo do PAA quando ainda havia muito recurso destinado para a compra da produção agrícola dos agricultores, bem como estava estabelecida uma Política Nacional de Combate à Fome, foi destinado edital a parte pelo antigo MDS para aquisição de aparelhos de segurança alimentar, a exemplo de cozinha comunitária, restaurantes populares e também Centrais de Abastecimento, as quais serviriam de espaços de recebimento e distribuição dos alimentos pelo PAA -Doação Simultânea.

A princípio os gestores do Arapiraca mostraram interesse, foram atrás mais por falta de agilidade acabaram perdendo prazo e a verba da construção da Central de Abastecimento, o que foi uma grande perda considerando que contemplaria além da construção do prédio em si, áreas de armazenamento, acondicionamento dos alimentos, e tudo que era necessário para lidar com gêneros alimentícios, sendo alguns perecíveis para atendimento de público carente.

Atualmente, a Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos de Arapiraca, funciona na em um galpão alugado (Figura 1), e usado para ação de receber e repassar os alimentos. Esse momento da perda do recurso, é que fez com que o município tivesse que pagar aluguel para o funcionamento do programa na modalidade compra com doação simultânea. O funcionário da secretaria do município de Arapiraca, explica que

*quem não aproveitou o auge do Programa em momentos passados, hoje até tá sentido dificuldade, como é o caso de Arapiraca, que não tem uma central de distribuição própria... tem que fazer a sua, uma despesa a mais com locação de prédio, de estrutura e parte desse recurso daria para contemplar mais agricultores pra adquirir mais alimentos, entendeu? Assim então, eu vejo dessa forma, passou despercebido e ninguém teve a devida importância (Entrevista de campo, 2020, [sic]).*

Verifica-se pelo relato, que de fato houve um descuido de aproveitar o melhor momento econômico e político para atrair investimentos para a realização do programa, pois havia interesse político a nível nacional que o programa desse certo. De qualquer forma, mediante a importância do programa no município, o qual possui grande impacto social, a Prefeitura de Arapiraca prefere pagar o aluguel do espaço e garantir essa ação de recebimento e distribuição de alimentos, mas, sem as mesmas condições que teria na construção de um aparelho de segurança alimentar e nutricional, pois trata-se de um galpão.

Enquanto tem o recurso para comprar os alimentos, os agricultores dentro do prazo estabelecido no seu plano de vendas, chegam semanalmente de vários lugares do município de Arapiraca para entregarem suas mercadorias (Figura 2), a maioria freta carros, caminhonetas, dentre outros, para transportar os seus produtos.

**Figura 2:** Transporte fretado para entrega dos alimentos



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020

Chegando na central existe equipe da prefeitura para descarregar e pesar as cargas, (Figura 3), o intuito é verificar se a quantidade entregue dos produtos equivalem ao que foi definido previamente no contrato. Posteriormente a entrega, esses produtores vão até o escritório que fica na própria central de abastecimento, onde é emitido um documento comprobatório, pela secretaria municipal do desenvolvimento rural, que descreve os produtos que foram entregues, a quantidade, o preço unitário dos produtos e os valor a receber, com esse documento em mãos o agricultor fornecedor vai até a Secretária da Fazenda - SEFAZ para emitir nota fiscal avulsa, assim procedem para receber o dinheiro da venda em suas contas particulares.

**Figura 3:** descarga e pesagem dos alimentos do agricultor fornecedor



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020

É visível o esforço de todos os envolvidos para que o programa dê certo, no sentido de atender a agricultura familiar, garantir-lhe uma renda, sua fixação no campo, e a busca pela melhoria das condições de vida dos mesmos. O PAA estimula o aumento da produção por ser

um mercado de compra garantido para o agricultor familiar que participa das compras institucionais, porém, a diminuição gritante dos recursos limita ainda mais a quantidade de alimentos recebidos pelo programa. O agricultor fornecedor passa a receber bem menos do que recebia em anos anteriores, mesmo assim, alguns ainda acham vantagem em vender parte da sua produção ao PAA, pois consideram que os preços pagos são mais vantajosos do que venderem ao atravessador.

Devido demanda de produtos e de participantes do PAA Municipal (Arapiraca), o dia para recebimento dos alimentos pelos agricultores familiares que vão deixar na central de abastecimento é diferente do dia das entidades e redes socioassistenciais que vão receber. Acompanhando em trabalho de campo a entrega dos produtos de gêneros alimentícios desse agricultor familiar, pode-se conversar com alguns deles, que fizeram seus relatos sobre a importância do programa.

Durante a entrega dos produtos, como foi mostrado nas fotos, conversou-se com vários agricultores a princípio percebeu-se que o perfil (APÊNDICE G) dos que fornecem os alimentos é praticamente o mesmo, mais coisas em comum, do que diferenças. Em comum, possuem pouca quantidade de terras em hectares ou tarefas, todos tendem a participar de Associações de Agricultores locais, o que lhe ajudam no incentivo a participação ao programa, e geralmente produzem hortaliças, raízes e legumes, além de frutas.

Para melhor exemplificar traz-se aqui três casos, para que se possa ter uma percepção das condições de produção, comercialização e de rendimentos desses agricultores fornecedores: dois do Sítio Iguazeiras (*aqui chamar-se há de agricultor A e agricultura B*) e um do povoado Cangandu, (*chamar-se-á de Agricultor C*).

Em termos de produção entregue em quilos (Kg), basicamente entregaram 1.000 quilos cada um (não de um único edital) o valor máximo a ser pago pelo programa na modalidade doação simultânea, é de R\$6.500, 00. A diferença é que alguns destinaram sua entrega em uma única vez e outros programaram para duas entregas, em conformidade com seus planos de venda, o que acarretava receber o recurso parcelado ou na sua totalidade. Atualmente, devido aos cortes dos recursos do programa, gerou insuficiência financeira para atenderem a todos. Estão comprando anualmente de cada agricultor familiar participante do PAA municipal, apenas R\$2.500,00, segundo coordenador do PAA no município de Arapiraca.

Apesar da diminuição dos recursos pelo PAA, o programa supracitado ainda é o que paga melhor ao agricultor familiar, até mais que o atravessador e a própria feira, pois os preços dos seus produtos são estabelecidos por uma média de pelo menos três preços de mercado. As

entrevistas realizadas com os agricultores familiares na central de distribuição comprovam essa tese do PAA adquirir os produtos por preço melhor.

O agricultor A fez uma comparação no preço da Macaxeira, produto que ele entrega para o PAA, comparando as caixas que geralmente são usadas para entrega, sendo que uma caixa cabe até 30kg – *“na feira vendo a caixa de macaxeira por 40 reais, e ao atravessador por 25 reais, já pelo PAA, que paga a macaxeira a 2 reais o Kg, uma caixa de 30kg vai me render 60 reais, então é vantagem vender ao programa”*.

Esse pensamento é corroborado pelo Agricultora C, que apesar de não vender a atravessador, destina parte do seu excedente de produção a feira quando não consegue vender toda no PAA (devido ao valor máximo por agricultor): *“na feira vendo a macaxeira por R\$2,00 e no PAA por R\$2,50, em outras palavras, o PAA paga melhor, é mais vantajoso”*. O Agricultor B, até admite que vende ao atravessador, mas, somente quando atinge o valor máximo da produção que pode ser adquirido pelo PAA, para ele *“o PAA paga melhor que o atravessador”*.

Em síntese aos relatos, o agricultor A, afora o PAA, escoar a sua produção em feiras, mercados públicos e também atravessador, que para ele este último é o que paga pior. *“sim, já vendi para atravessador, que entre todos os pontos de venda é o que paga pior, quando comparado ao PAA este ganha disparado na valorização do produto”*. E quando perguntado sobre a importância do PAA para a agricultura familiar do município de Arapiraca, afirmou que: *“ajuda muito o agricultor com renda familiar, melhora com o aumento da renda, possibilitou a compra do meu carro com reboque”*. Este veículo que ele cita com reboque é utilizado atualmente para transportar seus produtos até a central de abastecimento, sem precisar mais pagar frete.

Pelos testemunhos dos agricultores familiares, percebe-se que mesmo com todas as dificuldades do programa, nos quesitos cortes de recursos, dificuldade de transporte e logística, ainda assim consideram mais vantajoso vender para o PAA. Alguns agricultores até possuem uma produção maior para venda, mas, o programa limita um valor baixo para compra (venda anual), o que desfavorece a absolvição dos produtos na totalidade. A consequência disso é que praticamente “obriga” os agricultores fornecedores procurarem outros mercados afora o mercado institucional, pois precisam escoar sua produção, sendo a feira uma alternativa e até mesmo em alguns casos recorrem a atravessadores, isto vem ocorrendo de maneira mais corriqueira após o corte dos recursos do PAA, que anteriormente garantiam maiores volumes de compras.

A realidade enfrentada pelos agricultores familiares em relação a diminuição dos recursos, refletiu na entrega de um menor volume de produção, ou seja, uma menor produção



de alimentos entregues ao programa, conseqüentemente uma redistribuição também pequena para as instituições de redes socioassistenciais, que atendem a públicos tão necessitados.

**Figura 4:** Alimentos armazenados para distribuição as unidades recebedoras.



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Os produtos entregues são armazenados em caixas estilo paletes, sobre uma estrutura montada para evitar o contato dos alimentos com o chão, porém não é a melhor maneira de acondicionar os produtos. Devido ao grande número de entrega por dia por parte dos agricultores familiares, as unidades recebedoras só podem receber os produtos para redistribuição no dia seguinte, a preocupação maior é com produtos como as hortaliças que são mais perecíveis, por isso esse tipo de produto é entregue na parte da tarde, e pela manhã demais produtos : raízes, legumes e frutas.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA teve seu auge, e de fato muito contribuiu para a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares, pois lhe proporciona uma renda garantida, em tempos que favorecia uma maior absorção dos seus produtos por parte do programa, atualmente em menor volume, ainda assim existe impacto social importante na distribuição dos alimentos no propósito da segurança alimentar.

Na entrevista a Valdeci Araújo (secretaria do desenvolvimento rural) que acompanha o PAA Municipal, desde o início no município de Arapiraca, considera o PAA uma política de desenvolvimento, e que promove as melhorias nas condições de vida do agricultor familiar como relata:

*O PAA ele realmente desenvolve, inclusive nós temos exemplos aqui em Arapiraca de agricultores que tiveram no programa desde o início e eles tiveram uma mudança de vida considerável, assim, aumentaram sua área de produção, compraram umas terras [...], melhoraram sua condição familiar de residência, de moradia, de conforto, de mobilidade, de escoamento da produção, as vezes não tinha nem uma moto, hoje tem uma picate. Então, assim, desenvolveu, não enricou, porque o programa não é pra isso, o programa é pra dá estabilidade e pra dá dignidade as famílias rurais (Entrevista à Valdeci Araújo, 2020, [sic]).*

A fala do entrevistado é bem representativa, devido está na operacionalização do PAA no município de Arapiraca, desde o começou, contribuiu na elaboração de projetos e propostas correlatas, dando inclusive assessoria administrativa a município vizinhos como Palmeira dos Índios, Lagoa da Canoa, Traipu. Portanto, conhece a realidade de perto dos agricultores familiares e sabe do alcance social e territorial que o PAA atingiu no estado, em caso específico no Agreste Alagoano, contudo, o período do auge passou, houve de fato muitas melhorias, mas, a realidade atual é um declínio do programa, gerando uma renda menor em relação que gerava antes, e por isso, uma menor produção adquirida o que vai atingir diretamente as unidades receptoras, consequentemente aos mais vulneráveis que precisam do alimento em quantidade e em qualidade nutricional.

Em relação a chamada pública nº 01/2020, as Entidades Socioassistenciais (Unidades Receptoras) aderem a participação ao PAA em Arapiraca-Al, no intuito de receberem gêneros alimentícios na modalidade compra da agricultura familiar por doação simultânea – PAA Municipal, com dispensa de licitação para doação para pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme mesmo disposto de lei com suas devidas alterações, termos e portarias que o edital 02/2020 anteriormente citado.

O objeto principal do edital nº 01/2020, é selecionar Entidades Socio Assistenciais, organizações sem fins lucrativos e serviços públicos institucionais, de Assistência Social e de Saúde para na qualidade de Unidades Receptoras, estarem aptas a receber gêneros alimentícios do PAA- Doação Simultânea e fornecê-los aos beneficiários consumidores.

O programa permite a participação de uma pluralidade de entidades, o que acaba por favorecer um público mais amplo, que irão ser beneficiados com os alimentos. O PAA recebe ou dar preferência as entidades que tenham suas atividades voltadas para fornecimento de Kits de alimentos in natura ou de refeições prontas a famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, preferencialmente entidades que possuam acolhimento de abrigo; apresentem público com deficiência nutricional comprovada, dentre outras diretrizes.



Em relação aos produtos a serem recebidos fazem parte dos mesmos 20 itens citados no edital 02/2020 – da convocação de agricultores familiares, até porque serão os gêneros alimentícios produzidos por eles que irão ser redistribuindo as redes socioassistenciais. As Entidades Sócio Assistenciais, uma vez selecionada para participar do PAA Municipal, terão a incumbência de coletar semanalmente os gêneros alimentícios na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA, ficando responsável pelo transporte e acondicionamento desses alimentos até suas respectivas sedes, e principalmente a redistribuição para as pessoas que são a elas cadastradas.

Então nota-se o grau de responsabilidade dessas Unidades Recebedoras, porque além da logística do transporte de alimentos, que requer todo o cuidado para evitar estragos ou deterioração dos produtos, ainda deve estabelecer uma metodologia de entrega com distribuição justa, sobretudo, quando se tratar de público não fixado como acolhimento, mais como pessoas da comunidade, ao mesmo tempo devem prestar conta da distribuição desses alimentos.

Ao todo foram selecionadas 49 unidades recebedoras (ANEXO B) no município de Arapiraca, atendendo um público total de 20.782 pessoas entre as quais em estado de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, pelos números se percebe o alcance desse programa e o quanto ele é impactante socialmente. A análise feita é a partir da realidade atual que envolve cortes dos recursos e uma menor absolvição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, no auge do programa o município chegou a possuir via PAA Municipal até 55 entidades cadastradas, atendendo a público ainda maior que apresentado neste momento.

Em trabalho de campo, realizado no mês de dezembro de 2020, em visita a Central de Abastecimento e Distribuição do Município de Arapiraca pode-se acompanhar o dia da distribuição dos gêneros alimentícios para as Unidades Recebedoras, na ocasião pode-se conversar com 6 representantes (APÊNDICE H) destas entidades e ter uma dimensão do impacto social causado pelo PAA no combate à fome e a insegurança alimentar, bem como a importância do trabalho dessas redes socioassistenciais.

As entidades em contato foram associações de bairros e/ou povoados pertencentes a Arapiraca, previsto no edital, já que para participar do PAA Municipal, tem que pertencer territorialmente ao município. Essas entidades fazem parte da chamada rede socioassistenciais, e por isso, são credenciadas e selecionadas para receberem os gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar via PAA – Doação Simultânea.

**A Associação Comunitária Bairro Olho D'água Cazuzinhos**, tem como Presidente Maria Quitéria, e trabalha com pessoas carentes do bairro, promovem cursos, oficinas, possui mais de 600 associados, ultimamente um número de 300 participam efetivamente. No dia do

recebimento na Central de Abastecimento e Distribuição de Arapiraca, puderam levar 406 quilos de alimentos (abacaxi, macaxeira, batata-doce, e hortaliça folhosas), como não possui transporte na associação, esta entidade dependia de um caminhão (Figura 5) de uma Instituição chamada de Marta Lopez, trata-se de uma ONG que disponibiliza um caminhão baú para levar as mercadorias de algumas associações que não podem pagar frete.

**Figura 5:** Caminhão-Baú para distribuição de alimentos nas associações



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

O poder municipal concede o espaço da Central de Abastecimento e Distribuição dos Alimentos, todavia, não se responsabiliza pelo transporte dos gêneros alimentícios a unidades receptoras, ficando estas responsáveis, em levar os alimentos para seu público. As entidades que tem melhor condições financeiras vão com carro próprio e/ou da associação e outras fretam (caminhões pequenos, picape, caminhoneta, a depender do volume dos produtos recebidos), e as quem não tem condições nem mesmo de fretar um veículo, se cadastram na instituição Marta Lopez, e esperam até o momento do caminhão-baú encher para levar de todas em uma única viagem, como pode-se notar na figura a seguir, o caminhão é carregado pelos produtos alimentícios destinado as entidades (Figura 6), e logo são transportados para suas respectivas sedes.

**Figura 6:** Carregamento do Caminhão-baú para transporte dos alimentos



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Os produtos recebidos foram diversos, desde frutas, raízes, hortaliças folhosas, legumes, estando todos avolumados em caixas em cima de paletes, (Figura 7) identificadas por entidade recebedora, com plaquinhas na parte superior da parede identificando a quem pertence aqueles produtos, também busca-se identificar na embalagem de alguns produtos, sobretudo daquelas associações que dividem o espaço em comum do caminhão.

**Figura 7:** Gêneros alimentícios doados pelo PAA as unidades recebedora



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

A quantidade de alimentos doados vai ser proporcional a quantidade do público atendido por essas unidades recebedoras, mesmo assim, por não ter tanta produção dos agricultores familiares como antes (auge), a quantidade é insuficiente para atender a demanda, por isso, algumas dessas entidades com maior poder de organização, busca outras alternativas para complementar a quantidade de alimentos recebidos, buscando outros programas de distribuição de alimentos como o Mesa Brasil Sesc, e ultimamente também estão se cadastrando no PAA Estadual, via EMATER.

