

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ADRIANA JARDIM CASTRO ROCHA DOS REIS**

**AGRICULTURA FAMILIAR, SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:** análise da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade Itapari/Panaquatira do município de São José de Ribamar/MA no período de 2011 a 2015.

São Luís  
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ADRIANA JARDIM CASTRO ROCHA DOS REIS**

**AGRICULTURA FAMILIAR, SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:** análise da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade Itapari/Panaquatira do município de São José de Ribamar/MA no período de 2011 a 2015.

*Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.*

**Orientador: Prof. Dr. Marcelo Domingos Sampaio Carneiro**

São Luís  
2017

**ADRIANA JARDIM CASTRO ROCHA DOS REIS**

**AGRICULTURA FAMILIAR, SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS**

**PÚBLICAS:** análise da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade Itapari/Panaquatira do município de São José de Ribamar/MA no período de 2011 a 2015.

*Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.*

**Orientador: Prof. Dr. Marcelo Domingos Sampaio Carneiro**

Aprovada em \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcelo Domingos Sampaio Carneiro  
Universidade Federal do Maranhão  
(Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marly de Jesus Sá Dias  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvane Magali Vale Nascimento  
Universidade Federal do Maranhão

## **AGRADECIMENTOS**

Aos agricultores familiares e gestores do PAA pela disponibilidade em ceder informações sobre o programa e operacionalização do mesmo, assim como o atendimento com simpatia e presteza durante a pesquisa de campo.

Ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas pelo apoio à minha participação no mestrado e especialmente aos servidores Izabel e Edson pelo auxílio constante.

Ao Professor Doutor Marcelo Domingos Sampaio Carneiro, pela atenção dispensada à mim na intenção de proporcionar uma melhor orientação no desenvolvimento deste trabalho.

Às Professoras Doutoras Marly de Jesus Sá Dias e Silvane Magali Vale Nascimento pelo aporte na elaboração deste trabalho.

A Arnaldo De Souza Menezes Filho pelo companheirismo, dedicação e apoio.

## RESUMO

Essa dissertação analisa a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade Itapari/Panaquatira do município de São José de Ribamar/MA e sua influência na agricultura familiar e segurança alimentar na região. A discussão proposta se dedicou à compreensão das percepções sobre o programa e as possíveis melhorias na qualidade de vida e na produção agrícola advindas da implantação do PAA na referida comunidade pelo poder público municipal e, com isto, observar se o propósito de uma das ações governamentais de caráter recente em meio às políticas nacionais de desenvolvimento social tem cumprido com o seu propósito. Partiu da hipótese principal de que o PAA constitui uma ação pública que expressa a modificação de dimensões sociais, no município de São José de Ribamar. Apoiou-se então em hipóteses secundárias sustentadoras de que a realidade da agricultura familiar e da segurança alimentar no Brasil, no Maranhão e no município de São José de Ribamar passa por um processo de enfraquecimento em razão do fortalecimento do agronegócio; que no município de São José de Ribamar, no polo de Itapari/Panaquatira, a implantação do PAA constitui-se como viabilidade política de amenização desse enfraquecimento e reestruturação dos modos de produção familiar da agricultura, de modo que gere impactos na realidade social dos agricultores e beneficiários envolvidos. O objetivo principal foi analisar a percepção dos agricultores familiares do polo de Itapari/Panaquatira inseridos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no período de 2011 a 2015. A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa e contemplou duas frentes de abordagem metodológica para a obtenção e confrontamento de dados: uma fundamentada em base bibliográfica através do levantamento de dados governamentais e referenciais teóricos que tiveram o PAA e seus impactos socioeconômicos como objeto de estudo; e outra de caráter mais específico e dedicada à obtenção de informações *in loco*, em que entrevistas semiestruturadas foram aplicadas junto aos agricultores familiares de Itapari/Panaquatira cadastrados como fornecedores do PAA. O confronto de informações obtidas em campo junto às discussões apresentadas por outros estudos revelam que o PAA trouxe transformações produtivas e estruturais do polo Itapari/Panaquatira e que podem ser traduzidas como positivas e concernentes ao propósito destacado pela política pública como ferramenta de desenvolvimento e enfrentamento da desigualdade social. No entanto, impasses e descontinuidades instituídas por gestores governamentais a nível local têm comprometido a obtenção de um melhor desempenho, como destacado pelo testemunho dos agricultores da comunidade estudada em São José de Ribamar e como evidenciado em ensaios críticos que têm observado o uso do PAA em diversas experiências nacionais de modo desvirtuado à sua atribuição original.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Programa de Aquisição de Alimentos. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the implementation of the Food Acquisition Program (PAA) in the Itapari/Panaquatira community of the municipality of São José de Ribamar/MA and its influence on family agriculture and food security in the region. The proposed discussion focused on understanding the perceptions about the program and the possible improvements in the quality of life and agricultural production from the implementation of the PAA in the said community by the municipal public power and, with this, to observe if the purpose of one of the governmental actions Of recent character in the midst of national social development policies has fulfilled its purpose. It was based on the main hypothesis that the PAA constitutes a public action that expresses the modification of social dimensions, in the municipality of São José de Ribamar. It is based on secondary assumptions that the reality of family agriculture and food security in Brazil, in Maranhão and in the municipality of São José de Ribamar is undergoing a process of weakening due to the strengthening of agribusiness; That in the municipality of São José de Ribamar, at the Itapari/Panaquatira poles, the implementation of the PAA constitutes a political feasibility of mitigating this weakening and restructuring of the family production modes of agriculture, so as to generate impacts on the social reality of the farmers The main objective was to analyze the perception of the family farmers of the Itapari/Panaquatira poles inserted in the Food Acquisition Program (PAA), from 2011 to 2015. The research followed a qualitative approach and contemplated two fronts of approach Methodological approach to obtaining and confronting data: one based on a bibliographical basis through the collection of governmental data and theoretical references that had the PAA and its socioeconomic impacts as object of study; And one of a more specific and dedicated to obtaining information in loco, in which semi-structured interviews were applied to the family farmers of Itapari/Panaquatira registered as suppliers of the PAA. The comparison of information obtained in the field together with the discussions presented by other studies reveals that the PAA brought productive and structural transformations of the Itapari/Panaquatira pole and that can be translated as positive and concerning the purpose highlighted by public policy as a tool for development and coping with social inequality. However, impasses and discontinuities instituted by local government managers have compromised the achievement of better performance, as highlighted by the farmers' testimony of the community studied in São José de Ribamar and as evidenced in critical trials that have observed the use of the PAA in National experiences in a way that is distorted to its original attribution.

**Keywords:** Family agriculture. Food Acquisition Program. Public policy.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES (figuras, quadros, gráficos)**

GRÁFICO 1 - Evolução de doação simultânea – execução municipal para municípios maranhenses em R\$, PAA 2012-2015.....	65
GRÁFICO 2 – Valor adicionado bruto por atividade econômica no PIB em reais, São José de Ribamar, 2000-2012.....	79
GRÁFICO 3 – Participação percentual das atividades econômicas no PIB, São José de Ribamar, 2000-2012.....	80
GRÁFICO 4 – Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por gênero, 2015.....	85
GRÁFICO 5 – Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por categoria, 2015.....	87
GRÁFICO 6 – Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por grupo PRONAF, 2015.....	88

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Resumo de execução municipal do PAA, Maranhão, 2011-2015.....	66
TABELA 2 – Resumo de execução global do PAA, Maranhão, 2011 - 2015.....	66
TABELA 3 – Resumo de execução, PAA Municipal, Maranhão, 2015.....	69
TABELA 4 – Composição de agricultores participantes por Grupo PRONAF, PAA Municipal, Maranhão, 2015.....	70
TABELA 5 – Produtos por grupo, PAA Municipal, Maranhão, 2015.....	71
TABELA 6 – Alimentos orgânicos, PAA Municipal, Maranhão, 2015.....	72
TABELA 7 – PAA São José de Ribamar 2011-2015.....	81



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PRONAF - O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 ABORDAGEM CONCEITUAL, SOCIAL E ECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO MARANHÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Campesinato ou agricultura familiar no Brasil: investigando conceitos e realidades.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 O domínio do capitalismo agrário: o enfraquecimento da agricultura familiar pelo agronegócio e a geração de questões sociais.....</b>	<b>27</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Desenvolvimento de políticas agrícolas no Brasil: breve histórico.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 Políticas públicas para a agricultura familiar: a importância da segurança alimentar.....</b>	<b>46</b>
<b>4 O PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA).....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 Programa Fome Zero: a gênese da proposta do PAA.....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 O PAA no Brasil.....</b>	<b>55</b>
<b>4.3 PAA no Maranhão.....</b>	<b>62</b>
<b>5 O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E A COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR – POLO AGRÍCOLA DO ITAPARI/PANAQUATIRA...74</b>	<b>74</b>
<b>5.1 Caracterização territorial do município de São José de Ribamar.....</b>	<b>74</b>
5.1.1 Aspectos históricos, geográficos e fundiários.....	74
<b>5.2 O processo de implantação do PAA – Compra Direta Local em São José de Ribamar.....</b>	<b>76</b>
5.2.1 O surgimento o PAA no Município de São José de Ribamar.....	76
5.2.2 A gestão pública municipal na implantação do PAA – Compra Direta Local.....	77
5.2.3 As entidades beneficentes consumidoras.....	80
5.2.4 Os agricultores familiares participantes.....	84
<b>5.3 O desenvolvimento do PAA no polo de Itapari/Panaquatira em São José de Ribamar, no período de 2011 a 2015.....</b>	<b>91</b>
5.3.1 Adesão e dados do PAA.....	91
5.3.2 Percepção dos beneficiários.....	94
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>

<b>APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>116</b>
--	------------

## 1 INTRODUÇÃO

O debate público acerca da necessidade de se superar os obstáculos da fome e da desnutrição e promover a segurança alimentar no Brasil, com vias à concretização da dignidade humana e do direito social à alimentação, é urgente, não só pela urgência de superação que a realidade da fome por si só já comporta, mas também pela sua permanência constante no rol das questões sociais brasileiras oriundas do sistema excludente de produção capitalista, na forma do modelo de desenvolvimento agrícola que aqui se estabeleceu e perpetuou-se nas últimas décadas.

Este modelo, que tem como pressupostos a monocultura, a tecnificação da produção, a agroexportação e a industrialização dos alimentos, com o objetivo de reduzir custos operacionais, aumentar a produtividade e a “qualidade” dos produtos, afeta fortemente os agricultores familiares, que enfrentam dificuldades para competir com o modelo de agricultura moderna e manter as formas tradicionais de comercialização de alimentos, que se conectavam com o mercado consumidor através de circuitos curtos, ocasionando um processo de enfraquecimento e desvalorização da agricultura familiar.

De fato, o desenvolvimento do modo de produção capitalista e das técnicas de produção oriundas do fordismo do último século, intensificaram a modernização da agricultura, tornando o mercado de produtos agrícolas fortemente dominado pelas agroindústrias, com o estabelecimento de padrões de qualidade sanitária que privilegiam os produtos padronizados e dificultam a venda de produtos com características diferenciadas e ancoradas em tradições alimentares locais ou regionais. Nesse sentido, os alimentos oriundos da agricultura familiar local vêm sendo desvalorizados e substituídos pelos alimentos industrializados ou mesmo importados de outras regiões, visto que os agricultores familiares não conseguem desenvolver uma produção em grande escala, possuem baixa utilização de maquinários e insumos modernos, e não possuem terras em grande quantidade, o que configura uma difícil concorrência à “moderna” produção agrícola.

Este cenário, além do seu advento proveniente da “modernização” da agricultura, está calcado no modelo de desenvolvimento fomentado e implementado pelos governos brasileiros desde a década de 40 do séc. XX, que deu prioridade

para a urbanização em detrimento das comunidades rurais tradicionais (ABRAMOVAY, 1999), dificultando a manutenção das formas tradicionais de subsistência, desestimulando que aquelas famílias que dependem fundamentalmente da subsistência no meio rural continuem a se manter no rural e nas suas territorialidades (que vão desde as simbólicas às econômicas), ocasionando dentre outros fenômenos característicos, o êxodo rural.

Sobre isto nos fala Silva:

Com o advento da revolução industrial a partir do século XVIII e a emergência da nova sociedade urbana industrial, o mundo rural perde a centralidade nos aspectos econômico, social e simbólico, sendo associado, de um modo geral, ao arcaico, ao atraso, enquanto as áreas urbanas passam a ser percebidas como o lugar do progresso, da modernidade. A partir de então, a produção de alimentos destina-se, de forma crescente, ao abastecimento dos mercados urbanos em expansão. À função de produzir alimentos, tradicionalmente exercida pelo rural, acrescenta-se agora o papel de fornecer mão-de-obra para a ascendente economia urbano-industrial (SILVA, 2006, p.50).

Somado a esse contexto, a ausência de políticas de crédito adequadas para os agricultores familiares, de investimentos em infraestrutura para sua forma de produção tradicional (a agricultura familiar), de formação e qualificação (educação), de estímulo e abertura de mercados locais e regionais para comercialização, entre outras omissões, contribuíram para que as famílias de agricultores familiares não pudessem competir em igualdade de possibilidades e oportunidades com as grandes propriedades rurais do agronegócio. O mundo rural, carente da atenção econômico-social que o desenvolvimento urbano concentrou nas últimas décadas do século XX, é ainda o espaço em que se registra a maior insegurança alimentar e nutricional do país. Constata-se que a distribuição das famílias vulneráveis à fome no Brasil está mais presente nas áreas rurais do que nas áreas metropolitanas.

As estratégias tradicionais de reprodução dos agricultores familiares no Brasil ocorrem através da articulação entre o cultivo agrícola, a criação de pequenos animais e a utilização de algum tipo de extrativismo vegetal para fins de comercialização local ou autossubsistência. Essa atividade é caracterizada desde o final do século passado sob o termo agricultura familiar. Este termo foi introduzido

nas discussões sobre políticas públicas a partir dos anos 90 no Brasil, sobretudo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF - em 1996, caracterizando-o como relativamente recente na arena de discussão política brasileira.

Muitos autores, ao conceituarem a agricultura familiar, recorrem à discussão do campesinato para discorrer acerca de sua origem. Wanderley (1996) explica que a agricultura camponesa tradicional é uma das formas sociais de agricultura familiar, entretanto, ressalta que ambas possuem particularidades a respeito dos objetivos econômicos, da sociabilidade e da forma de inserção na sociedade global. Henri Mendras (1976, apud WANDERLEY, 1996) identificou cinco características das sociedades camponesas:

Uma relativa autonomia face à sociedade global, a importância estrutural dos grupos domésticos, um sistema econômico de autarquia relativa, uma sociedade de inter-conhecimentos e a função decisiva dos mediadores entre a sociedade local e a sociedade global (WANDERLEY, 1996, p. 3).

Logo, a agricultura camponesa não é só um jeito de produzir no campo, mas sim um estilo de vida, uma forma diferenciada de vida comunitária. Embora nesta agricultura a produção seja realizada em pequenas áreas de terras, ela é diversificada, onde o trabalho é quase sempre familiar. Os laços de família são fortes componentes do modo de existir e da cultura camponesa. Produzir para o autoconsumo, para a subsistência familiar, tem um papel importante na agricultura camponesa.

Diante da percepção dessa importância e da desvalorização progressiva dessa realidade, causada pela “modernização” agrícola e pela urbanização em detrimento da zona rural, os últimos governos federais brasileiros voltaram-se a procurar soluções para amenizar a realidade de desvalorização da agricultura familiar, entendendo que a efetividade de investimentos na mesma possibilitaria reverter ou amenizar de forma significativa o processo excludente em curso. Seja pela melhoria da segurança alimentar dos consumidores rurais ou mesmo para o aumento da renda dos agricultores familiares, algumas políticas públicas vem sendo desenvolvidas para que se consiga recuperar as “antigas” formas de abastecimento local.

A perspectiva dessas políticas públicas baseia-se no pressuposto de que fomentar ações que estimulem e ampliem as estratégias de comercialização da agricultura familiar é condição para que seja possível a constituição de processos que venham a viabilizar as propriedades com gestão familiar em curto prazo. Mudar a lógica de um olhar somente para a produção, para um olhar voltado para a comercialização, seria então condição fundamental para a reestruturação das redes locais de produção e abastecimento e fortalecimento da agricultura familiar.

No Maranhão, uma das formas de efetivar essa perspectiva é através da adoção de políticas públicas que promovam a inclusão produtiva, a segurança alimentar e nutricional e a cidadania. É nesse intento que se encontra a política pública intitulada de Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Governo Federal que, em parceria com o Governo do Estado do Maranhão e municípios, constitui-se como um instrumento que busca promover a inclusão socioprodutiva e o desenvolvimento local, onde agricultores familiares, assentados de reforma agrária, povos e comunidades tradicionais destinam a sua produção para famílias em situação de maior vulnerabilidade social e de insegurança alimentar. Trata-se de uma política pública estratégica que busca integrar a política de segurança alimentar e a política nacional de fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA foi instituído por meio da Lei Federal Nº. 10.696, de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003), como ação estruturante do Programa Fome Zero no combate à fome e à miséria das populações em situações de vulnerabilidade alimentar. Seu principal objetivo é garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar, através do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados e com a garantia de compra governamental dos alimentos, ao mesmo tempo em que articula esta produção como os mercados locais ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar, através da doação dos alimentos para famílias e instituições sociais com maiores necessidades.

O PAA está inserido em um amplo debate, que envolve desde o desenvolvimento e a distribuição de renda no Brasil até a contradição da lógica interna da sociedade capitalista. Isto porque, na contramão do processo excludente do modelo de desenvolvimento da agroindustrialização, este programa busca estimular a reestruturação das redes locais (municipais e micro regionais) de produção e abastecimento de alimentos, assim como a revalorização da agricultura familiar. A geração de mercado para a produção de alimentos, através da efetivação

de compras governamentais, permitiria que os agricultores familiares planejassem e repensassem estratégias de sustentabilidade econômica e produtiva baseadas no abastecimento local.

No Maranhão, o PAA está implementado em 104 dos 217 municípios, tendo a maioria dos municípios aderidos a partir de 2012. A maior divulgação institucional de ações e impactos deste programa no estado encontra-se no município de São José de Ribamar, onde o mesmo situa-se em execução desde 2005, sob jurisdição estadual, em diversas comunidades.

Diante disso, a proposta desta pesquisa foi estudar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) implantado no município de São José de Ribamar, no estado do Maranhão, delimitado no polo agrícola de Itapari/Panaquatira. A escolha por estudar o PAA nesta comunidade se deu por conta de que o referido polo é o que apresenta o maior número de produtores cadastrados (66 agricultores) e se constitui como um dos pioneiros a participar do programa, caracterizado como o que apresenta os resultados mais expressivos em todo o município, em matéria de volume e diversidade de produção de alimentos, e, conseqüentemente, volume de capital envolvido na geração de renda a esses agricultores e escoamento e fornecimento de alimentos às entidades beneficiárias, segundo informações advindas da Secretaria de Agricultura de São José de Ribamar.

Busquei verificar se o PAA é um meio para o fortalecimento da agricultura familiar, por meio da inclusão produtiva dos agricultores participantes e, conseqüentemente, uma forma de combater a pobreza no meio rural. Por meio de entrevistas recolhidas junto aos participantes do programa, busquei entender como ocorreu o processo de implementação da referida política no município e na comunidade estudada, as percepções sobre o programa e as possíveis melhorias na qualidade de vida e na produção agrícola advindas da implantação do PAA pelo poder público municipal.

A importância desta pesquisa se apoia na ausência de estudos relacionados ao PAA no município de São José de Ribamar, outrora mencionado como um dos municípios brasileiros com grande repercussão positiva do programa, além da carência, por parte dos órgãos gestores municipais, de um método de apuração e avaliação do programa, mesmo após anos de sua implantação, conforme explicitado pelos gestores. Questões sobre os benefícios sócio



econômicos, avanços no sistema de produção e comercialização dos alimentos e a manutenção e perpetuação da agricultura familiar no campo, careciam de respostas.

Ademais, do ponto de vista acadêmico e científico, considero relevante fazer uma triangulação entre minhas formações nas áreas de ciências agrárias e de ciências sociais, buscando compreender a avaliação de uma política pública de cunho agrário para além do ponto de vista operacional, sistematizando conhecimentos políticos e sociais envoltos e estruturantes para o entendimento o mais sistêmico possível das consequências de sua implantação. Considero o PAA em São José de Ribamar um caso importante de ser analisado para a contribuição do rol de discussões avaliativas sobre as políticas públicas brasileiras.

Parti da hipótese principal de que a política pública caracterizada pelo PAA constitui uma ação pública que expressa a modificação de dimensões sociais, no município de São José de Ribamar. Apoiei-me então em hipóteses secundárias sustentadoras de que a realidade da agricultura familiar e da segurança alimentar no Brasil, no Maranhão e no município de São José de Ribamar passa por um processo de enfraquecimento em razão do fortalecimento do agronegócio; que no município de São José de Ribamar, no polo de Itapari/Panaquatira, a implantação do PAA constitui-se como viabilidade política de amenização desse enfraquecimento e reestruturação dos modos de produção familiar da agricultura, de modo que gere impactos na realidade social dos agricultores e beneficiários envolvidos.

Desta forma, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Maranhão, focalizando seu desenvolvimento no município de São José de Ribamar e no polo agrícola deste município, o Itapari/Panaquatira.

Os objetivos específicos foram:

- Apresentar as políticas públicas existentes que são voltadas para o apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar e o combate a insegurança alimentar;
- Analisar os efeitos decorrentes das ações do PAA no polo de Itapari/Panaquatira no período de 2011 a 2015, relacionados a operacionalização do programa, melhorias na qualidade de vida dos participantes, incrementos produtivos e comercialização local.
- Investigar as percepções dos agricultores participantes acerca da funcionalidade do programa expressa na avaliação dos preços praticados, dependência em relação ao programa e possíveis mudanças na gestão.

Para o alcance dos objetivos citados, adotei a metodologia de estudo de caso que, para Gil (2009), este “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados” (GIL, 2009, p.54).

Desta forma, caso pode ser identificado com o objeto de estudo de uma pesquisa, situado em determinado tempo e espaço, que neste trabalho constituiu a execução do Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Maranhão e no município de São José de Ribamar no período compreendido entre 2011 e 2015, delimitado no polo agrícola de Itapari/Panaquatira.

Utilizei a análise bibliográfica, em que realizei a coleta de dados em bases secundárias trabalhadas tidas como materiais que contêm informações relevantes à temática da pesquisa e que já receberam tratamento analítico. Delimitei essas bases em livros e artigos de periódicos (físicos e virtuais) referentes à temática, abrangendo as categorias da *agricultura familiar*, da *segurança alimentar e das políticas públicas* no Brasil, na relação orgânica dessas categorias com as questões sociais oriundas do sistema capitalista e com o intuito de contextualizar essas relações com o objeto a ser estudado, a saber, o Programa de Aquisição de Alimentos, buscando caracterizar a totalidade econômica no qual o mesmo está inserido e o surgimento e importância da questão social responsável pelo engendramento dessa política pública.

Na análise documental, realizei a coleta de dados em bases secundárias brutas, especificamente materiais que possuem informações relevantes à pesquisa e que ainda não receberam tratamento analítico. Delimitei essas bases em normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais (leis, decretos, resoluções, e portarias), documentos da administração pública (federal, estadual e municipal) que tratam de assuntos referentes ao objeto de estudo, e em dados estatísticos de natureza econômica e social que interessem à avaliação quantitativa e qualitativa da política pública.

Simultaneamente, realizei a coleta de dados em bases primárias por meio de dados advindos diretamente em contato com a realidade social, sem mediação de materiais elaborados. Desta forma, foi concretizada a pesquisa de campo em que investiguei, por meio de entrevistas semiestruturadas (apêndice A), junto à amostra aleatória de 18 entrevistados dentre os 66 agricultores familiares cadastrados no

PAA do polo Itapari/Panaquatira, sendo esses denominados de beneficiários fornecedores do programa, caracterizadamente os constituintes dos primeiros grupos assistidos, as suas percepções quanto às transformações e alcances referentes à inclusão produtiva, mudanças sócias econômicas e na qualidade de vida dos participantes, preços praticados no programa, o alcance dos objetivos e possíveis modificações na gestão do programa. As entrevistas ocorreram nas residências dos agricultores no período compreendido entre novembro de 2015 a fevereiro de 2016, sendas estas gravadas com o consentimento dos entrevistados.

O recurso da entrevista também foi aplicado para o contato com os gestores do PAA no município (secretário e subsecretário de agricultura) com o propósito de se obter informações acerca da concepção, desenvolvimento e operacionalização do programa, assim como referências sobre a caracterização dos participantes, entidades beneficiadas e planos de melhoria e ampliação do programa no município.

Para o relato de parte dos depoimentos dos entrevistados, adotei neste trabalho códigos de identificação, de modo a preservar a identidade dos depoentes, assim sendo, escolhi identificar os depoimentos de mulheres iniciando com a letra "M", seguida de um número. Já os depoimentos de homens foram identificados com a letra "H" seguida de uma numeração também

Metodologicamente, o entendimento do surgimento do objeto de estudo enquanto fenômeno social se deu pelo método crítico - dialético de cunho marxista, na medida da percepção da realidade do mesmo a partir de uma dinâmica organicamente articulada entre a totalidade econômica capitalista e a unidade caracterizada pela insegurança alimentar e desvalorização da agricultura familiar no Brasil.