Portanto, não necessariamente as entidades recebem alimentos somente do PAA Municipal, às vezes, corem atrás de outros programas também para que possam atender o máximo de pessoas cadastradas em suas entidades, porém nem todas conseguem outros cadastros, dependendo exclusivamente do PAA Municipal. A presidente da associação Olho D'água dos Cazuzinhos, mesmo participando somente do PAA Municipal considera importante esta ação, pois no seu relato afirma *“que ao distribuir os alimentos, ver alegria nas pessoas que recebem com satisfação, e que por isso eu também me sinto realizada, pois há pessoas que dizem assim, que hoje não tem nada dentro de casa para comer, e você entrega o alimento assim, nos toca”*.

**A Associação Comunitária do Loteamento Vale da Perucaba**, tendo como Presidente José Cicero de Farias, procuram atender seu público com entrega de alimentos, promovem festas culturais, dentre outras ações junto a sua comunidade. Basicamente, vivem de doações e atendem mais de 1.000 pessoas em vários projetos. No PAA participa pelo terceiro ano consecutivo, no dia da distribuição na Central de Abastecimento, puderam levar 600 quilos de gêneros alimentícios. Segundo o presidente dessa associação, 80% do seu público são extremamente pobres, estava levando produtos como frutas, bolos, macaxeira, batata, verdura, dentre outros produtos, segundo seu relato: *“se não fosse o PAA, muitos da sua comunidade passariam fome”*.

**Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Edwiges**, tem como presidente Cláudio Rodrigues da Silva, o qual afirmou que a associação atende seu público comunitário, sobretudo os de baixa renda, promovendo cursos profissionalizantes. Atualmente possui 300 sócios efetivos, a associação vive de doações não somente do PAA, mais também de outros programas que doam alimentos como PAA Estadual, Mesa Brasil, Programa do Leite. Essa associação participa do PAA Municipal desde o início do programa no município, e que anualmente recolhem de alimentos entre todos os programas que participa uma média de três a quatro mil quilos.

O presidente dessa associação, destina o próprio carro para ir buscar os alimentos, na ocasião levou 600 quilos de alimentos pelo PAA Municipal (2º recebimento), afirmou que compra sacolas bem resistente para quando chegar com os alimentos na associação, juntamente com sua equipe separam os produtos para cada família que vão receber na sede. No seu relato afirma: *“é importante o PAA para as famílias carentes e de baixa renda, que não trabalham e são beneficiadas com a chegada dos alimentos”*.

A **Associação Conjunto Frei Damião**, tem como Presidente Celianne Maria da Conceição, sua associação atende mais de 600 pessoas, porém associados fixos mais de 300 famílias. Essa associação vivem de doações, participam do PAA a mais de 8 anos, estava levando 349 quilos de alimentos (abacaxi, batata- doce, raízes, hortaliças) também esperava carros que pudessem levar os seus gêneros alimentícios, no seu relato, diz: *“muito importante o PAA, sem o programa as pessoas passariam fome, pobreza extrema”*.

**Associação Baixa do Capim**, tendo como Presidente Eraldo Erasmo de Oliveira, vem em seu próprio carro receber os alimentos, sua associação é bem estruturada, e participa de uma série de políticas voltadas para a segurança alimentar, PAA, SESC Mesa Brasil, Cozinha comunitária, dentre outros, até uma mini-fábrica conseguiram em projetos para produção de bolos, possui 250 associados, porém atendem mais de 500 pessoas.

E finalmente a **Associação de Desenvolvimento Humano e Comunitário do Bairro Capiatã**, tendo como Presidente Maria Cícera P.A. Nunes, possui atualmente 390 associados, mais atende um número de pessoas bem superior, acima de 800. A associação busca várias parcerias, inclusive com promoção de cursos de caráter profissionalizante. Quanto a questão da alimentação, não recebe só gêneros alimentícios do PAA Municipal, também recebem do Mesa Brasil do SESC, e mais recentemente participando do edital do PAA Estadual, pois seu público é grande e procuram atender a todos na medida do possível.

Diante da realidade até aqui apresentado, percebe-se claramente, a importância do PAA, quanto é importante para o combate à fome e a insegurança alimentar, e que o papel das associações são essenciais como intermediários desse público tão necessitados da condição básica de se alimentar, apesar disso, as dificuldades existem, o corte dos recursos do PAA, limita o recebimento de um maior volume de alimentos para atender a demanda existente, fazendo com que procurem outras alternativas que possam complementar o que o programa oferece.

Especificamente sobre a Associação Capiatã (vamos chamar assim), é uma associação bastante ativa e que atende a grande público (Figura 8), e que também busca suas parcerias

voltadas para as melhores condições de vida da sua comunidade, possui uma equipe de trabalho de 16 pessoas que se revezam nos trabalhos comunitários.

**Figura 8:** Associação Capiatã e sua equipe de trabalho em Arapiraca-AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Para fins de exemplificação, selecionou-se previamente está associação em consonância com a Presidente Maria Cícera, para que pudéssemos mostra todo o processo, desde o recebimento dos alimentos na Central de Abastecimento até a redistribuição na ponta, ou seja, ao seu público alvo.

A associação participa do PAA Municipal, por doação simultânea à 5 anos, a produção recebida pelo programa no dia da distribuição na Central de Abastecimento foi de 500 quilos de alimentos (Figura 9), entre os produtos tinha: batata-doce, abacaxi, Melancia, coentro, macaxeira, dentre outros, também dependia do caminhão baú da ONG – Marta Lopez para leva os seus gêneros alimentícios adquiridos.



**Figura 9:** Recebimento e carregamento dos alimentos da Assoc. Capiatã



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

A associação ao receber esses alimentos na sua sede, juntamente com sua equipe de trabalho, separou os gêneros alimentícios por números de famílias, em sacolas, para redistribuição dessa doação do PAA. Procuram organizar oferecendo cadeiras para assento dos mais idosos e similares (Figura 10), todos assinam previamente que estão recebendo aquele alimento, para que a associação possa prestar conta depois, e após isso se organizam para doar, percebe-se claramente que se trata de um público bastante carente.

**Figura 10:** Sacolas de Alimentos para doação aos Associados da Capiatã



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Os alimentos recebidos mesmo em proporção menor que recebia em anos anteriores, ainda são de muita valia, haja visto as condições de vulnerabilidade das pessoas, que precisam do alimento para não passarem fome ou dificuldades alimentícias. Ao distribuir os alimentos nas sacolas ao público, percebe-se a humildade dessas pessoas, por isso, algumas esboçam alegria e gratidão ao receberem os alimentos, trata-se realmente de um grupo bem carente e que necessitam desses gêneros alimentícios (Figura 11). No seu relato a Presidente da Assoc. Desenv. Hum, Com, Capiatã, não tem dúvida que “o PAA Municipal é uma ajuda para as necessidades das pessoas vulneráveis”.

**Figura 11:** Entrega dos alimentos ao público da Associação Capiatã



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.



Em análise, é notável a importância do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – Modalidade Doação Simultânea – no quesito distribuir alimentos aos grupos ou pessoas em insegurança alimentar e vulneráveis sociais. O município ao decidir em dar continuidade ao programa, através da execução PAA Municipal – Termo de Adesão, tem pensado na necessidade alimentícia da sua população como um todo, considerando que o PAA envolvendo todas as entidades ou unidades receptoras, atendem a um público de mais de 20 mil pessoas, isto é um impacto social considerando além do alcance territorial, pois atendem populações de todas as áreas da cidade de Arapiraca.

Em entrevista ao Coordenador do PAA em Arapiraca, pelo PAA Municipal, o mesmo reafirma o programa como um instrumento de combate à fome e a miséria, pois traz minimamente a dignidade das pessoas, no que é mais essencial o direito à alimentação:

*Sim, eu tenho plena certeza disso, ele (PAA) combate a fome, ele trabalha essa questão nutricional muito bem, tanto que ele (PAA) pede que diversifique os produtos, pra dá condição de alimentar bem as pessoas, com segurança alimentar e os cuidados alimentares. Então ele é um programa realmente de nutrição, de alimentar as pessoas [...] nosso povo ainda passa fome apesar de tudo, infelizmente, então um programa desse é uma ação necessária (Entrevista a Valdeci Araújo, 2020, [sic]).*

Pelo relato do coordenador do PAA, que conhece a realidade local, defende a importância do mesmo como um ação de combate à fome, com papel social significativo, atendendo sobretudo o público mais necessitado, a única ressalva que ele fez ao programa foi o fato de não prepararem as pessoas para receberem os alimentos, que por falta de orientação, acabam deixando se deteriorarem. Isto acontecia muito, principalmente quando recebiam razoável produção.

Esse público beneficiário por não serem devidamente instruídas e muito carentes não sabiam ou não tinha condições de lidar com o alimento da maneira adequada, bem como em alguns casos, não possuía nem mesmo estrutura para acondicionar os alimentos, como uma simples geladeira por exemplo, devido ao grau de vulnerabilidade social. Por apresentar essa realidade, o coordenador defendia no começo que esses produtos in natura fossem transformados em alimentos prontos, tipo sopão, nos aparelhos de segurança alimentar (cozinha comunitária, restaurante populares), para distribuição, o que era até previsto pelo programa, mas essa ideia não vingou.

Apesar do programa tem tido suas falhas e desajustes, não se pode tirar o mérito do PAA, e em específico na Modalidade Compra com Doação Simultânea, que a décadas vem

garantindo a alimentação a milhares de pessoas em todo o país, com grande alcance territorial, o que se refletiu no estado de Alagoas, e mais especificamente no município de Arapiraca.

#### **4.4 Atuação do PAA em Palmeira dos Índios**

A atuação do PAA em Palmeira dos Índios vem ocorrendo a mais de uma década, especificamente na Modalidade Doação Simultânea, envolvendo a execução da CONAB, Município, Estado, esses dois últimos por Termo de Adesão. Devido ao corte dos recursos do governo federal a CONAB vem tendo menor participação na atuação pelo PAA na modalidade citada. Atualmente, o município de Palmeira dos Índios através da sua Secretaria de Agricultura, e o Estado de Alagoas através da EMATER, tomaram o protagonismo dessas ações dentro do município, justamente pelo fato do programa ter um caráter social importante na distribuição de alimentos as pessoas carentes.

O PAA Municipal de Palmeira dos Índios sempre operou na modalidade Compra com Doação Simultânea, sendo a executora que tem maior destaque, operava anteriormente com recursos do MDS, atual Ministério da Cidadania. Atualmente, mesmo com a dificuldade de se obter recursos junto ao ministério, procura manter essa ação atuando no município de Palmeira dos Índios, por entender a importância do Programa para o fortalecimento da agricultura familiar local e pelo fator de ter caráter social na distribuição de alimentos a pessoas carentes.

O PAA Municipal em anos anteriores (auge), especificamente entre o período de 2013 a 2014, chegou a operar com recursos superior a R\$1.000.000,00, conforme entrevista com coordenador do PAA no município de Palmeira dos Índios. *“aqui em Palmeira dos Índios já chegamos a trabalhar com 300 agricultores, recursos de 1 milhão e novecentos mil, entre 2013 e 2014, mas de lá para cá vem caindo, depois baixou para 600 mil, baixou para 400 mil, o último que nós operamos foi de 200 mil”* (Entrevista ao coordenador do PAA, 2020, [sic]).

O relato acima, corrobora com a apresentação da crise vivenciada pelo PAA no atual momento, com cortes significativos dos recursos, prejudicando assim o fortalecimento da agricultura familiar e mais que isso, as pessoas que iriam receber os alimentos na modalidade Compra por Doação Simultânea, pois naturalmente com a diminuição dos recursos se compra uma produção menor de alimentos desse agricultor fornecedor.

Ultimamente não existe uma regularidade do lançamento de editais, porque dependem da liberação de recursos do Ministério da Cidadania, e basicamente o programa foi abandonado pelo Governo Federal, só mantendo com recursos mínimos, e ocorrendo mais na capacidade política dos municípios buscarem captar tais recursos. Isto favorece em alguns momentos

descontinuidades ou atrasos, o que prejudica o planejamento dos agricultores familiares na quantidade dos produtos que serão entregues para a venda.

Como foi relatado na entrevista (APÊNDICE I), no “auge” do PAA o município de Palmeira dos Índios chegou a atender até 300 agricultores familiares. Nesse atual momento, como consequência do corte de recursos atende apenas 100 agricultores, como existe uma expectativa de ser liberado um recurso a mais de R\$260.000,00, estão querendo ampliar o número de beneficiários fornecedores para 130 agricultores familiares.

Caso as expectativas sejam confirmadas, e possam ampliar seu público produtor é necessário atender uma exigência das normas do programa que é o critério de seleção dos beneficiários fornecedores, que estabelecem prioridades a grupos de comunidades tradicionais, e agricultores familiares comprovados com a DAP. A fala do Coordenador do programa no município, afirma que a Secretária de Agricultura respeita os critérios de seleção: *“A gente busca atender o município todo (pessoas), a gente vai dos quilombolas – tabacaria, os indígenas (grupos prioritários), todos os povoados do municípios que tem agricultor, (atende 70 a 80% dos povoados), com a participação também do agricultor familiar”*

O agricultor familiar, que é selecionado a participar do PAA Municipal – Termo de Adesão – na modalidade Compra com Doação Simultânea – poderão pelas regras do programa venderem até R\$6.500,00 para compra institucional da prefeitura, receita advinda do Ministério da Cidadania, todavia, com a diminuição do montante do recurso que é destinado atualmente ao município de Palmeira dos Índios, tomaram a decisão de diminuir o valor da compra dos produtos, para não excluir alguns agricultores familiares do processo. A Secretaria de Agricultura do município de Palmeira dos Índios passou a comprar apenas entre R\$2.000,00 a R\$2.500,00 por família agricultora, como consequência disso, o rendimento da agricultura familiar caiu pelo programa, quando no passado, o rendimento era bem superior, possibilitando inclusive a algumas pessoas melhorarem suas condições de vida, houve um retrocesso.

Segundo o coordenador do PAA Municipal, o agricultor familiar participante do PAA no município, até tem capacidade de produção para atingir a venda do limite máximo que é definido pelas normas do PAA, porém pela falta de um maior recurso a Secretária de Agricultura, faz a opção em atender o maior número de agricultores possíveis. *“o produtor tem capacidade de atingir o valor máximo da venda, mas não atinge porque não temos o recurso... pelo recurso que nós tínhamos 230 mil dava para atender somente 30 agricultores, à gente atende a 100.”*. Esse aumento no número de atendimento dos agricultores familiares participantes, ocorre justamente por causa da compra ser autorizada até no máximo R\$2.500,00, atendem um público maior, porém com valor menor.

Essa condição adversa do programa vivida pelos agricultores familiares faz com que os mesmos procurem outros mercados para escoarem suas produções, alguns aderem a outros programas institucionais como PAA Estadual, os que não são classificados vendem a atravessadores, e principalmente as feiras livres, estas duas últimas pagam menos que o PAA pelo preço dos produtos.

Os preços dos gêneros alimentícios pelo PAA são definidos no PAA Municipal por cotação, geralmente levantam três preços diferentes (ex: CONAB, Mercados, Feira) e tiram uma média, essa metodologia acaba determinando preços(ver anexo) mais convidativos para os agricultores fornecedores aderirem ao PAA, seria mais vantajoso caso o agricultor familiar pudesse vender toda a sua produção ao programa governamental.

Dentre os produtos que mais se destacam na produção dos agricultores familiares do município de Palmeira dos Índios, estão as Hortaliças (alface, cebolinha, couve, rúcula, dentre outros), Raízes (macaxeira, batata-doce, dentre outras), legumes (abóbora, etc) e fruticultura como a banana por exemplo.

Entre as localidades que mais se destacam como participantes do PAA no município de Palmeira dos Índios tem pelo menos três: o Povoado Amaro que é forte na produção de hortaliças, o povoado Uruçu, com raízes (macaxeira), abóbora, feijão; e a Serra Candará com bananas. Porém o número de povoados ou localidades que operam com o PAA Municipal em Palmeira dos Índios é bem maior (Figura 12), segue a lista completa: Sítio Chorador, Sítio Moreira, Lagoa da Teresa, Uruçu, Candará, Caraiba Dantas, Algodãozinho, Ladeira Doce, Alto Vermelho Velho, Sítio do Meio, Gavião de Cima, Caldeirão de Cima, São José de Baixo, Tabacaria, Anum Velho, Sementeira, Baixio, Boqueirão, Buzu, Sítio São Geraldo e o povoado Amaro.



familiar, até mesmo porque o tamanho das terras por família é pequena no povoado citado (entre 1 a 3 tarefas destinadas para lavoura), não permitindo a lavoura extensiva, por isso mesmo, as hortas se tornam a produção ideal, em alguns casos até arrendam terras vizinhas para atender alguma demanda da produção. O outro motivo pela escolha da produção hortícola, se dá pelo fato do povoado, ser bem próximo a área urbana de Palmeira dos Índios, facilitando o escoamento do produto perecível.

**Figura 13:** Hortaliças produzidas no povoado Amaro -Palmeira dos Índios-AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

O povoado do Amaro possui duas associações, ambas procuram se integrar aos mercados institucionais, ou via PAA Municipal ou PAA Estadual, e até mesmo via PNAE, procuram envolver seus associados, porém, nem todos participam pelo fato de não conseguirem a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar – DAP e acabam ficando de fora do processo seletivo desses programas. Além disso, existem nesse povoado alguns agricultores que a propriedade rural é tão pequena que não tem produção suficiente para escoar, apenas para o autoconsumo. Os agricultores familiares do Amaro, que possuem um excedente da produção, buscam comercializar seus produtos, em feiras livres, mercados institucionais como o PAA, e em último caso a atravessadores.

Existem aqueles produtores que procuram se vincular a cooperativas para conseguir mercados fora do local, se vinculado à rede de produtos da horticultura, contudo segundo relatos, por falta de propostas para a compra dos produtos não puderam vender sua produção, recorrendo a venda institucional via PAA Municipal para escoar sua produção no próprio município. Diante do caráter social do programa esses gêneros alimentícios são consumidos



pelo público das entidades socioassistenciais que atuam no limite territorial do município de Palmeira dos Índios, em outras palavras, produção e consumo local.

Em trabalho de campo, realizado dez/2020, no povoado do Amaro foi possível perceber um perfil desse agricultor familiar, a sua vocação produtiva e a importância que teve em se vincularem aos mercados institucionais ao longo dos anos, apresentando aspectos de melhoramentos das condições de vida pela garantia da comercialização dos seus gêneros alimentícios produzidos.

Apesar do tamanho das terras disponíveis para lavoura serem pequenas, todos são proprietários das mesmas, o que lhe dar autonomia do trabalho, que é junto com a família, em alguns casos há arrendamento de terras, mais como complementação de área de produção. Isso ocorre, quando existem demandas pelo seu produto em quantidade e regularidade, que propiciem se sujeitar ao pagamento da renda fundiária.

Durante o auge do PAA, alguns até tiveram oportunidades de comprar pequenas áreas de terra, justamente, para aumentar a sua produtividade, inclusive em povoados vizinhos, a exemplo do povoado bálsamo pela presença de uma grande obra de engenharia que existe lá, a barragem do bálsamo, os que não podem comprar geralmente arrendam na mesma localidade (Figura 14). As terras de lá passaram a ser cobiçadas porque quem lida com hortaliças precisam de água disponível para a produção, e estando em terras próximas a essa barragem podem fazer sistemas de irrigação e melhorar a sua produção, mas vale ressaltar que não abandonam a terras do Povoado Amaro, passam a administrar as duas produções.

**Figura 14:** Produção de Couve e demais hortaliças no Povoado Bálsamo.



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

No exemplo acima, a produção desse agricultor de hortaliças mostra-se frondosa, pela irrigação constante que há com a presença da barragem, houve uma melhora nas condições de vida de algumas pessoas, tanto que adquiram um barco para atravessar a barragem e ter acesso a sua terra.

O povoado do Amaro tem algumas dificuldades com água para irrigação, usando de um pequeno açude que existem na localidade, e utilizado por todos aqueles que tem minimamente condições de ter a estrutura para conectar uma irrigação pra sua terra (Figura 15). Isto faz com que aumentem os custos de produção, em outros casos, alguns buscaram financiamento para construção de pequenos reservatórios em sua propriedade particular para facilitar ainda mais a irrigação.

**Figura 15:** Reservatório de Água para Irrigação das Hortaliças



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Apesar da vocação do Povoado Amaro para produção de hortaliças, existe diversidade de outros produtos, que inclusive são em parte destinados ao PAA juntamente com os produtos da horta. Os agricultores familiares além de hortaliças (coentro, alface, cebolinha, couve, dentre outros), produzem também raízes (batata-doce, macaxeira, dentre outros), fruteiras (banana, dentre outras), feijão e milho, estes dois últimos geralmente para autoconsumo e ração pra galinhas.

Verificar-se a diversidade produtiva da agricultura familiar no povoado do Amaro, com 100% dos trabalhadores produzindo as hortaliças, sua principal produção, juntamente com



outras culturas, as quais também serve tanto para o consumo das famílias, quanto para a comercialização (excedentes). Portanto, igualmente a comercialização das hortaliças, produtos como macaxeira e batata-doce, são apontados pelos moradores do Povoado Amaro, como produtos de grande saída para comercialização, pois acessam muito as feiras da cidade. De forma geral, toda essa diversificação de produtos acaba favorecendo para a venda dos gêneros alimentícios, tanto para o PAA quanto para a própria feira da cidade de Palmeira dos Índios/AL.

Verifica-se nas respostas a questionário aplicado (APÊNDICE J), que existe um padrão de venda que é feira e PAA, todos participam desses mercados, alguns participam ou já participaram do PNAE, mas, não vendem a atravessadores, Apenas um admitiu vender pra atravessador, em períodos de descontinuidade ou atraso de recursos para venda ao PAA, caso o PAA apresente-se com compras regulares, dar preferência a compra institucional dispensado o atravessador.

Os agricultores familiares do Povoado Amaro possuem essas opções para escoarem suas produções, tanto pela PAA, quanto pela feira, e em alguns casos relatados em menor proporção, por outro mercado institucional o PNAE, que é voltado sua produção para a merenda escolar.

É sabido que o atravessador é o que paga pior na compra dos produtos do agricultor familiar, dessa forma, raramente é vendido para esse agente os produtos da agricultura familiar do Povoado Amaro. O fato da localização do povoado está em espaço geográfico favorável, próximo à área urbana da cidade, os seus agricultores preferem vender nas feiras evitando o atravessador, todavia, quem paga melhor entre os mercados é o PAA.

É uma unanimidade pelos agricultores familiares do povoado Amaro, que o PAA paga melhor do que qualquer outro mercado, seja feira, onde todos vendem, quer atravessador que já venderam, o PNAE nem todos participam. O preço do produto é mais valorizado no PAA, como o coordenador do programa no município de Palmeira dos Índios (PAA Municipal) já havia afirmado.

A lei da procura e da oferta, é um elemento que pode influenciar nos preços dos produtos ligados aos gêneros alimentícios, pois, quando há grande oferta de produtos no mercado o preço tende a baixar, e quando existe escassez tende a subir. Essa dinâmica coloca o agricultor familiar muitas vezes em uma dualidade. Além disso, podem ocorrer perdas na produção, as quais influenciam na comercialização, fora essas problemáticas considerado a exposição dos produtos para venda, ainda estão sujeitos a concorrência do mercado, pois nem toda a sua produção são absorvidos pelos mercados institucionais (Ex: PAA), precisando achar mercados alternativos para escoarem sua produção.

De fato, houve perdas na produção dos agricultores do povoado Amaro, como foi relatado pelos mesmos em trabalho de campo, como eles trabalham com produtos perecíveis como as hortaliças, isso é bem comum. Basicamente, essas perdas ocorreram por dois motivos: período de inverno ou excessos de chuva, que prejudicaram a lavoura enchando os canteiros e apodrecendo as hortaliças, bem como o tempo frio, ou friagem, que acaba por “queimar” a produção, em específico, o coentro, que é menos resistente. E o outro motivo de perda da produção foram as pragas que se estabeleceram na horta, atacando principalmente a couve (Figura 16).

Essa fato prejudica a qualidade dos produtos alimentícios e afeta a comercialização junto aos mercados, não somente na feira, como inclusive, na própria compra institucional pelo PAA, porque o programa em suas normas define sobre a qualidade dos produtos a ser adquiridos, haja visto, esses alimentos serem repassados para as entidades ligadas as redes socioassistenciais que atendem a público vulnerável e de insegurança alimentar, na modalidade compra com doação simultânea, sendo ressaltado a qualidade dos gêneros alimentícios para garantir a segurança alimentar e nutricional.

**Figura 16:** Pragas na produção do Couve no Povoado Amaro em Palmeira dos Índios-AL.



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Alguns produtores para se livrar das pragas, usam segundo os mesmos defensivos naturais com substância feita a partir do fumo, e outros admitiram usam defensivos químicos

em casos da produção ser grande, é uma tentativa de evitar um prejuízo financeiro maior, porém, nesses casos geralmente são produtos destinados a outros mercados afora o PAA.

A maioria aderiu ao PAA Municipal, e estão a pelo menos 10 anos fornecendo seus produtos ao programa, o que possibilitou um melhoramento da renda média da agricultura familiar, que evitou o atravessador e preservou a renda fundiária, valorizou o trabalho dos membros da família, fixando-os no campo e favorecendo nesse período a melhoria das condições de vida.

Os agricultores familiares do povoado Amaro, foram unânimes em afirmar que o PAA, possibilitou a melhoria de vida deles, ao longo do tempo, considerando que antes viviam em casa de taipa (barro), numa pobreza agravante, sem a garantia da venda dos seus produtos e alguns com dificuldade de acessar diretamente a feira, por falta de transporte próprio (basicamente só tinha bicicletas). Nesse período ficavam sujeitos aos atravessadores, tendo que vender por preços baixíssimos, também não tinham capacidade de uma maior produção.

Essa realidade mudou, na medida que a compra institucional foi garantindo um mercado de venda certo, e com bastante recursos na época, puderam investir mais na produção, possibilitando a produtividade e consequentemente uma renda mais favorável ao agricultor familiar. Possibilitou a melhora da alimentação para autoconsumo, pela diversificação produtiva, além da renda proveniente da venda dos excedentes para PAA.

O resultado disso, foi a melhora nas condições de vida desses agricultores que pelo relato dos mesmos passaram a morar em casas mais dignas (casas de alvenaria) (Figura 17), aumentaram seu poder aquisitivo, muitos adquiriram motos, carros, facilitando a mobilidade para circulação da produção, sem submeter mais a atravessadores ou pagamentos de fretes, além do acesso mais fácil dos filhos a escolas e hospitais, contribuindo na melhoria da educação e saúde.

**Figura 17:** Moradias Atual no Povoado Amaro- Palmeira dos Índios-AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

A importância do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, é visível tanto pelo relato desses agricultores, como pelo que foi possível ver na prática em campo. O programa gerou um impacto social e econômico na vida desses agricultores familiares, com condições de reproduzir-se enquanto categoria social, fixar-se no campo em trabalho autônomo e familiar, havendo assim um fortalecimento da agricultura familiar. Outra análise importante do programa é o aumento da compra da produção no período mencionado, que atendeu muitas pessoas que necessitava desse alimento, por isso, tendo um alcance social considerado para a realidade do município de Palmeira dos Índios-AL.

Atualmente, com o corte significativo dos recursos, não vendem mais na mesma proporção que antes ao programa, mas, estão minimamente estruturados, o que favorece em parte escoar sua produção para outros mercados ou pontos de venda, como a feira, o fato do PAA pagar melhor faz com que ainda vendam ao programa quando são lançadas as chamadas públicas.

A produção entregue no momento atual, vai depender do tamanho da propriedade de cada trabalhador familiar individual do povoado Amaro, sendo, que existe o limite de compra pelo programa, como foi anteriormente mencionado. Apesar disso acham vantagem, pois a venda ao PAA favorece escoar toda produção de uma só vez, recebendo o montante como pagamento em tempo hábil, pois após entrega do produto em local apropriado, recebem em até 30 dias em conta específica aberta para esse fim, no qual movimentam com cartão magnético.



**Figura 18:** Agricultor Familiar colhendo hortaliças para venda ao PAA.



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Devido a produção vendida para o PAA ser em grande volume, para transportarem os seus gêneros alimentícios para a Central de Abastecimento e Distribuição (Figura 19), que foi o local definido pelo programa para essa ação, faz com que precisem alugar um caminhão, porém é um frete coletivo, dividido o pagamento pelos agricultores familiares do povoado Amaro, os quais se conhecem e vivem em comunidade, facilitando levar toda a produção do povoado e barateando os custos da produção e logística.

**Figura 19:** Central de Abastecimento e Distribuição de Palmeira dos Índios – AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020

Essa estrutura montada para receber os alimentos advindos da agricultura familiar e distribuição as Entidades das Redes Socioassistenciais, foi construída em 2017 com recursos próprios do município de Palmeira dos Índios, segundo afirma Cícero (Coordenador do PAA Municipal/2020), anteriormente a esse período, o local para esta ação era feita em galpões alugado por gestões municipais passadas. Procurou-se construir dentro dos padrões exigidos para receber alimentos adequadamente, portanto, possui área de pesagem, higienização e armazenamento em paletes, resfriamento e estoques de não perecíveis.

Pela demanda menor que tem Palmeira dos Índios em comparação a Arapiraca, em relação ao número de agricultores que entregam sua produção ao PAA e o número de Entidades Recebedoras, favorece com que a ação de receber os alimentos e os distribuir ocorra no mesmo dia, em turnos diferentes. A vantagem disso, é que evita deterioração de produtos perecíveis

como as hortaliças, considerando que as unidades recebedoras ainda vão redistribuir esses alimentos ao seu público alvo.

A periodicidade de receber esses alimentos é semanal ou quinzenalmente, vai depender da quantidade da produção adquirida, a qual está diretamente associada a quantidade de recursos disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania ao município de Palmeira dos Índios por Termo de Adesão, para execução na modalidade compra com doação simultânea. Geralmente o recurso é anual, e o recebimento e distribuição ocorrem até o recurso acabar, ou o agricultor familiar cumprir seu plano de venda, em conformidade ao atendimento a chamada pública. Comumente tudo ocorre no prazo de 3 a 4 meses, sendo que uma vez concluída com uso total dos recursos, podem solicitar a liberação de outras receitas para reiniciar o ciclo, através de outra chamada pública para adesão dos agricultores familiares.

Os agricultores familiares de Palmeira dos Índios para participarem devem ficar atentos as chamadas públicas através de edital, nesse quesito as associações e ou cooperativas atuam com papel importante de mobilizar os agricultores, bem como a própria Secretaria Municipal de Agricultura alertam algumas comunidades para responderem a chamada. Eles devem apresentar todos os documentos exigidos para análise do órgão federal encaminhados pela prefeitura através do SISPA, que é um Sistema para executar o PAA. Entre os documentos enviados deve ter a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar – DAP que os identifica como agricultor familiar, além de anexar o plano de vendas. Os produto/preço que serão adquiridos já são pré-fixados com tabelas de preço correspondente no edital lançado pela prefeitura.

O último edital lançado para convocação de agricultores familiares cadastrados no PRONAF, a apresentarem suas propostas de fornecerem alimentos ao PAA no município de Palmeira dos Índios, foi a chamada pública nº 004/2018/2019 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS INDIOS, 2019-A). O edital faz a chamada em conformidade com o art. 19 da Lei 10.696/2003 com suas alterações, os normativos e regras do Termo de Adesão nº 0418/2013 mais a Portaria nº118 de 26 de dezembro de 2018, elaborado e publicados pela SESAN/MDA em favor do município de Palmeira dos Índios, para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, incluídos suas organizações – cooperativas e associações, e destinados ao abastecimento alimentar das redes sócio assistenciais do município.

Nesse edital foram definidos 21 itens diferentes de gêneros alimentícios que poderia ser fornecidos pelos agricultores familiares do município de Palmeira dos Índios-AL, além das hortaliças folhosas (alface, cebolinha, coentro, couve), raízes (batata-doce, inhame, macaxeira), legumes, frutas (banana, manga, pinha), processados (bolos, polpas), é permitido também os de

origem animal como peixe (tilápia), carnes (galinha caipira abatida), ovos caipira e mel de abelha (Figura 20).

Esses últimos produtos citados são permitidos pelo fato do município de Palmeira dos Índios possuir o S.I.M, (selo federal), que favorece uma agregação de valor ao agricultor familiar, pois esses produtos possuem valor mais elevado, conforme tabela de preços no edital supracitado. Nesse edital ainda especifica a forma que os alimentos devem ser entregues individualmente para manter a higiene e conservação dos mesmos. Como o programa tem um caráter social para distribuição dos alimentos para atender público em estado de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar, esses produtos a mais recebidos e/ou distribuídos passam a qualificar a alimentação dessas pessoas que irão receber, justamente atendendo uma preocupação do PAA que é a questão nutricional.

**Figura 20:** Produtos de origem animal conservados em freezer para doação



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Então, é perceptível o estímulo a produção desses gêneros alimentícios e o cuidado na conservação dos alimentos que serão distribuídos, na imagem acima, tem-se frango e peixes congelados em embalagens apropriadas para doação as entidades cadastradas a receberem pelo PAA, as quais também respondem a edital público. Pesando em ampliar a quantidade de alimentos na lista pelo PAA no quesito origem animal, aproveitando o SIM, foi instalado mais recentemente uma câmara fria na Central de Abastecimento (Figura 21), que dará outra dinâmica, pois o freezer não estava mais dando conta da demanda e oferta desses produtos.



**Figura 21:** Câmara fria na Central de Abastecimento em Palmeira dos Índios-AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

A instalação da Câmara Fria na Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos é considerado pelos gestores um momento importante, porque a muito tempo esperam por isso, visavam a ampliação da diversidade de produtos autorizados para aquisição pelo PAA. O paradoxal ocorre pelo fato do programa está repassando menos recursos para a compra dos alimentos da agricultura familiar, o que não deixa de ser uma preocupação, além do investimento que foi feito para esta aquisição.