Sendo assim, a presente investigação foi sistematizada da seguinte forma: No segundo capítulo, intitulado "Abordagem conceitual, social e econômica da agricultura familiar no Brasil e no Maranhão", apresentei e discuti a base conceitual de entendimento acerca da agricultura familiar e da segurança alimentar, analisando a conjuntura social e econômica nas quais as mesmas estão inseridas, assim como a importância e necessidade das mesmas.

No terceiro capítulo, abordei o processo de discussão e implementação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil,

assim como também políticas públicas com o objetivo de promover a segurança alimentar no país.

No quarto capítulo, investiguei a política pública objeto de estudo da presente dissertação, a saber, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como parte estruturante do Programa Fome Zero do Governo Federal. Analisei as propostas, os elementos e o escopo da referida política pública e do Programa, identificando suas características e elementaridades.

No quinto capítulo, analisei o PAA implantado no município de São José de Ribamar, do estado do Maranhão, mais especificamente na região do polo agrícola do Itapari/Panaquatira. Analisei o processo de implantação, as entidades beneficentes e a percepção dos agricultores familiares beneficiários do PAA no polo de Itapari/Panaquatira em São José de Ribamar.

Nas Considerações Finais retomei os principais achados da pesquisa, procurando analisar a importância do PAA para o desenvolvimento da agricultura familiar no polo Itapari/Panaquatira.

## 2 ABORDAGEM CONCEITUAL, SOCIAL E ECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO MARANHÃO

Nesta seção, investiguei os conceitos de agricultura familiar e segurança alimentar, que serão os principais referenciais teóricos mobilizados para a análise proposta. Ademais, o intuito desta seção é contextualizar contemporaneamente a dinâmica recente do desenvolvimento da agricultura, partindo-se da totalidade brasileira, da particularidade maranhense, para se chegar à singularidade ribamarense. Além disso, nesta seção, cabe identificar a relação entre o enfraquecimento da agricultura familiar pela expansão do capitalismo no campo (através do agronegócio) e a geração de questões sociais, destacando-se a falta de segurança alimentar estabelecida entre os agricultores e suas famílias.

### 2.1 Campesinato ou agricultura familiar no Brasil: investigando conceitos e realidades.

A conceituação do termo agricultura familiar feita por diversos referenciais teóricos não é algo uníssono. É bem verdade que o uso do termo é verificado em vários setores sociais no Brasil apresentando alguma prevalência de características ou essência conceitual que facilitam a sua identificação e entendimento de forma não muito problemática. Mas a origem do proferimento ou uso do termo pode engendrar significados e variâncias relevantes para a concepção dessa realidade no Brasil. Apresentam-se, portanto, breves considerações sobre o termo, no afã do entendimento da sua realidade a partir de concepções conceituais *a priori*, extraídas de referenciais teóricos.

A primeira consideração sobre o uso do termo está na percepção da prevalência da abordagem operacional ou acadêmica do mesmo. Ao se realizar o levantamento bibliográfico, encontram-se estas duas vertentes como significativas para a concepção e entendimento de agricultura familiar a ser adotada. Percebemos que quando o poder público envolve a terminologia em alguma determinação jurídica, social ou política, a aceção operacional é preponderante, caracterizando uma formação social homogênea e sem muitas variâncias ou significados diversos. O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (BRASIL, 1996) e a Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006 (*id, ibid*) por exemplo, que estabelecem as diretrizes

para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar em vigor no Brasil – a primeira a definir diretrizes para o setor – são eivadas em considerações técnicas e operacionais.

De acordo com a referida lei, a agricultura familiar é o conjunto de atividades realizadas por agricultor familiar e empreendedor familiar rural no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

Não detenha, a qualquer título, área maior que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Dessa definição, extrai-se que: a) a agricultura familiar é realizada em pequenas propriedades rurais; b) as relações de trabalho nesse modo de agricultura são predominantemente familiares; c) a renda dos envolvidos nesta atividade é quase exclusivamente originada da mesma, de forma não assalariada; e d) assim como as relações de trabalho, a propriedade da terra é de cunho familiar.

Percebe-se que se tratam de definições de caráter técnico e operacional. Definindo uma determinada extensão da terra (até 4 módulos fiscais) e as relações de trabalho de essência familiar, do ponto de vista legal, identifica-se a agricultura familiar na sua realidade brasileira. O que fica determinado, portanto, é uma estrutura fundiária característica e uma relação de trabalho que se distingue da predominância das relações empresariais ou patronais assalariadas, que envolvem a figura do empregador e do empregado sem nenhuma necessidade de aproximação sanguínea.

Desse modo, parte do entendimento de sua característica essencial – que predomina na caracterização do termo pelo Estado Brasileiro – está no fato de constituir uma atividade agrícola onde laços familiares configuram o arcabouço da forma social de produção e reprodução do modelo de atividade e trabalho. Trata-se do envolvimento de famílias que tratam diretamente com a produção agrícola, às vezes com auxílios de terceiros. De acordo com Wanderley (2009, p.156): “[...] o ponto de partida [para o entendimento dessa realidade] é o conceito de agricultura familiar, entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é a

proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo”.

Pode-se afirmar que a possibilidade de entendimento não fica prejudicada a partir da concepção técnica do termo. Ademais, em vias de uso legal e objetivo, a mesma acende com funcionalidade razoável. Porém, a realidade da agricultura familiar, suas problemáticas, seus significados, sua relação com o mundo da vida, com o tecido social que a engendra não são contempladas de forma satisfatória por uma conceituação estrutural e organizacional apenas.

Assim, a outra vertente presente quando investiga-se a discussão sobre as definições do termo agricultura familiar é o que se chama de concepção acadêmica. Trata-se de abordagens analíticas, difundidas em meios acadêmicos e literaturas especializadas, propondo uma acepção mais analítica e contextual, e menos técnica do termo, buscando abranger sua complexidade significativa e relacional com formas de vida e desenvolvimento social.

Nesta perspectiva, encontramos duas linhas de discussão que didaticamente podem envolver as características comuns das variadas discussões acadêmicas que cada uma engloba: uma linha que considera a agricultura familiar moderna brasileira como engendrada dentro da totalidade capitalista das sociedades contemporâneas, dotada de características e elementaridades que a singulariza de qualquer modelo agrícola precursor (no caso, o campesinato) e outra que considera, destaca e envolve as raízes históricas do campesinato como essenciais na identificação da agricultura familiar nacional.

A primeira linha de discussão defende que não há necessidade da busca de uma genealogia do termo, semelhante àquelas que buscam, para além de associar e identificar a agricultura familiar moderna às origens do campesinato europeu. Este, de tradição histórica derivada da medievalidade e até mesmo da antiguidade, apesar de ser o precursor da agricultura familiar, dela diferencia-se, no caso brasileiro, a partir de sua chegada através da imigração europeia durante a colonização e, principalmente, quando as relações capitalistas envolvem os interesses e ocupações do campo brasileiro na modernidade. Ter-se-ia, portanto, uma diferenciação entre camponeses, próprios de sociedades pré-capitalistas, e agricultores familiares, próprios de sociedades capitalistas em desenvolvimento, como o Brasil.

Abramovay (1992) é enfático em considerar que a agricultura familiar moderna não pode ser entendida fora da conjectura de mercado das sociedades capitalistas que a influencia e traça suas condicionantes históricas:

“[...] uma agricultura familiar altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais não pode ser nem de longe caracterizada como camponesa” (ABRAMOVAY, 1992, p.22).

O que está no cerne da defesa de Abramovay (1992) é o entendimento de que a agricultura familiar não se torna caracterizadamente definida pelo envolvimento de laços familiares na produção como sendo algo em si construído, ou construído por outras condicionantes que não a estritamente econômica – sistema capitalista de produção -, por meio dos ambientes sociais, culturais e políticos que está inserida. “A própria racionalidade de organização familiar não depende da família em si mesma, mas, ao contrário, da capacidade que esta tem de se adaptar e montar um comportamento adequado ao meio social e econômico em que se desenvolve” (ABRAMOVAY, 1992, p.23).

De fato, considera-se que existe uma relação orgânica entre a forma de Estado capitalista e a forma de agricultura familiar e moderna. As elementaridades e características sejam de ordem jurídica, como a que expomos pela perspectiva técnica de definição do termo pela Lei nº. 11.326 de 2006 (BRASIL, 2006), seja pela perspectiva analítica de autores como Abramovay (1999) e Servolin (apud Wanderley, 1996), somada as problemáticas oriundas da conflituosidade entre capital e trabalho, desenvolvem-se na modernidade brasileira, engendrando questões sociais características. Porém, a expectativa dessa linha de discussão cria uma espécie de ruptura da realidade moderna com suas origens históricas, ou seja, entre a agricultura familiar e o campesinato. Sem o intento de estabelecer uma genealogia da agricultura familiar, a consideração das raízes históricas que antecederam a mesma constitui de importância relevante para o entendimento da formação e essência dessa atividade, perdurada e justificada no decorrer do tempo histórico. Ademais, a compreensão da trama social peculiar que justifica a importância do campesinato mantém - se como chave de entendimento de uma luta pela manutenção da agricultura familiar moderna para além da concepção



desenvolvimentista de atraso, e sim, como modelo de vida responsável por constructos sociais mais sustentáveis e dignos. Como nos diz Carneiro (2013):

[...] esse tipo de agricultura [familiar] possui forte vinculação com a possibilidade de uma gestão mais sustentável dos recursos naturais e com a construção de vínculos culturais que ajudam a manter e dinamizar o tecido social [...]; enfim, com o conjunto de funções identificadas na literatura sobre a multifuncionalidade da agricultura familiar (CARNEIRO, 2013, p. 27).

Considera-se que o intento da percepção sintética da totalidade capitalista como determinante das modernas formas de relações e de problemáticas da agricultura familiar, associada às caracterizações análogas feitas pela literatura especializada com relação ao campesinato, são de importância para o entendimento do fenômeno de luta marcado pelo enfraquecimento da agricultura familiar a ser exposto à frente, na medida da expansão do capitalismo no campo e pelo interesse governamental e sindical de manutenção do modo de vida camponês.

Desse modo, nessa perspectiva, a segunda linha de discussão é constituída por autores que entendem as transformações vividas na passagem do campesinato para a agricultura familiar não como ruptura, mas como desenvolvimento e adaptação às novas demandas da sociedade capitalista. Destacam-se nessa perspectiva Lamarche (1998) e Wanderley (1996). Para esta, a agricultura familiar:

“[...] guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças” (WANDERLEY, 1996, p. 52).

Desse modo, a compreensão das raízes camponesas, suas características e elementaridades, elucidam de sobremaneira o conceito de agricultura de base familiar que temos na contemporaneidade. Admitindo-se que a investigação do conceito dessa categoria para uma tipificação universal seria pretensão de homogeneização já dada ao fracasso devido ao seu caráter reducionista e que a caracterização regional em vários países seria demasiado longa e impertinente a este trabalho, focar-se-á neste trabalho a configuração do

campesinato ou agricultura familiar moderna no Brasil e no Maranhão, campos de interesse deste trabalho.

Considerando então a origem campesina, Cardoso (1987) aponta quatro características que considera básicas para o conceito clássico de camponês em geral: a) acesso e usufruto estável e permanente à terra, sob sua propriedade ou não; b) Autonomia, ainda que não sem limites, na administração de suas atividades de produção; c) produção destinada prioritariamente à autossubsistência, sem extinguir a possibilidade de derivar o excedente ao mercado; e d) trabalho predominantemente familiar.

Pelos apontamentos de Cardoso (1987), temos que a conceituação do campesinato, assim como a conceituação da agricultura familiar, se dá pela relação familiar entre os produtores, detentores ou não da propriedade da terra, cuja produção está voltada para a autossubsistência e eventualmente para o mercado.

Vale enfatizar que a racionalidade envolvida neste sistema de produção difere da organização produtiva capitalista que, a rigor, se justifica pela produção voltada ao mercado, pela maximização do lucro e pelo predomínio da relação de trabalho assalariada. Isto significa que temos uma atividade que, de certa forma, ainda que esteja implantada, forjada e relacionada organicamente com o capitalismo, como quer Abramovay (1999), não é um modelo que coaduna com as características essenciais de acumulação de capital das organizações capitalistas. Assim, tem-se de antemão, a percepção de dois modelos em divergência essencial.

Assim, a gestão, o trabalho e as relações familiares são ligadas de forma a prevalecer a satisfação das necessidades de sobrevivência e reprodução da família. Isso não impede a possibilidade de envolvimento com a comercialização dos frutos do trabalho, mas este envolvimento está subordinado aos interesses de reprodução e satisfação da família a partir da venda de excedentes.

Na contextualização brasileira, o campesinato precursor esteve inicialmente pouco favorecido frente ao modelo colonial brasileiro. Durante esse período, a agricultura brasileira tinha como centro de sua atividade a produção para o mercado mundial – inicialmente com o açúcar, posteriormente como o café, fumo, etc. - a produção de alimentos era uma atividade subsidiária, realizada por um campesinato marginal, nas periferias do sistema latifundiário (*plantation*). Como destacou Wanderley:

[...] no Brasil, a grande propriedade, dominante em toda a sua História, se impôs como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu aqui o estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução. Neste contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. Quando comparado ao campesinato de outros países, foi historicamente um setor "bloqueado", impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção" (WANDERLEY, 1995 apud WANDERLEY, 1996, p. 8).

Como enfatiza Wanderley (1995), a grande propriedade colonial brasileira, de cunho escravista, monocultor e desenvolvida para a exportação, teve papel preponderante no desenvolvimento da cultura agrícola do país, ao ponto de a autora expressar o protagonismo desse modo de produção e colocar como de pouca expressão o papel do produtor camponês nesse processo.

Já Cardoso (1987) entende que o camponês brasileiro, miscigenado na colonização brasileira, atuou como sujeito social importante para a sedimentação da produção agrícola brasileira, ainda que de forma secundária, na medida em que "escapava" da produção agroexportadora da colônia e fundava as origens do autêntico campesinato nacional. A isto Cardoso (1987) chama de protocampesinato: "expressão usada para designar atividades econômicas que, nas colônias escravistas, escapavam ao sistema de *plantation* entendido em sentido estrito" (CARDOSO, 1987, p.54).

Nesse sentido, os camponeses originários no Brasil se confundem com a história da colonização miscigenadora do país, sendo, portanto, constituídos por índios, escravos africanos e mestiços nascidos aqui.

Os índios, conforme explica Amaral:

[...] à época do descobrimento, já eram agricultores, já cultivavam quase todas as espécies que constituíram objeto de atividades agrícolas durante o período colonial, com exceção da cana-de-açúcar e do trigo, única contribuição dos portugueses" (AMARAL, 1958, p.114).

É fato que a aquisição de vários traços da cultura indígena pelo colonizador também envolveu a cultura agrícola, desde técnicas de cultivo até a escolha do cultivo de certos alimentos. E é fato que muito antes da chegada dos

colonizadores, os índios tinham na agricultura e na caça a extração dos recursos para a sua sobrevivência, envolvendo laços familiares no desempenho dessas atividades e nenhuma intenção ou ação voltada à transformação de seus produtos em mercadorias capitalistas.

Já os escravos advindos da África também representaram uma das vias de origem do campesinato nacional. De acordo com Cardoso (1987), diversos documentos históricos enfatizam que os escravos cultivavam para a própria subsistência cultura agrícolas em lotes “esquecidos”, em dias de descanso. Há relatos de que a Igreja católica ordenasse que os sábados fossem dias disponíveis para os escravos trabalharem para a satisfação própria. Há ainda outros relatos apresentados por Cardoso (1987) de que parte dessa produção era comercializada a preços abaixo do mercado local:

O Engenho de Santana, em 1789, comprava-os [os produtos agrícolas] aos negros a uma tarifa cerca de um terço abaixo do preço do mercado, o que torna fácil entender por que os escravos deste engenho desejavam acesso direto ao mercado de Salvador (CARDOSO, 198, p.96).

Os brasileiros livres, nascidos em território nacional, filhos bastardos e mestiços também tiveram sua parcela de contribuição à exceção da produção agrícola. Geralmente ocupavam terras marginais e cultivavam alimentos e forneciam para as vilas e engenhos.

Desse modo, podemos dizer que a trajetória inicial do campesinato brasileiro está ligada a colonização e a miscegenação do país pelos negros, índios e mestiços, ainda que ocupem uma posição secundária na construção do modelo de desenvolvimento agroexportador do país (colônia de exploração), segundo alguns autores, visto que as grandes propriedades detinham o monopólio do estímulo e garantias dos governantes.

## **2.2 O domínio do capitalismo agrário: o enfraquecimento da agricultura familiar pelo agronegócio e a geração de questões sociais**

Esse cenário constituído pelos protocamponeses (CARDOSO, 1987) produtores de alimentos caracterizava o conceito de camponês até a primeira

metade do século XX no Brasil. A partir desse período, o país passou por uma transformação econômica, saindo da condição estritamente primário-exportadora para uma base urbano-industrial, com destaque para a crise do café, principal cultura desenvolvida no país.

Nessa conjuntura, o desenvolvimento industrial do país incidiu também na forma de agricultura que até então aqui se estabelecia. A estrutura agrária começa a moldar-se de modernidade e de capitalismo, na sua expressão mais industrial e tecnológica de desenvolvimento até então vivenciado em terras nacionais.

Teve-se, portanto, o que muitos autores chamam de “modernização da agricultura”. Esta modernização pode ser entendida tanto como mudança das bases técnicas, como também de todo o processo de produção, com características relacionadas à estrutura do capitalismo. Nas palavras de Graziano Neto (1985, p. 27) “[...] a chamada modernização da agricultura não é outra coisa, para ser mais correto, que o processo de transformação capitalista da agricultura, que ocorre vinculado às transformações gerais da economia brasileira recente.”

Trata-se da incidência do capitalismo no campo brasileiro, consolidando o que podemos chamar de “capitalismo agrário”. No início dos anos de 1960, a profundidade da expropriação do campo pelo capitalismo desencadeou o fortalecimento das lutas camponesas a fim de amenizar as desigualdades sociais no campo e a promoção de uma reforma agrária no país; de fato, as problemáticas resultantes do capitalismo, as conflituosidades inerentes a este sistema, consolidaram estas como uma questão agrária.

Porto (1997) afirma que é a partir dos anos de 1950 que se pode falar de uma questão agrária brasileira. “[...] é o momento a partir do qual não só o rural se constitui de forma mais sistemática como objeto teórico e empírico de estudos, mas se afirma, simultaneamente, enquanto problema político” (PORTO, 1997, p.26).

Assim, ocorre a politização do conceito de camponês, que fornece uma unidade conceitual de luta de várias formas de acesso à terra e relações de trabalho. Segundo Martins (1996), “Essas palavras – camponês e latifundiário – são palavras políticas, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e, sobretudo, que procuram dar unidade às lutas dos camponeses” (MARTINS, 1986, p.22).

Se a terminologia carrega a concepção camponesa como mote de luta e significado de manutenção e permanência de um modo de vida, como quer Martins

(1986), a não utilização do termo camponês pode significar muito mais que uma mera escolha dentro da sinonímia disposta com o termo agricultor familiar.

Ao se considerar anteriormente que as referências de que o conceito de camponês carrega o significado histórico de seu modelo pré-capitalista adverso, e ao se considerar também as referências de que o conceito de agricultor familiar carrega em si a adequação do modo de vida camponês às determinações capitalistas, ainda que com conflituosidades, a adoção moderna do segundo conceito parece estar relacionada mais ao processo de diminuição do caráter antissistêmico do campesinato.

O que se quer dizer é que para além de uma substituição de termos, o processo de transformação do camponês em agricultor familiar implica numa mudança na forma de existência do camponês, e sugere também uma mudança ideológica. O camponês metamorfoseado em agricultor familiar perde a sua história de resistência, fruto de sua história e tradição, e se torna um sujeito mais propenso a um processo de diferenciação, da antiga forma de vida para a forma de vida mais “moderna”, ainda que vinculada a produção artesanal e familiar de alimentos, de forma que, ideologicamente, trata-se de uma passagem em um processo “natural” do capitalismo. Os limites dos espaços políticos de ação do então moderno agricultor familiar fecham-se nas dimensões da sua diferenciação gerada pela nova produção de renda da terra. Sua existência está, portanto, condicionada à situação gerada pelo capital.

certa medida, irreversíveis no meio ambiente e na dimensão subjetiva do modo de vida, essas consequências fomentam a desconstrução das relações homem-natureza e eu-outro, a racionalidade técnico-instrumental alavanca processos significativamente mais complexos para identificar e caracterizar estas práticas enquanto instrumentos da modernidade. No que se refere à agricultura familiar, a modernidade tende a descaracterizar o conhecimento tradicional do agricultor e a sua relação com o meio ambiente e com a comunidade. Sua cultura e seus costumes locais são substituídos por um modo de vida “modernizante”, onde o produtivismo, o consumo de alimentos industrializados, a individualidade e a relação homem-trabalho o transforma em um operador do sistema econômico e não mais em um ator social, cultural e político (GHIZELINI, 2012, p. 37).

Mas que transformação na agricultura é essa que condicionou uma nova existência do camponês ao sistema gerado pelo capital?

Nessa passagem que perdura até a atualidade, o contexto em que se desenvolveu a agricultura moderna e a produção de alimentos no Brasil foi de intensa mecanização e industrialização. A agricultura tradicional, que se desenvolvia em pequenas unidades produtivas (minifúndios), com o uso de técnicas rudimentares de plantação, colheita, processamento e distribuição dos alimentos, voltadas para a subsistência ou pequeno comércio local, foi sendo substituída por um modelo de desenvolvimento da agricultura estabelecido a partir das grandes propriedades de plantações e cultivo – latifúndios -, com a utilização em larga escala de maquinários agrícolas, insumos bioquímicos e biotecnologias que potencializam a quantidade (supostamente) a qualidade dos alimentos produzidos em escala industrial. Esse modelo só começou a se concretizar nos anos 1970, com os primeiros resultados da modernização dos latifúndios. Antes, durante a colônia, o império e na república até os anos 1950, o latifúndio era extensivo em terra e pouco intensivo em capital.

No que diz respeito à distribuição da produção, o alcance comunitário, municipal, até o limite estadual de fornecimento do que era produzido pela agricultura em minifúndios, hoje se estabelece em grandes propriedades, com largo alcance de destino, ultrapassando as fronteiras nacionais e tornando o Brasil um dos grandes exportadores de gêneros agrícolas do mundo.

É nesse contexto que na década de 1970 houve a intensificação da industrialização no setor agrícola iniciada em meados da década anterior. Aprofundaram-se a mecanização e o uso de insumos químicos, agrotóxicos e defensivos químicos nas lavouras, com o advento de tratores mais modernos e em números maiores. Foi neste período que houve a consolidação dos chamados complexos industriais, concretização absoluta da incorporação da estrutura e dinâmicas industriais e da subordinação ao capital financeiro por parte da agricultura, desenvolvendo o capital agrário.

De acordo com Silva (2006) e Carneiro (2013), esse processo de industrialização e mecanização da agricultura corresponde à passagem de um sistema anterior de produção caracterizadamente artesanal para um sistema de base manufatureira, envolvendo vários setores de atividades agropecuárias; isto imerso no desenvolvimento do modo de produção capitalista e envolto na

acumulação de capital sempre constante. Tem-se, portanto, a passagem do predomínio do modelo agrícola já caracterizado anteriormente como agricultura familiar ou camponesa, em pequenas propriedades, para a expansão e desenvolvimento do agronegócio, em médias e grandes propriedades.

O conceito de agronegócio (*agrobusiness*) surgiu em meados do século XX nos Estados Unidos. Na época, havia o intuito de construir uma política para incrementar a participação do produtor familiar no mercado agrícola em desenvolvimento. A ênfase no mercado era prioridade, destituindo assim a importância de outras dimensões do desenvolvimento. Essa ideia veio ao encontro dos interesses da, em processo crescente de globalização, agricultura capitalista, de modo que estratégias foram criadas e a ideia que antes era uma ameaça ao desenvolvimento do capitalismo, foi completamente incorporada pelas grandes empresas agroindustriais, que começaram a desenvolver políticas para a exploração dos camponeses de seus territórios/territorialidades em todos os países da América Latina. O processo, chamado de “integração”, inaugurou uma nova forma de subalternidade do campesinato ao capital, intensificando a questão agrária. Essa intensificação se aprofundou em consequência da dinâmica do produtivismo do agronegócio que, ao se expandir e territorializar, passou a ocupar as terras de camponeses e dominar o mercado que antes era de cunho campesino (MANÇANO, 2006).

O agronegócio, em verdade, apresenta-se em sinonímia à agroindustrialização, sendo apenas o novo nome do modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista implantada desde a década de 1950 no Brasil. Observando atentamente, compreende-se que esse modelo não é novo: sua origem está no sistema de *plantation*, ou agroexportador, já estabelecido aqui no Brasil no período colonial, em que grandes propriedades eram utilizadas na produção para a exportação dos gêneros alimentícios nacionais para a colônia. Ao longo das diferentes fases de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, esse modelo passou por modificações e adaptações, intensificando a exploração da natureza e do campesinato. Assim, o agronegócio representa a mais recente fase do capitalismo na agricultura, marcada pelo controle estratégico do conhecimento, da produção e do mercado, com o uso da tecnologia de ponta.