Os demais produtos são entregues como de praxis, em caminhões ou similares, geralmente fretados que trazem a produção dos agricultores familiares de vários povoados do município de Palmeira dos Índios, e são descarregados por funcionários da prefeitura e imediatamente pesados (Figura 22) com acompanhamento do coordenador do PAA da Secretária de Agricultura, conferindo se a produção entregue corresponde ao plano de venda daquele agricultor fornecedor, estando tudo em conformidade, os agricultores emitem nota fiscal identificando o produto, preço unitário e valor a receber.

**Figura 22:** Pesagem dos produtos fornecidos ao PAA em Palmeira dos Índios-AL



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Segundo o José Cícero da Silva (Coordenador do PAA Municipal em 2020), um dia antes da entrega dos produtos para pesagem, é feita uma visita a campo, para saber se a produção pertence ao agricultor mesmo, pra evitar vender de terceiros. Afirmou ainda que desse último edital os quais os agricultores responderam o chamado, recebeu ao todo uma média de 13 toneladas de alimentos, entre os produtos que já foram citados anteriormente.

Toda essa quantidade de alimentos citados serão distribuídos as Entidades Socioassistenciais do município de Palmeira dos Índios no total de 11 unidades recebedora selecionado pelo edital nº 004/2018/2019 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS, 2019-B) com execução em 2020, são elas: 1-CAPS AD Espaço Renascer; 2- Associação Palmeirense de Assistência ao Idoso; 3- ASSUMPI; 4 - CAPS II Dr. Osvaldo Silva; 5 - Casa de Passagem Lourdes Monteiro; 6 - Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 7 - Centro POP; 8 - Drogas Nem Pensar – DNP; 9 - Az. Para Acolhimento. de Dependente. Químico. Divina Pastora; 10 - Fundação de Amparo ao Menor – FUNDANOR; 11 - Movimento Pró-Desenvolvimento Comunitário.

Essas entidades chamadas de Unidades Recebedoras, serão as responsáveis em ir até a Central de Abastecimento e Distribuição, para recolher os alimentos doados pelo PAA

Municipal na Modalidade Doação Simultânea, tendo a responsabilidade de redistribuir para seus respectivos públicos, que como observou-se são considerados de insegurança alimentar ou vulneráveis (Figura 23).

Existem entidades que cuidam de idosos, menores, dependentes químicos, dentre outros, que precisam do alimento diário, pois estão acolhidos nas suas sedes, nesse caso podem inclusive processar alguns alimentos, chamados alimentos prontos para servir de refeição, outras entidades não são diretamente de acolher mais tem caráter comunitário e que também repassam os alimentos recebidos ao público cadastrado.

**Figura 23:** Produtos doados pelo PAA para Unidades Recebedoras



**Fonte:** Pesquisa de campo, 2020.

Na Central de Abastecimento e Distribuição, os gêneros alimentícios são separados por cada entidade (Figura 23), em estruturas de paletes, identificadas a quem será entregue, e a quantidade é proporcional ao público cadastrado em cada unidade recebedora. Entre todas as entidades a que mais recebem alimentos é o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, que por ser uma instituição de atendimento a comunidade e não de acolhimento, ao receber os alimentos faz cestas básicas para entregar ao público cadastrado a ela.

Segundo o Coordenador do PAA Municipal (2020), o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS recebe mais alimentos doados pelo PAA porque seu público é grande entre 6 a 7 mil pessoas, pois atendem em média de 10 a 12 bairros na cidade de Palmeira dos Índios. Em entrevista o mesmo ao ser questionado como o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS conseguia distribuir os alimentos para tanta gente em diversos bairros, ele explicou:

*o CRAS tem uma equipe deles lá, que deve ser umas 15 pessoas, então eles levam as pessoas pra lá (pra sua sede), [...], lá quando eles terminam de receber dos agricultores, eles colocam na cesta a produção, numa sacola, as raízes, a verdura, o peixe, o feijão, a abóbora, e faz cestas básicas, e aí vem um caminhão e uns carros pequenos, e aí eles tem uma determinada quantidade de bairro, por exemplo: vai pra Vila Maria 100 cestas, bota no carro e eles já vão levando e entregando. Eles têm cadastro das famílias de todo bairro, e também atendem pessoas que não tem cadastro (Entrevista de campo, 2020, [sic]).*

A fala de José Cícero da Silva – Coordenador do PAA municipal de Palmeira dos Índios, é bastante emblemática, para ter-se a noção da dimensão do programa quanto seu alcance social e territorial na cidade de Palmeira dos Índios, considerando a quantidade de pessoas que recebem os alimentos, combatendo a fome e trazendo mais dignidade a esses que estão em estado de insegurança alimentar e nutricional. O público atendido com o acesso aos alimentos são pessoas pobres que vivem na comunidade dos bairros mais periféricos da cidade, classificados como baixa renda ou sem renda alguma que necessitam do alimento para sobreviver, bem como são pessoas em estado de vulnerabilidade social como as que se encontram acolhidas em algumas dessas entidades citadas.

Não resta dúvida que apesar das falhas do programa, limitações, ao longo de mais de uma década vem impactando positivamente a sociedade brasileira, como um programa de combate à fome e a insegurança alimentar e nutricional. Alagoas teve uma das maiores participações do PAA na região Nordeste, que também foi a região de maior destaque, no Agreste Alagoano, destaque para os municípios de Palmeira dos Índios e Arapiraca, que continuam resistindo em manter o programa mesmo com todas as mudanças políticas que acabaram por realizar cortes de orçamentos significativos em alguns programas de caráter social, sendo o Programa de Aquisição de Alimentos um deles.

A importância de manter o programa e de ir atrás dos recursos, atualmente estão na responsabilidade dos municípios e dos estados, que tentam negociar a vinda de mais verbas junto ao Ministério da Cidadania, pois não existem calendário nem recursos garantidos como antes. Isto levou a que entes estaduais e municipais resolvessem criar uma espécie de PAA local, com recursos próprios. Isso ocorreu sobretudo em 2018, quando foi extinto o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA no governo Temer, e os cortes orçamentários para o PAA, ocorreram de maneira vertiginosa em todo o país, temeu-se naquele momento pelo fim do programa.

Diante disso, o estado de Alagoas chegou até mesmo criar uma lei aprovada em Assembleia Legislativa, para a criação do que chamou de PAA-AL, contudo segundo relatos

de gestores, cooperativas e demais, acabou não se concretizando na prática. Talvez o recuo do governo em implantar um PAA do próprio estado, com recursos independentes, se deu porque após o susto, o programa não foi extinto, manteve-se estável, porém com o valor abaixo.

Nessas condições foi mantido o PAA pelo governo federal, pelo menos até o momento atual, com uma falsa estabilidade, contudo com valores fixos ou congelados em baixa, limitando as ações do programa junto aos municípios e estados de atenderem um público ainda maior. O Estado de Alagoas mais recentemente fez uma parceria com governo federal, que destinou novos recursos para PAA – modalidade doação simultânea, tendo como órgão executor a sua EMATER-AL. Esse fato novo requer um aprofundamento da pesquisa dessa recente parceria. De qualquer modo, alguns Estados e até municípios, sabem do alcance social do programa e tem vontade de assumir como política própria, porém suas receitas não permitem realizar os seus desejos, ficando na dependência do governo federal que pode mudar a qualquer momento, se tornando uma política instável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA não é o fator determinante para o desenvolvimento territorial rural, mas favorece no processo a ser alcançado na medida que promove a agricultura familiar a ter acesso aos mercados institucionais, pois possibilita a inclusão produtiva, apropriação da renda fundiária, fixação no campo e busca pela autonomia refletida na melhoria de vida da sua família e ainda colabora na política de segurança alimentar. Essa ressalva feita é importante para se compreender que o somatório de ações, com políticas complementares voltadas ao rural direciona para esse propósito, por isso, as políticas territoriais foram tão importantes a exemplo dos Territórios da Cidadania.

As políticas para o desenvolvimento rural passaram a ser uma realidade diferente de décadas anteriores devido as ações intervencionistas do estado em busca de atender os grupos sociais existentes em diversos territórios rurais. Essa ação interventora possibilitou o surgimento de diversas políticas e programa voltadas para o fortalecimento das territorialidades.

A busca pela unificação ou integração dessas políticas no contexto do desenvolvimento rural foi em tese favorecida pela via governamental. A princípio com territórios rurais e, posteriormente como os territórios da cidadania o qual teve por objetivo mobilizar diversos ministérios para liberação de recursos na execução de políticas e programas para o desenvolvimento dos territórios, principalmente nas ações no rural.

Nos Territórios da Cidadania criou-se os Conselhos Territoriais – CODETER, onde a priori seria como espaço para integrar os diversos grupos sociais do território e aproximar poder público e sociedade civil na construção coletiva de propor, planejar, encaminhar e deliberar em suas plenárias, contudo tiveram dificuldades nessas tarefas. Este fato está relacionado, sobretudo a gestão social, pois faltava principalmente um quadro com capacitação desfavorecendo os CODETER como espaços democráticos e autônomos em muitos territórios dessa política, inclusive com engendramentos políticos que tiravam a construção coletiva de cena.

O PAA é um dos programas que foram bastante divulgados nos Colegiados Territoriais, o que estimulou a participação de organizações da agricultura familiar como as associações e cooperativas. Porém, com a extinção do MDA as políticas territoriais foram abandonadas e os colegiados fragmentados, o resultado foi uma desmobilização em cadeia de diversos grupos sociais e, novamente um distanciamento entre o poder público e a sociedade civil no diálogo das políticas públicas, pois foi inviabilizado esse canal de comunicação e mobilização.

O conceito de território utilizado nas políticas territoriais, a exemplo do Programa Território da Cidadania, tem uma visão governamental direcionando para uma “harmonia”, no sentido de relações menos conflituosas, contudo, na prática não existe tal harmonia, o que existe são relações as quais estabelecem acordos, diálogos consensuados no âmbito dos colegiados. Apesar de compreender que o território apresenta aspectos culturais, simbólicos ou mesmo imaterial, é necessário pontuar que nas materialidades há delimitação espacial de exercício de poder e por isso os conflitos, não podem ser negados.

A compreensão do território enquanto política deve-se levar em conta as multifuncionalidade e territorialidades existentes, o que se torna um desafio quando se analisa os aspectos da globalização com tendência de moldar as culturas. Portanto, o desenvolvimento territorial só ocorrerá se os grupos sociais existentes puderem exercer sua autonomia no que se refere a manter sua cultura e identidade, o que reforçaria as suas territorialidades.

A ação do Estado que criou políticas de intervenção a exemplo dos Territórios da Cidadania, teve a intenção de favorecer os grupos sociais no fortalecimento dos seus territórios, contudo, a política em si não necessariamente trouxe a mudança esperada. Quanto a isso, tem-se que determinados grupos sociais eram tão vulneráveis a exemplo dos quilombolas, que nem mesmo conseguiam acessar os CODETER para serem ouvidos, eles ficaram de fora de muitas ações. Este fato acaba destoando da função das políticas territoriais que deveriam reforçar as territorialidades existentes.

Nos territórios da cidadania de Alagoas havia uma desmobilização e inércia de alguns colegiados territoriais, os quais retomaram suas atividades e funções após participação do NEDET/UFS que deu novamente a dinâmica necessária, isso durou pouco pois o edital público respondido pela universidade através do seu núcleo de pesquisa territorial, concluiu-se, não possibilitando uma renovação. Após isso, houve um recuo de algumas políticas públicas desde as mudanças de caráter político a nível nacional, sendo um verdadeiro retrocesso, onde culminou, inclusive na extinção da política territorial.

Apesar da origem de políticas territoriais advindas de organismos internacionais arraigados do discurso ideológico de combate à pobreza é importante abrir um debate quanto a elas gerarem controle social ou autonomia, de qualquer modo, as ações através das políticas públicas tem colaborado na amenização da pobreza e da fome e dado condições de melhorias de vida de algumas pessoas. Apesar da origem das políticas a partir de modelos de desenvolvimento criados, não se pode negar a importância de determinadas políticas no fortalecimento de alguns grupos sociais, reforçando assim as suas territorialidades.

As políticas públicas que não levam em consideração as territorialidades existentes, estão fadadas ao fracasso na busca real pelo desenvolvimento, que pode ser interpretado como liberdade. A liberdade de querer viver a vida que quer, no lugar que está, sem precisar ser moldado por uma política impositiva. Essa liberdade voltada para a melhoria de vida desses grupos sociais e dos lugares em que vivem é alcançada pelas realizações frutos do acesso à renda que possa lhe garantir a reprodução social. Programas como Território da Cidadania tinha potencial para promover as políticas, a partir das territorialidades que existiam nos territórios, porque havia o princípio da participação democrática em suas diretrizes possibilitando transformações em algumas realidades rurais.

O PAA contribui como política que ajuda a reduzir uma das privações mais básicas e essenciais a vida, que é o direito a alimentação. Na sua modalidade compra com doação simultânea busca atender as pessoas em estado de insegurança alimentar e vulnerabilidade social. O corte de recursos sofrido pelo PAA trouxe um enfraquecimento a sua política agrícola, podendo caracterizar uma privação dos agricultores familiares a liberdade de acessar aos mercados devido as novas dificuldades enfrentadas no impedindo do escoamento da sua produção e, gerando outras privações pela falta de renda.

Existe a necessidade do agricultor familiar escoar sua produção, pois lhe garante uma renda fundiária para sua própria reprodução. O fato de acessar o mercado não o descaracteriza quanto a sua origem, porque seus possíveis ganhos vão se refletir na melhoria das condições de vida da família e não em lucros, como seria a lógica capitalista. A lógica que predomina é a da reprodução da agricultura familiar, do direito da família de viver e se reproduzir em melhores condições de vida e de consumo. Porém, devido a negação ao mercado, concorrência, falta de infraestrutura e logística acaba desfavorecendo o agricultor familiar, excluindo-o. É preciso uma intervenção do Estado em políticas agrícolas inclusivas, o PAA se propôs a isso através das suas compras institucionais ou mercados institucionais.

O Estado é visto por grupos sociais como campo de disputas, a capacidade de organização dos grupos sociais consegue reivindicar ações públicas a atender suas demandas, como a própria necessidade de garantir o acesso ao mercado por parte da agricultura familiar. O mercado é excludente, sendo necessário uma intervenção do estado para garantir uma inclusão produtiva do agricultor familiar,

No PAA algumas modalidades do programa foram criadas para possibilitar a inclusão produtiva do agricultor familiar, apesar que esse programa acabou por dar preferência mais a questão de cunho social e aos poucos foram se enfraquecendo ou extinguido as modalidades



que fortaleciam o agricultor familiar no mercado, passando basicamente a ser um programa de distribuição de alimentos.

O mercado tem suas próprias regras e se baseia na lógica capitalista de reprodução (produção – circulação – consumo), com a exploração do trabalho na produção da mercadoria (mais-valia), sua circulação (preço) e o consumo final (lucro). A agricultura familiar para acessar o mercado passa pelas mesmas regras, porém a sua lógica é diferente do capital, sua produção da mercadoria são gêneros alimentícios que permite ao autoconsumo da família, voltando para os seus produtores o fruto do trabalho familiar. Na Agricultura Familiar não há extração de mais valia, o processo de circulação é seu gargalo ficando muitas vezes submetido ao atravessador, sendo sua renda fundiária apropriada por agentes externos. Em casos que consigam acessar os mercados evitando o atravessador, ainda assim recebem uma renda por isso e não lucro, para basicamente se reproduzirem, pois enfrentam as concorrências do mercado.

O PAA se enquadra nisso, na medida que garante o acesso ao mercado por parte dos agricultores familiares, porque a produção deste é comercializada para o próprio estado através de mercado institucional, garantindo o consumo para grupos sociais mais vulneráveis. No PAA os agricultores são estimulados a aumentarem a sua produção e também diversificarem, assim melhoram a própria alimentação favorecendo a saúde, além de garantir uma renda que permitem se planejarem (garantia da comercialização) para o seu próprio consumo das necessidades e anseios que possam ter, podendo se refletir no melhoramento das condições de vida, fixando-o no campo.

A ação do PAA – na modalidade compra com doação simultânea – é importante porque os alimentos são distribuídos a redes de entidades socioassistenciais ajudando a combater a fome e a miséria, possuindo papel duplo enquanto política. Ambas as diretrizes do PAA, tanto a inclusiva produtiva do agricultor familiar quanto a ação social de combate à fome, são aspectos que colaboram com o processo de desenvolvimento rural, porém não podem funcionar de forma isoladas. Por isso, políticas governamentais que promovam a transformação da realidade vivida pelos agricultores familiares, são importantes para refletir na melhoria de vida dos agricultores familiares.

O agricultor familiar não consegue se firmar economicamente devido à dificuldade de acesso ao mercado e as condições para a sua produtividade e o crédito agrícola poderia contribuir para o desenvolvimento rural no território, entretanto só isto não garante desenvolvimento em alguns casos ocorre justamente o contrário, ficam endividados. A

produtividade em si não é garantia de acesso aos mercados, podendo até mesmo ficar nas mãos dos atravessadores, mas o PAA consegue amenizar essa situação.

O PAA é um programa que traz uma quebra de paradigma no que se refere o governo ser o comprador da produção da agricultura familiar, ou seja, lhe garantindo acesso ao mercado e garantindo o escoamento dos seus produtos sem a concorrência desleal do mesmo, portanto uma inversão de lógica, quando se considera que o Estado por vezes age a favor do capital. Esse fato é curioso o que se leva a refletir da importância do PAA na inclusão produtiva do agricultor familiar.

O PAA se diferencia de outros programas a exemplo do PRONAF e do Bolsa Família, devido não ter caráter creditício (capital financeiro) e nem assistencialista. O bolsa família é um programa de redistribuição de renda, mas sem gerar autonomia ou inclusão produtiva. O PAA poderia ser então uma alternativa viável, pois ao mesmo tempo que compra da agricultura familiar garantindo acesso ao mercado, distribui esses mesmos alimentos pela modalidade específica. O impasse ocorre pela limitação das compras institucionais, não podendo ultrapassar até R\$8.000,00 reais por agricultor familiar (associados/cooperados). Isso dificulta a sua autonomia dentro do processo produtivo e de comercialização, já que precisará escoar o excedente da produção não absorvida pelas compras institucionais a outros mercados alternativos podendo voltar a depender do atravessador.

O PAA foi um programa que progressivamente foi aumentando seus recursos na medida que se mostrava viável, favorecido pela entrada de alguns ministérios com seus recursos provenientes, além do antigo MDS, o até então existente MDA, financiava novas modalidades ao PAA, a exemplo da Compra Direta e Formação de Estoques que favoreceu o fortalecimento da agricultura familiar e sua inserção no mercado de forma mais competitiva, nesse sentido a presença das associações e/ou cooperativas foi bastante importante.

As modalidades trazidas pelo MDA, direcionava a inclusão produtiva do agricultor familiar, dando a dinâmica que o programa precisava, evitando ser apenas um programa de distribuição de alimentos, no aspecto somente social, que já era cumprido com recursos do MDS, mas também buscava inserir o agricultor familiar de vez no mercado com competitividade.

Com o fim do MDA o PAA perdeu recursos e algumas modalidades deixaram de operar, o quadro se agravou com os sucessivos cortes orçamentários que esse programa enfrentou e vem enfrentado, como resultado se tem a redução dos recursos que está diretamente associada a redução da produção adquirida e ao menor número de agricultores fornecedores beneficiados pelo programa, pois acabam procurando outras alternativas para escoar seus produtos.

A diminuição de recursos no PAA atingiu também a sua Modalidade Compra com Doação Simultânea, gerando uma reação em cadeia, pois na mesma proporção diminuiu a produção dos agricultores familiares e consequente atingiu tanto os agricultores fornecedores quanto as unidades recebedoras, estas que possuem uma capilaridade junto aos grupos mais vulneráveis, passam a receber menos alimentos para doarem ao seu público alvo, ocorrendo assim grande prejuízo social. Esse fato compromete a política de segurança alimentar e nutricional que passam receber menos alimentos na quantidade e na qualidade, portanto diminui a diversidade produtiva para o público consumidor. A consequência de tudo isso, é que a fome tem aumentando em muitos municípios, assim, entende-se que o PAA precisaria passar por uma revitalização na garantia de recursos para sua manutenção, buscando uma sensibilidade política para combater a fome, sobretudo nesse período vivido de pandemia, que acaba por agravar a realidade nefasta de miséria e suas consequência, daí programas como o PAA serem tão essenciais.

A Modalidade Compra com Doação Simultânea foi a que obteve mais destaque no PAA, devido o caráter de combate a fome, fez com que essa receba mais recursos. Apesar disso, a visão do programa enquanto política agrícola e não somente política social foi importante no processo de fortalecimento da agricultura familiar, o que foi se perdendo com o tempo, devido a diminuição dos recursos, extinção de ministérios. Atualmente o programa manteve-se devido sua relevância social, na prática uma política de distribuição de alimentos somente, apesar da importância no combate a fome e a pobreza, é necessário que a política agrícola quanto a ação social tenha a mesma relevância, pois é com o fortalecimento da agricultura familiar na capacidade de lhes garantir produtividade e competitividade que possibilitará cumprir com seu papel social de produção de alimentos com mais eficácia.

A Região Nordeste foi a que mais recebeu recurso do PAA desde o início do programa, principalmente com a execução da CONAB e se manteve mesmo nesse período de cortes orçamentários como destaque nesse quesito, consequentemente maior produção adquirida e maior número de agricultores fornecedores beneficiados, destacando-se mais uma vez a modalidade compra com doação simultânea. Apesar da crise que atingiu o programa, o mesmo ainda consegue impactar um número expressivo de consumidores beneficiários com alcance territorial e social.

Na região Nordeste, a Modalidade Compra com Doação Simultânea, foi o destaque quanto ter recebido maior volume de recursos. Apesar disso, os agricultores familiares dessa região não apresentaram maior renda média, isso ocorre devido as condições naturais adversas,

a falta de infraestrutura das organizações (associações/cooperativas), de qualquer forma o programa é importante no fortalecimento do agricultor familiar.

O PAA na sua implantação trouxe novo direcionamento a política agrícola, apoio ao agricultor familiar no escoamento dos seus produtos (comercialização). O PAA foi pensado como um instrumento de garantia de renda e sustentação de preços para o agricultor familiar, porém só isso não garante a autonomia, já que se trata de uma política de governo e não de estado, o que traz instabilidade ao agricultor familiar, não é à toa a diminuição de recursos ocorreram, bem como a eliminação ou descontinuidades de modalidades que favorecia a dinâmica do agricultor familiar no mercado, as quais poderia fortalecer a categoria social no âmbito da inclusão produtiva. Outro fator que impede uma maior autonomia junto ao agricultor familiar, refere-se a limitação do valor da compra por parte do PAA, de qualquer forma ainda conseguem disponibilizar parte da sua produção para a compra governamental na modalidade doação simultânea, que sempre foi a modalidade que mais foi destinado recursos, deixando claro o objetivo principal do PAA, quanto política de segurança alimentar. De qualquer sorte, foi justamente a modalidade compra com doação simultânea que seguiu o PAA nos momentos de crise, garantindo a permanência do programa devido a relevância social que possui.

Entre os estados da Região Nordeste, Alagoas teve relevância no PAA quanto ao recebimento de recursos do MDS/MDA para operacionalização de várias modalidades do programa: Doação, estoque, com execução da CONAB, estado e municípios, além do PAA Leite, todavia a modalidade compra com doação simultânea obteve mais sucesso. Todas essas ações possibilitaram um fortalecimento da agricultura familiar em Alagoas quanto a renda, fixação no campo e aumento da produção de alimentos gerando impacto social e territorial positivo.

A agricultura familiar de Alagoas, com forte presença no Território do Agreste Alagoano, é a principal produtora de alimentos do estado trazendo uma diversificação agrícola diferenciando da grande propriedade monocultura da cana, por isso essa categoria social deve ser fortalecida com políticas agrícolas que favoreça acesso ao crédito, assistência técnica e mercados, possibilitando cumprir essa função social e de reproduzir em seus territórios, em busca de renda e autonomia, reforçando as suas territorialidades e contribuindo com o processo de desenvolvimento rural no território.

O PAA é uma alternativa, porém é preciso um engajamento de várias políticas e ações para esse desenvolvimento e não somente um programa, de qualquer maneira este tem sua parcela de contribuição para a agricultura familiar em Alagoas, por priorizar a produção de

alimentos e integra-lo aos mercados. O desenvolvimento rural no território passa necessariamente pelo fortalecimento da agricultura familiar no estado de Alagoas.

A atuação do PAA em Alagoas é importante e possibilita uma dinâmica produtiva a agricultura familiar não vista antes do programa, colocando-os frente aos mercados institucionais, contudo com o fim do MDA, os recursos diminuíram no estado, as associações e cooperativas que acessavam o programa via CONAB (Termo de Cooperação) tiveram que se reinventar atrás de novos mercados.

O Território do Agreste de Alagoas, foi quem mais sofreu, pelo fato de possuírem o maior número de cooperativas no estado de Alagoas, a exemplo da COOPERAL em Arapiraca, no que pese ser a maior cooperativa nesse território na operacionalização de vários programas, teve maiores prejuízos, sem os recursos do MDA, houve descontinuidade de modalidades como formação de estoque. Ainda lutam para manter a modalidade compra com doação simultânea, via Conab, com recursos do Ministério da Cidadania, todavia, o próprio órgão federal vem perdendo protagonismo, praticamente essa modalidade é assumida pelos municípios e estado por termo de adesão. Nestes entes municipais e estaduais, o agricultor familiar individualmente pode acessar o programa sem precisar pertencer a alguma associação ou cooperativa, a preocupação ocorre com a possibilidade de desmobilização e enfraquecimento do associativismo e cooperativismo, diante disso as cooperativas, sobretudo, buscam novos mercados e tentam sair da dependência do governo.

A partir de 2016 com a saída dos recursos do MDA, o estado de Alagoas é impactado negativamente, entrando em crise, não havendo execução da CONAB nesse período em Alagoas, bem como não se registrou participação do estado através do chamado PAA Estadual, ficando a cargo dos municípios no chamado PAA Municipal a responsabilidade de executar o programa.

Quanto as execuções pelos municípios e estado de Alagoas ocorreu por Termo de Adesão, exclusivamente na modalidade compra com doação simultânea, com recursos do até então MDS. Atualmente, o PAA executado pelo estado de Alagoas através da Emater, com recursos advindos do Ministério da Cidadania. Anteriormente, devido a crise vivida pelo PAA, o estado de Alagoas chegou a aprovar uma Lei estadual que criava um PAA com recursos próprios, pois receava-se pelo fim do programa a nível nacional devido as mudanças políticas, porém na prática não se efetivou. No período do corte orçamentário do PAA em Alagoas, provocou poucas adesões ao programa, pois no Território do Agreste Alagoano, quanto a execução dos municípios - o chamado PAA Municipal, apenas dois municípios aderiram na modalidade compra com doação simultânea: Arapiraca e Palmeira dos Índios, os quais se

destacam na capacidade de mobilização dos agricultores fornecedores, unidades recebedoras, favorecendo o atendimento de mais de 40 mil pessoas com acesso a alimentos só no ano de 2017, no auge da crise, o que revela o alcance social do programa.

O protagonismo assumido pelos municípios através de Termo de Adesão para executar a modalidade compra com doação simultânea, foi exemplificado na atuação do PAA Municipal, em Arapiraca e Palmeira dos Índios, localizados no Agreste Alagoano, os dois municípios são polos de desenvolvimento no território, com concentração populacional o que os remete a uma realidade que demanda políticas como o PAA no envolvimento da agricultura familiar, promovendo a compra dos seus gêneros alimentícios e repassando esses alimentos as unidades recebedoras que funciona nos respectivos municípios.

Essa atuação favorece a continuidade do PAA mesmo em períodos de crise, quando houve cortes em mais da metade dos recursos implicando numa compra menor ao agricultor familiar em relação ao que se comprava antes, fazendo com que precisem achar outros mercados para escoar sua produção e mesmo com essas dificuldades resistiram na adesão ao programa por entender que é de suma importância para fortalecer a agricultura familiar e, sobretudo, garantir a produção de alimentos, porque será doado para as entidades que têm capilaridade em atender o público em condições de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, a exemplos dos CRAS, CREAS, CENTRO POP, entidades assistenciais e rede socioassistenciais, incluindo as de acolhimento, apresentando um impacto social positivo e alcance territorial dentro dos municípios, a exemplo da Associação Capiatã em Arapiraca que se pode constatar que o alimento doado chegar ao público mais necessitado.

Apesar da importância do PAA Municipal, existem problemas de logística, transporte e as vezes até acondicionamentos de alguns produtos, isso foi mais perceptível em Arapiraca, pelo fato do Centro de Abastecimento e Distribuição de Alimentos não ser sede própria e está fora dos padrões exigidos, já o município de Palmeira dos Índios conseguiu avançar nessa estrutura, possibilitando, inclusive a aquisição de uma câmara fria para acondicionar alimentos de origem animal, pois possui o selo federal que permitem comprar alimentos dessa classificação, além das hortaliças, raízes, frutas, dentre outro.

Enquanto Arapiraca ainda não pode comprar alimentos de origem animal, basicamente comprar hortaliças folhosas e raízes, além de algumas frutas, o que diferencia, pois serão adquiridos menos itens influenciando no segurança alimentar e nutricional. De qualquer forma a quantidade de produtos adquiridos por Arapiraca pelo PAA Municipal é maior que Palmeira dos Índios, pelos menos envolve um maior número de agricultores fornecedores e entidades beneficiadas no processo, ambas tem suas próprias dinâmicas e são importantes instrumentos

no exercício da política que procura combater a fome e garantir a reprodução da agricultura familiar fortalecendo a produção e comercialização local e disseminando os produtos em diversos bairros e instituições que vão fazer o alimento chegar aos que mais precisam.

Os agricultores familiares em seus relatos são unânimes em afirmar que o PAA é seu principal mercado comprador pelo menos consideram que é o que paga melhor, evitando o atravessador e apropriação da renda fundiária pelo agricultor familiar, o exemplo do povoado Amaro em Palmeira dos Índios é emblemático, pois após dez anos de adesão ao programa houve melhorias significativa na vida desses agricultores familiares, na questão da moradia, mobilidades, renda. Diante do que foi apresentado em toda a pesquisa conclui-se que apesar das falhas do programa, limitações, o PAA torna-se uma política essencial a agricultura familiar, contribuindo para o desenvolvimento Territorial Rural.

Sabe-se das dificuldades e falhas encontradas nessas políticas rurais, bem como se tem a consciência que não são programas de caráter governamental que possibilitará o desenvolvimento rural, ou apenas um programa como o PAA, mas é todo um conjunto de elementos os quais são complexos devido a multifuncionalidades do meio rural e sua heterogeneidade e territorialidades.

Portanto, isso será alcançado pela capacidade de grupos sociais, a exemplo do agricultor familiar, de se organizar no território em busca do desenvolvimento, entendendo este como um processo contínuo de ações, conexões, conflitualidades e cooperações. Essa complexidade de elementos que podem parecer contraditórios, mas que são mais convergentes na busca de algo em comum, que é o desenvolvimento rural no território.

A não defesa dessas políticas e programas de caráter social e de inclusão produtiva, destoa da realidade atual que permite o estado na sua versão neoliberal mais radical, recuar quanto propor ações de interesse social, sendo visto como gastos e não investimento. Atualmente, esta é a realidade com os exemplos do fim da política territorial e o enfraquecimento do PAA, fato que tem acarretado retrocesso e o retorno da fome e a pobreza em muitos territórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Yolanda Vieira de; OLIVEIRA, Hugo Rivas de; LEAL, José Eustáquio Canguçu. **Biodiesel no Brasil em Três Hiatos: Selo Combustível Social, Empresas e Leilões 2005 a 2012**. Málaga, Espanha: Eumed.net, Universidad de Málaga, 2010. (Publicado por eumed.net.Universidad de Málaga. Málaga. Espanha, 2012.) Disponível em: <http://www.eumed.net/libros/sonsejo.htm> Acesso em 07 de fev de 2019.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 702). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td0702.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0702.pdf). Acesso em: 18 nov 2017.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Disponível em: [FTP://ftp.sp.gov.br/\\_ftpinstitutodeterras/abramovay.doc](FTP://ftp.sp.gov.br/_ftpinstitutodeterras/abramovay.doc) Acesso em 29 de set de 2015

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. Unicamp: Campinas, 1992.

ALAGOAS. Agência Alagoas. **O PAA Estadual tem orçamento de R\$15 mi para compra de produtos da agricultura familiar**. Maceió: Agência Alagoas, 2017. Disponível em: [www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/22291-paa-estadual-tem-orcamento-de-r-15-mi-para-compra-de-produtos-da-agricultura-familiar](http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/22291-paa-estadual-tem-orcamento-de-r-15-mi-para-compra-de-produtos-da-agricultura-familiar)

ALAGOAS. Secretária de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Estudo sobre a Agricultura Familiar em Alagoas**. Maceió: SEPLAG, 2016.

ALCANTÂRA, Fernanda Viana de; COSTA, José Eloizio da; ANDRADE, Maria Regina. Uma releitura do território no contexto das políticas de desenvolvimento territorial. IN: CARVALHO, Diana Mendonça; ALCANTARA, Fernanda Viana; COSTA, José Eloízio. **Experiências e reflexões sobre o Desenvolvimento Rural e Regional: Realidades do Nordeste brasileiro**, Aracaju: EDISE, 2014.

ALVES, Adilson Francelino; GUIVANT, Júlia Silvia. O que há além do endógeno e exógeno nas pesquisas sobre o desenvolvimento rural? IN: SAQUET, Marco Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos. **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ANDRADE, Manuel Correia. **A Questão da Terra na Primeira República**. História & Perspectivas. Revista dos Cursos de História. Uberlândia, n. 10, p. 19-30, jan/jun 1994.

ANDRADE, Manuel Correia. Territorialidades, Desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. IN: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. De; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.



ARAÚJO, Tânia Bacelar. Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Disponível em: [www.iicabr.iica.org.br](http://www.iicabr.iica.org.br) acesso em: 29 de set de 2015.

BELIK, et al. Instituições, ambiente institucional e políticas agrícolas. In: Ramon, P. (Org) Et al. **Dimensões do Agronegócio: Políticas, Instituições e Perspectivas**. MDA, Brasília – DF, 2007 (NEAD Estudos).