Na América Latina e no Brasil, a noção de agronegócio difundiu-se na década de 1990, e é também uma construção ideológica para tentar mudar a imagem latifundiária da agricultura capitalista.

Segundo Carneiro (2013, p. 19), “[...] a partir da segunda metade dos anos 1990), com a expansão do agronegócio, observa-se o revigoramento das ações da indústria de grilagem e do aumento da violência no campo.”

Analisando a literatura crítica acerca do agronegócio, percebe-se com reiterada frequência que o latifúndio carrega consigo temas e realidades constantes associadas à imagem da exploração, do trabalho escravo, da extrema concentração da terra, do coronelismo, do clientelismo, da subserviência e do atraso político e econômico.

Percebe-se também que a imagem do agronegócio foi construída para mascarar ou renovar a imagem da agricultura capitalista, para “modernizá-la”. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente e ressaltar o caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias.

No caso do estado do Maranhão, pode - se estabelecer uma hipótese análoga a partir da percepção de Carneiro (2013), para o qual:

“No caso maranhense, isso [esse processo] significou o fomento à expansão da grande propriedade sojícola dos plantios de eucalipto para abastecimento da produção siderúrgica, cujos principais efeitos serão o aquecimento do mercado de terras e processos de expropriação camponesa” (CARNEIRO, 2013, p. 23)

Desse modo, essa mudança no cenário de produção agrícola não poderia passar sem consequências sociais e econômicas. É própria de qualquer sistema econômico de produção a necessidade de que, para desenvolver-se, é preciso expandir-se e ter domínio. Isto de tal forma compreendido tem-se que, quando dois modos de produção diferentes lutam pelo seu espaço, é de tal maneira que o mais forte, com maior capacidade de conquistar ou impor o seu modelo, acaba por enfraquecendo ou aniquilando o mais fraco. Assim, através de uma recomposição da produção agrícola, agora de amplitude tecnológica, científica e industrial, que se expande globalmente e domina compulsoriamente a forma de produção,

comercialização e consumo de alimentos, implica em modificações nas relações sociais e econômicas de produção.

Extraí-se que a industrialização agrícola promoveu o fortalecimento de um modelo de produção orientado para a exportação, intensivo em capital, recursos naturais e promotor de um forte processo de exclusão social, na medida em que foram sendo ameaçados e expropriados os componentes e valores que garantiam a “harmonia” da produção em baixa-escala ou artesanal, da estrutura fundiária característica e das relações de trabalho que se estabeleciam:

Quando analisamos a repercussão desse conjunto de atividades, associadas a outras que começam a ter um impulso importante (silvicultura empresarial e produção sucroalcooleira), verificamos que elas apresentam repercussões semelhantes para a estrutura fundiária e o mercado de trabalho agrícola: fazem uso predatório dos recursos naturais; promovem a concentração fundiária; e produzem empregos de baixa qualidade (CARNEIRO, 2013, p.23).

O conhecimento que propiciou as mudanças tecnológicas foi constituído com base na estrutura do modo de produção capitalista. Assim, embora tenha havido o aperfeiçoamento do processo, não se criou soluções para os problemas socioeconômicos e políticos que dele se originam: o latifúndio efetua a exclusão pela improdutividade, enquanto que o agronegócio promove a exclusão pela intensa produtividade (MANÇANO, 2006).

A agricultura capitalista, agroindustrial, patronal, empresarial ou o agronegócio, qualquer que seja a denominação utilizada, traz algo que está em sua lógica intrínseca: a concentração e a exploração. Nessa nova fase de desenvolvimento da agricultura, o agronegócio procura representar a imagem da produtividade, de geração de riquezas. Desse modo, torna-se o espaço produtivo por excelência, cuja supremacia não pode ser ameaçada pelos camponeses ou agricultores familiares. O agronegócio é um novo tipo de latifúndio e ainda mais amplo, pois não concentra e domina apenas a terra, mas também a tecnologia de produção e as políticas de desenvolvimento.

[...] a dinâmica da agricultura só pode ser apreendida a partir da dinâmica conjunta da indústria para a agricultura, o que remete ao domínio do capital

industrial e financeiro e ao sistema global de acumulação. O elemento que dá unidade às diversas atividades dos complexos industriais é que todas elas são atividades do capital, com uma regulação macroeconômica mais geral. As ligações intercapitais não são apenas técnicas, mas, sobretudo financeiras. A compra de insumos pela agricultura, por exemplo, impõe-se a princípio como necessidade técnica, mas implica de imediato a necessidade de financiamento. Este não será mais feito a partir de agentes isolados como era o comerciante-prestamista, e sim através do sistema financeiro isolado, o qual se torna um parâmetro a soldar o movimento da agricultura com o movimento geral da economia. Em outros termos, a modernização da agricultura requer a existência de um sistema financeiro constituído para que possa ser viabilizada ... (KAGEYAMA et al, 1990, p. 122 – 123).

A implantação do agronegócio expandiu sua territorialidade, ampliando o controle sobre o território e as relações sociais, aumentando as injustiças sociais. O aumento da produtividade dilatou sua contradição central: a desigualdade. A utilização de novas tecnologias possibilita uma produção cada vez maior em áreas menores. Esse processo significa concentração de poder e, conseqüentemente, de riqueza, território e de mercado. Tal expansão tem como ponto central o controle do conhecimento técnico, por meio de uma agricultura científica globalizada. Portanto, com nos diz Mançano (2006, p. 54) “o agronegócio redimensionou a questão agrária ao ampliar a exclusão do campesinato do processo de produção de alimentos e ao intensificar a expropriação”.

Trata-se este do paradigma do capitalismo agrário, cujas relações econômicas e o modo de produção capitalista presente na agroindustrialização constituem-se como totalidade. As perspectivas geradas são apenas a possibilidades de se tornar unidades do sistema. Assim, o campesinato transformado em agricultura familiar, pode ser mais uma unidade do sistema, que caminha segundo os preceitos do capitalismo.

Porém, a contestação do paradigma do capitalismo agrário não se limita ao enfrentamento do capitalismo. Daí que realidades e discussões acerca da reforma agrária (e não uma revolução agrária), da compreensão de uma economia de luta, em que a conquista da terra não deve ser transformada na condição única de produção de mercadorias, mais igualmente no restabelecimento de um mercado tradicional, na plenitude de um modo de vida e de territorialidades respeitadas,

respeitando o camponês (ou agricultor familiar) como produtor de conhecimentos e de modo de vida avessos à “modernização” agroindustrial.

[A reforma agrária] não envolve apenas os fatores econômicos e sociais, de produção de alimentos e mercadorias e ressocialização de famílias sem terra. O que está em questão é a reprodução de um modo de vida, da organização da produção e do território regido pelo trabalho familiar do camponês ou da comunidade indígena (MANÇANO, 2006, p. 52).

Por outro lado, do ponto de vista produtivista, fala-se em grande sucesso desencadeado pela modernização da agricultura. Dados extraídos da CONAB sobre o levantamento da produção agrícola no país mostram a elevação desencadeada a partir dos anos 70 (<http://www.conab.gov.br/>, 2014). Evidentemente, isto não ocorreu sem a participação ativa do Estado brasileiro, na defesa do capitalismo ao qual se vinculava e vincula, fomentando políticas públicas voltadas à estruturação do capital agrário, através de linhas de créditos especiais e de financiamento.

Através de taxas de juros subsidiadas e de recursos fartos articulou-se toda uma cadeia de atividades, que passou a responder aos determinantes estabelecidos pela política macroeconômica do país. Em torno do crédito rural gravitaram as atividades de assistência técnica, pesquisa agropecuária, seguro, armazenagem e todo um conjunto de ações ligadas à agroindustrialização das matérias-primas do campo. Nessa fase de intensificação da modernização, o Estado brasileiro reinava supremo constituindo setores e definindo a ênfase das políticas (BELIK; PAULILLO, 2001, p. 97).

A consolidação da dinâmica capitalista no campo brasileiro vai reproduzir e aprofundar as históricas desigualdades sociais, configurando-se em um processo de modernização com as mazelas do capitalismo (SILVA, 2006). Atrela-se nessa conjuntura o volume e a diferenciação da produção de alimentos básicos. Com a dominação e avanço das monoculturas sobre as terras cultiváveis, reduziram-se os espaços destinados às policulturas de alimentos comandadas então pelos camponeses (ou agricultores rurais).

O que se tem, portanto, é uma agricultura brasileira atrelada a produzir produtos que o mercado aceita comercializar, conseqüentemente, a produzir

produtos agrícolas (fumo, leite, feijão, milho, café, bicho da seda, soja, etc.), sobretudo *comodities* para exportação, que permitem às agroindústrias ter uma margem de lucro cada vez maior. Segundo Altieri (2001), a modernização agrícola toma forma de uma crise agrícola-ecológica, pois resulta no fracasso do paradigma dominante de desenvolvimento. Desenvolvimento este, que tem como pressupostos a monocultura, a tecnificação da produção, o uso excessivo de insumos externos, a agroexportação e a industrialização dos alimentos, com o objetivo de reduzir custos operacionais, aumentar a produtividade e a suposta “qualidade” dos produtos.

Desse modo, fica evidente que este modelo de agricultura impulsionado desde a década de 1970 não inviabilizou apenas a diversificação de produtos para a comercialização, mas fundamentalmente, reduziu a capacidade dos agricultores familiares de produzirem alimentos em quantidade e diversidade para sua sustentabilidade alimentar. Esta realidade promoveu a marginalização quase que completa das redes produção e abastecimento local de alimentos, o que foram rapidamente substituídos pelos alimentos industrializados ou mesmo importados de outras regiões. Assim como expropriou a geração de renda desses agricultores, com pouca possibilidade de escoamento e capacidade de comercialização de sua produção.

Tal cenário secundarizou, subordinou o mundo rural, estimulando a concentração de riqueza e investimentos no meio urbano brasileiro. A pobreza consolidou-se atrelada à concepção rural e à concepção de lavradores/agricultores familiares e comunitários, fazendo-se surgir paralelamente a essa trajetória agroindustrial a necessidade da trajetória de promoção da sustentabilidade mais básica dos habitantes do mundo rural e suas famílias: a segurança alimentar. Não há como não associar pobreza à vulnerabilidade alimentar, na concepção mais extrema da miserabilidade que a mesma comporta.

As revoluções tecnológicas na agropecuária e as políticas agrícolas ampliaram o processo de produção de alimentos, associando-se com diversos setores industriais e com os mercados, criando assim, o novo modelo de desenvolvimento denominado de agronegócio. Embora este modelo tenha aumentado extraordinariamente a produtividade agrícola e pecuária, também gerou problemas ambientais e desemprego estrutural, além de manter as desigualdades e a fome (MANÇANO, 2006, p. 53).

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR**

As políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil surgem após uma longa trajetória de políticas agrícolas voltadas para o desenvolvimento do latifúndio agroexportador e o fomento de grandes complexos agroindustriais no país, contexto esse envolto no paradigma do capitalismo agrário e do agronegócio discutidos na seção anterior.

A necessidade dessas políticas públicas está ligada aos grupos sociais de agricultores familiares marginalizados, dentre outros motivos, pela ausência de incentivos governamentais ao seu desenvolvimento e continuidade diante do novo cenário agrícola. As consequências dessa desconsideração e marginalização endossada pelo Estado brasileiro encontram-se ainda hoje no desenvolvimento de problemas sociais no campo e na cidade. A principal dessas consequências, de caráter mais nefasto, está na emergência da fome e da insegurança alimentar no campo, entre os agricultores e suas famílias, necessidade humana mais básica, responsável por sua sobrevivência.

Nesta seção, analisei a forma pela qual o Estado brasileiro investiu no capitalismo agrário e no agronegócio ao longo do tempo por meio de políticas agrícolas conservadoras, e como a segurança alimentar desafia esse modelo produtivo exigindo do Estado novas políticas agrícolas, nos moldes de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar.

#### **3.1 Desenvolvimento de políticas agrícolas no Brasil: breve histórico**

Como foi analisado e discutido na seção anterior, o campesinato brasileiro fundou-se no período colonial, através da miscigenação de etnias e culturas agrícolas de origens diversas; indígena, européia e africana, principalmente. Ainda que nesse período a produção agrícola nacional estivesse de sobremaneira voltada para atender a comercialização do mercado externo e subordinada à grande propriedade (com o cultivo de café, fumo, cana de açúcar etc.), a manutenção e reprodução da sociedade brasileira que não formada pela elite rural da época encontrou na agricultura dos camponeses, desenvolvida em pequenas extensões de terra, a origem de seu substrato de sobrevivência e reprodução.

É bem verdade que neste período essa agricultura camponesa foi política e economicamente negligenciada ou “bloqueada”, como nos diz Wanderley (1995), alvo de pouco ou nenhum interesse ou investimento por parte do Estado brasileiro. Mas ainda assim a mesma expressou o começo da trajetória agrícola camponesa e familiar no país, desde o início pouco valorizado pelos sucessivos governos brasileiros.

Desse modo, por esse “bloqueio” inicial, faz-se necessário o entendimento do desenvolvimento do cenário agrícola brasileiro para a compreensão dos caminhos desenvolvidos no país pelas políticas agrícolas, até chegarmos à necessidade e consecução de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos no final do século XX.

A história do desenvolvimento da agricultura brasileira tem seu início no período colonial com o favorecimento do latifúndio agroexportador. Conseqüentemente, a elite agrária da época dominava e fortalecia-se desde o descobrimento do Brasil e a divisão inicial das terras. As lavouras dos camponeses de diversas etnias abasteciam o mercado interno de suas famílias e comunidades, visto que parte da produção das grandes propriedades era destinada à sua própria manutenção. Conforme já discutido alhures, indígenas, africanos e imigrantes, assim como seus descendentes, “fugiam” dessa dominância cultivando em terras livres, de pequena extensão, para a sua subsistência e de suas famílias.

Porém, em 1850, com o advento da Lei das Terras, ficou instituído que para a aquisição de terras brasileiras, as mesmas deveriam ser compradas, o que dificultou o alcance da propriedade de terras por parte dos camponeses pobres.

De fato, temos que as políticas nacionais voltadas à agricultura promoviam o fortalecimento desta, quase que exclusivamente, por meio do incentivo e fomento das grandes propriedades. Tem-se então que a política agrícola nacional, ao favorecer o latifúndio produtivo, e negligenciar e dificultar o desenvolvimento da agricultura camponesa e familiar promoveu uma estrutura social no campo de exclusão e expropriação camponesa de suas formas de reprodução e sobrevivência.

Sobre isto, nos fala Wanderley (1995):

[...] no Brasil, a grande propriedade, dominante em toda a sua História, se impôs como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu aqui o

estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução. Neste contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. “Quando comparado ao campesinato de outros países, foi historicamente um setor “bloqueado”, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção” (WANDERLEY, 1995 apud WANDERLEY, 1996, p. 8).

Por política agrícola, entende-se o direcionamento de políticas voltadas para o suporte de atividades agropecuárias, dentre as quais podemos destacar o fomento de ações de pesquisa, de extensão, da construção de infraestrutura física e o suporte creditício (LAMOUNIER, 1994).

Nesse entendimento, pode-se afirmar que as políticas agrícolas nacionais se iniciam fomentando um sistema produtivo que beneficiava a classe dominante da época (a elite agrária) e desprezando os camponeses e/ou agricultores familiares, por meio de investimentos públicos e créditos governamentais primordialmente voltados para fomento da atividade agroexportadora brasileira.

Com a revolução industrial advinda do século XVIII e XIX pelo mundo, os países voltaram-se ao desenvolvimento de seus sistemas econômicos através da economia de escala e da exponenciação da produção de mercadorias. A ordem econômica desses países buscava se estabelecer no novo parâmetro industrial que se configurava, com produção em larga escala e desenvolvimento de maquinários e fábricas.

No Brasil, o processo de desenvolvimento da agroindústria brasileira é muito mais recente, e está relacionado com a política de substituição de importações, a crise de 1929 e o desenvolvimento de um setor de bens de capital voltado para a agricultura (produção de tratores, agrotóxicos, sementes, etc.)

Para Graziano Neto (1985, p. 27):

[...] a chamada modernização da agricultura não é outra coisa, para ser mais correto, que o processo de transformação capitalista da agricultura, que ocorre vinculado às transformações gerais da economia brasileira recente.



A discussão do paradigma capitalista agrário já foi apresentada na seção anterior, no bojo do processo de modernização agrícola e fortalecimento do agronegócio no país. Já no que diz respeito ao fomento de políticas agrícolas nesse novo contexto, as mesmas continuaram a manter sua predileção elitista de outrora, voltadas para as grandes propriedades.

O Estado foi o grande investidor e provedor desse processo. De acordo com Gonçalves Neto (1997, p. 112), foi através das políticas agrícolas que o poder estatal enfrentou a necessidade de modernização do campo: “[...] o Estado procurará desenvolver políticas que permitam o aprofundamento do processo de acumulação, acessando o lucro médio a agricultura sem alterar a fatia dos interesses industriais”).

Uma das principais formas de promoção do desenvolvimento agroindustrial pelo Estado Brasileiro se deu por meio da política oficial do crédito rural.

De fato, foi na década de 1960 que se tem a primeira política agrícola nacional, pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), através do qual o governo financiava a juros subsidiados a aquisição de maquinários e insumos agrícolas. De acordo com Agra e Santos (2001) ao analisar dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a respeito do crescimento exponencial e da aquisição e presença de tecnologias no campo nacional, estes afirmam que:

[Houve] um aumento de mais de 1.000% no número de tratores utilizados, em relação à década de 50, chegando este incremento a 6.512% na década de 80, e um aumento de 254% e 165%, respectivamente, no uso de arados a tração animal e nas colheitadeiras, nos anos 80, também em relação à década de 50. A utilização de adubos químicos também se intensificou no Brasil, na década de 70, atingindo um incremento de 1.380%, entre 1965 e 1980, o mesmo ocorrendo com o uso de defensivos, que aumentou 377% neste mesmo período, com destaque para a utilização de herbicidas, que cresceu mais de 8.000%, segundo informações colhidas no Sindicato das Indústrias de Adubos e Corretivos de Estado de São Paulo.

Tratava-se de uma política de crédito rural voltada para o grande proprietário de terras (latifundiário), visto que este possuía mais capacidade de garantir o cumprimento do pagamento do crédito recebido, em função do seu maior

poder econômico e patrimonial, o que até hoje, constitui-se como critério de decisão de fornecimento de crédito bancário. Já o camponês, pequeno produtor, não possuía patrimônio suficiente que garantisse o cumprimento de uma dívida gerada pela aquisição de dispendiosos maquinários e insumos agrícolas.

A distribuição deste subsídio não ocorreu de forma homogênea entre os agricultores, mas foi centralizado nas mãos dos mais poderosos ou dos que já se encontravam envolvidos no processo de modernização, contribuindo para a transferência de renda dentro do próprio setor e aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais (GONÇALVES NETO, 1997, p. 153).

Vale destacar que a perspectiva da industrialização estava na promoção e desenvolvimento do capitalismo, nas bases estruturais produtivas de suas fábricas, indústrias e negócios lucrativos. A agricultura familiar, conforme explicitado na seção anterior, não se vincula a uma lógica produtivista e de acumulação de capital característica desse sistema econômico. Logo, o campesinato foi - e por vezes, sob perspectivas desenvolvimentistas, ainda o é - considerado um modelo arcaico de produção, que “atrapalha” a marcha do desenvolvimento. Os agricultores, nesta perspectiva, foram forçados a serem aproveitados como mão-de-obra fabril, como “contribuintes” do desenvolvimento nacional, o que promoveu o amplo êxodo rural da segunda metade do século XX no Brasil.

Couto Filho (2007) enfatiza essa conjuntura como geradora de grandes problemas sociais, na dualidade campo-cidade, interligados pelos problemas gerados pela evolução urbano-industrial, em detrimento do campo, no Brasil. Para o mesmo:

“[esse processo de] industrialização provocou um grande desequilíbrio entre a agricultura e a indústria. Isto ocorreu por causa do direcionamento da agricultura, que visou suprir o setor industrial, trazendo com isso, grandes consequências, como uma urbanização caótica, êxodo rural, graves problemas de abastecimento” (COUTO FILHO, p.20).

O processo de dominação do campo pelo capitalismo agrário não ocorreu sem a resistência dos agricultores. Ainda que sem o poder político e econômico da elite agrária brasileira, que por vezes se convergia em violência no campo (grilagem,

assassinatos etc.), os camponeses brasileiros uniram-se, principalmente a partir da década de 1950 até os dias atuais, em lutas e movimentos sociais que visavam à amenização das desigualdades e conflitos do campo, e a exigência do Estado brasileiro na promoção de garantias dos direitos humanos e sociais dos habitantes das zonas rurais.

Segundo Saraiva (2013):

Surgem as discussões sobre os problemas mais frequentes no campo agrário brasileiro, tais como: terras pouco férteis, acidentadas e falta de assistência técnica. Dessa forma, começa-se a organizar os primeiros grupos e associações, cujo objetivo era o de promover a agricultura nesse novo contexto social que estavam enfrentando. As organizações ligadas à igreja católica e luterana, bem como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) foram cruciais para esta tomada de consciência e de lutas por parte dos camponeses (SARAIVA, 2013).

Lutas pela reforma agrária foram erigidas durante as décadas de 1950 e 1960. Porém, com a perspectiva desenvolvimentista do governo brasileiro, na década de 60, duas importantes legislações federais estimularam ainda mais o capitalismo agrário: o Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural. Ambas as legislações possuíam em seu escopo a expansão do crédito agrícola e de investimentos em mecanização aos grandes produtores, assim como a facilitação para a exportação e eliminação do controle de preços, dentre outros incentivos ao agronegócio. Ou seja, estimulavam a racionalidade capitalista do setor agrícola e pouco ou nada valorizava o campesinato.

No Maranhão, sob esse contexto, Saraiva (2013) cita a Lei nº 2.979 de 17 de julho de 1969, denominada “Lei Sarney de Terras”, que segundo a autora:

“teve por objetivo atrair grandes empresas para o campo maranhense, permitindo a venda de terras a preços baixos. Em seguida, o governo estimulou uma colonização por camponeses a fim de que estas empresas tivessem acesso à mão de obra barata” (SARAIVA, 2013).

Porém, isto não significa que as lutas camponesas não obtiveram frutos e conquistas. Numa perspectiva que visasse atingir segmentos sociais pouco valorizados pelo Estado ao longo da história brasileira, que pressionaram o poder

público para a criação de políticas públicas mais democráticas e que amenizassem ou superassem os problemas ambientais e sociais como os do campo, é que surgem no final do século XX, impulsionadas pelo processo de redemocratização do país pós ditadura e pela luta global por direitos humanos e preservação ambiental, a crítica ao modelo de modernização conservadora da agricultura, juntamente com políticas governamentais destinadas aos pequenos produtores, das quais destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado em 1996, considerado a primeira política solidamente voltada para a agricultura familiar no Brasil em vigência até hoje. Como nos diz Alves e Rocha (2007, p.3), na década de 1990 “ganha espaço o debate sobre a importância da agricultura familiar, e surge um programa voltado especificamente para esse segmento – o PRONAF”.

Segundo Saraiva (2013):

[...] o crescimento da pobreza urbana, o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) com todas as lutas e conflitos que foram gerados pelos movimentos sociais do campo, e a inexistência de uma política pública que atendesse às necessidades do pequeno produtor contribuíram para a introdução da agricultura familiar na agenda do Estado.

O PRONAF instituiu-se por meio do decreto presidencial nº 1.946 de 28 de julho de 1996, considerado por muitos autores como o marco legislativo de uma nova política agrícola nacional. O programa visa o deferimento de crédito rural aos pequenos produtores. Segundo o site Portal Brasil (2016) do governo federal, “Podem participar do programa agricultores familiares cuja renda familiar bruta alcançou, nos 12 meses que antecedem a solicitação do PRONAF, até R\$ 360 mil reais.” (PORTAL BRASIL, 2016).

De acordo com Buainain (2007, p. 91) o objetivo principal do PRONAF é “fortalecer a agricultura familiar e contribuir, dessa forma, para gerar emprego e renda nas áreas rurais e urbanas e para melhorar a qualidade de vida dos produtores familiares”.

O contexto de mudança de foco do governo brasileiro para o mundo da agricultura familiar através desse programa é destacado por Müller:

Esta mudança de rumo no enfoque das políticas públicas para o rural inicia-se com as ações de intervenção na estrutura fundiária e reassentamento de agricultores, passa pela extensão dos direitos previdenciários (aposentadorias rurais), através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1996, e de vários outros programas de ações, muitos deles conexos ao Pronaf (MÜLLER, 2007, p. 12).

De fato, a “mudança de rumo” designada por Müller (2007) na citação anterior não surge como uma benesse governamental com relação aos pequenos produtores. É bem verdade que, conforme foi dito por Saraiva (2013), as lutas camponesas e movimentos sociais do campo tiveram papel fundamental para a “nova política agrícola” iniciada pelo PRONAF. Mas o reconhecimento da existência dessa categoria, o agricultor familiar, ocorre em paralelo a uma crise ou incapacidade de manutenção do Estado de manter as políticas “modernizadoras” da agricultura de outrora, seja pelo alto dispêndio gerado pelo financiamento estatal, seja pela incapacidade ou inadequação, sob os moldes neoliberais, de o Estado dedicar-se a regular este setor.

Sobre isto, explica Buainain (2007):

[...] o Estado não tem mais capacidade financeira para bancar as políticas dos anos passados; além disso, o modelo anterior foi desenvolvido para regular as atividades econômicas em uma economia relativamente fechada, submetida ao forte controle e regulamentação estatal, sendo inadequado e ineficiente para operar no atual contexto institucional.

Desse modo, o PRONAF surge como uma política creditícia para o financiamento de custos e investimentos no desenvolvimento da agricultura familiar. O programa incentiva a aquisição de insumos agrícolas e agropecuários para a reprodução, manutenção e beneficiamentos dos produtos originados das atividades agrárias. Segundo o site Portal Brasil (2016), sobre a finalidade do PRONAF:

Obrigatoriamente, a ideia deve ter como finalidade a geração de renda para agricultores familiares ou assentados da reforma agrária. Entretanto, os recursos podem ser utilizados desde o custeio da safra até investimentos em máquinas, equipamentos e infraestrutura (PORTAL BRASIL, 2016).

De acordo com Abramovay (2002, apud SCHNEIDER et. al, 2004), em análise realizada em 2000 acerca do desenvolvimento do programa em seis anos de sua existência (1996 – 2000), o autor relata que ganhos significativos são verificados como: a) a solidificação de um processo negociador entre o governo e os agricultores (assim como com suas organizações, como as cooperativas), o reconhecimento dos agricultores familiares como atores sociais importantes para o surgimento e alvo de políticas públicas; e c) o interesse público-governamental pelo mundo rural e campesino.

De acordo com o Governo federal, o PRONAF constitui-se como programa governamental de sucesso, pois possui expressiva presença em vários municípios e significativa aplicação de recursos. De acordo com o site PORTAL BRASIL (2016):

O Programa se consolidou como uma política de crédito presente em 4.963 municípios rurais brasileiros de todas as regiões. Em duas décadas, foram aplicados R\$ 156 bilhões em 26,7 milhões de contratos, nas diferentes modalidades, para diferentes tipos de agricultores familiares. Os recursos foram disponibilizados para operações de investimento (PRONAF Mais Alimentos, Agroecologia, Florestas, Semi-árido e Agroindústria) e para custeio da produção e do capital de giro de cooperativas. Os agricultores familiares adquiriram máquinas agrícolas, tratores, colheitadeiras, animais, implantação de sistemas de armazenagem e de irrigação, projetos de melhoria genética, adequação e correção de solo e recuperação de pastagens. Também investiram no beneficiamento, industrialização ou comercialização da produção. Os financiamentos de custeio serviram para as despesas das atividades agrícolas e pecuárias, como a aquisição de insumos, realização de tratamentos culturais e colheita, produção de mudas e sementes certificadas e fiscalizadas, aquisição de vacinas, ração e sêmen.

Assim sendo, verificaremos a seguir como que a partir do PRONAF, políticas públicas para a agricultura familiar se legitimam no país, no objetivo em conjunto da promoção da segurança alimentar no meio rural do país.

### 3.2 Políticas públicas para a agricultura familiar: a importância da segurança alimentar

A evolução da sociedade capitalista contemporânea ligada ao Estado de Direito consolidado em países como o Brasil, está organicamente ligada às decisões formuladas e implementadas pelos seus governos na esfera pública, sem prescindir, naturalmente, das demais forças da sociedade, como a esfera privada e o terceiro setor, para a solução ou ao menos a amenização de problemas característicos de questões sociais, como a falta de segurança alimentar e a fome. Segundo Heidemann (2009), estas decisões e ações do governo e de outros agentes sociais se constituem nas denominadas políticas públicas.

Não existe um consenso ou univocidade literária sobre o que seriam as políticas públicas. A cientista política Souza (2006) assinala que a mais conhecida conceituação é a de Lasswell, o qual enfatiza que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006).

Pode-se entender Política Pública a partir da noção de toda e qualquer ação de responsabilidade do Estado, no sentido de intermediar interesses de grupos organizados em meio à sociedade, com as instâncias de decisão onde as políticas são operacionalizadas. Derivado do termo inglês “*public policy*”, Lima (2007) nos aponta um conceito de política pública, como sendo:

[...] o conjunto de ações governamentais ou de intervenção estatal, articuladas a interesses coletivos e voltadas para atender as demandas sociais e a garantia do exercício do poder político, configurando um compromisso público que visa dar conta de questões sociais e políticas em diversas áreas. [...] processo político onde se dá a negociação de atores institucionais e sujeitos políticos diversos em momentos e circunstâncias diferentes (LIMA, 2007, p. 4).

Para alguns autores, a noção de política pública passa pela ação ou omissão do Estado no que tange ao atendimento das demandas requeridas pela comunidade, ou, nas palavras de Dye (1995, p.2): “*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*” (Política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer).

A criação de políticas que se destinem a atender a determinados interesses passa primeiramente pela criação de uma necessidade pública, visto que “não há problema que seja por natureza público. Isso significa que em determinada sociedade todo problema social é suscetível de converter-se em problema político” (MULLER, 1990, p.35).

Nessa perspectiva, um dos problemas a serem considerados é o da fome e da falta de segurança alimentar no Brasil. Contraditoriamente, ainda no século XXI, onde se observa o forte aumento da capacidade produtiva de produção de alimentos, constitui-se como desafio mundial a superação da fome, que atinge boa parte da população do planeta.

Estima-se, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas, que seja da ordem de 805 milhões (FAO, 2014) a quantidade de pessoas expostas a situação de vulnerabilidade alimentar no mundo todo, ou seja, pessoas que não possuem à disposição a quantidade de alimentos necessária para suprirem minimamente as suas necessidades orgânicas básicas e adequadas.

Cerca de 805 milhões de pessoas no mundo, uma em cada nove sofre de fome crônica no mundo, segundo o relatório O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (Sofi 2014, na sigla em inglês), divulgado hoje (16) em Roma, na Itália, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

Impõe-se, desse modo, o desafio presente e futuro de mudança desse cenário de degradação da condição humana – biológica e de dignidade – através da promoção da segurança alimentar e nutricional.

O Direito Humano a Alimentação Adequada é um direito inerente a todas as pessoas de ter acesso regular e permanente e irrestrito, que diretamente ou por meio de aquisições financeiras a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais de seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (MANUAL PAA).



A segurança alimentar é entendida como a garantia de acesso universal a alimentos básicos seguros e de qualidade em quantidades mínimas o suficiente para o desenvolvimento integral do ser humano.

Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade. Em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma exigência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (VALENTE, 2002, p.48).

Para entender este cenário da fome e da insegurança alimentar no Brasil, é preciso analisá-lo calcado num contexto maior, em que a totalidade econômica envolve e condiciona de forma preponderante a particularidade da necessidade de construção da segurança alimentar no Brasil dos últimos anos, relacionada profundamente, de certo modo, à lógica interna da sociedade capitalista: em tempos de amplitude produtiva de alimentos, em escala industrial, e geração de riquezas, no modo de produção agroindustrial, tem-se também o aprofundamento das desigualdades sociais relacionadas ao acesso aos alimentos. É importante entender, portanto, as caracterizações que marcam a produção de alimentos para compreender a sua dificuldade de acesso no Brasil e no mundo em determinado contexto histórico.

Com o enfraquecimento da agricultura familiar causada pelo processo de modernização da agricultura e a concorrência do agronegócio, assim com a ausência de investimentos governamentais significativos voltados aos camponeses ou agricultores familiares, enveredou-se um cenário que fez com que estes perdessem a capacidade de manterem sua forma social de subsistência de maneira satisfatória.

Com a dificuldade de desenvolvimento de sua principal (quando não única) forma de subsistência, os agricultores sofreram uma baixa de suas rendas e da oferta de alimentos no campo. A marginalização e expropriação política e econômica da agricultura familiar tiraram da população do campo o substrato de sua trama social de sobrevivência e reprodução. A consequência mais forte é a geração da fome e da insegurança alimentar, historicamente arraigadas no Brasil durante décadas.

Assim, a discussão sobre segurança alimentar evolui num contexto em que, por um lado, a capacidade de produzir e os recursos técnicos modernos estão bastante avançados, e por outro lado, o acesso efetivo aos alimentos é fortemente desigual, quer no que se refere às diferentes áreas do planeta quer no que diz respeito aos distintos segmentos populacionais de uma mesma área geográfica. Esse debate estabelece-se e se fortalece, ocupando espaço nas agendas públicas internas e em fóruns internacionais, a partir das demandas conduzidas por entidades da sociedade civil nos diversos países. No Brasil, especialmente, a formulação da agenda pública de discussão e construção de instrumentos que venham efetivamente promover ações de combate ao problema alimentar só tem sido possíveis devido às forças que as entidades do movimento social conseguem demonstrar, conquistando espaços de interferências junto ao Governo (SILVA, 2006, p. 28).

É nesse cenário que, paralelamente, em meados do século XX, vem caminhando o movimento da segurança alimentar no Brasil e no mundo. De acordo com Valente (2002) a preocupação com a segurança alimentar no mundo surgida no século passado, no contexto europeu, se deu frente à necessidade de cada país de produzir sua própria alimentação enquanto forma protetiva contra variáveis ambientais externas, como calamidades da natureza, embargos comerciais ou períodos de guerra. Maluf e Meneses (2003) informam que o termo segurança alimentar passou a ser usado no período pós primeira guerra mundial, quando ficou evidente a estratégia bélica de um país dominar o outro através do controle e domínio do fornecimento de alimentos. Porém, Valente (2002) nos mostra que com a criação da FAO na década de 1940 e de outros organismos internacionais, têm-se as primeiras referências ao termo segurança alimentar em um entendimento mais amplo, associado à necessidade de componentes nutricionais, culturais, sanitários e biológicos de alimentos.

A demonstração mais efetiva dessa completa mudança da atividade universal em face ao nosso tema foi a realização da conferência de Alimentação de Hot Springs (1943), a primeira das conferências convocadas pelas Nações Unidas para tratar dos problemas fundamentais, visando à reconstrução do mundo de após guerra (CASTRO, 1954, p.38).

Desde então, o conceito de segurança alimentar evoluiu e na década de 1990, com os avanços tecnológicos e de movimentos ligados aos direitos humanos e civis, passou a envolver a noção de justiça, equidade, ética e direitos fundamentais, associando-se ao conceito de desenvolvimento sustentável e meio ambiente, colocando em discussão padrões de produção, no caso o capitalista, que viessem a afetar a questão do direito à alimentação. Este direito passou a inserir-se no contexto do direito à vida e da dignidade (SEN, 1981).

Durante a Conferência Internacional de Nutrição em 1992, organizada pela FAO e pela OMS, vários chefes de Estado assumiram o compromisso de integrar os componentes da noção de segurança alimentar.

No caso do Brasil, em consonância com o cenário internacional, Valente (2002) enfatiza que as primeiras discussões oficiais acerca da segurança alimentar apareceram na década de 80, constando em um documento do Ministério da Agricultura em 1985, em que consiste a proposta elaborada de uma Política de Segurança Alimentar, cujo objetivo seria atender as necessidades alimentares no país e atingir a autossuficiência na produção de alimentos, estando incluída nessa proposta a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CNANN.

Porém, foi na década de 1990 que se tem o marco da intervenção pública mais efetiva junto ao contexto de risco nutricional da população, com a decretação do Conselho de Segurança Alimentar, CONSEA, vinculado ao Estado e também composto pela sociedade civil.

Em 1993, paralelamente à criação do CONSEA e em sintonia com as demandas da sociedade civil, o governo federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a violência e definiu o seu enfrentamento como prioridade do governo.

Dá década de 1990 até a contemporaneidade, o governo brasileiro tem investido na busca da amenização das consequências geradas pela dominação industrial da zona rural, buscando estabelecer, por meio de políticas públicas, a diminuição das desigualdades e mazelas características do campo, que afetam também as cidades.

O aumento da produtividade e/ou a inovação tecnológica não diminuem as desigualdades. O controle do território e a soberania alimentar são condições efetivas para minimizar a pobreza e diminuir a fome. Tais condições são construídas na democracia, como o fortalecimento das organizações populares e do Estado, com a criação de espaços políticos e **com a realização de políticas públicas**. [...] A participação camponesa é fundamental para o fortalecimento da interação entre o campo e a cidade (MANÇANO, 2006, p. 53, grifo nosso).

Um marco importante para o fortalecimento da política de combate à fome foi a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. No artigo 3º desta Lei está a definição de 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.

Em 2014, o Brasil tinha cerca de 3,4 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, o que corresponde a 1.7% da população nacional. Este índice representa um avanço recente de superação da fome, de acordo com a FAO (2014). Tal conquista é atribuída, sobretudo, a implementação de políticas públicas de segurança alimentar. Segundo matéria no site do Jornal de Hoje (JORNAL DE HOJE, 2015), a declaração de Anne Kepple é emblemática:

Para Anne Kepple, consultora da FAO, o Brasil atingiu esse patamar devido à “dezenas de políticas articuladas”, citando por exemplo o Programa Bolsa Família, a construção de cisternas no Nordeste e o programa nacional de alimentação escolar. “Já nos anos 90 a movimentação do Betinho (...) colocou em pauta a questão da fome no Brasil”, disse ela.

Uma das formas de amenizar esse complexo social se dá pela percepção da necessidade de resgatar e fortalecer a agricultura familiar, de forma que venha a

restaurar essa forma de sobrevivência e de vida característico do campo brasileiro, entendendo o campesinato como uma estrutura social própria, com valores e práticas (que não somente agrícolas) que devem ser preservadas e valorizadas.

Desse modo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) implementado por meio da Lei Federal nº 10.696 de junho de 2003 constitui-se como parte da política pública que apresenta como objetivo primordial o combate à fome e à miséria das populações em situação de vulnerabilidade alimentar no Brasil, sobretudo na zona rural. O PAA enquanto ação pública permitiu alguns avanços na forma como o Governo analisa, compreende e atua diante do quadro de pobreza e insustentabilidade atual da agricultura familiar brasileira, buscando ser responsável pela reestruturação parcial da valorização do mundo rural, como veremos mais adiante, ainda que se constitua em uma política compensatória que não elimina a conflituosidade presente na relação do capitalismo com o campesinato.

Com o PAA, teria - se, portanto, a restauração da fonte de renda de seus agricultores, promovendo o aumento da renda e conseqüentemente, o suprimento da necessidade humana mais básica, a de alimentos. Como nos diz Gazolla e Schneider (2007), trata-se de uma mudança de paradigma nas políticas públicas, visto que as anteriores ao PAA não possuíam um caráter “pontual e específico e uma abordagem da segurança alimentar que não considera o ser humano como o centro das atenções em tais estratégias” (GAZOLLA e SCHNEIDER, 2007).

Sobre isto nos fala Saraiva (2013):

Entretanto, este quadro começou a mudar a partir do primeiro Governo Lula (2003-2006) com o tema da “segurança alimentar” passando a fazer parte das decisões políticas, econômicas e sociais brasileiras, entrando de forma enfática nas pautas das políticas públicas do Estado, articulando-se com o tema do combate a pobreza rural.

É nessa perspectiva que veremos na seção seguinte o histórico, as proposituras, objetivos, características e elementaridades da política pública do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil.

## **4 O PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

### **4.1 Programa Fome Zero: a gênese da proposta do PAA**

O caminho de implantação do programa Fome Zero iniciou-se em 16 de outubro de 2001, enquanto proposta elaborada pelo então Instituto da Cidadania, sob a assinatura do então candidato à presidência, Luís Inácio Lula da Silva, e apresentada ao Senado Federal através do documento "Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil" (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2002).

Assim iniciou-se a apresentação do documento:

“É com satisfação que entrego ao debate público, em nome do Instituto Cidadania, o Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Este projeto é a síntese de um ano de trabalho de muitos companheiros e companheiras, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil.”(INSTITUTO DA CIDADANIA, 2002)

O projeto foi elaborado por diversos especialistas brasileiros das áreas da saúde e nutrição, e apresentava como objetivo a inclusão alimentar daqueles em situação de vulnerabilidade social, que não possuíam renda ou que a possuíam em quantidade insuficiente para que pudessem ter acesso a uma alimentação digna. Ou seja, tratava-se de uma política de segurança alimentar para o Brasil.

De fato, ao iniciar seu mandato em 2004 como Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva teve como uma das suas primeiras preocupações o combate a fome no país, de forma que buscou estruturar o seu governo voltado para este objetivo. Destarte, criou o Ministério Especial de Combate à Fome, em seguida transformado em Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Neste ministério, o Programa Fome Zero seria então gerido e implantado.

Atualmente, o programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e apresenta-se estruturado em quatro eixos de atuação:

a) Eixo 1: acesso aos alimentos. Envolve a ampliação ao acesso aos alimentos, por meio da transferência direta de renda através do Programa Bolsa Família; de programas de alimentação e nutrição realizada pela alimentação escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, alimentação do trabalhador, promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, dentre outros meios;

b) Eixo 2: fortalecimento da agricultura familiar. Envolve as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), o Seguro da Agricultura Familiar, a Garantia-Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA);

c) Eixo 3: geração de renda. Envolve a promoção de processos de geração de renda – qualificação social e profissional, economia solidária e inclusão produtiva, organização produtiva, desenvolvimento de cooperativas de catadores e microcrédito produtivo orientado;

d) Eixo 4: articulação, mobilização e controle social. Envolve a casa das famílias, educação cidadã, mutirões e doações, parcerias com empresas e entidades e capacitação de agentes públicos e sociais e controle social.

Os escopos dos eixos remetem a uma articulação entre si de forma que atinjam não somente a segurança alimentar, mas um substrato eficiente para a distribuição de renda envolta em outros projetos sociais. Por essas perspectivas, Gazolla e Schneider (2005, p.4) assim analisam o programa:

O Programa Fome Zero pode ser considerado uma inovação nas políticas de segurança alimentar praticadas até então, pois não se propõe a medidas paliativas e de curto prazo somente, mas a transformações de cunho estrutural, de inclusão social e geração de renda às famílias necessitadas e em situações de inanição alimentar. Esta guinada das políticas de combate à fome e à insegurança alimentar em um de seus eixos principais de ação, visa o fortalecimento da agricultura familiar (estímulo à produção para autoconsumo), para que esta possa responder em termos de gerar uma produção de alimentos para sanar os problemas de deficiência produtiva, de fome da população local, de produção com baixa qualidade, acesso debilitado pelos indivíduos que são demandantes destes alimentos.

## 4.2 O PAA no Brasil

Como vimos nos capítulos anteriores, uma política pública é, em termos gerais, a forma mais usual e contemporânea de ação do poder público para a resolução de problemas sociais, caracterizados como questões sociais, como é o caso da necessidade de promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Desse modo, veremos a seguir as caracterizações da política pública referente ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal, apresentando suas principais elementaridades e modos de execução.

Uma das singularidades do PAA é que ele se situa na confluência de duas questões que são foco de políticas públicas, o apoio à agricultura familiar e o enfrentamento da insegurança alimentar. Sobre essa última questão, Valente (2002) destaca:

Na realidade, segurança alimentar e nutricional trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos. Assim, alimentação é um direito do cidadão, e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade (VALENTE, 2002, p.40)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma política pública instituída pelo Governo Federal (através do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional/MESA) em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Congresso Nacional, em julho de 2003, por meio da Lei nº 10.696, revogada pela Lei nº 12.512 em 2011. Integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e faz parte do Programa Fome Zero do Governo Federal, criado para combater a fome e as suas causas estruturais - expostas no primeiro capítulo - que geram a exclusão social, e garantir a segurança alimentar dos brasileiros, atuando em três frentes: um conjunto de políticas públicas, a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e um a grande “força-tarefa” do Poder Público contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os



ministérios. De acordo com o site do programa, no Brasil em 2003 existiam 44 milhões de pessoas ameaçadas pela fome.

O PAA é “derivado” do Programa Fome Zero, que é uma política pública que consiste num conjunto de mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar, implementados pelo ou com o apoio do governo federal. Isso justifica a percepção de alguns do PAA como uma política pública e de outros como parte de uma política pública. Dependendo da posição conceitual, ambas as percepções estão corretas, sendo que se adota neste trabalho a percepção do PAA como uma política pública, por conter a essência conceitual e caracterizadora do que seja uma política pública exposta no capítulo anterior.

Ademais, vale ressaltar que em 2012, o programa passou também a integrar o eixo “Inclusão Produtiva” do Plano Brasil sem Miséria, que tem como objetivo erradicar a pobreza extrema e também melhorar as condições de bem-estar da população.

O PAA que tem como finalidades (BRASIL, 2014):

- a) Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- b) Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- c) Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- d) Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- e) Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- f) Apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- g) Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Desta lei, podem ser decorridas algumas assertivas fundamentais: trata-se de um programa que visa incentivar e valorizar o mundo rural e a agricultura familiar, através do consumo dos derivados alimentícios desta forma de produção agrícola tradicional, assim como, em consequência, visa também à geração de renda dos produtores rurais; promover o combate à insegurança alimentar como direito fundamental, através do favorecimento de acesso à alimentação adequada; e fomentar a reconstrução de redes de comercialização locais e regionais, que como vimos no primeiro capítulo, foram afetadas historicamente pela modernização conservadora da agricultura. No que diz respeito à formação de estoques de alimentos, a referida lei vincula à estratégia alinhada a todo o programa de combate a fome e a insegurança alimentar, expressando no primeiro parágrafo: “§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.” (BRASIL, 2014).

De fato, isto representa uma intervenção estatal na economia rural, ainda que o Estado brasileiro apresente características e princípios claramente neoliberais de Estado mínimo. Estratégias tímidas de novas formas de comercialização dos agricultores, numa possível “autorregulação” do mercado, não estavam sendo suficientes para a superação da marginalização mercadológica desses produtores. No início do século XX, antes do advento do PAA, Schmidt, Jasper e Rucinski já apontavam essas estratégias:

A partir das suas organizações, associações, ou mesmo individualmente, os agricultores construíram sua estratégia de relação com o mercado. Para se viabilizarem economicamente eles precisavam encontrar outros caminhos, diferenciados do mercado de consumo massificado, para comercializar seus produtos. Dessa maneira privilegiaram o sistema de transação comercial direta com o consumidor, onde os contatos pessoais favoreceram a criação de uma clientela fiel aos produtos alternativos. As formas exploradas foram: as feiras de produtos alternativos ou ecológicos; os sistemas de entregas diretos ao consumidor; os eventos especiais, como festas e exposição de produtos; a venda na própria propriedade agrícola (SCHMIDT E JASPER, 2001; RUCINSKI, 2002).

Para o alcance de suas finalidades, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede sócio assistencial e pela rede pública e filantrópica de ensino, geralmente creches, entidades assistenciais, asilos, restaurantes populares e famílias atendidas pelas pastorais. Desse modo, com a intervenção do Estado, o programa não destrói a forma de comercialização exposta na citação anterior (SCHMIDT E JASPER, 2001; RUCINSKI, 2000), mas agrega uma nova forma estratégica complementar de fundamental importância, que modifica a relação entre produtor, consumidor e mercado local, tornando-o mais profícuo, sob intermediação do Estado.

“Até recentemente os agricultores eram profissionais da produção, mas não da venda – da qual se encarregavam grandes organizações, como as cooperativas e as agências públicas às quais, com frequência, destinavam seus produtos. Hoje ao contrário, os agricultores – e suas organizações, bem entendido – cada vez mais precisam saber qual é o seu cliente, em que nicho de mercado vão inserir seus produtos, a que demanda da sociedade serão capazes de responder. Em suma, sua afirmação econômica não está mais apenas da porteira para dentro, mas supõe um profundo conhecimento do mercado como o qual se relacionam. A idéia de que os agricultores produzem e os mecanismos da política agrícola garantem sua renda – tão arraigada até hoje na consciência das lideranças rurais brasileiras – está definitivamente ultrapassada” (ABRAMOVAY, 1999, p. 16).

O programa vem sendo executado pelo Distrito Federal, estados e municípios conveniados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do programa, a CONAB firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA (BRASIL, 2014).

O PAA encontra-se estruturado em modalidades (BRASIL, 2014), sendo:

- a) Compra com Doação Simultânea: compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições

específicas definidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

- b) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite: compra de leite que, após processamento, é doado aos beneficiários consumidores com o objetivo de atender às demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esta modalidade é executada somente nos estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais;
- c) Compra Direta: compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender às demandas de programas de acesso à alimentação, às necessidades das redes socioassistenciais e para constituir estoques públicos;
- d) Apoio à Formação de Estoques: apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público ou destinação aos estoques públicos;
- e) Compra Institucional: aquisição voltada para o atendimento às demandas de consumo de alimentos por parte da união, estados, distrito federal e municípios, com recursos financeiros próprios. Por esta modalidade poderão ser abastecidos hospitais públicos, quartéis, presídios e restaurantes universitários, dentre outros.