BORNAL; Philippe; CAZELLA; Ademir; DELGADO, Nelson Giordano. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. IN: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil** Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.14)

BORNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. IN: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil** Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.14)

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. IN: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs). **Desenvolvimento Territorial: Segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Alínea, 2007.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº11346, de 15 de setembro de 2006**: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em 27 de abril de 2016.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Disponível em [www.territoriocidadania.org.br](http://www.territoriocidadania.org.br) Acesso em de 29 de set de 2015

BRASIL, **Território da Cidadania**. Disponível em: [www.territoriocidadania.org.br](http://www.territoriocidadania.org.br). Acesso em 29 de set de 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>> Acesso em: março de 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimento**. CONAB: Brasília, 2010. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 27 março de 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE**. Lei nº11.947/2009., Brasília, 2012. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11947.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11947.htm)> Acesso em 16 de junho de 2009.

BRASIL, IBGE. **Censo Agropecuário 2006** – Segunda Apuração, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**, 2009. Disponível: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos, 2009**. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

BRASIL. MDA. SDT. **Territórios da Cidadania**: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2007.

CARVALHO, Cícero Péricles. **Análise da reestruturação produtiva**: da agroindústria sucroalcooleira alagoana. 3. ed. Maceió: EDUFAL, 2009.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAZELLA, Ademir Antonio; ZIMMERMANN, Silvia A; LEITE, Sérgio Pereira. **A Gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil**: Análise das Ações e Políticas Implementadas. Costa Rica: Universidad Nacional, 2013. (Revista Perspectivas Rurales. Nueva época, Año 11. n°22, p. 71-85. ISSN: 1409-3251.)

CHAYANOV, Alexander V. **Sobre a Teoria dos sistemas econômicos não-capitalista in**:

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. **A Abordagem Territorial do Programa Leader na Europa e sua Transferência Institucional ao contexto Latino-Americano**: Uma análise crítica. Brasília: IPEA, 2016. (boletim regional, urbano e ambiental, 14- jun.2016.). Disponível: [epositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6853/1/BRU\\_n14\\_Abordagem.pdf](http://epositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6853/1/BRU_n14_Abordagem.pdf). Acesso: 16 de Abril de 2019.

CHONCHOL, Jacques. **A Crise e a Situação Alimentar na América Latina**, In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Raízes da Fome**. 3.ed. Petrópolis-RJ:Vozes/Fase, 1987.

CONAB. **Agricultura Familiar – Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**, Companhia Nacional de Abastecimento: Brasília, 2019. (Compêndio de Estudos CONAB, v.20, 2019)

CONAB. **Resultados das Ações da CONAB em 2017**: Programa de Aquisição de Alimentos, Companhia Nacional de Abastecimento: Brasília, 2018. (Compêndio de Estudos CONAB, v.13, 2018)

CONAB. **Resultados das Ações da CONAB em 2016**.: Programa de Aquisição de Alimentos., Companhia Nacional de Abastecimento: Brasília, 2017. (Compêndio de Estudos CONAB, v.9, 2017.)

CONAB. **Resultados das Ações da CONAB em 2015**. (Programa de Aquisição de Alimentos). Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB: Brasília, 2016

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos**: Ações da CONAB em 2006 – Relatório Anual, Brasília, jul. 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. IN: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. De; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território**: Globalização e Fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

DELGADO, Nelson Giordano. **Do capital financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio**. Mudanças Cíclicas em meio século (165-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. IN: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (orgs). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Edur; Mauad, 2010.

DELGADO. Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no Primeiro Governo Lula: avanços e impasses. IN: LIMA, E.N. de; DELGADO, N.G.; MOREIRA, R. J. (orgs) **Mundo Rural IV. Configurações Rural-Urbanas: Poderes e Políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X; Edur, 2007.

ECHEVERRI, Rafael. RIBEIRO, Maria Pilar. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**. Brasília: IICA, 2005.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. IN: IICA, **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. (série desenvolvimento rural sustentável), 2010. Disponível em: <[www.iicabr.iica.org.br](http://www.iicabr.iica.org.br)> Acesso em: 29 de set de 2015.

EMBRAPA, **Concentração Geográfica da Agricultura Familiar no Brasil**. Sete Lagos, Minas Gerais. Agosto, 2013.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9. Ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1984

FAO. **Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial e plano de ação da cimeira mundial de alimentação**. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm> . Acesso em: 27 de Abril de 2016.

FAPESP. **O Brasil rural não é só agrícola**. Acesso em <[revistapesquisa.fapesp/2012/08/22/o-brasil-rural-nao-e-so-agricola/](http://revistapesquisa.fapesp/2012/08/22/o-brasil-rural-nao-e-so-agricola/)> de 29 de set de 2015.

FAVARETO, Arilson. Paradigmas do desenvolvimento em questão – do agrário ao territorial. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disoniveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php> Acesso em: 17 nov. 2016

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. IN: IICA, **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. (série desenvolvimento rural sustentável), 2010. Disponível em: [www.iicabr.iica.org.br](http://www.iicabr.iica.org.br) acesso em: 29 de set de 2015

FNDE. **Lista de Produtos para a Alimentação Escolar**. Resolução CD/FNDE nº 04/2015. (site)

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: Enfoque Interdisciplinar. São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**. 1ª ed, Campinas, 1992.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **Desenvolvimento em (Des) construção**: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Tese de Doutorado em Geografia. UNESP/Presidente Prudente: São Paulo, 2006.

GOVERNO DO POVO DE PALMEIRA DOS INDIOS. Aquisição de Alimentos – Agricultores cadastrados no PAA, 2020 (Mimeo)

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A Crise Agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE. Instituto de Geografia Brasileira e Estatística. **Cidades e Estados**: Alagoas. Disponível em [www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html](http://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html) Acesso em 29 set de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH – M, ALAGOAS, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2006** –Alagoas.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 1995/96** – Alagoas.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 1985** – Alagoas.

INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: O Brasil descoberto. Projetos de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Março de 2000.

IPEA. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. (Delgado/Júnia Cristina/Jader Oliveira) Texto para Discussão: N°1145, Brasília, Dezembro de 2005.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural no Rio Grande do Sul: IN: SCHNEIDER, S. **A Diversidade da Agricultura Familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária**. 3.ed. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

LAGES, Vinícius Nobre; RAMOS, Vanda Ávila. **Além da conquista da terra: a sustentabilidade dos assentamentos em Alagoas.** Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFAL, Maceió, 1999 (Série Técnica Ibirapitanga 3).

LEITE, Sérgio Pereira. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. IN: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina. **Dimensões rurais de políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: Edur/Mauad X, 2010.

LESSA, Golbery Luiz. **Por um Programa Agrário para a Esquerda Alagoana.** IN: ALMEIDA, L. S; LIMA, J.C.da S; OLIVEIRA, J. dos S. (Orgs) Terra em Alagoas: temas e problemas. Maceió: EDUFAL, 2013.

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado de Bem-Estar:** o caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Luckacs, 2013.

LISBOA, Josefa Bispo de. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: Políticas Públicas na (dis)simulação da esperança .** (Tese de Doutorado). NPGeo, São Cristóvão, 2007.

MARX, Karl. O processo de Produção do Capital. In: MARX, Karl. **O Capital:** Crítica da Economia Política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. V.1. Livro 1. Tomo 1.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, AGB, n.19, p.95-112, jul./dez.2002.

MARTINS, José de Souza. **Os Camponeses e a Política no Brasil.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MATTEI, I. **Estudo do Impacto e da Sustentabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, nas regiões sul e nordeste do país.** S. l.: s.n,2006.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Os territórios da Cidadania.** Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) Acesso em 29 de set de 2015.

MDA/SDT. **Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília-DF-Brasil, 30 de maio de 2005. (Série Documentos Institucionais 02-2005).

MDA/SDT. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável:** Guia para planejamento. Documento de Apoio nº02, Brasília, novembro, 2005a (Série Documentos Institucionais 02-2005).

MDA/SDT. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais.** Documento Institucional nº3, Brasília, Novembro, 2005b.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania.** Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2020.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Introdução. IN: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil** Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.14)

MÉSZAROS, István. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MULLER, A. L. **A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007.128f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

NORTH. D.C. Institutions, Institutional Chance and Economic Performance. Cambridge University Press. 2ª Edição, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ORTEGA, Antonio César; MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. IN: ORTEGA, Antonio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs). **Desenvolvimento Territorial: Segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Alínea, 2007.

PAULINO, Eliane Tomiasi. Políticas territoriais e questão agrária: da teoria a intervenção. IN: SAQUET, Marco Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos. **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. Espaço rural e produção agrícola: transformações e perspectiva da agricultura brasileira. IN: MENEZES, Ana Virginia Costa de; PINTO, Josefa Eliane Santana de Siqueira (orgs). **Geografia 2001**. Aracaju: NPGeo, 2000.

PREFEITURA DE ARAPIRACA – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural – Edital de Chamada Pública nº01/2020-A

PREFEITURA DE ARAPIRACA – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural – Edital de Chamada Pública nº02/2020-B

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS. Chamada Pública nº04/2018/2019 – Convocação de agricultores familiares cadastrados no PRONAF a apreciações de propostas de fornecimento de alimentos ao PAA no município de Palmeira dos Índios – Alagoas, 2019-A

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS. Chamada Pública nº 004/2018/2019, 2019 -B

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, Rafael Moraes. **O Programa Territórios da Cidadania e as Dimensões Conceituais de Política Pública Integrada:** Uma revisão de literatura. Brasília: Revista Produção Acadêmica – UNB, dez, 2015 – Nurba – n.2 – p. 106-121.

SACK, Robert. Human territoriality.ist theoruy and histoy. Cambridge:Cambridge University Press. 1986. IN: SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções de território.** 3.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013 (Geografia em Movimento)

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS.** PAA DATA, Jan a Dez 2017. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2017/resumo\\_new/pg\\_principalphp?url=geral\\_bra&p\\_ibge=27030](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2017/resumo_new/pg_principalphp?url=geral_bra&p_ibge=27030) . Acesso em: 18/07/2020.

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS.** PAA DATA, Jan a Dez 2016. Disponível em:<[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2016/resumo\\_new/pg\\_principal.php?url=geral\\_modalidade2](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2016/resumo_new/pg_principal.php?url=geral_modalidade2). Acesso em: 18/07/2020.

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS.** PAA DATA, Jan a Dez 2015. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2015/resumo\\_new/pg\\_principal\\_php?url=geral\\_modalidade2](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2015/resumo_new/pg_principal_php?url=geral_modalidade2). Acesso em: 18/07/2020

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS:** PAA DATA, Jan a Dez 2014. Disponível em:<[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/resumo\\_new/pg\\_principal.php?url=geral\\_modalidade2](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/resumo_new/pg_principal.php?url=geral_modalidade2). Acesso em; 18/07/2020

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS:** PAA DATA, Jan a Dez 2013. Disponível em: <[https://aplicações.mds.gov.br/sagi/paa/2013/visi\\_paa\\_CONAB/pg\\_principal\\_php?url=lista\\_organizações](https://aplicações.mds.gov.br/sagi/paa/2013/visi_paa_CONAB/pg_principal_php?url=lista_organizações)>. Acesso em: 17/07/2020

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS:** PAA DATA, Jan a Dez 2012. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi\\_paa\\_CONAB\\_mda/pg\\_principal.php?url\\_quant\\_uf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi_paa_CONAB_mda/pg_principal.php?url_quant_uf) . Acesso em: 17/07/2020

SAGI, PAA DATA. **ALAGOAS:** PAA DATA, Jan a Dez 2011. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi\\_paa\\_CONAB/pg\\_principalphp?url=lista\\_organizadores](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi_paa_CONAB/pg_principalphp?url=lista_organizadores) . Acesso em: 17/07/2020.

SANTOS, Leide Maria Reis dos; COSTA, José Eloízio. O capital social nas políticas de desenvolvimento rural. In: CARVALHO, Diana Mendonça de; COSTA, José Eloízio da; MENDES, Marcelo Alves. **Aspectos do Mundo Rural e do Desenvolvimento Territorial no Nordeste.** São Cristóvão: Editora da UFS, 2019.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs). **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucite/Anpur, 1994.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs). **Técnica, espaço e tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton *et al.* **O papel ativo da Geografia:** um manifesto. XII Encontro Nacional de Geógrafos, Florianópolis, 2000.

SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves (orgs). **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo, Expressão Popular, 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. O tempo, o espaço e o território. IN: SOUZA, E; SOUZA, A. (orgs.) **Paisagem, território, região em busca da identidade**. Cascavel/PR: EDUNIOESTE, 2000.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Consciência de classe e de lugar, práxis e desenvolvimento territorial**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 3.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013 (Geografia em Movimento).

SCHNEIDER, Sérgio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. Ver. Econm Polit. [on line]. 2010, vol.30, n.3, p. 511-531. ISSN0101-3157. Disponível em: <[http://www. Scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30m3.pdf](http://www.Scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30m3.pdf)>. Acesso em 15 jun 2016.

SCHNEIDER, Sérgio. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar**. 2ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio. A economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. IN: **Evento promovido pela sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural**. Rio Branco/AC de 20 a 23/07/2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Juliana A. da. **Proinf no Território da cidadania do médio sertão de alagoas: Um caminho para o desenvolvimento territorial rural?** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão/SE, 139 p., 2018.

SILVA, José Graziano da. **O Novo Rural Brasileiro**. Revista Nova Economia. Belo Horizonte, v.7.n.1. p.43-81, 1997.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**. Coleção Agricultura e sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1982

SILVA, José Graziano da. **O que é Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, Lígia Maria Osório. A Apropriação Territorial na Primeira República. **História & Perspectivas**. Revista dos Cursos de História. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, n. 10, p. 7-18, jan/jun 1994.

SOUZA, Moacir Araújo; FONTES, Cátia dos Santos. Desenvolvimento rural no Brasil: uma história de contradições. IN: CARVALHO, Diana Mendonça; ALCANTARA, Fernanda Viana; COSTA, José Eloízio. **Experiências e reflexões sobre o Desenvolvimento Rural e Regional: Realidades do Nordeste brasileiro**, Aracaju: EDISE, 2014.



SOUZA, Marcelo José Lopez de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. IN: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Marcelo José Lopez de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. IN: **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas-SP: Editora: Alínea, 2007.

TAKAGI Maya, SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir do Programa Fome Zero. IN: ORTEGA, A.C; ALMEIDA FILHO (Org), IN: **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas-SP: Editora: Alínea, 2007.

TENÓRIO, Douglas Apratto; DANTAS, Cármen Lúcia Tavares Almeida. **Caminhos do Açúcar: engenhos e casas-grandes das Alagoas**. v. 104, Brasília: Edições Senado Federal, 2008.

TROTSKY, León. **A Revolução Russa**. São Paulo: Informação, 1989.

UNICAFES. União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. **Atualização das Cooperativas**. Arapiraca: Unicafes, 2020 (Apresentação Excel).

UNICAFES. União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. **Diagnostico das Redes de Cooperativismo Alagoano**. Arapiraca: Unicafes, 2015. (Apresentação a Slides).

VALNIER, A.; RICCI, F. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Uma análise comparativa nos estados de Rondônia e Acre**. Campo Território: revista de geografia agrária, v.8, n16.p.198-228. Ago 2013.

VARELA, Francisco. **A Questão Agrária Nacional e Assentamentos Rurais na Paraíba**. 2. ed. João Pessoa: Idéia, 2002.

VEIGA. José Eli de. **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2.ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

WWP – World Without Poverty. **As Seis Modalidades do PAA**. (Mundo sem Pobreza. Iniciativa Brasileira de Aprendizagem). Disponível em: <[www.wwp.org.br/wp\\_content/uploads/2017/02/paa\\_as\\_seis\\_modalidades\\_do\\_paa\\_pt.pdf](http://www.wwp.org.br/wp_content/uploads/2017/02/paa_as_seis_modalidades_do_paa_pt.pdf)> Acesso: 2017.

WWP – World Without Poverty. **Programa de Aquisição de Alimentos. (PAA).** (Mundo sem Pobreza. Iniciativa Brasileira de Aprendizagem). Disponível em: <[www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/paa\\_historico\\_PT.pdf](http://www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/paa_historico_PT.pdf)> Acesso em 2016.