Na modalidade municipal, a adesão dos municípios se dá somente via editais. Na modalidade estadual, a inclusão de Municípios no programa fica a cargo do Estado conveniado e deve ser previamente aprovada pelo CONSEA Estadual. Os Convênios são formalizados apenas com os nove Estados do Nordeste e Minas Gerais. Após a adesão, ocorre uma série de etapas gerenciais e administrativas que

efetivam o processo de implantação da política pública nos municípios, conforme quadro abaixo:

<p>Adesão</p>	<p>Consiste na assinatura de documento que estabelece os compromissos entre o MDS e as Unidades Executoras para implantação do programa. A Adesão tem vigência de cinco anos, prorrogável por igual período, e ainda não envolve a pactuação dos valores e metas, mas apenas compromissos.</p>
<p>Pacto de valores e metas (Plano Operacional)</p>	<p><b>A pactuação de valores e metas é um processo anual no qual o MDS propõe às Unidades Executoras montantes financeiros, metas e parâmetros para a execução do programa. A partir da proposta do MDS, as unidades têm a possibilidade de firmar ou não com o Ministério um Plano Operacional.</b></p>
<p>Planejamento e pacto local (Proposta de Participação)</p>	<p><b>Nesta etapa do processo, as Unidades Executoras selecionam os beneficiários fornecedores do programa; as entidades a serem atendidas com alimentos; os produtos a serem adquiridos e definem os preços a serem adotados nas operações de compra.</b></p> <p><b>Para elaboração da Proposta de Participação é preciso que haja a compatibilização entre a demanda de alimentos das entidades e a oferta de alimentos pela agricultura familiar local. Dessa etapa resulta o cadastramento de uma Proposta de Participação no SISPA, a qual é posteriormente</b></p>

	<b>analisada pela equipe do MDS, para aprovação.</b>
Aquisição e distribuição de alimentos	<b>A partir da aprovação da proposta no SISPAА e da emissão dos cartões bancários dos agricultores (beneficiários fornecedores) cadastrados, as Unidades Executoras estão autorizadas a adquirir produtos desses e destiná-los às organizações cadastradas (beneficiários consumidores).</b>
Pagamento de beneficiários fornecedores	<b>Com base nos dados das notas fiscais cadastradas e atestadas no Sistema, o MDS providencia o pagamento direto aos beneficiários fornecedores por meio de crédito no cartão bancário específico do PAA disponibilizado ao beneficiário fornecedor no programa.</b>
Apoio financeiro às Unidades Executoras	<b>Para contribuir com a operação do PAA, o MDS previu realizar repasses financeiros para as Unidades Executoras mediante o cumprimento de metas.</b>

Segundo orientações do Decreto nº 7.775/12, Capítulo V, art. 27 e art. 28, a gestão e a execução do PAA devem ser conduzidas pelas Unidades Gestoras e Unidades Executoras. Configuram-se como unidades Gestoras – em nível federal - do PAA o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. As Unidades Executoras podem ser órgãos ou entidades da administração pública estadual, municipal, do Distrito Federal ou consórcio públicos que celebrarem Termo de Adesão ou convênios com essas Unidades Executoras, além da CONAB, que por ter celebrado Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA, é uma Unidade Executora do PAA no nível federal.

O PAA é um programa caracterizadamente realizado a partir de compras locais. Assim, a Unidade Executora deve adquirir preferencialmente produtos de

beneficiários fornecedores que residam em seu território, sobretudo agricultores familiares cadastrados pertencentes a públicos considerados prioritários, como mulheres, povos e comunidades tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, trabalhadores rurais inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos.

Mas em casos excepcionais, visando atender a demanda de alimentos que não tem produção no município, é possível adquirir produtos de agricultores sediados em outras localidades próximas, estabelecendo-se assim, um circuito local e regionalizado de comercialização.

No que diz respeito às unidades receptoras dos alimentos provindos do PAA, as entidades a serem priorizadas são as que servem refeições regularmente e que atendem públicos prioritários em situação de insegurança alimentar, como:

- a) Indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social;
- b) Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e famílias inscritas no Cadastro Único;
- c) Gestantes/nutrizes e crianças;
- d) Pessoas com necessidades especiais;
- e) Povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.);
- f) Pessoas em situação de violência (abuso ou exploração sexual, violência doméstica, etc.);
- g) Usuários de substâncias psicoativas (dependência química);
- h) Pessoas e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública.

O pagamento aos beneficiários fornecedores deve ser precedido da comprovação, pela Unidade Executora, da entrega dos alimentos na quantidade prevista e com qualidade satisfatória, realizados diretamente por meio de crédito em cartão bancário gerado pelo PAA e disponibilizado na agência bancária indicada pela Unidade Executora no ato da vinculação dos beneficiários fornecedores.

#### **4.3 PAA no Maranhão**

Com base nas informações do último Censo Demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Maranhão possui uma área de 331.935,507 km<sup>2</sup>, uma população estimada em 6.569.683 habitantes, dividida em 217 municípios, distribuídos em 05 mesorregiões e 21 microrregiões.

Ainda de acordo este censo, o estado do Maranhão é considerado dentre os estados do Nordeste o que registrou o maior crescimento populacional na última década, na ordem de 16,51%. Somado a isso, o Maranhão traz em suas últimas décadas a conjuntura de desigualdades sociais e contradições marcantes, expressas nos baixos padrões de qualidade de vida da maioria da população, considerado muitas vezes como o estado brasileiro detentor dos piores indicadores sociais (LIMA et al., 2002).

Conforme Ribeiro apud Diniz (1999, p.20): “a raiz do processo de urbanização está no campo que se empobrece liberando população para cidade”. No Maranhão, os baixos padrões de vida que facilmente beiram à miséria, levaram muitos interioranos à deslocarem-se para a capital maranhense. Trata-se de um êxodo rural com migrações desordenadas, em consequência, sobretudo, do baixo nível das atividades econômicas, contingente de mão-de-obra não qualificada, da concentração fundiária e ocupações desordenadas, dentre outras.

Por outra análise, constitui-se o estado que vem apresentando elevado crescimento econômico de acordo com análise do Produto Interno Bruto (PIB) do estado por município (GOMES; SOUSA; DINIZ, 2011). Porém, tal realidade não reflete um acompanhamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), visto que este mantém seus baixos índices apesar do crescimento do PIB.

Dessa forma, os municípios maranhenses são em sua totalidade, pobres, tendo sua fonte de receita constituída de sobremaneira pelo Fundo de Participação Municipal (FPM). Associado a este, programas como o Bolsa Família e as aposentadorias rurais constituem praticamente o montante da renda que circula nas cidades (SILVA E SILVA, 2006, p. 38). Desse modo, da população de 6,5 milhões de habitantes, 1,7 milhão está abaixo da linha da miséria ou na pobreza extrema, com um rendimento de até R\$ 70 por mês, o que corresponde a 25,7% dos seus habitantes, mais que o triplo da média nacional, que é de 8,5% (IBGE, 2010).

Esta realidade é observada no campo maranhense acompanhado da violência rural, decorrente de conflitos agrários engendrados na concentração fundiária. Segundo a Comissão Pastoral da Terra – CPT – MA, foram registrados no



estado em 2015, 116 conflitos agrários com 6 assassinatos de trabalhadores rurais e 23 encontram-se marcados para morrer, na disputa pelas terras no estado. (Comissão Pastoral da Terra).

Como forma de amenizar as desigualdades sociais, ao menos no aspecto mais urgente do desenvolvimento humano, políticas públicas de segurança alimentar são extremamente necessárias aos municípios maranhenses. Somado a isso, a promoção dos meios de subsistência dos habitantes do campo também se faz pertinente.

A adesão de municípios maranhenses ao Programa de Aquisição de Alimentos data das primeiras iniciativas de participação que se deram a nível nacional logo em sua implementação a partir de 2003, e que atingiram progressão com a modificação da legislação vigente sobre seu regulamento – do artigo 19 da Lei nº 10.969/2003 para a Lei nº 12.512/2011 – que reformulou a distribuição dos repasses federais entre as demais autarquias, preterindo os convênios pelos termos de adesão acerca da compra direta local com doação simultânea.

Em tese, esta modificação reduziu os entraves burocráticos e os riscos de descontinuidade e de irregularidades na aquisição de recursos financeiros necessários para a condução dos projetos em nível estadual e municipal, uma vez que as prestações contábeis entre as diferentes autarquias poderiam inviabilizar a transferência de recursos, afetando principalmente a figura do pequeno agricultor dependente das verbas.

Outra alteração a complementar a questão financeira pela nova legislação foi da forma de pagamento, que o torna diretamente sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que por sua vez autoriza a gestão dos repasses a título de instituições bancárias federais diretamente para os pequenos agricultores, tornando-o próximo ao mesmo modelo do Programa Bolsa Família. A participação das autarquias estaduais e municipais hoje se pauta como a de unidades executoras através de adesão ao programa.

A facilitação do repasse entre os participantes fornecedores ou cooperativas e o Governo Federal atribuiu maior celeridade e organização gerencial sobre o controle de recursos. O montante de R\$ 4,5 mil reais – ou R\$ 4,8 mil reais para organizações – por unidade familiar/ano é administrado por vias de representação locais, quer seja nas parcerias instituídas pelos termos de adesão entre estados e municípios ou nos contratos de cooperação com a Companhia

Nacional de Abastecimento, cabendo a estes o controle sobre como os recursos serão aplicados pelos beneficiados fornecedores – compra de equipamentos, insumos, ferramentas, etc. – e na destinação para os centros de transferência para os consumidores dos alimentos produzidos.

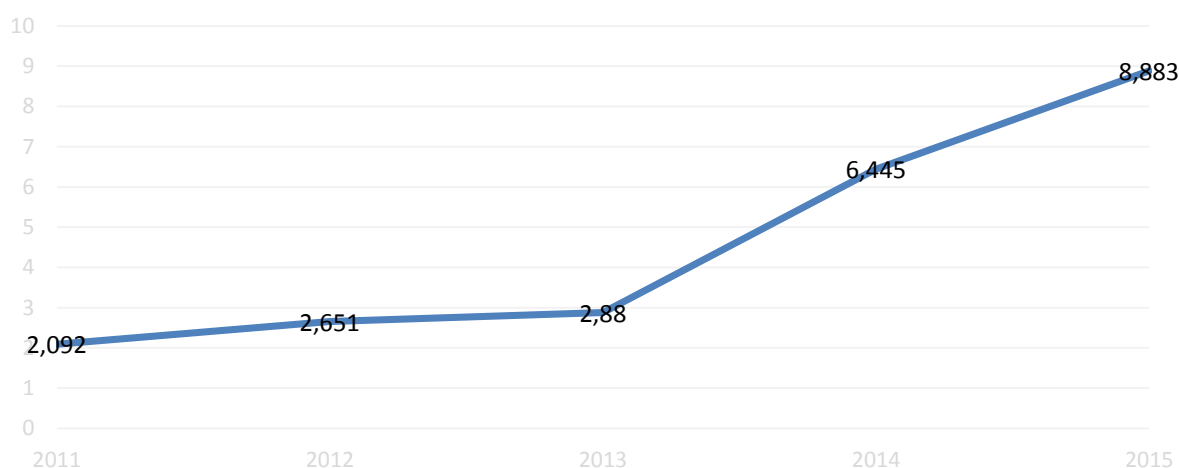
De toda forma, houve uma extensão na variação de canais que permitam o contato entre pequenos agricultores e o Programa de Aquisição de Alimentos, a que se consta que quanto maior a adesão entre esferas de representação governamental a nível regional e local, mais abrangente este acesso junto aos públicos-alvo especulados pelo programa como fornecedores.

Por conta destas modificações, talvez o Maranhão tenha sido um dos estados brasileiros melhor favorecidos com a expansão do Programa de Aquisição de Alimentos.

De acordo com relatórios referentes a setembro de 2015 e citados pelo governo estadual, 104 dos 217 municípios aderiram ao programa, correspondendo a 47,92% de abrangência, o que revela um número considerável desde que o Programa de Aquisição de Alimentos teve advento no Maranhão, em 2012, iniciado com 35 municipalidades (MARANHÃO, 2015).

O volume de recursos de doação simultânea na execução municipal também evoluiu de forma exponencial.

GRÁFICO 1 – Evolução de doação simultânea – execução municipal para municípios maranhenses em R\$, PAA 2011-2015<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Dados consolidados até setembro de 2015, com projeção de R\$ 12 milhões até o fim daquele ano.

Fonte: Governo do Estado do Maranhão, 2015.

Nota-se que o êxito do programa no estado se deu de forma progressiva, de uma política praticamente inexistente até meados de 2011 – quando o PAA já estava em seu 8º ano de existência – até a liderança em termos de municipalidades participantes entre todas as unidades federativas, incluindo 2.210 agricultores; o segundo entre os estados com maior número de participantes, perdendo apenas para a Bahia – com 2.828 agricultores cadastrados<sup>2</sup>.

TABELA 1–Resumo de execução municipal do PAA, Maranhão, 2011-2015.

Ano	Nº Agricultores	Recursos (R\$)	Produção (kg)
2011	664	2.092.683,95	778.582,21
2012	938	2.651.050,15	923.523,12
2013	1.173	2.880.612,04	952.012,00
2014	1.928	6.445.021,15	1.986.612,35
2015	2.210	8.833.972,35	2.350.680,78

Fonte: BRASIL, 2010.

Tais montantes, no entanto, referem-se somente à parcela de municípios compreendidos na modalidade de doação simultânea – execução municipal. Na estatística histórica dos índices obtidos tidas na descrição e comparação dos resumos de execução do Programa de Aquisição de Alimentos, há como observar variações consideráveis durante o período de levantamento e análise pelo sistema de banco de dados PAA DATA da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI-MDS).

TABELA 2 – Resumo de execução global do PAA, Maranhão, 2011-2015.

Ano	NºAgricultores	Recursos (R\$)	Produção (kg)	Entidades	Atendimentos
2011	4.812	20.424.373,75	8.243.172,58	1.114	808.771
2012	8.741	35.216,554,31	17.666.512,48	1.221	750.599
2013	2.988	11.590.091,39	3.281.903,30	478	200.424
2014	2.294	7.597.622,15	3.176.096,36	420	5.780.190
2015 <sup>3</sup>	2.784	11.017.127,05	4.645.947,13	467	161.074

Fonte: BRASIL, 2016.

<sup>2</sup> Revisado com base nos dados de 2015 (BRASIL, 2016).

<sup>3</sup> Até setembro de 2015 (BRASIL, 2016).

Os resumos de investigação compreendem as quatro principais modalidades de execução do Programa de Aquisição de Alimentos – CONAB, estadual, municipal e PAA Leite – e permitem observar que houve oscilações consideráveis nas variáveis apontadas, fato este em parte explicado pela condução das doações simultâneas sob execução da Companhia Nacional de Abastecimento, que se mostrou superior na análise histórica dos anos, responsável pelo repasse de recursos para convênios junto a entidades e corporativas.

A investigação PAA global no Maranhão, os valores quantitativos sobre número de fornecedores participantes, entidades assistidas, atendimentos realizados, volume de recursos e de produção foi mais ou menos proporcional, principalmente na composição do binômio entre disposição de recursos e produtividade. Houve uma nítida regressão do número de entidades e fornecedores participantes, refletida diretamente na diminuição dos repasses públicos e, ainda que o período de análise histórica seja relativamente curto, percebe-se que a relação recurso-produção apresentou ligeiras disparidades, sendo que nos anos em que o repasse de recursos foi mais vultuoso, a produção não subiu um pouco além da média comparada com a dos outros anos.

Em contrapartida, os índices se mostraram mais estáveis nesse cenário a partir de 2014, quando houve a diminuição de entidades e recursos sob a competência da CONAB e o acréscimo nas outras modalidades, especialmente da doação simultânea de execução municipal. Não por coincidência, isto ocorreu no mesmo período em que o número de termos de adesão entre os municípios maranhenses aumentou.

Simão, Silva & Silveira (2014), ao proporem um Índice de Propensão à Execução do PAA (IPE-PAA) com base no exemplo mineiro e no ano de 2011, sugeriram a tendência de que a gestão de recursos do programa naquele quadro estaria mais dependente a fatores políticos do que ao atendimento de demandas socioeconômicas. Esta contradição se tornou mais visível quando transferida à análise geográfica, pois o comportamento da distribuição de recursos se mostrou ‘pontilhado’ e de delimitação díspar, não obedecendo a um padrão regionalizado, com a transferência de recursos distribuída de forma mais homogênea e condizente às localidades historicamente mais acometidas por problemas de desigualdade socioeconômica.

A reprodução desta mesma tendência é inevitável no cenário maranhense, especialmente se comparado ao projeto de gestão política com base na representação municipal.

Embora estudos deste porte ainda não sejam difundidos na literatura que ilustrem conclusões semelhantes às de Simão, Silva & Silveira (2014), basta dedicar atenção quanto ao fato de que os primeiros anos de implantação do PAA no Maranhão coincidiram com o fim da hegemonia de um grupo político que, dentre uma de suas práticas mais difundidas de seu projeto de perpetuação no poder consistia quanto à manutenção de bases eleitorais municipais. Não por acaso, a investigação sobre os municípios que mais receberam recursos durante o advento do programa apontava àqueles que possuíam administração associada ao mesmo grupo político que governava o Maranhão, o que permite deduzir que – excetuando o volume de recursos sob a gestão da CONAB – de que a doação simultânea para execução municipal foi maior durante o referido período, mesmo com a menor adesão de convênios e dos pequenos avanços em produtividade.

Com a mudança governamental a partir de 2015, o processo de adesão entre os municípios passou a ser difundido de forma menos descentralizada a razões e interesses políticos locais e mais atentos aos propósitos institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos, da integração com outras políticas públicas de enfrentamento de problemas de segurança alimentar, principalmente entre os municípios que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano. A maior participação municipal influenciou diretamente quanto à regionalização do PAA e, conseqüentemente, da dinamização de produção e distribuição de alimentos de forma não dependente de núcleos municipais de maior representação. Em outros termos, a alocação de recursos e o fomento à produção local se demonstram mais difusos entre os pequenos municípios.

Sendo assim, considerando apenas os dados referentes à execução municipal, percebe-se o aumento gradativo quanto ao número de agricultores cadastrados, volume de recursos e de produção agrícola.

Com base nas referências mais atuais, o levantamento referente ao número de agricultores fornecedores, entidades cadastradas, atendimentos, volume de recursos e de produção nas diferentes modalidades do programa se apresenta da seguinte forma:

TABELA 3 – Resumo de execução, PAA Municipal, Maranhão, 2015.

Modalidade	Nº de Agricultores Fornecedores	Nº de Entidades	Nº de Atendimentos	Recursos (R\$)	Produtos (kg)
Doação simultânea – execução CONAB	30	18	5.262	238.601,20	84.625,00
Doação simultânea – execução Estadual	1	0	0	3.660,50	1.240,00
Doação simultânea – execução Municipal	2.210	449	155.812	8.633.972,35	2.350.680,78
<i>Total Doação Simultânea</i>	<i>2.241</i>	<i>467</i>	<i>161.074</i>	<i>8.876.234,05</i>	<i>2.436.545,78</i>
Formação de estoque R\$ MDA MDS	0	-	-	0,00	0
Formação de estoque R\$ MDS	0	0	0	0,00	0
<i>Total Formação de Estoque</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0</i>
Compra Direta – R\$ MDA	0	-	-	0,00	0
Compra Direta – R\$ MDS	0	0	0	0,00	0
<i>Total Compra Direta</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0</i>
Sementes –	0	0	0	0,00	0

R\$ MDS					
<i>Total</i>	0	0	0	0,00	0
<i>Sementes</i>					
<i>Total PAA</i>	543	0	0	2.140.893,00	2.209.401,35
<i>Leite</i>					
<b>TOTAL</b>	<b>2.784</b>	<b>467</b>	<b>161.074</b>	<b>11.017.127,05</b>	<b>4.645.947,13</b>

Fonte: BRASIL, 2016.

No que tange à análise de composição de participação de agricultores de acordo com a classificação dos grupos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 2015, a maior parte se inclui no grupo 'B', ou seja, entre aqueles beneficiários que detém renda bruta familiar igual ou menor a 20 mil reais com base no ano de produção normal anterior à assinatura da Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) e que não tenham contratado trabalhador assalariado permanente segundo os moldes trabalhistas vigentes (BRASIL, 2016).

O segundo grupo mais numeroso entre os participantes é o de 'variável', que inclui diversas categorias de agricultura familiar, como pescadores artesanais; aquicultores e silvicultores que trabalhem com manejo sustentável; extrativistas minerais artesanais, excetuando-se garimpeiros e congêneres; quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

TABELA 4 – Composição de agricultores participantes por Grupo PRONAF, PAA Municipal, Maranhão, 2015.

Grupo PRONAF	Nº Agricultores	Recursos (R\$)	Produção (kg)
A	92	313.008,98	76.938,41
A/C	37	127.743,57	27.312,41
B	1.640	6.493.974,69	1.800.754,75
Variável	441	1.699.245,11	445.675,21
<b>TOTAL</b>	<b>2.210</b>	<b>8.633,35</b>	<b>2.350.680,78</b>

Fonte: BRASIL, 2016

A distribuição destes índices aponta a correspondência quanto ao atendimento ao público-alvo do programa, mais precisamente à figura dos pequenos produtores agrícolas, sendo que 74,21% dos fornecedores atualmente cadastrados constam na categoria-chave da agricultura familiar.

Com base nos últimos levantamentos, na análise de classificação de produtos por grupo, das quase 4,65 mil<sup>4</sup> toneladas de alimentos produzidos pelos fornecedores participantes do Programa de Aquisição de Alimentos, a maior parte proveio da produção de leite e derivados, hortaliças e frutas.

TABELA 5 – Produtos por grupo, PAA Municipal, Maranhão, 2015.

Grupos de produtos	Recursos (R\$)	Peso (kg)
Açúcares e doces	59.536,37	2.664,08
Aves e ovos	579.244,25	54.528,34
Carnes	279.887,70	22.591,90
Cereais e leguminosas	439.162,97	2333.889,60
Cocos, castanhas e nozes	76.228,08	50.228,78
Condimentos, ervas e temperos	605.542,67	64.185,65
Farinhas, féculas e massas	456.604,33	98.396,04
Frutas	1.067.485,59	470.403,05
Hortaliças	1.894.481,12	589.888,00
Leites e derivados	2.152.132,95	2.210.150,68
Óleos e derivados	18.857,50	2.035,50
Panificados	147.359,74	19.162,95
Pescado	656.885,65	58.152,06
Sucos e polpas de frutas	260.685,82	34.085,31
Outros	2.323.032,31	735.663,19
<b>TOTAL</b>	<b>11.017.127,05</b>	<b>4.645.947,13</b>

Fonte: BRASIL, 2016.

Vê-se pela interpretação dos dados referentes que a produção está geralmente atrelada à vocação da atividade agrícola dos municípios, configurando uma abordagem de incentivo de arranjos locais, ou seja, da assistência à produção de alimentos inerentes às potencialidades econômicas de cada região, sem impor grandes alterações e o conseqüente risco de descaracterização ao modelo produtivo tradicional, o que vem ao encontro da proposição do Programa de Aquisição de Alimentos sobre inclusão e fomento à microeconomia como fórmula de enfrentamento da desigualdade social.

<sup>4</sup> Atualizado até setembro de 2015.



Delgado, Conceição & Oliveira (2005), ainda nas concepções pioneiras sobre os primeiros anos do PAA, especulavam que os principais resultados da iniciativa serviam quanto à ampliação da pequena produção e sua redinamização de fluxos para além dos circuitos locais de comercialização de alimentos, do consumo de autossuficiência, de excedentes para venda e subsídios mais situacionais, mas, principalmente, para a valorização dos preços e da promoção da renda familiar. A atuação do Poder Público serviria, *a priori*, como um motor de impulsão econômica nas redes locais de produção e, num segundo momento, como um equalizador nas relações comerciais baseadas na microeconomia agrícola.

O aproveitamento das potencialidades locais e culturais tradicionais não exige a diversidade na produção, tampouco o não favorecimento à qualidade.

É o caso das culturas dedicadas a alimentos orgânicos – que restringem ou erradicam por completo o uso de substâncias agrotóxicas – que podem valorizar ainda mais a produção local. Os relatórios do PAA DATA revelam que os repasses para produção deste tipo de produto agrícola inexistiam no Maranhão, passando a serem registradas a partir de 2012 e a mostrar um avanço tímido em termos de volume de recursos, produção e variedade de alimentos.

Em 2015, os investimentos aumentaram consideravelmente, bem como a produtividade principalmente de frutas, hortaliças, legumes e verduras. Para Sambuichi (et al., 2014), a valorização da produção orgânica significa um avanço tanto em termos de valorização da pequena economia agrícola e no aumento da renda familiar, bem como na aproximação destes contextos à questão da sustentabilidade e da agroecologia.

TABELA 6 – Alimentos orgânicos, PAA Municipal, Maranhão, 2015<sup>5</sup>.

Ano	Recursos (R\$)	Produção (kg)
2012	2.918,70	1.087,12
2013	2.778,00	991,00
2014	2.307,95	669,70
2015	774.727,54	131.501,71
<b>TOTAL</b>	<b>782.732,19</b>	<b>134.249,53</b>

Fonte: BRASIL, 2016.

<sup>5</sup> Atualizado até setembro de 2015.

Neste contexto que se permite aproximar a abordagem da realidade de São José de Ribamar, pelo pioneirismo entre os municípios maranhenses na adesão do Programa de Aquisição de Alimentos e da diversidade de práticas e produtos oriundos da agricultura familiar, do desenvolvimento da cadeia produtiva, geração de renda e integração a outras políticas públicas de enfrentamento da desigualdade social.

## **5 O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E A COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR – POLO AGRÍCOLA DO ITAPARI/PANAQUATIRA**

São José de Ribamar consta como um dos pioneiros entre os 104 municípios maranhenses participantes do Programa de Aquisição de Alimentos, tendo aderido num momento em que ocorria o processo de descentralização de políticas públicas que procuravam relacionar o fortalecimento da agricultura familiar com ações de segurança alimentar de populações carentes.

O PAA ribamarense surgiu como uma extensão da iniciativa do Programa Compra Local Municipal criado em 2007, que consistia na compra da produção de agricultores familiares para uso na merenda escolar das escolas públicas da administração municipal, como discutido mais à frente no texto.

Antes disto, contudo, apresentarei algumas características da configuração geográfica e do processo de formação histórica de São José de Ribamar, me detendo de forma mais específica nos delineamentos de sua base econômica, composição de uso e ocupação territorial, para, em seguida, abordar os reflexos das políticas públicas de enfrentamento de desigualdade social, entre as quais se incluem iniciativas contemporâneas como a participação do município no Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal.

### **5.1 Caracterização territorial do município de São José de Ribamar**

#### **5.1.1 Aspectos históricos, geográficos e fundiários.**

Antes do processo colonizatório, o território onde hoje está localizado o município de São José de Ribamar era habitado por índios gamelas. A divisão por capitânicas hereditárias do Maranhão concedeu a região à propriedade da Companhia de Jesus, e, posteriormente, à aquisição de sesmarias para o governo da Província do Maranhão, em 1627.

A “pacificação” dos nativos por jesuítas vindos de outras localidades da Costa Norte/Nordeste maranhense – São Luís, Icatu, Rosário e Primeira Cruz - contribuiu para o avanço do povoamento colonial no extremo leste da Ilha do Maranhão, o que favoreceu a elevação das aldeias de Ribamar em 1757 e de Paço do Lumiar em 1761.

Durante o século XIX adquiriu seu status de distrito da capital da província e mais tarde do estado republicano para, em 1913, alcançar sua emancipação como município. Esta condição foi descontinuada até 1952 e, em 1969, Ribamar fora renomeado oficialmente para São José de Ribamar (IBGE, 2016).

Geograficamente, o município está localizado no extremo leste da Ilha do Maranhão, região insular situada ao norte do estado, na região do Golfão Maranhense, que também abrange de Paço do Lumiar, Raposa e da capital São Luís. Está limitado ao norte e leste pela Baía de São José, ao sul pela Baía do Arraial – como é conhecida a porção sul da Baía de São José – e a oeste por São Luís e Paço do Lumiar.

São José de Ribamar faz parte da região metropolitana da Grande São Luís. Segundo as estimativas com base no levantamento censitário mais recente do IBGE, relativo ao ano de 2000, o município possui aproximadamente 175 mil habitantes, o que o torna o terceiro mais populoso do Maranhão (IBGE, 2016). Levantamento do IBGE sobre as economias municipais, a partir da composição setorial do produto interno bruto, revela que a economia ribamarense é predominantemente pautada no terceiro setor, especialmente serviços do comércio e no setor público, tendo gerado um valor de R\$ 691,522 milhões em 2012. O setor da agropecuária movimentou R\$ 20,778 milhões no mesmo período, o que o situa como a menor participação entre os setores do PIB municipal (IBGE, 2016).

De acordo com os índices básicos do Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA com base no ano de 2013, o município de São José de Ribamar está incluindo na microrregião geográfica 02, com módulo fiscal por tamanho unitário de 30 hectares, fração mínima de parcelamento estabelecida em 2 hectares e constando na zona típica de módulo A2-2. Naquele ano, 245 imóveis estavam regularizados quanto à situação cadastral, ou o equivalente a 6.999,5 hectares nos 388,4 km<sup>2</sup> de superfície territorial do município (INCRA, 2016).

A maior parte dos imóveis rurais do município é de pequeno e médio porte e mantém atividades agropecuárias de subsistência voltadas principalmente ao cultivo de hortaliças, legumes, verduras, frutas e pequenas criações. A consistência deste cenário suscitou o desenvolvimento de políticas públicas municipais com a intenção de promover a produção local e o desenvolvimento social de comunidades rurais em São José de Ribamar, o que mais tarde serviria como base para a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos no município.

## **5.2 O processo de implantação do PAA – Compra Direta Local em São José de Ribamar**

### 5.2.1 O surgimento o PAA no Município de São José de Ribamar

Como destacado anteriormente, as primeiras experiências exitosas de fomento ao desenvolvimento da agricultura familiar em São José de Ribamar ocorreram num momento anterior ao processo de descentralização do Programa de Aquisição de Alimentos a nível de representação municipal a partir de 2011.

O advento destas iniciativas se deu quando da concentração de esforços públicos no sentido de aproveitar a vocação local em segmentos do primeiro setor, mais especificamente da agricultura familiar, da atividade pesqueira e da coleta de mariscos.

Foi na administração executiva municipal – entre 2005 e 2008 – que ocorreu o processo de municipalização do auxílio aos pequenos produtores ribamarenses como assistência e capacitação técnica em atividades que visassem à produção de alimentos, especialmente no setor hortifrutigranjeiro e na pesca, proporcionando incentivo na produção, escoamento e aquisição tanto para uso em atividades da prefeitura – em especial, na merenda escolar – quanto para abastecimento dos mercados locais.

O fomento governamental também se ampliou na estruturação da cadeia produtiva integrada na agricultura familiar, como criação e ampliação de sistema de abastecimento e apoio para compra de *kits* de irrigação, melhorias nas vias de acesso para transporte e escoamento da produção, além de garantir prioridade na compra de alimentos, com o intuito de reduzir a dependência dos agricultores familiares em relação aos intermediários comerciais.

Além disto, linhas de financiamento foram abertas para que os pequenos produtores pudessem ter acesso a ferramentas, equipamentos e insumos agrícolas. Todas estas ações serviram como base para a construção de um programa ainda bem melhor sucedido: o da Compra Direta Local.

### 5.2.2 A gestão pública municipal na implantação do PAA – Compra Direta Local

Em 2005 os agricultores de São José de Ribamar entraram no Programa de Aquisição de Alimentos ofertado pelo governo do estado,. Esses agricultores chegaram a fornecer produtos, porém, não estavam recebendo os recursos de forma combinada, com muitos atrasos e não pagamentos. Desta forma, os agricultores solicitaram à Prefeitura de Ribamar, para intercessão junto ao governo do estado para que o pagamento fosse realizado, o que não se concretizou.

Nessa conjuntura, foi proposta a implantação do mesmo programa em São José de Ribamar, que após uma avaliação sobre a viabilidade desse programa no município e a oferta de produtos pelos agricultores, foi criada uma Lei do Programa Compra Local, no ano de 2007. Desta forma, os produtos advindos do cultivo pelos agricultores familiares seriam adquiridos por meio de recursos do próprio tesouro municipal.

Nesta época, o programa foi implantado tendo como participantes por volta de 25 a 30 agricultores, sendo estes componentes agricultores da Associação do Itapari e Associação do Bom Jardim. Em virtude do grande número de compras de produtos somado à aceitação do programa e interesse dos agricultores, mais pessoas demandaram a participação no Programa Compra Local, o que tornou inviável para a Prefeitura manter este projeto frente à demanda. Diante disso, no ano de 2008, a Prefeitura buscou auxílio junto ao Governo Federal e conseguiu um convênio no valor de R\$ 840.000,00 atendendo então 80 agricultores. Em 2009, a prefeitura firmou outro convênio com o governo federal desta vez no valor de R\$ 1.300.000,00, ampliando assim, sua rede de beneficiários.

O Programa Compra Local foi implementado no sentido de canalizar a produção de alimentos da agricultura familiar ribamarense, consistindo numa proposta de arranjo produtivo capacitado pela figura do poder público municipal no incentivo da atividade agropecuária.

Inaugurado em 2007, o Compra Local convertia quase toda a produção de hortaliças, frutas, verduras, legumes, pescados e mariscos para uso pela própria prefeitura, mais especificamente para uso na merenda escolar das instituições municipais de ensino. A mecânica do programa favoreceu não apenas o desenvolvimento da agricultura familiar ribamarense de forma direta, mas também aferiu reflexos no desenvolvimento social através de outras esferas. Na educação,

por exemplo, destacou-se o exemplo da variedade e qualidade nutricional da alimentação das crianças matriculadas na rede pública municipal.

Do ponto de vista comercial, a constituição da prefeitura como principal cliente proporcionou ao agricultor familiar a obtenção de um preço mais justo, reduzindo dependência à figura do atravessador geralmente associada ao mercado tradicional que captura a maior parte do lucro nos circuitos tradicionais de venda de produtos agrícolas. A possibilidade de obtenção de um preço melhor pelo agricultor familiar associado ao Programa Compra Local incentivou uma proposta de economia solidária, valorizando ainda mais os esforços de quem sucumbia historicamente a um processo de subvalorização socioeconômica.

No contexto burocrático, é possível situar a experiência do programa Compra Local como uma antecipação do Programa de Aquisição de Alimentos à política de descentralização da aplicação de recursos pelo Governo Federal. Do momento de mudança nas esferas de participação, a implantação oficial do PAA municipal fora profundamente beneficiada pela estrutura proporcionada pelo êxito do Compra Local.

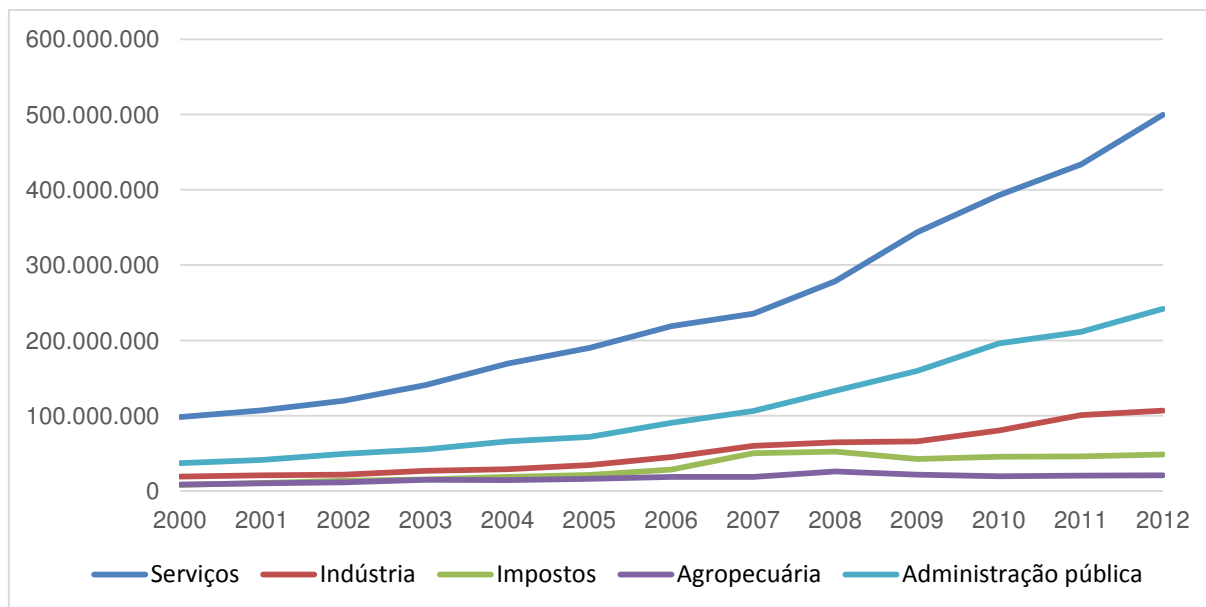
O exemplo positivo em São José de Ribamar foi destacado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Em 2008, a produção total adquirida pela prefeitura foi de 295 toneladas de alimentos que atenderam a 88 unidades escolares e a mais de 18 mil estudantes (BRASIL, 2008<sup>6</sup>).

Mesmo que o setor agropecuário ainda persista como um dos que menos contribui para o PIB municipal, percebe-se pela análise da média histórica que a atividade apresentou um ligeiro acréscimo no valor adicionado bruto a partir de 2008, ano em que começou a funcionar o Programa Compra Local (Gráfico 2).

---

<sup>6</sup> **V Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Ministério do Desenvolvimento Social. Rio de Janeiro, 26 a 30 de novembro de 2008.**

GRÁFICO 2 – Valor adicionado bruto por atividade econômica no PIB em reais, São José de Ribamar, 2000-2012.



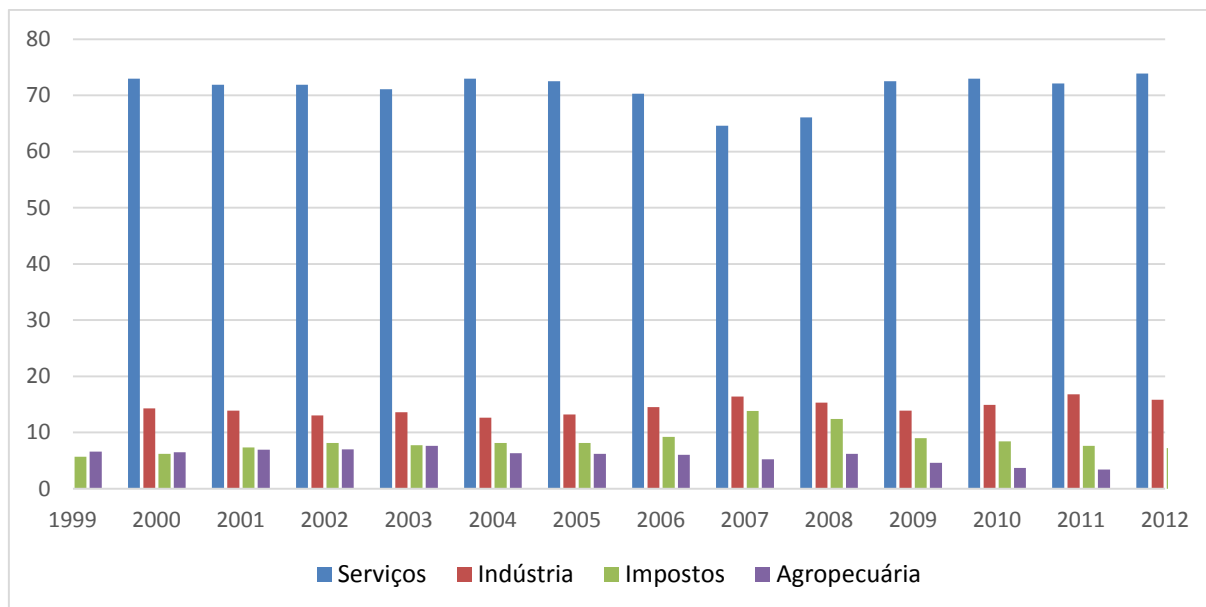
Fonte: IBGE, 2016.

No entanto, na análise histórica sobre participação das atividades econômicas no PIB municipal, o que se percebe é um desempenho muito baixo, mesmo considerando valores referentes aos anos de implementação do Programa de Compra Local.

Na investigação feita com base no período entre 1999-2012, somente nos dois primeiros anos do levantamento que a participação da agropecuária não foi a menor entre os quatro setores pesquisados, e o desempenho tem recuado drasticamente desde 2008: somente um pouco mais da metade da média histórica identificada para o período, de 5,66% (Gráfico 3).



GRÁFICO 3 – Participação percentual das atividades econômicas no PIB, São José de Ribamar, 2000-2012.



Fonte: IBGE, 2016.

Os reflexos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre estes índices econômicos são difíceis de mensurar, uma vez que o público-alvo atendido corresponde a apenas uma parcela das atividades que compõem o setor agropecuário em São José de Ribamar e a relação com indicadores sociais – como IDH e distribuição de renda – não contemplaria uma margem mais efetiva, considerando que estes valores são estabelecidos com base nos levantamentos censitários realizados por décadas, o que, certamente, poderia conferir uma compreensão mais precisa com os resultados do próximo censo do IBGE.

Outrossim, cabe ressaltar que a participação do PAA não tem como meta direta o fomento econômico, mas sim o fomento à agricultura familiar, fomento à renda e o enfrentamento da desigualdade social junto a parcelas da população historicamente desassistidas, de modo que, para se discutir as possíveis transformações do programa seja necessário analisar índices futuros e mais específicos junto às famílias contempladas.

### 5.2.3 As entidades beneficentes consumidoras

Considerando todas as categorias administrativas do Programa de Aquisição de Alimentos, em 2012, 105 entidades foram beneficiadas, com um

volume de mais de 20,5 mil atendimentos com base no último levantamento divulgado com referência (BRASIL, 2016).

As informações mais atualizadas indicam que o Programa de Aquisição de Alimentos em São José de Ribamar beneficia 64 de um total de 520 entidades cadastradas em todo o Maranhão (BRASIL, 2016). A maior parte da produção proveniente de agricultores cadastrados ao programa abastece escolas, creches, associações comunitárias, hospitais, instituições filantrópicas e demais repartições públicas ou conveniadas de São José de Ribamar, muito embora parte da produção seja destinada para entidades localizadas em outros municípios, especialmente da Grande São Luís.

Na comparação histórica, no entanto, os números referentes a entidades beneficiadas e número de agricultores participantes variaram de forma sensível no período de 2011 a 2015, bem como o volume de pessoas beneficiadas, recursos aplicados e produção.

Esta oscilação pode ser atribuída a causas de teor burocrático – referentes à atualização de cadastro de instituições beneficiadas – ou até mesmo quanto à reformulação de interesses políticos, como especulado em análises sobre a atuação do Programa de Aquisição de Alimentos em municípios com adesão mais antiga, a se notar que os números mais expressivos se deram em anos de eleição (SIMÃO, SILVA, SILVEIRA, 2014).

TABELA 7 – PAA São José de Ribamar 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nº agricultores fornecedores</i>	0	313	182	155	196
<i>Nº entidades beneficiadas</i>	98	105	0	66	64
<i>Nº atendimentos</i>	18.909	20.539	500	257.264	447
<i>Recursos (R\$)</i>	0	1.066.267,46	590.577,59	444.120,83	1.099.917,98
<i>Produção (Kg)</i>	0	260.283,47	111.754,08	158.719,26	202.896,20

Fonte: Brasil, 2016.

Excetuando-se o ano de adesão de São José de Ribamar ao programa – pois até 2011 prevalecia o programa do Compra Local, nos moldes do PAA e sustentado com o repasse da CONAB, mas arregimentado pela administração municipal – é válido indagar se estas distinções de indicativos se referem apenas a

aspectos administrativos na implementação do programa a nível local ou se houve instrumentação para fins eleitorais.

Ainda assim, a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos é tida como muito boa, sendo inclusive considerado São José de Ribamar como um dos municípios brasileiros que apresentaram a melhor relação entre aplicação de recursos e produção em 2013, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SILIPRANDI, CINTRÃO apud BRASIL, 2013).

A conversão da produção de pequenos agricultores para o consumo – em sua maioria – das próprias instituições públicas municipais reproduz o propósito do programa quanto ao fomento integrado de ações governamentais de crescimento tanto na economia local, na educação, saúde e bem-estar da população ribamarense, especialmente entre crianças e adolescentes.

Além da promoção do comércio justo para os pequenos agricultores, a aplicação da produção local com alimentos frescos – e de uma considerável parte compostos orgânicos – principalmente na merenda escolar das unidades de ensino básico contribui para melhorias na qualidade das refeições oferecidas e repercutindo diretamente no aprendizado e na minimização dos índices de evasão escolar.

Percebe-se então o funcionamento da mecânica de integração entre políticas públicas pelo Programa de Aquisição de Alimentos, onde a conversão da produção local na alimentação oferecida nas escolas municipais ribamarenses consta como uma repercussão direta, mas não precisamente num primeiro plano, porque antes da aplicação no plano da educação as transformações mais sensíveis promovidas começam pela reformulação da agricultura familiar, do comércio justo, da divisão de renda e, conseqüentemente, do combate e redução da pobreza e desigualdade social no município, como preconizam as metas do programa (SAMBUICHI et al., 2014).

De acordo com dados fornecidos por gestores da Secretaria de Agricultura de São José de Ribamar, 20 comunidades estão envolvidas com o programa, no município, caracterizando os polos de produção (com mesma nomenclatura de abrangência de suas comunidades), contendo agricultores participantes cadastrados e que fornecem parte de suas produções ao programa, através da Secretaria de Agricultura, totalizando 196 agricultores partícipes do PAA no município, conforme quadro abaixo:

QUADRO 1 – Numero de produtores envolvidos no PAA por comunidade/polo – São José de Ribamar, 2015.

<b>COMUNIDADES/POLOS</b>	<b>Nº de PRODUTORES</b>
Santa Maria	13
Santa Mônica	1
Boa Viagem	1
Itapari/Panaquatira	66
Jota Câmara	2
Sede (Centro, Campina)	47
Vila Julhinho	8
Vila Roseana Sarney	2
Piçarreira	1
Mata	6
Bom Jardim	24
São Braz e Macaco	4
São Paulo	5
São José dos Índios	6
Maioba	1
Sítio do Apicum	2
Juçatuba	1
Vila São José	2
Vila Sarney Filho	2
Canavieira	2
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Agricultura do município de São José de Ribamar/MA.

Uma análise sobre quem são os agricultores que compõem a rede de fornecedores participantes permite elucidar alguns pontos determinantes sobre os impactos desencadeados pelo programa não somente na estrutura de produção – apoio técnico, financiamento, aquisição de sementes, logística, etc. – como na questão da rentabilidade e da transformação social proporcionada às famílias desde sua adesão.

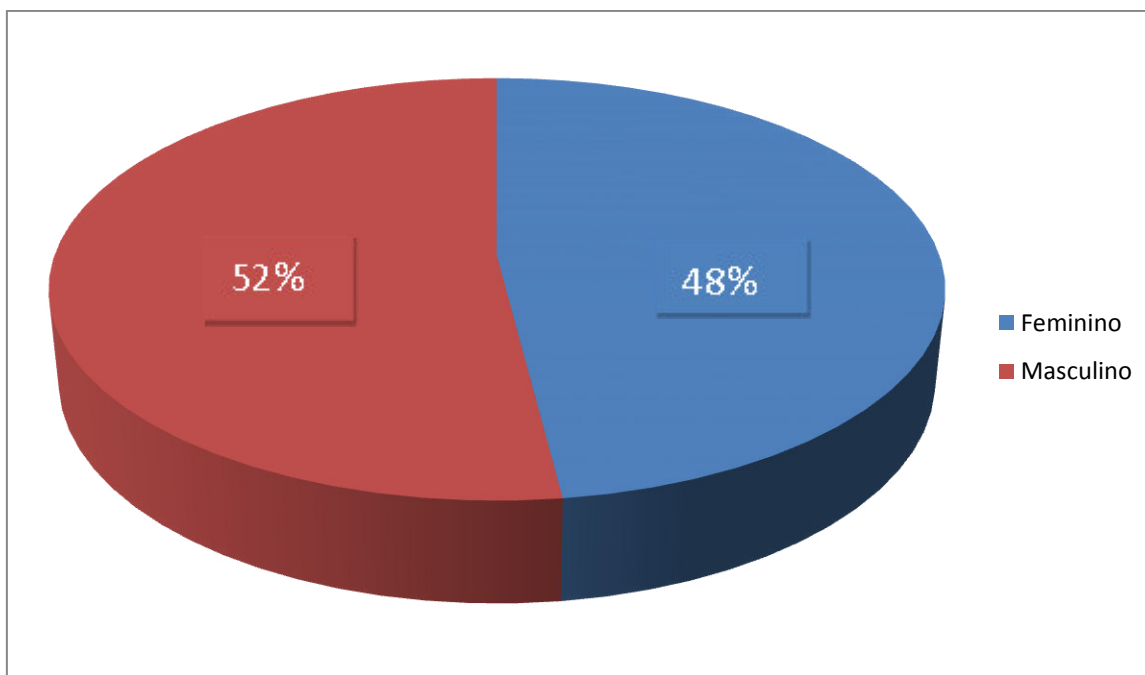
#### 5.2.4 Os agricultores familiares participantes

A investigação de alguns pontos específicos sobre quem são os agricultores fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos em São José de Ribamar permite a delimitação de um perfil de produtor e, até mesmo, da forma como a adesão ao programa influencia não apenas no cotidiano produtivo, quanto na vida dos participantes.

Com isto, considerando a amostra de participantes fornecedores cadastrados em 2015 no município – de acordo com o último levantamento disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2016) – na observação das variáveis disponíveis, a mais equilibrada se deu com relação à divisão por gênero e pelo fato de que a participação de mulheres se deu de forma bastante representativa.

Dos 196 agricultores que participam do PAA como fornecedores cadastrados, 94 são mulheres ou 48% da amostra. Estes números apontam uma tendência nacional sobre a considerável participação feminina entre produtores cadastrados, bem como da produção de alimentos e retorno em lucro (BRASIL, 2016).

GRÁFICO 4—Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por gênero, 2015.



Fonte: Brasil, 2016.