## **APÊNDICE**

### **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - COM ENGENHEIRO AGRÔNOMO DA CONAB/AL**  
**ENTREVISTADO: ADRIANO JORGE NUNES DOS SANTOS**

**LOCAL: ENTREVISTA ON-LINE – OUTUBRO/2020**

**TEMA: AÇÃO DO PAA NA EXECUÇÃO DA CONAB E A RELAÇÃO COM AS COOPERATIVAS.**

- 1 – Qual o papel da Conab? E como se dá sua ação no Agreste de Alagoas?
- 2 – Como é definido a política de armazenamento e a definição de preço dos produtos?
- 3 – A quem se destina os produtos adquiridos pela CONAB?
- 4 – De onde vem os recursos da CONAB? E em quais programas ou políticas públicas está envolvido?
- 5 – Como ocorre a logística?
- 6 – Como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA com a execução da CONAB nos municípios e região?
- 7 – Quais as modalidades do PAA são executadas pela CONAB?
- 8 – Quantas famílias beneficiadas e a origem das mesmas?
- 9 - Para quem é distribuído a produção? E qual a capacidade de abastecimento?
- 10 – Como é estabelecido o preço dos produtos?
- 11 – Qual a importância de programas como o PAA para o fortalecimento da agricultura familiar?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO BÁLSAMO/TÉCNICO AGROPECUÁRIO – COOPERAL**

**ENTREVISTADOS: FRANCISCO FERREIRA FERRO E MAMEDE VITÓRIO**

**LOCAL: SEDE DA COOPERAL – MAIO/2016**

**TEMA: A VIABILIDADE DO PAA PARA RENDA FAMILIAR E A QUESTÃO DO ATRAVESSADOR**

- 1 - Há quantos anos você é beneficiário do PAA?
- 2 - Qual a modalidade do PAA pela qual você é beneficiado? Durante o período em que você está sendo beneficiado sempre foi via esta modalidade?
- 3 - Quais os produtos comercializados ao PAA?
- 4 - Como é realizado o pagamento dos produtos comercializados pelo PAA?
- 5 - Já chegou a ser beneficiado por mais de uma modalidade do PAA ao mesmo tempo? Quais?
- 6 - Quais as conquistas, de cunho econômico e social, obtidas por você e sua família a partir do momento que passou a ser beneficiário do PAA?
- 7 - Em sua opinião, o PAA trata-se de uma política capaz de promover verdadeiramente mudanças positivas tanto econômicas como sociais para agricultores familiares?
- 8 - Em sua opinião, o PAA é capaz de promover a fixação do homem no campo?
- 9 - Além do PAA, existem outras políticas pelas quais você foi beneficiado? Quais e o que promoveram de positivo em sua vida social e de sua família?
- 10 - Quais as limitações do PAA?
- 11 - É membro efetivo de alguma entidade organizacional da sociedade civil, associação ou cooperativa? Qual a denominação?
- 12 - Como conseguiu ter acesso ao PAA e outras políticas?
- 13 - Tem conhecimento sobre o PTC e o Território da Cidadania do Agreste? Você e a entidade da qual participa marcam presença nas plenárias territoriais do respectivo Território?
- 14 - Você tem conhecimento relacionado, por exemplo, aos ministérios e órgãos responsáveis pelo orçamento e execução das políticas públicas pelas quais foi ou ainda é beneficiado?
- 15 - Você acredita na política de desenvolvimento Territorial expressa no PTC? Por quê?
- 16 - Quais as limitações existentes no Território da Cidadania do Agreste Alagoano?
- 17 - Quais as conquistas sociais e econômicas obtidas pela população do Território do Agreste, a partir de sua homologação via PTC, enquanto Território da Cidadania que busca universalizar políticas?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - PRESIDENTE DA COOPERAL/AL**

**ENTREVISTADA:** MARIA JOSÉ ALVES

**LOCAL:** ENTREVISTA SEDE COOPERAL – ABRIL/2016

**TEMA:** A EXPERIÊNCIA DA COOPERAL NO PAA

- 1 – Fale um pouco do surgimento da COOPERAL?
- 2 – Há quanto tempo a COOPERAL trabalha com o PAA? Quais os motivos levaram a cooperativa a trabalhar com o PAA?
- 3 – Quais as modalidades do PAA são executadas pela COOPERAL?
- 4 – Quais produtos são destinados ao PAA pela COOPERAL? Em que quantidade são comercializados os respectivos produtos?
- 5 – Atualmente, com quantos cooperados a COOPERAL conta?
- 6 – Existem dificuldades na execução do PAA?
- 7 – Como a COOPERAL trabalha o PAA junto à família cooperada, de forma individual ou coletivamente?
- 8 – O PAA trouxe benefícios para os cooperados? Quais?
- 9 – Quais forma os valores liberados pelo Governo Federal à COOPERAL para execução do PAA?
- 10 – Qual a sua opinião a respeito da diminuição dos recursos liberados pelo Governo Federal a COOPERAL no ano de 2016 para execução do PAA?

## APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - PRESIDENTE DA COOPERAL/UNICAFES/UNICAFES-AL**

**ENTREVISTADA:** MARIA JOSÉ ALVES

**LOCAL:** ENTREVISTA SEDE COOPERAL SETEMBRO/2020

**TEMA:** A AÇÃO DO PAA NA EXECUÇÃO DA CONAB E A RELAÇÃO COM AS COOPERATIVAS

- 1 – Quando associados tem atualmente a COOPERAL?
- 2 – Atendem quais povoados e municípios? Quais operam com o PAA?
- 3 – Quais os principais produtos produzidos pelos seus cooperados, e quais desses são destinados ao PAA?
- 4 – Quais os principais mercados da produção e o destino da produção pelo PAA?
- 5 – Qual o volume da produção em kg ou toneladas da cooperativa atualmente?
- 6 – Quais modalidades do PAA foram trabalhadas pela cooperativa ao longo do tempo e atualmente? Qual predomina?
- 7 – Existem infraestrutura da cooperativa e como funciona a logística da distribuição dos alimentos? E a quem é destinado esses produtos?
- 8 – Como se dá a relação da COOPERAL com a CONAB no que se refere a parceria do PAA? Qual a função de ambas no processo?
- 9 – Como é definido o preço dos produtos?
- 10 – como a COOPERAL se inseriu e inserir-se no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA? Quanto tempo opera com o PAA? E como ocorre isso no momento considerando a diminuição dos recursos pelo governo federal na aquisição dos alimentos?
- 13 – Quanto a renda média por família nesse período? No período do auge e atualmente? Considera que o programa trouxe melhorias sociais para o cooperado?
- 14 – Quais as principais dificuldades enfrentadas no Programa?
- 15 – O PAA ajudou a diminuir ou extinguir a figura do atravessador?
- 16 - Se acabar o PAA como fica a condição da cooperativa e do cooperado no processo de escoamento do seu produto? Há dependência do programa ou a cooperativa tem outras formas de escoamento ou outros mercados garantidos?
- 17 – Como se dá a relação da COOPERAL com a UNICAFES? E como se dá ou deu a operação do PAA nessas instituições? Quais outras políticas a UNICAFES agrega junto as cooperativas?

## APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSESSOR DE INCLUSÃO PRODUTIVA-NEDET/UFS**

**ENTREVISTADO: MARCELO ALVES MENDES**

**LOCAL: ON-LINE – SETEMBRO/2020**

**TEMA: O PAA NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA EM ALAGOAS**

- 1 – Como ocorria a coordenação nos Territórios da Cidadania?
- 2 – Qual o papel do NEDET na coordenação dos Territórios?
- 3 – Qual o desempenho dos territórios e quais as principais pautas que foram aprovadas no processo? Em quê aspectos impactou os territórios?
- 4 – Havia representatividade nos colegiados, esse modelo favorece o desenvolvimento territorial? Quais as principais dificuldades
- 5 – Quais as principais políticas públicas se concretizaram nos territórios e de onde vieram os recursos (ministérios)?
- 6 – Como se dava a condução de políticas como o PAA nos Territórios? Trouxe transformações para o Desenvolvimento Territorial?
- 7 – O PAA teve ação influente dos Territórios? Qual a participação das associações e das cooperativas de agricultores familiares nesse processo?
- 8 – Como analisar o PAA no que se refere a uma política agrícola e de segurança alimentar? De fato, atende essas diretrizes?
- 9 – Quais os números alcançados pelo PAA dentro dos territórios? Quais as modalidades e a que se destacavam?
- 10 – Quais as principais parcerias dos Territórios? Como se dava a participação do poder público e das universidades?
- 11 – O que ocorreu com os colegiados e com os Territórios da Cidadania após a extinção do MDA? Quais as perspectivas de políticas territoriais que visem o desenvolvimento rural?
- 12 – Na sua opinião, qual a importância de políticas como o Território da Cidadania e do PAA? Justifique!

## **APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA** - COORDENADOR DO PAA -SEC. MUN. DESENV. RURAL EM ARAPIRACA/AL

**ENTREVISTADO:** VALDECI ARAÚJO

**LOCAL:** SECRETÁRIA DESENV. RURAL DE ARAPIRACA– NOVEMBRO/2020

**TEMA:** A ATUAÇÃO DO PAA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA-AL

- 1 – Quanto tempo atua a frente da coordenação do PAA em Arapiraca?
- 2 – Antes trabalhou como coordenador do PAA em Palmeira dos Índios? Conte essa experiência? Quais os números relativos ao período de 2010 a 2015?
- 3 – Como você analisa o auge do PAA para os agricultores familiares vivenciados no período que esteve a frente da coordenação do PAA em Palmeira dos Índios?
- 4 – E conte a experiência como chegou pra ser coordenador do PAA em Arapiraca? Quais os números alcançados?
- 5 – Qual a participação das cooperativas junto ao PAA?
- 6 – Como ocorreu a participação da gestão municipal quanto das reuniões do colegiado dos Territórios da Cidadania do Agreste? Quais as conquistas para o território?
- 7 – Como se dá hoje a gestão da fecularia? E o envolvimento da agricultura familiar?
- 8 – Existe PAA Estadual atuando em Arapiraca?
- 9 – Como você analisa o atual momento do PAA em declínio? De recursos e atendimentos? Nessa nova experiência vivenciada em Arapiraca em comparação ao período que esteve a frente da coordenação do programa em Palmeira dos índios?
- 10 – Qual a importância de programas como território da cidadania e política de aquisição de alimentos – PAA e equivalentes para o fortalecimento da agricultura familiar?
- 11 – Explane sobre o Centro de Distribuição de Alimentos de Arapiraca e como ocorre o funcionamento da logística do recebimento dos alimentos e distribuição na modalidade Compra com Doação Simultânea?



## **APÊNDICE G - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – AGRICULTORES FORNECEDORES NA MODALIDADE COMPRAM COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA EM ARAPIRACA**

**ENTREVISTADO:** AGRICULTORES DO SÍTIO IGAZEIRAS E CANGANDU

**LOCAL:** CENTRO DE ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS EM ARAPIRACA– NOVEMBRO/2020

**TEMA:** ENTREGA DOS PRODUTOS AO PAA E A MELHORIA DA RENDA.

1 – Nome Completo:

2 – Qual localidade pertence:

3 – Pertence a alguma associação/cooperativa:

4 – Quanto de produção em kg está entregando:

5 – Quais produtos:

6 – Quais preços:

7- Que logística usou para transporte dos produtos:

8- A quanto tempo entrega para o PAA?

9 – Quanto vende anualmente para o PAA em produção Kg e em remuneração?

10 – Quais seus principais pontos de escoamento da produção a fora o PAA? Quais desses é o de maior relevância na comercialização?

11 – Vende ou já vendeu a sua produção para atravessador? Quem paga melhor, o PAA ou atravessador?

12 – Houve aumento, diminuição ou manutenção de recursos recebidos pelo PAA? Influenciou no aumento ou diminuição de produtos entregues?

13 – Na sua opinião, qual a importância de PAA para a agricultura familiar em Arapiraca/Alagoas?

## APÊNDICE H - ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ROTEIRO DE ENTREVISTA** – REPRESENTANTES DAS UNIDADES RECEBEDORAS DOS ALIMENTOS DO PAA – COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA EM ARAPIRACA-AL

**ENTREVISTADO:** PRES. DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS E OU COMUNITÁRIAS.

**LOCAL:** CENTRAL DE ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA-AL

**TEMA:** DOAÇÃO DOS ALIMENTOS PELO PAA NO COMBATE A INSEGURANÇA ALIMENTAR

- 1 – Nome da entidade beneficiadora e quanto tempo existe no município de Palmeira dos Índios?
- 2 – Qual a principal função ou objetivo dessa entidade?
- 3 – A quantos pessoas atendem essa entidade?
- 4 – Quais as principais ações dessa entidade?
- 5 – Quais os parceiros da entidade?
- 6 – A quanto tempo participa do PAA?
- 7 – Quanto de produção (kg ou tonelada) em quantidade recebe em média do PAA para fins de redistribuição?
- 8 – Qual o público-alvo o qual é destinado os alimentos do PAA?
- 9 – Como se dá a logística de aquisição e distribuição desses alimentos junto ao público-alvo?
- 10 – Qual a análise que faz do PAA quanto ao combate da insegurança alimentar e a fome?

## APÊNDICE I - ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ROTEIRO DE ENTREVISTA** - COORDENADOR DO PAA DA SEC. MUN. AGRIC. PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

**ENTREVISTADO:** JOSÉ CÍCERO DA SILVA

**LOCAL:** SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

**TEMA:** A EXCECUÇÃO DO PAA EM PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

- 1 – A partir de quando há a parceria da prefeitura com o governo federal para execução do PAA?
- 2 – Quais povoados participam do PAA no município de Palmeira dos Índios?
- 3 – Quantos famílias produtoras são beneficiadas pelo PAA?
- 4 – Quais os principais produtos adquiridos pelo PAA no município?
- 5 – Qual os povoados que tem maior participação pelo PAA no que se refere ao número de participantes e também em maior produção?
- 6 – Quais os produtos que se destacam em cada povoado?
- 7 – Quanto cada produtor pode vender pelo PAA/ANO? Em produção e em recurso?
- 8 – Como se a logística do recebimento do produto? Como funciona a pesagem?
- 9 – Como se deu o centro de distribuição?
- 10 – Qual modalidade do PAA? Sendo CDS, para quais entidades são repassados os produtos e em que quantidade para cada uma? Como se dá a logística da distribuição?
- 11 – Qual a importância do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA para o fortalecimento da agricultura familiar do Município?

## APÊNDICE J

**QUESTIONÁRIO** – AGRICULTORES FORNECEDORES DO PAA EM PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

**ENTREVISTADO:** AGRICULTORES DO POVOADO AMARO/PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

**LOCAL:** POVOADO AMARO/PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL – DEZEMBRO/2020

**TEMA:** PERFIL SOCIOECONOMICO DOS AGRICULTORES DO POVOADO AMARO/PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

- 1.Nome completo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_
- 2.Quantos membros na família: \_\_\_\_\_ especificar: \_\_\_\_\_
- 3.Local: \_\_\_\_\_
- 4.Qual o tamanho da sua propriedade: \_\_\_\_\_
- 5.Quanto destinada a lavoura: \_\_\_\_\_
- 6.Quanto destina a pecuária: \_\_\_\_\_
- 7.A produção é consorciada: sim ( ) não ( )
- 8.Quais as principais culturas que produz: ( ) feijão ( ) milho ( ) raízes ( ) hortaliças ( )  
fruteiras ( ) outras.
- 9.Quais as principais criações possui: ( ) bovina ( ) suína ( ) ovinas ( ) equina ( ) aves  
( ) outras
- 10.Dos produtos produzidos quais o que tem maior produção:  
(especificar)\_\_\_\_\_
- 11.Dos produtos produzidos quais os que tem maior comercialização:  
\_\_\_\_\_
- 12.Para onde destina (vende) sua produção: ( ) feira ( ) supermercado ( ) atravessador ( )  
paa ( ) pnae. ( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_
- 13.Qual desses destinos de venda paga melhor e qual paga pior pelo produto:  
\_\_\_\_\_
- 14.Possui algum maquinário: \_\_\_\_\_-
- 15.Fez algum beneficiamento na produção:\_\_\_\_\_
- 16.Houve perda ou prejuízo na produção ou na venda?: ( ) sim ( ) não
- 17.Em quais produtos? \_\_\_\_\_ o que causou a  
perda?\_\_\_\_\_
- Sobre o PAA:
- 18.Participar a quanto tempo do programa? ( ) 1 a 2 anos ( ) 2 a 5 anos ( ) 5 a mais anos

19.Dos produtos e derivados da criação quais são destinados para o PAA\_\_\_\_\_

\_\_\_e qual a quantidade dessa produção em Kg é entregue em média anualmente:\_\_\_\_\_

20.Quais os respectivos preços pagos por cada produto adquirido pelo programa?

21.Quanto rende em média anualmente as vendas do produto junto ao PAA?

22.Como ocorre a logística para transporte dos produtos para venda ao paa:

( ) próprio ( ) fretado. Especificar\_\_\_\_\_

23.Todos os membros trabalham na terra: ( ) sim ( ) não.

Especificar\_\_\_\_\_

24.Quais as outras fontes de renda afora a agricultura: ( ) trabalho assessorio ( ) trabalho na cidade ( ) doméstica ( ) artesanato ( ) aposentadoria/pensão. (especificar) ( ) bolsa família/auxílio emergencial

25.Qual a renda média da família. ( ) menos de 1 SM ( ) 1 SM ( ) 2 a 4 SM ( ) 5 a 10 SM

26,Possui assistência técnica: ( ) sim ( ) não

27.Periodicidade: ( ) semanal ( ) quinzenal ( ) mensal ( ) semestral ( ) anual

28.Por quem: ( ) conta própria ( ) prefeitura ( ) emater ( ) ongs ( ) outros

29.Possui crédito agrícola. ( ) sim ( ) não

( ) pronaf ( ) cooperativas ( ) ongs ( ) outros

30.Participar de alguma entidade: ( ) associação ( ) cooperativa ( ) sindicato rural ( ) movimento social ( ) outros

31.A sua vida melhorou depois que aderiu o PAA? Em quê?

Moradia – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Saúde – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Alimentação – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Educação – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Lazer – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Poder de Compra – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Segurança física – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Futuro da família – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Especificar de forma geral: \_\_\_\_\_

32. Após aderir o PAA, considera que suas condições melhoraram ou pioraram no que se refere a produção/ comercialização e renda adquirida?