Siliprandi & Cintrão (2011), considerando os relatórios oficiais de 2008 do banco de dados do Governo Federal, observaram que apenas 23% dos agricultores participantes do Programa de Aquisição de Alimentos eram compostos por mulheres, e apenas 13% para o caso da modalidade Compra Direta Local; valores considerados à época muito abaixo em torno das expectativas, visto que parte da gestão estratégica do programa era a de aliá-lo às demais políticas de divisão de renda e enfrentamento da desigualdade social, como o Bolsa Família, e parte de suas previsões procuravam valorizar a emancipação social e econômica de mulheres como lideranças na finança familiar.

Contudo, a disparidade entre gênero na participação de agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos diminuiu de acordo com as análises dos relatórios anuais posteriores. No marco de 10 anos do Programa de Aquisição de Alimentos, Siliprandi & Cintrão (apud BRASIL, 2013, p. 151) relatam a evolução da participação feminina num período de quatro anos (2008-2012): de 28% a 35%, no cenário nacional; 35% para 46% em toda a região Nordeste; e 43% para 51% no cenário maranhense.

Aliás, conforme este mesmo levantamento, o Maranhão é o segundo em todo o Brasil em termos de participação feminina no PAA, perdendo apenas para a

Bahia (59%); ou seja, somente estes dois estados têm a maioria de mulheres como líderes.

A progressão nestes indicadores é tida como um resultado direto de reformulações internas promovidas por gestores do programa em efetivarem a atuação de mulheres, inclusive no reordenamento das políticas de cadastramento, dando prioridade as beneficiárias de outros programas sociais e entre mulheres que são arrimo familiar. O que prevalecia até então era a nomeação dos projetos para homens mesmo que fossem mulheres as principais responsáveis pela produção, algo que se percebeu como uma visão machista dos supervisores locais do PAA ao relativizarem ou rebaixarem a atuação de mulheres e delegarem a liderança nos aspectos burocráticos aos homens (SILIPRANDI, CINTRÃO apud BRASIL, 2013).

Mesmo que o problema ainda persista em algumas localidades assistidas pelo programa, a reconfiguração do aspecto referente à liderança contribuiu para a assunção do papel político na obtenção de recursos e prestação de contas aos gestores locais por quem de fato fosse o responsável pela produção e pelo núcleo familiar, redefinindo a concepção do termo 'chefe de família'.

Outro determinante para a ascensão da participação feminina foi a inclusão no PAA de atividades agrícolas ou extrativistas assumidas predominantemente por mulheres, como coleta de babaçu, pequi e mangaba (MOTA et al., 2014) e a maricultura (AZEVEDO, BARRETO, SANTOS, 2013).

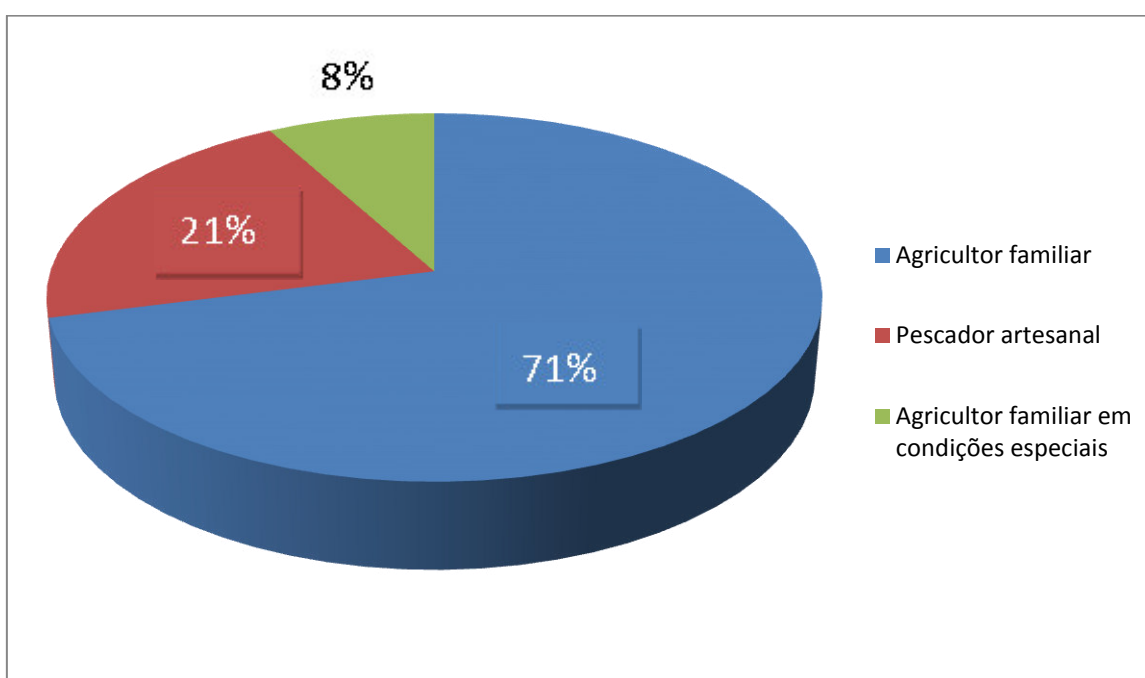
O aumento de mulheres no PAA São José de Ribamar segue a influência destas mudanças políticas na gestão do programa, tanto na identificação de que elas são responsáveis pela produção agrícola e, com isto, são as principais conhecedoras das necessidades de seu trabalho, sendo, portanto, as maiores interessadas em exercerem o controle político dos recursos advindos da iniciativa governamental. Boa parte da amostra por categoria de produção lida com atividades exclusivamente composta por mulheres, como as marisqueiras que fornecem sarnambi e sururu (SILIPRANDI, CINTRÃO apud BRASIL, 2013, p. 129).

Ademais, a análise sobre o tipo de atividade desempenhada entre os produtores participantes do programa permite contextualizar sobre a diversidade sobre como a prática da agricultura familiar é desenvolvida, bem como da qualidade dos alimentos provenientes e da remuneração obtida.

Mais de  $\frac{3}{4}$  da amostra estudada atua na categoria de agricultura familiar, ou seja, atua em atividades de produção agrícola de pequena escala, outrora

próximas da caracterização de culturas de subsistência para o consumo familiar e de baixo excedente para comercialização, mesmo que na versão mais atual o investimento em forma de recursos e na modernização de técnicas agrícolas que conciliam produtividade a práticas sustentáveis e coerentes aos saberes tradicionais. Contudo, percebe-se também variações nas categorias mediante a inclusão de atividades vinculadas à vocação econômica do município, fomentando a dinâmica de arranjos produtivos locais.

GRÁFICO 5 – Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por categoria, 2015.



Fonte: Brasil, 2016.

Além das citadas na análise de amostra, o sistema do Programa de Aquisição de Alimentos considera várias categorias de produção entre os participantes fornecedores, muitas destas correspondentes ao tipo de atividade econômica prevalente nos municípios em adesão. Além da produção familiar de legumes, verduras, frutas e de criações – galináceos, suínos, caprinos e até mesmo bovinos -, que têm ligação histórica com a economia local, o programa também se beneficia da maior atividade do setor primário no município, representado pela pesca e pela maricultura.

Na soma das variáveis, inclusive, o volume proveniente da agricultura familiar se diferencia pela tipificação do alimento, a que consta, por exemplo, que o

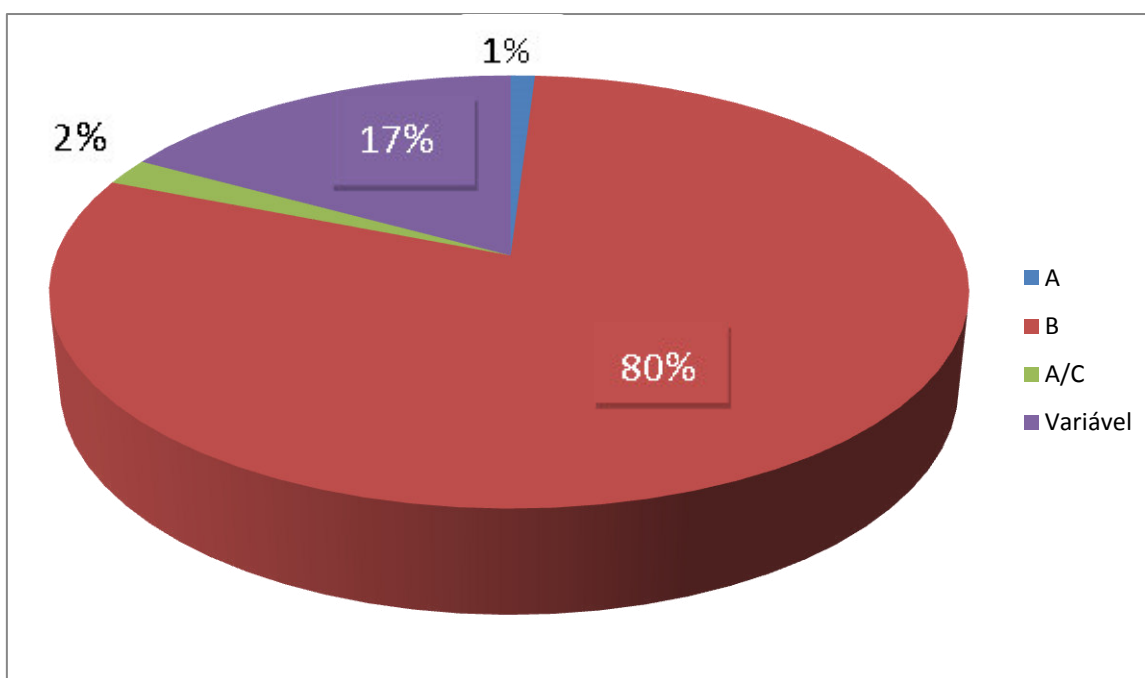


classificado como ‘agricultura familiar’ incluem produtos de uma única natureza – verdura, legume, fruta, proteína animal, etc. – ou de natureza mista, que inclui produtos de natureza distinta. Esta classificação determina de forma direta a relação entre quantidade e rentabilidade de acordo com o tipo de produto, sendo que há aqueles com maior valor por demanda, enquanto outros são influenciados pelo tempo de produção ou pela relação custo-benefício.

Por exemplo, alimentos como o pescado e outras fontes de proteína animal possuem um valor maior que o de vegetais diversos, enquanto estes têm um volume de produção maior.

O que determina esta precificação parte, além da relação com os valores do mercado convencional, com os custos de produção do agricultor/pescador, bem como da dependência de fatores externos à atividade humana, controláveis ou não, como estiagens, pragas ou o atendimento às obrigações com o defeso do ciclo reprodutivo de espécies. A definição da participação de agricultores participantes por atividade impacta diretamente na composição dos grupos PRONAF, o que implica não apenas na classificação de rendimento dos trabalhadores rurais ou extrativistas, mas também na orientação de como as políticas institucionais atuarão no equilíbrio das atividades produtivas atendidas pelo programa.

GRÁFICO 6 – Participação de agricultores no PAA São José de Ribamar por grupo PRONAF, 2015.



Fonte: Brasil, 2016.

Assim como destacado anteriormente sobre os índices referentes ao Maranhão, o grupo PRONAF mais frequentemente apontado na análise de amostra considerando os fornecedores participantes foi o B, ou seja, entre aqueles cuja renda bruta familiar não ultrapasse 20 mil de acordo com o ano de produção, o que contempla a maioria dos trabalhadores rurais que se enquadram na categoria de agricultura familiar, consistindo assim no público-alvo do programa.

O controle dos grupos reitera um dos propósitos do programa, que é o de incentivar a divisão da renda entre atividades de menor escala e rentabilidade, ou seja, entre aquelas conduzidas por pequenos agricultores (SAMBUICHI et al., 2014).

Desta forma evita-se com que ocorra a migração de produtores para atividades ou produção de alimentos que aparentem maior rentabilidade e aceitação no comparativo com o mercado convencional, evitando assim o enfraquecimento de pequenas culturas, como era resultante no modelo de imposição produtiva, em que muitos pequenos produtores abandonavam determinado tipo de atividade quer fosse pela baixa procura comercial e rentabilidade para aderir a produções que demandassem altos investimentos em estrutura e insumos, o que exigia um ônus considerável, dado à insuficiência técnica e operacional em modelos de produção de escalas maiores que o da agricultura familiar.

Os 80% de fornecedores participantes do PAA São José de Ribamar lidam com o cultivo de verduras, frutas, legumes e demais alimentos de manejo relativamente acessível e sem maiores demandas de insumo, correspondendo assim ao propósito da iniciativa governamental não necessariamente de promover riqueza ao trabalhador rural beneficiado, mas do incentivo à economia local e da divisão de renda familiar.

Muito embora as cláusulas de afirmação de vínculo orientem que toda a produção tenha como cliente prioritário a representação do programa, muitos produtores participantes podem tomar uma parcela excedente para venda em feiras ou negociam com intermediários, sendo comum que uma pequena fração pode invariavelmente ser escoada para circuitos locais de comercialização em outros municípios da Grande São Luís.

Além do consumidor garantido, a atuação do programa na concessão de crédito facilitado e da doação de equipamentos, sementes e de apoio técnico especializado significa um apoio outrora inexistente e que em muito prejudicava não apenas a qualidade de produção, do trabalho e da consequente lucratividade, mas

proporcionava também a sustentação de ciclos de dependência e desigualdade na economia local, na qual o trabalhador rural ribamarense – para ilustrar aqui uma situação não só maranhense como nacional no contexto agrário – via boa parte de seu potencial de rendimentos serem reduzidos pela produtividade deficitária ou de serem colhidos pela influência de atravessadores, arrendatários de terras e pelo risco de endividamento.

A compra dos alimentos pelo programa incentiva o comércio justo e uma melhor remuneração para os produtores, o que confere a dissolução de um modelo histórico onde a depreciação do trabalho em muito contribuiu com o empobrecimento do trabalhador e da agricultura familiar. Políticas municipais de concessão de títulos de terra também colaboraram para a expansão dos resultados do PAA, evitando a prática do aluguel de terras para uso coletivo por meio de permuta por parte da produção, quase sempre desfavorável para o trabalhador rural.

Em vez de vender a produção para intermediários por preços bem abaixo do valor de mercado – a metade ou fração menor, sendo que os atravessadores conseguem obter lucro 3 ou 5 vezes maior até que o produto chegue ao consumidor final – o pequeno produtor negocia-o diretamente ao cliente representado pelo PAA, adquirindo autonomia e rentabilidade coerente com o tempo e o volume de produção de alimentos.

O lucro obtido aumenta a capacidade de consumo, a diminuição de dívidas – antigos modelos de dependência econômica dos pequenos agricultores eram frequentemente baseados no escambo desproporcional da produção por bens de consumo – e o fomento do bem-estar e qualidade de vida de comunidades rurais em São José de Ribamar. Fato que podemos constatar na fala do agricultor H1: *“A gente vai para o mercado negro (João Paulo), porque lá você leva sua mercadoria e o cara diz: te dou tanto – aí você se sente obrigado a vender pelo preço do revendedor.”*

É o que se permite avaliar quanto ao trabalho desenvolvido em uma das comunidades que aderiram ao Programa de Aquisição de Alimentos em São José de Ribamar desde sua adesão, a do polo Itapari/Panaquatira.

### **5.3 O desenvolvimento do PAA no polo de Itapari/Panaquatira em São José de Ribamar, no período de 2011 a 2015.**

#### 5.3.1 Adesão e dados do PAA

O povoado de Itapari pertence ao distrito de Panaquatira, bairro de São José de Ribamar, situado a aproximadamente 15 quilômetros do núcleo urbano do município.

A história desta comunidade se confunde com a do próprio município e está presente em um dos eventos cruciais da ocupação colonial no Maranhão. Diz-se que a região abrigou o Forte de São José de Itapary a partir de 1613, construído na Ponta do Itapari, com a finalidade de fornecer poder de fogo francês ante o avanço de tropas portuguesas pela Baía de São José. Com o domínio português, os franceses teriam forçado a ceder o controle do forte antes de sua expulsão. O destacamento militar teria então contribuído para o povoamento da região do Panaquatira (IHGB, 2016).

No entanto, há evidências arqueológicas que indicam que a presença do homem na região seja ainda mais antiga, datando de um período de 3.840 a 1.420 anos atrás, como destaca a observação de indícios de sambaquis (BANDEIRA, 2013).

De toda forma, considerando o processo mais recente de povoamento de São José de Ribamar, o polo Itapari/Panaquatira faz parte da zona rural de São José de Ribamar. Como boa parte da infraestrutura de povoados, bairros e comunidades da zona rural ribamareense, Itapari/Panaquatira enfrenta problemas tanto na rede viária como em serviços básicos em saúde e educação. Apesar de consistir numa vila de pescadores artesanais e agricultores familiares, frequentada como balneário e com elevado potencial turístico, a região depende de uma única via e o acesso dos povoados a esta é geralmente complicado durante o período chuvoso e por conta das condições de acesso prejudicadas pelo persistente descaso do Poder Público.

É possível que o isolamento parcial da comunidade tenha fortalecido a coletividade entre os moradores e as relações produtivas e, conseqüentemente, a participação da comunidade ao Programa de Aquisição de Alimentos.

Com problemas para escoar de forma independente e cada vez mais sujeita à ação de intermediários, a incorporação do modelo conduzido pela administração pública ofereceu uma alternativa para antigos problemas no transporte e na destinação de alimentos para o mercado convencional, sendo a possibilidade de obtenção de uma melhor margem de lucro e garantia de escoamento de boa parte da produção – em comparação à negociação com intermediários – destacada por integrantes e gestores do PAA São José de Ribamar como um dos elementos fundamentais para a adesão dos agricultores familiares do polo Itapari/Panaquatira. *“O governo é algo garantido. A feira a gente vai para aventurar. A gente pode ganhar, mas pode perder também. Já no programa o pagamento é certo. Não que o governo pague melhor, mas é algo garantido”* (M1).

O problema do lavrador é o seguinte: se você tem uma atividade, produz e não consegue vender, acaba com você porque fica no prejuízo e desestimula você e você diz: eu não vou mais trabalhar com isso. Antes era na mão do atravessador. Nem milho a gente plantava e pra vender pingando, não tinha condição. Aí a Compra Local chegou, melhorou (H2).

De acordo com dados da Secretaria de Agricultura do município, a comunidade foi uma das pioneiras entre os 20 núcleos de desenvolvimento do programa, juntamente com o polo Bom Jardim, pois foi visto entre os participantes que a atuação do modelo transmitia maior segurança na destinação da produção, na redução de encargos logísticos e na garantia de uma remuneração básica para os agricultores.

Além dos problemas de acessibilidade aos povoados, o processo de ocupação territorial do município se demonstra desfavorável aos produtores com que transportem os alimentos de forma simplificada, sendo mais conveniente num momento anterior à criação do PAA São José de Ribamar com que a produção fosse comercializada com atravessadores de outros municípios – principalmente entre revendedores da feira do João Paulo, na capital – do que viesse a ser assumido pelos agricultores, já que os principais povoados e comunidades que compõem o cinturão verde ribamarense são distantes entre si e com relação à sede municipal.

O secretário relatou que mesmo nos primeiros anos de funcionamento do PAA local, a dificuldade no escoamento da produção para os centros de beneficiamento da gestão do programa pecava nos detalhes da organização, principalmente pela falta de critérios e responsabilidade entre as etapas de recepção e uso dos alimentos, que eram repassadas para quem deveria se dedicar a outra atividade. Por exemplo, antes eram as próprias escolas que usavam a produção na merenda que incumbiam de centros de beneficiamento da produção, e por vezes as próprias diretoras das unidades beneficiadas que deveriam se deslocar até os produtores para receber sua demanda. Além da sobrecarga de funções, o risco de extravio da produção era considerável, bem como o da ocorrência de problemas de ordem sanitária que pudessem comprometer a qualidade dos alimentos.

Com o andamento do programa e da constatação dessas falhas operacionais, a gestão do PAA São José de Ribamar adquiriu caminhonetes para facilitar o transporte de alimentos, bem como de funcionários encarregados do controle sanitário, estoque adequado, distribuição e anotação correta das entradas para conferência de remuneração correta aos produtores, especialmente porque o repasse passou a ser feito através de instituições bancárias credenciadas, conferindo maior credibilidade e efetividade no processo, já que o pagamento passou a ser realizado de forma direta na conta corrente dos fornecedores. Foi neste período de reorientação do PAA que, segundo o secretário, a iniciativa passou a ter um aumento considerável em termos de adesão, uma vez que os agricultores passaram a contar com outra via de rendimento, além das que já tinham estabelecido vendendo a produção para outras praças ou em negociação com intermediários.

Esse êxito, no entanto, não se alçou de forma homogênea entre todas as comunidades participantes, muito por conta de problemas no repasse do programa decorrente de mudanças na administração pública municipal e também por conta de fatores locais. Esta imprecisão trouxe problemas consideráveis aos agricultores familiares e que revelam similaridades com experiências malfadadas em outros municípios brasileiros atendidos pelo PAA, como o endividamento, a falta de assistência, desmotivação e a inevitável desistência dos fornecedores (SARAIVA et al., 2013).

A questão da cooperação entre fornecedores também foi citada pelos gestores entrevistados mais com o intuito de justificar, pela análise do discurso, do

programa ter apresentado resultados melhores em determinadas comunidades que em outras. Além de ter sido um dos primeiros a aderirem ao PAA em São José de Ribamar, a experiência no polo Itapari/Panaquatira pode ser considerada positiva, muito por conta do associativismo; pelo fato de que esta comunidade possui uma estrutura política mais unida e organizada que a de outros polos onde a implantação do programa não se demonstrou sólida; o que pode ser algo não somente atribuído a fatores locais, mas da própria responsabilidade da gestão em observar as razões para o desnivelamento de resultados.

O que sugere o êxito da PAA São José de Ribamar para o polo Itapari/Panaquatira exigiu a remissão à análise de aspectos concretos sobre o desenvolvimento socioeconômico de seus produtores e da rede de beneficiários locais. No entanto, a apreensão destas informações necessitou de um procedimento voltado para a observação *in loco* e pautado nos testemunhos locais sobre os impactos do programa na vida dos participantes.

### 5.3.2 Percepção dos beneficiários

As informações colhidas com agricultores participantes (beneficiários fornecedores) do PAA no polo Itapari/Panaquatira evidenciaram as principais transformações trazidas à comunidade após sua implementação indo desde aspectos mais estruturais – formas de produção, relações comerciais, aumento da renda, consumo, entre outros – até mudanças no cotidiano, repercutindo no acesso a elementos básicos de direitos de cidadania, o que inclui segurança alimentar, saúde, educação, dentre outros direitos que se inserem no contexto do bem-estar social e qualidade de vida.

Considero que o programa trouxe um aumento para minha renda, pois eu passei a plantar mais porque eu plantava pouco porque era ruim da gente vender, mas aí com esse programa deles eu passei a plantar mais. Aí deu uma melhorada. Inclusive meu carro era uma bicicleta, hoje eu tenho uma *pickup* (H3).

A melhor coisa que aconteceu foi esse Compra Local, porque nós vivia lutando para sobreviver. Era butando para o João Paulo uma coisinha aqui outra coisinha ali, mas depois do Compra Local eu dou Graças a Deus. Por

meio do Compra Local o dinheiro aumentou mais e pude depositar o dinheiro que já ganhei na minha casa, que era de taipa. Hoje é de tijolo. Hoje a gente já tem uma geladeira, uma máquina de lavar (M2).

Hoje em dia agente tem o dinheiro pra comprar o remédio quando fica doente. Antigamente a gente fazia exame na saúde pública, passava dois três meses pra fazer, hoje em dia a gente vai e paga no particular, então melhorou. Aumentou também o crédito no banco, pois sabe eu a gente paga (H2).

Todos os beneficiários são enfáticos em declarar que vivenciaram e vivenciam uma mudança de suas condições econômicas e sociais a partir do programa. Muitos identificam essa mudança, sobretudo, a partir do aumento da renda e da aquisição de bens de consumo duráveis, como moto, carro, máquina de lavar etc. e da aquisição de bens de consumo não duráveis, como remédios, ou de serviços como acesso à rede privada de saúde. Como citado acima, antes do programa, “*nós vivia para sobreviver*”, diz a agricultora M2. Isto significa ao menos uma real relevância do programa ao nível da existência concreta desses beneficiários.

No plano das mudanças estruturais, o testemunho de agricultores participantes evidencia a diferença radical na forma como a produção era realizada antes do PAA São José de Ribamar e nos dias atuais.

De acordo com o agricultor H1, o incentivo governamental influenciou de modo considerável na maneira como a atividade agropecuária foi conduzida não apenas naquela localidade como em toda a zona rural ribamarense, quando a agricultura de subsistência e a sujeição a atividades com baixa remuneração para a base da força de trabalho local consistiam nas opções mais acessíveis à população como fonte de trabalho e renda. A adesão ao PAA sugeriu uma alternativa mais segura e condizente do ponto de vista financeiro, o que motivou até mesmo a troca de ofícios por moradores da comunidade. O líder comunitário revelou que antes sua renda era de apenas R\$ 30,00 diários provindos da pesca artesanal de camarão e que hoje vê mais vantagem após voltar a trabalhar com agricultura familiar.