PORQUÊ? \_\_\_\_\_

33. Na sua opinião, o PAA trouxe alguma melhora para a região? \_\_\_\_\_

34. Na sua opinião, qual a importância do PAA para a Agricultura Familiar e no combate a fome no estado? \_\_\_\_\_

## ANEXO

### **ANEXO A - ATUALIZAÇÃO CADASTRAL DE COOPERATIVAS** **ATUALIZAÇÃO CADASTRAL DE COOPERATIVAS VINCULADAS**

ITEM	COOPERATIVA	Nº DE COOPERADOS	MUNICÍPIO SEDE
	Inserir o nome da cooperativa	Inserir a quantidade de cooperados	Inserir o município onde a cooperativa tem sede
1	Cooperativa dos Produtores de Laranja Lima de Santana do Mundaú (COOPLAL)	65	Santana do Mundaú - AL
2	Cooperativa dos Produtores de Economia Solidária Familiar (CAEF)	80	Inhapi - AL
3	Cooperativa dos Agricultores Familiares do Sertão de Alagoas(CAFISA)	160	Pão de Açúcar -AL
4	Cooperativa (CAPIAL)	38	Arapiraca - AL
5	Cooperativa dos Agricultores Qualificados (COOPAQ)	150	Matriz do Camaragibe - AL
6	Cooperativa dos Beneficiadores de Arroz do Povoado Ipiranga (COOBAPI)	32	Igreja Nova - Pov. Ipiranga - AL
7	Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca LTDA (COOPERAL)	500	Arapiraca - AL
8	COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE JOAQUIM GOMES E	106	São José da Tapera - AL
9	COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES E DOS EMPREENDIMENTOS	142	Piaçabucu - AL
10	COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE JOAQUIM GOMES E	60	Joaquim Gomes - AL
11	COOPERATIVA DE COLONIZAÇÃO AGROPECUÁRIA E INDUSTRIAL	1.100	Cururipe - AL
12	COOPERATIVA DE PRODUÇÃO LEITEIRA DE ALAGOAS LTDA (CPLA)	4.000	Maceió - AL
13	COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE PALMEIRA DOS INDIOS	1.642	PALMEIRAS DOS ÍNDIOS
14	COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DA REGIÃO NORTE DE ALAGOAS	80	PORTO CALVO
15	COOPERATIVA DE CRÉDITO RURAL DO SERTÃO ALAGOANO ASCOOP-COCREAL	4.200	Pão de Açúcar -AL
16	COOPERATIVA DE COLONIZAÇÃO AGROPECUÁRIA MARITUBA LTDA.	90	Penedo - AL
17	Cooperativa de Pequenos Produtores Agrícolas dos Bancos Comunitários de	312	Delmiro Gouveia – AL
18			
19			
20			
21			


RESPONSÁVEL	CNPJ	TELEFONE
inserir o nome do responsável / diretor da respectiva cooperativa	inserir o número do CNPJ da cooperativa	inserir telefone(s) de contato(s)
Manoel Ferreira da Silva	05.834.849/0001-84	(82)981356624
Cicero Palmeiras dos Santos	05.496.629/0001-98	(82) 981220544
Luciene Gadi da Costa	05.433.506/0001 - 08	(82) 9994 - 30091
Francisco de Souza Irmão	12.160.537/0001- 06	(82)3522-1533 / 9990-05873
Romullo Renan Dantas	14.793.555/0001 - 42	(82)99136 - 5721
Antônio Firmino	07.716.270/0001 - 42	(82)98126 - 2725
Maria José Alves	35.732.692/0001-47	(82) 99962-0095
Verônica Santos Gomes	22.029.957/0001-01	(82)9370 - 6218
Antonino Carvalho	07.824.798/0001-35	(82) 996521852
Alda Inácio	23.005.968/0001-06	(82) 999224378
Klécio José dos Santos	12.229.753/0001-52	(82)991264551
ALDEMAR MONTEIRO	04.811.676/0001-16	(82) 3336-9300
Luciano Monteiro	12.497.210/0001-16	(82) 99996568
Vera	03.533.492/0001-79	(82) 999820364
QUITÉRIA GONÇALVES	07.564.184/0001-61	(82) 36241471
João	11.909.820/0001-17	(82) 9129-9090
Mardônio Alves da Graça	02.523.112/0001-52	(82) 981509927



E-MAIL	PRINCIPAL PRODUTO / PRODUÇÃO	PRODUTIVIDADE / MÊS
inserir e-mail	inserir, dentre os produtos desenvolvidos ou comercializados pela cooperativa, aquele(s) que mais se destacam.	Inserir qual a capacidade produtiva da cooperativa
<a href="mailto:cooplalaranjalima@gmail.com">cooplalaranjalima@gmail.com</a>	Laranja Lima,banana da Terra ,Suco de Laranja Lima.	100 mil kg/mês
<a href="mailto:caef.inhapi@outlook.com">caef.inhapi@outlook.com</a>	Leite, hortaliças, fruta, frango caipira, artesanato, aborbora,.	5 toneladas/ mês
<a href="mailto:cafisa2012@hotmail.com">cafisa2012@hotmail.com</a>	leite, ovos, mel, bolos.	100mil/mês
<a href="mailto:Fsnandofs@gmail.com">Fsnandofs@gmail.com</a>	Macaxeira, abacaxi, aborbora, batata.	10 mil kg/ mês
<a href="mailto:coopaqoficial@hotmail.com">coopaqoficial@hotmail.com</a>	Coco, Banana Prata e cumprida, macaxeira, abacaxi.	400 toneladas
<a href="mailto:coobapi2005@gmail.com">coobapi2005@gmail.com</a>	Arroz branco tipo II	17 mil kg/ mês
<a href="mailto:cooperal.alagoas@yahoo.com.br">cooperal.alagoas@yahoo.com.br</a>	Abacaxi, abóbora, alface, acerola, alho, banana, batata	100 mil/mês
<a href="mailto:coopcaf2018@gmail.com">coopcaf2018@gmail.com</a>	Ovos caipira, Frango caipira, Hortaliças.	101 mil/mês
<a href="mailto:coopaibaadm@gmail.com">coopaibaadm@gmail.com</a>	Coco, coco ralado, óleo de coco, leite de coco, óleo diesel	800 toneladas
<a href="mailto:aldaig@hotmail.com">aldaig@hotmail.com</a>	Macaxeira in natura, banana prata, laranja, melancia,	100 mil/ mês
<a href="mailto:contato@cooperativapindorama.com.br">contato@cooperativapindorama.com.br</a>	Suco concentrado, suco em pó,molhos, leite de coco, balas	indeterminada
<a href="mailto:cplaleite@gmail.com">cplaleite@gmail.com</a>	leite, queijo, manteiga, iogurte	440 mil/mês
<a href="mailto:Lucianmonteiro@yahoo.com.br">Lucianmonteiro@yahoo.com.br</a>	Hortaliças, frutas,leite, mel,cereais,ovinos,	200 toneladas
<a href="mailto:tertuagro@ig.com.br">tertuagro@ig.com.br</a>	Pimenta do reino, Coco, Banana, Macaxeira, Peixe	100 mil/ mês
<a href="mailto:cocreal@sistemaascoob.com.br">cocreal@sistemaascoob.com.br</a>	Crédito	Indeterminada
<a href="mailto:coomarituba@hotmail.com">coomarituba@hotmail.com</a>	Leite, Cajá, Cana	700 toneladas
<a href="mailto:coppabacs@hotmail.com">coppabacs@hotmail.com</a>	Sementes Criolas	500 toneladas

MERCADOS ATENDIDOS ATUALMENTE	DIFICULDADE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA
Inserir onde os produtos são comercializados (feiras locais, supermercados, etc)	inserir a descrição assistência técnica prioritária para melhorar a produtividade das cooperativas
PAA	Assistência técnica para produtores de laranja.
Mercado estadual, intraestaduais.	Assistência de campo
Mercado Municipal, PNAE, Feira Livre.	Assistência técnica para produtores de leite de cabra; Médico veterinário;
PAA	Assistência de campo
Mercado Privado	Agrônomo especialista em certificação.
Mercado Municipal, PNAE	Assistência de campo
PAA e PNAE	Técnicos agrícola e Agrônomos
PAA e PNAE	Assistência técnica de campo.
Mercado Privado	Assistência técnica voltada para cultura do coco e do solo.
PAA e PNAE	Engenheiro agrônomo e agrícola.
Mercado privado, PAA, PNAE	Engenheiro agrônomo e agrícola, assistência técnica de campo.
Programa do leite	Veterinário e assistência voltada para a produção de leite.
Mercado privado, PAA, PNAE	Engenheiro agrônomo e agrícola, assistência técnica de campo.
PAA . PNAE , Industrias, Feiras.	Engenheiro agrônomo e agrícola, assistência técnica de campo.
Mercado Privado	Assistência Financeira.
Mercado Privado	Engenheiro agrônomo e agrícola, assistência técnica de campo.
Programa de Sementes, PAA, PNAE	Engenheiro agrônomo e agrícola, assistência técnica de campo.

## **ANEXO B – UNIDADES RECEBEDORAS DO PAA MODALIDADE DOAÇÃO SIMULTÂNEA EM ARAPIRACA**

 <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA</b> <b>SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL</b>		<b>ENTIDADES QUE ENTREGARAM CADASTROS</b> <b>PAA – 2020 )</b>		
Nº	ENTIDADES	CNPJ	RESPONSÁVEL-TELEFONE	Público Inform.
01	ABRIGO INSTITUCIONAL SIMONE EMÍDIO	14.808.481/0001-70	Carl Barbosa Ramos – 99121-3277	20
02	ABRIGO MARIA DAS NEVES	14.808.481/0001-70	Thiago Pereira – 99811-7006	19
03	ASS. COM. DE M. DO CONJ. RESIDENCIAL ARAPIRACA-BONSUCESSO	11.447.131/0001-36	Erac Cândido dos Santos – 99693-6604	437
04	ASSOC. COM. DOS MORADORES DO B. ARNON DE MELO	09.186.587/0001-40	Maria Alves da Silva – 99947-8021	460
05	ASSOC. COMUNITÁRIA DOS MORADORES DO CONJ. FREI DAMIÃO	10.726.661/0001-52	Celiane M. da Conceição – 99921-4115	624
06	ASSOC. DE ASSISTÊNCIA S. VICENTE DE PAULO - Casa dos Velhinhos	12.173.753/0001-88	Yeda Ma. Magalhães – 99646-2524	41
07	ASSOC. DE DESENV. DA COM. REMAN. DE QUILOMBO PAU D'ARCO	08.775.976/0001-48	Elizabete Ma. Da Conceição – 99610-1724	586
08	ASSOC. DE DESENV. HUMANO E COM. DO BAIRRO CARIATÁ	10.726.684/0001-87	Ma. Cicera P. A. Nunes – 99631-2020	870
09	ASSOC. DE DESENV. RURAL PAU FERRO DOS LARANJEIRAS	00.387.734/0001-75	Ana Maria do Nascimento – 99655-8566	292
10	ASSOC. DE MULHERES DO CONJUNTO BRISA DO LAGO	19.452.303/0001-73	Cleonice Bezerra da Silva – 99844-4071	340
11	ASSOC. DESENV. DE REMANESCENTE DE QUILOMBO CARRASCO	10.319.579/0001-03	Genilda M. Queiroz Silva – 98193-6470	289
12	ASSOC. DOS APOSENT. PENSIONISTAS E IDOSOS DE ARAPIRACA	24.177.917/0001-24	Ma. de Lourdes C. Oliveira – 99936-2681	330
13	ASSOC. FEDERATIVA DE CAPOEIRA DE ALAGOAS	07.061.543/0001-68	Lisara da Silva Lopes – 99968-1560	638
14	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE PRIMAVERA - FASP	08.913.619/0001-51	Lucivania F. S. Machado – 99977-0108	148
15	ASSOCIAÇÃO CIVIL LAR SEMEAR	14.789.411/0001-12	Eliane Lúcia E. Soares – 99832-6670	25
16	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO B. OLHO D. CAZUINHOS	09.164.480/0001-09	Maria G. da Silva Pereira – 99617-3982	670
17	ASSOCIAÇÃO COM. DAS MULHERES DO AGRESTE	31.031.261/0001-00	Denise Maria da Silva Lima – 99940-9431	308
18	ASSOCIAÇÃO COM. DE MORADORES DO POVOADO CORREDOR	21.757.945/0001-22	Claudian Ramiro da Silva – 98168-8715	476
19	ASSOCIAÇÃO COM. DE VILA SÃO JOSÉ	09.329.731/0001-50	João Paulo V. da Silva – 99688-8007	128
20	ASSOCIAÇÃO COM. DO CONJ. RESIDENCIAL BRISA DO LAGO	27.854.275/0001-49	Fernando Cesar A. Silva – 99912-9126	779
21	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DA VILA CANAÃ	09.329.400/0001-10	Edmilson Manoel da Silva – 99971-3559	389
22	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO B. MANOEL TELES	08.601.532/0001-96	Alexandra M. F. De Holanda – 99810-9057	867
23	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO BAIRRO CAVACO	09.329.889/0001-20	Tania Lúcia D. Duarte – 99686-1336	520
24	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO LOT. VALE DA PERUCABA	29.005.698/0001-10	José Cícero de Farias – 99944-0697	1.230
25	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO POV. BAIXA DO CAPIM	09.330.010/0001-60	Erasto Erasmo de Oliveira – 98132-5338	565
26	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO SÍTIO ITAPICURU	25.263.921/0001-78	Valmir José da Silva – 99691-3040	406
27	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO SÍTIO MULUNGU	31.969.252/0001-57	Cícero Costa Dantas – 99609-0025	162
28	ASSOCIAÇÃO COM. DOS MORADORES DO SÍTIO MUNDO NOVO	14.945.258/0001-75	José Renato de Souza – 98202-4686	225
29	ASSOCIAÇÃO DE APOIO AOS PORTADORES DE CÂNCER - AAPC	07.451.773/0001-33	Ana Paula F. Barbosa – 99964-5851	526
30	ASSOCIAÇÃO DE DESENV. COM. BAIRRO ZELIA BARBOSA ROCHA	08.854.911/0001-27	Cícero Bigalu da Silva – 99616-2013	398
31	ASSOCIAÇÃO DE DESENV. COM. CONJUNTO N. SRA. APARECIDA	21.758.013/0001-02	Margarete B. dos Santos – 99630-2452	320
32	ASSOCIAÇÃO COM. DO BAIRRO SANTA EDWIGES	08.323.658/0001-46	Claudio Rodrigues da Silva – 99989-8907	1.300
33	ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS E MORADORES DO B. BAIXÃO	12.482.480/0001-17	José Severino Gid – 99980-1108	1.006
34	ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO SÍTIO OLHO D'ÁGUA DE CIMA	32.994.619/0001-55	Vera Lúcia Veríssimo – 99603-5036	217
35	ASSOCIAÇÃO MÃE RAINHA	04.055.188/0001-26	Maria Veronica A. Oliveira – 99943-2505	15
36	ASSOCIAÇÃO PESTALOZZI DE ARAPIRACA	01.492.009/0001-20	Suzemilda S. da S. Santiago – 98836-0309	664
37	ASSOCIAÇÃO PSQUIÁTRICA TEODORA ALBUQUERQUE	01.606.515/0001-00	Nireide Nasc. G. Albuquerque – 99152-9722	120
38	ASSOCIAÇÃO RURAL DO ST. GENÍPAPO	12.842.753/0001-23	Wagner de S. Silva – 99823-8189	142
39	ASSOCIAÇÃO SAGRADA FAMÍLIA	13.304.301/0001-50	Cleide Cardoso da Silva – 99931-2397	40
40	CASA DE CARIDADE ILÉ AXÉ DARÁ XANGÔ OYÁ	07.242.933/0001-34	Alex Gomes da Silva – 99961-7383	470
41	CENTRO ESPÍRITA ANDRÉ LUIZ	08.440.034/0001-09	Vaniza Freire Pereira – 99911-2817	309
42	CENTRO POP DE ARAPIRACA – SHIRLEY CANUTO ALVES	14.808.481/0001-70	Maria Tereza F. C. Orandi – 99840-0969	30
43	COMPLEXO MULTIDISCIPLINAR TARGIZO FREIRE	08.973.565/0001-67	Carlos Alberto S. Freire – 99341-5488	1.380
44	COMUNIDADE CASA DONA PAULA	13.807.857/0001-60	Ruthelide Melo de Lira – 99952-0005	65
45	COMUNIDADE TERAPÊUTICA NOVA VIDA	13.696.685/0001-49	José Adilson da Silva – 99844-1847	60
46	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COM. DE ARAPIRACA - FACOMAR	12.841.532/0001-30	Thiago A. de Souza – 98166-4690	500
47	FUND. DE ASSIST. AS MENINAS E MENINOS DE ARAPIRACA-FAMMA	09.329.384/0001-65	Rosana Cleide Q. Ferreira – 99961-4172	113
48	INSTITUTO MARTA LOPES	05.426.827/0001-85	Vanize Cristiane S. Bezerra – 99939-8712	506
49	INSTITUTO OBJETIVA ALAGOAS	20.485.436/000125	Guilherme Severino S. Silva – 99941-3071	597
<b>TOTAL</b>				<b>20.782</b>

  
Célia Henrique Lúcio  
Coordenador de Desenvolvimento Rural  
Tribuna do Trabalho

  
Valdeci Araujo da Silva  
Coordenador PAA/DS