O Sr. H9, outro agricultor participante do PAA no polo Itapari/Panaquatira, disse que trabalhava anteriormente como pedreiro e eletricista – muitas vezes na informalidade – e que após observar melhorias obtidas por vizinhos que aderiram ao



programa decidiu seguir o mesmo caminho. Outra vantagem apontada por H9 foi a do tempo de trabalho, que, segundo ele, hoje é muito mais produtivo e flexível, sobrando mais tempo para a família e outras atividades, algo outrora impensável quando ele tinha de cumprir com cargas horárias definidas. A valorização do caráter “familiar” da agricultura familiar é, portanto, observada a partir do programa na comunidade estudada. Isto indica ao menos um fortalecimento do aspecto comunitário da produção agrícola.

O investimento do programa em equipamentos e em assistência técnica mudou também as práticas agrícolas, com a substituição de processos tradicionais de produtividade incerta, dando lugar à construção de poços artesianos e entrega de *kits* de irrigação por micro aspersão, o que, de acordo com a percepção dos agricultores participantes contribuiu para que muitos voltassem à atividade ou que despertasse até mesmo o interesse de quem nunca havia lidado com a terra. Pessoas inseridas na população economicamente ativa, mas com pouca ou nenhuma escolaridade, até então dedicadas às atividades informais ou ao subemprego, observaram na agricultura familiar e no PAA uma oportunidade de trabalharem próximo de suas residências, com uma jornada mais maleável, com maior acessibilidade a recursos e vantagens técnicas e, principalmente, de um trabalho mais rentável.

Sr. H4, informou que os primeiros anos do programa foram bastante difíceis no que diz respeito à infraestrutura, principalmente em relação à água e energia, o que desmotivou e provocou a desistência de muitos agricultores participantes. Até mesmo a aquisição de lotes pelo município e a redistribuição entre os agricultores cadastrados para uso individual, coletivo ou cooperativo contribuiu para a reversão do quadro naquele momento, uma vez que o acesso aos cultivos era feito por vias sem pavimentação e o abastecimento de água era realizado por baldes d'água, como salientou a agricultora M3.

No entanto, com o passar do tempo e com o desenvolvimento do programa, as falhas estruturais mais graves foram sendo resolvidas. Aliás, no que confere à questão fundiária, o testemunho dos agricultores participantes revela que a distribuição de títulos de terra foi muito importante para o aumento da produtividade, pois muitos agricultores não possuíam espaço suficiente ou sequer posse das terras em que produziam, tendo muita das vezes de se submeter à

prática do arrendamento, dando aos proprietários da terra parte considerável daquilo que produziam.

A concessão do direito de propriedade da terra também tem colaborado indiretamente com a distribuição do acesso fundiário, mitigando o avanço da especulação imobiliária no município, fenômeno que tem se intensificado nos últimos anos pelo surgimento de empreendimentos residenciais em toda a região metropolitana. Em verdade, apesar da democratização do acesso fundiário gerada, a realidade futura imaginada por alguns agricultores relaciona-se com um pessimismo da realidade presente do programa. A expansão futura do setor imobiliário, outrora mitigada em certa escala, constitui-se como preocupação da sustentabilidade da agricultura familiar na região.

Isto porque, valendo-se de atalhos – ou até mesmo da inexistência – do Plano Diretor e da carta de uso e ocupação de solos, bem como de impostos mais acessíveis e até mesmo em facilidades burocráticas em São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa para a chegada de novos moradores – e contribuintes – muitas construtoras têm adquirido títulos de terra, expondo não apenas a prática tradicional da agricultura familiar, como servindo de alerta aos impactos ambientais provenientes da ocupação extensiva e mal planejada sobre reservas hídricas, solos e outros recursos naturais.

Daqui a alguns anos a agricultura não vai mais existir nessas redondezas por causa do urbanismo, construção imobiliária, compra de lotes, pois tudo isso provoca poluição. Houve uma situação em que uma dessas empreiteiras jogou colocando piche na rua e os resíduos no mangue de onde a gente tira ajuda no sustento das nossas famílias (H1).

No que se refere à materialização de melhorias entre os participantes do PAA no polo Itapari/Panaquatira, os agricultores entrevistados foram unânimes em apontar que ocorreram avanços em muitos aspectos no que concerne ao aumento da renda familiar, do acesso ao crédito, ao consumo e à melhoria no bem-estar e qualidade de vida, sobretudo se comparado com a situação vivida no momento anterior ao funcionamento do programa. *“Acho que houve uma mudança grande, pois eu morava numa casa de taipa quando comecei a vender pro Compra Local. [...] Fiz minha casa, comprei um carro, paguei cursos de computação para os filhos”* (H1).

[...] Acho que houve uma melhoria social por conta do programa. Antes eu andava de bicicleta, morava em casa de taipa. Hoje algumas pessoas da comunidade possuem carro. Casas com laje, banheiro... Minha casa eu fiz à custa da pimenta, o levantamento da casa. Mas a melhoria dela foi com o PAA, depois mamão, depois pimenta... Hoje a gente tem muita melhoria de vida, como casa, cursos para os filhos e pra mulher. A gente tá satisfeito com o programa (H4).

Acho que houve uma melhora em nossas vidas, porque antes a gente vivia numa casa de taipa, com muita dificuldade. A renda mensal não é muita, mas que é suficiente para sobreviver com dignidade. [...] Vendia os produtos, guardava um pouco do dinheiro e com restante a gente pagava as despesas da casa. [...] O PAA ajudou muito na melhoria de vida, porque antes do programa a gente tinha de sair de madrugada de casa para vender os produtos no (na feira) do João Paulo. Muitas vezes a gente não conseguia vender tudo e então tinham de baixar o preço para poder se desfazer do restante, e isso dava prejuízo e quebrava o pouco lucro que a gente fazia, quando não tinha de se desfazer do restante, desperdiçando se tem tanta gente precisando, né?!(M3).

Como é possível destacar pela análise do discurso dos agricultores participantes, a influência do PAA no Polo Itapari/Panaquatira alcançou sua finalidade em promover avanços sociais a partir da geração de renda, bem como nos aspectos direta e indiretamente integrados às metas do programa, que são a de introduzir elementos de inclusão e enfrentamento da desigualdade através da educação dos filhos e da apreensão material de melhores condições de vida, quer seja na habitação ou no consumo de bens e serviços que outrora não tinham acesso.

O problema do lavrador é o seguinte: se você tem uma atividade, produz e não consegue vender, acaba com você porque fica no prejuízo e desestimula você e você diz: eu não vou mais trabalhar com isso. Antes era na mão do atravessador. Nem milho a gente plantava e pra vender pingando, não tinha condição. Aí a Compra Local chegou, melhorou (H5).

O que era anteriormente vendido apenas em feiras, sob a incerteza da venda e a alta probabilidade de perdas (produtos não vendidos que se estragavam),

com o programa a previsibilidade da venda trouxe segurança financeira, e posteriormente, econômica e social de modo relevante, melhorando a qualidade do trabalho, fortalecendo a agricultura familiar, diversificando e aumentando sua produção, e também na sua dimensão final de comercialização de seus frutos. Nas feiras, como diz M4: *“A gente vai aventurar; podemos perder ou podemos ganhar”*. Diz ela ainda: *“Após eu me cadastrar no programa senti a necessidade de cultivar algo que sai mais rápido tipo feijão, o milho”*. *“Aqui entrou melancia, mamão, coco, maxixe, quiabo, frango também”* (M5). *“Eu mais minha esposa trabalhava só com quiabo e maxixe. Depois nós plantemo o milho, o feijão, a melancia, o mamão e o frango”* (H6).

Em outra análise, além do fortalecimento da agricultura, é evidenciado que a rede local de comercialização e produção expande sua melhoria pela circulação da renda “extra” adquirida, favorecendo a rede comunitária de subsistência e pequeno comércio da região:

Todo mundo come do alimento que nós produzimos e os comerciantes depois vão receber nosso dinheiro. Porque vou comprar lá o tijolo, a farinha na mão dele, comprar o arroz. O dinheiro fica todinho despejado dentro do município. Circula o dinheiro (H4).

Pelas entrevistas, os agricultores em sua maioria evidenciam que os recursos advindos do programa são aplicados de modo a ter a aquisição de uma renda extra significativa, como também, numa percepção e ação de “capital de giro”, onde o mesmo é reinvestido na compra de insumos e maquinários de baixa tecnologia empregados na agricultura: *“Compro adubo químico, calcário; boto o de galinha mas tem que ter o químico para poder dar força na terra”* (H7). *“Com o lucrozinho que tem a gente já compra uma semente, compra um remédio pra poder colocar nas planta. Uma vitamina pra planta ficar verdinha”*(M6). *“Com esse dinheiro eu já pago minha conta de luz. Se quebra alguma coisa no meu terreno eu já posso consertar. Conseguí comprar uma bomba e faço toda a manutenção da produção até mesmo a contratação da mão de obra”* (M4).

Por mais significativa que seja a renda advinda do programa, ele não se constitui para a maioria dos agricultores, como fonte única de renda. O programa é limitado, de modo que por vezes, não compra toda a produção agrícola dos

agricultores, apenas uma parte. O restante é vendido nas feiras. Em outra instância, os agricultores desempenham outras atividades informais para complemento da renda:

Coloco remédios nas plantas, pago alguém pra capinar. Pago umas contas pessoais. O dinheiro não sobra. Dá só pra sobreviver. Tem mulher aqui que é agricultora que trabalha em casa de família, fazendo faxina para poder juntar um trocado, porque viver só da lavoura mesmo não dá. Eu também ainda vendo algumas coisas. Vendo lingerie, cosméticos da Avon pra poder ter um pouquinho de dinheiro pois não tem quem me dê então eu tenho que me virar pra me manter, pra pagar minhas contas (M4).

Observamos então, que não há uma dependência excessiva do programa para a reprodução da maioria dos agricultores, visto que muitos deles possuem outras formas de comercialização ou trabalho. Alguns, porém, se sentem relativamente dependentes por considerarem significativa a renda adquirida com o programa para a subsistência e continuidade de seus trabalhos.

A agricultora M6, por exemplo, se considera dependente do PAA porque o dinheiro recebido é reinvestido na atividade agrícola e, de vez em quando, ela pode pagar diárias para alguém ajudar na limpeza da área de cultivo.

Me considero dependente do programa porque é bem razoável. Pego esse dinheiro e compro adubo e vitamina para as planta, tá entendendo? E quando dá eu ainda pago duas ou três diária. Se o programa acabar, ia ficar mais difícil pra gente (M6).

Já o agricultor H8 não se considera dependente, pois além de reconhecer o caráter limitado do programa no que diz respeito à quantidade de aquisições e conseqüentemente, de repasse financeiro aos beneficiários, o mesmo teme que um dia o programa possa acabar por razões quaisquer de descontinuidade na administração pública. Preocupação essa frequentemente ouvida dos agricultores entrevistados. *“Não me considero dependente do programa porque me viro com outras coisas. Tenho que me virar porque se eu ficar dependente dele como que vou fazer quando ele acabar?”* (M7). *“Já disseram pra gente em reunião: isso é só uma ajuda. Não é para vocês dependerem desse programa. Um dia o Compra Local vai terminar. O que começa, termina”* (M1).

A gente continua vendendo para a feira porque o trabalhador quer seu dinheiro toda sexta feira. Se nós trabalhar e vender só pra prefeitura, o trabalhador larga nós. O dinheiro da prefeitura chega com um mês e o trabalhador não espera. E também o quiabo e o maxixe são apanhados três vezes na semana e o programa só pega uma vez na semana (H8).

Decerto, mesmo com as melhorias inegavelmente percebidas por agricultores participantes e moradores da Itapari, o PAA implantado na comunidade apresenta empecilhos muitas vezes relacionados na falta de fiscalização, o que tem causado transtornos quanto à regularização de repasses, assistência técnica e acompanhamento sobre quem de fato tem correspondido às atribuições destacadas no momento de adesão. Assim, algumas problemáticas são evidenciadas em seus discursos, sobretudo à corrupção e envolvimento de pessoas (cadastros) que não são agricultores de fato. Isto é sentido sob a sensação de injustiça e falta de fiscalização por parte dos agricultores, além de uma ameaça a continuidade do programa:

Acho que ele [o programa] precisa de fiscalização. Tem muitas pessoas que não são agricultores, têm outras atividades e aí eles abrem uma conta para receber o benefício. Isso deixa os agricultores que trabalha na área sem uma certa quantidade de dinheiro. Tem gente que bota tio, sobrinho como agricultor e aí já vai diminuindo para quem trabalha com agricultura. Poderia melhorar o preço também (H1).

Hoje tem muita gente cadastrada que não é produtor. Por exemplo: eu produzo, você não produz. Eu abro uma conta minha que eu uso. Você não sabe o que é arrancar um capim, manejar uma produção, mas eu boto você como produtora rural. Tem gente que é pai e bota uma filha que mora longe, que não é produtora. Tinha que dar vaga pra quem é produtor rural. Tem que chegar um limite; já tem muita gente. Se tivesse uma auditoria, ia sair muita gente! (M2).

Ademais, o calendário de pagamento nem sempre é cumprido, de forma que muitos agricultores relatam o atraso do pagamento como sendo um grande problema, afinal, muitos se valem dessa renda para manter seus meios de vida, sejam de subsistência, seja pela aquisição de bens de consumo. Assim diz M9: *“Querida que não atrasasse o dinheiro do pessoal. Já estamos com mercadoria pra lá*

*uns três meses e não mandaram ainda um centavo pra gente.” “Poderia pagar na data certa e não demorar tanto para pagar (M7)”*.

No que diz respeito aos preços praticados, todos os beneficiários alegam que não são consultados quanto à construção da tabela de preços de compra dos seus produtos por parte do programa, o que provoca segundo eles, uma defasagem sobre o real valor dos produtos:

[...] O grupo que elabora a tabela de preços deveria consultar os agricultores entender melhor e determinar os preços de forma a beneficiar os produtores agrícolas, levando em consideração os custos da produção de cada produto (M1).

A agricultora M4 compreende que o parâmetro de estabelecimento dos preços não leva em consideração a realidade e peculiaridade da agricultura familiar, e sim, das agroindústrias. A mesma considera que o preço de compra de produtos para o programa não é justo, pois o preço seria baseado pelos grandes empresários agrícolas que vendem em grande quantidade e então podem baixar os preços. Já o agricultor pequeno não vende em grande quantidade e também por conta dos custos, não é possível vender por um preço muito baixo. Reafirma ela: *“Na verdade eu não acho o preço justo. Por exemplo, o grande produtor vende o quilo da melancia a 80 centavos. Se a gente for vender por esse preço a gente vai ficar devendo tudo.”*

Sobre os preços, eles se baseiam nos grandes empresários. O grande empresário vende muita mercadoria. E você que luta sozinho, não pode vender por um preço melhor. Isso eu acho errado. Nós temos muito trabalho e pouca renda (M8).

Porém, ainda que não reflitam o real valor dos produtos, os agricultores ainda consideram o programa extremamente vantajoso, pois o fato de possuírem a compra garantida, ao preço fixo, revela-se mais vantajoso do que a compra incerta e a preço indefinido nas feiras: *“Não vou reclamar não. Se o preço de uma espiga está 50 centavos, eu não reclamo porque antes eu nem tinha isso” (H7)*. *“O governo é algo garantido. A feira a gente vai para aventurar. A gente pode ganhar, mas pode*

*perder também. Já no programa o pagamento é certo. Não que o governo pague melhor, mas é algo garantido” (M1).*



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, analisei como uma política pública voltada para o apoio da comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar afetou a vida dos agricultores do polo do Itapari/Panaquatira no município de São José de Ribamar, no período de 2011 a 2015, a partir da observação da transformação de suas práticas produtivas e do seu padrão de vida e do incremento da renda gerada com a venda desses produtos.

Parti da hipótese principal, a partir do levantamento bibliográfico de estudos de caso e análises acadêmicas sobre a implantação desta política pública em outros municípios do Brasil, de que a mesma constituir-se-ia numa ação pública que promoveria modificações positivas em importantes dimensões da reprodução social e econômica dos agricultores familiares que se tornaram beneficiários desse programa.

No caso estudado, observei a confirmação dessa hipótese, pois, como mostrei no capítulo 5, a partir dos relatos dos(as) agricultores(as) entrevistados (as), após a implantação do programa no polo Itapari/Panaquatira houve uma melhora na qualidade de vida e do trabalho dos agricultores beneficiários envolvidos.

Na realidade idiossincrática observada no campo da pesquisa, constatei, a partir dos relatos dos agricultores envolvidos, um apontamento constante para o aumento da renda familiar, que trouxe ganhos de capital referentes ao próprio processo de produção agrícola, com a possibilidade de aquisição de novos insumos e maquinários que possibilitaram a expansão e diversificação do processo produtivo, com o cultivo de novas culturas agrícolas, assim como o desenvolvimento econômico e familiar através da possibilidade de aquisição de bens de consumo duráveis, como veículos e eletrodomésticos. Percebi uma identificação constante do sucesso da efetivação do programa na vida dos agricultores a partir de suas percepções do aumento do poder de consumo.

Isto posto, verifiquei que a política pública mostrou eficácia no seu objetivo de fortalecimento da agricultura familiar. Diante de um cenário de pouca produção e pouca geração de renda com esse modo de produção antes do advento do programa (constituindo um enfraquecimento do mesmo gerado pelo avanço do agronegócio), a política pública engendrou-se na promoção do mesmo, tornando satisfeitos, ainda que com ressalvas às necessidades de melhorias do programa, a

totalidade dos agricultores entrevistados. Ademais, o mercado local comunitário de produtos e serviços que não esteja envolvido diretamente com o programa também foi favorecido, visto que o comércio local usufrui do aumento da renda de seus habitantes locais. O “dinheiro” circula e fomenta a economia local, favorecendo a rede local de comercialização,

Verifiquei, portanto, no PAA, uma viabilidade política de reestruturação da agricultura familiar na região. Observei pelo levantamento bibliográfico, diversas mudanças ocorridas no cenário de municípios brasileiros, com a promoção da qualidade de vida e da segurança alimentar daqueles envolvidos com o programa. Em consequência, constatei isso na melhoria das condições sociais de muitos agricultores da comunidade estudada ao relatarem, por exemplo, a possibilidade de acesso à educação privada (sobretudo dos filhos dos agricultores) e à saúde privada (considerada pela vivência e percepção de muitos destes como de melhor qualidade que a saúde pública).

A “segurança” financeira promovida pela compra garantida de seus produtos trouxe uma tranquilidade aos produtores visto que as outras formas de comercialização não demonstram garantia de valor justo, pois muitas vezes os agricultores são obrigados a venderem seus produtos a preços abaixo até do custo de produção sob o risco de perda dos mesmos. Além da segurança, verifiquei a satisfação na percepção destes ao verem o escoamento de sua produção voltada para a própria comunidade, através do fornecimento da merenda escolar ou da cozinha comunitária, de seus produtos.

Assim, além do fortalecimento da agricultura, o desenvolvimento social foi observado, com determinado empoderamento das mulheres agricultoras envolvidas, pela diversidade da participação e aumento da remuneração das mesmas.

Em verdade, o programa apresenta-se numa eficiência significativa quanto aos ganhos sociais gerados. Por outro lado, dificuldades, empecilhos ou corrupção na operacionalização do programa podem colocar em xeque a continuidade do mesmo. Percebeu-se um desagrado constante quanto à falta de fiscalização do programa, o que tem favorecido, segundo os agricultores beneficiados, a entrada e permanência de “falsos” agricultores cadastrados. Outrossim, nem sempre o prazo para pagamento dos produtores é respeitado, gerando atrasos significativos de meses. A limitação da aquisição dos produtos gerados pelos fornecedores também demonstra uma limitação do potencial do

programa. Ainda que seja relevante a aquisição quantitativa dos produtos pelo governo, muitos agricultores se veem na necessidade de desenvolverem outras forma de comercialização menos eficientes e mais desgastantes (venda em feiras) ou “bicos” de trabalho diversos ao da agricultura, também pouco rentáveis, porém complementares e necessários.

Isto acomete o programa ao menos no que diz respeito ao seu potencial. Se houvesse uma expansão de sua capacidade aquisitiva engendrar-se-ia mais conquistas sociais e menos informalidades laborais, desgastantes e desconexas com a essência laboral dos trabalhadores da agricultura.

Outro ponto que vale ser mencionado é a percepção por vezes dessa política como política de governo e não uma política de Estado permanente por parte dos agricultores. Estes não possuem conhecimento suficiente para diferenciá-las, mas possuem um senso comum esclarecido o suficiente para entenderem esta política com descontinuidade eminente a partir de quaisquer entraves da administração pública, ou municipal, ou estadual ou federal. O que será desses agricultores caso suas impressões pessimistas de encerramento futuro do programa se constitua? Vale indagar se a política pública com eminente “prazo de validade” se constitui como efetividade relativa e até mesmo como paliativo momentâneo, incapaz de resgatar uma rede de produção e comercialização familiar desgastada ao longo dos anos. Ao menos, considero como alternativa funcionalista dentro do contexto anterior, mas não como mudança estrutural emancipatória e revolucionária na vida dos agricultores.

Assim, considero que o Programa de Aquisição de Alimentos representou um marco importante para o desenvolvimento da atividade produtiva por esses agricultores familiares. Notei grandes avanços em muitos aspectos no que concerne ao aumento da renda familiar, do acesso ao crédito, ao consumo e à melhoria no bem-estar e qualidade de vida, sobretudo se comparado com a situação vivida no momento anterior ao funcionamento do programa.

Observei apesar das questões burocráticas para inserção da comunidade no projeto PAA, uma facilidade no que tange ao acesso a informações e documentação exigida pelo programa. Dessa forma, os produtores encontram - se em um lugar privilegiado, isto é, junto a Conab, às instituições beneficiadas e ao mercado consumidor.

O programa viabiliza a comercialização de grande diversidade de produtos, bem como a estruturação de circuitos locais e regionais de distribuição de alimentos. A inserção desses agricultores no PAA favoreceu o aumento da produção, assim como maiores investimentos em tecnologias para aumento de produtividade. Por conta disso, a comunidade está tendo de abastecer também outros mercados locais, não causando conflitos entre os produtores e os atravessadores.

Outra característica importante do programa verificado na comunidade estudada é a capacidade de absorver grande diversidade de produtos, levando em consideração as variações sazonais. A diminuição da dependência extrema dos agricultores aos atravessadores também é outro aspecto decorrente da implantação do PAA na comunidade estudada.

Um ponto de discordância e dificuldade observado diz respeito à regularização de repasses, assistência técnica e acompanhamento sobre quem de fato tem correspondido às atribuições destacadas no momento de adesão. Isto posto pela descontinuidade da administração pública municipal de suas formas de governança pública e gestão do *modus operandis* do programa.

Por fim, constatei que o Programa de Aquisição de Alimentos é um canal eficaz de comercialização, pois, eleva a renda do produtor rural, proporciona melhoria na qualidade de vida das pessoas beneficiadas, incentiva a produção de alimentos, estimula a diversificação dos produtos cultivados e contribui para a manutenção do modo de vida do agricultor familiar.

Acredito que o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil e no Maranhão é algo de extrema importância, pois, como mostram vários estudos o potencial produtivo e o significado social dessa forma tradicional de produção não deve ser negligenciado. Por fim, sintetizo minhas considerações nas palavras do agricultor H6:

Se a agricultura no Brasil quebrar ou no mundo, não sobrevive ninguém. Vai comer ferro? Todo mundo come tomate, maxixe, farinha e tudo isso é da agricultura. A agricultura ainda acha que o agricultor é aquele de grande porte. Ele não se contenta porque o pequeno agricultor bota mais na mesa que o grande agricultor, e sem agrotóxico (H6).

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**- Hucitec/Edunicamp/ANPOCS - São Paulo, 1992.

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. In: Reforma agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols. 28. Jan/Ago 1999.

AGÊNCIA BRASIL, 2014: **Plano Safra da Agricultura Familiar terá R\$ 24,1 bilhões**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/plano-safra-da-agricultura-familiar-tera-r-241-bilhoes>. Acesso em 02 dez 2016.

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Tradução: Marília Marques Lopes. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

ALVES, E. ; ROCHA, D. P. **Ganhar tempo é possível?**. In: GASQUES, J. G., VIEIRA FILHO, J. E. R. e NAVARRO, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/Mapa, 2007.

AMARAL, Luiz. **História geral da agricultura brasileira**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

AGRA, N. G.; SANTOS, R. F. **Agricultura Brasileira: situação atual e perspectivas de desenvolvimento**. Disponível em [http://www.gpublic.info/sites/default/files/biblioteca/denru\\_agribrasil.pdf](http://www.gpublic.info/sites/default/files/biblioteca/denru_agribrasil.pdf)>. Acesso em: 10set. 2015. Palestra.

AZEVEDO, H; BARRETO, F; SANTOS, M. **A participação de mulheres como critério de avaliação dos projetos do Programa de Aquisição de Alimentos**. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10, Florianópolis, 2013.

BANDEIRA, A. M. **Ocupações humanas pré-coloniais na ilha de São Luís – MA: inserção dos sítios arqueológicos na paisagem, cronologia e cultura material cerâmica**. 2013. 1162 f. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BELIK, W. PAULILLO, L. F. **Mudanças no financiamento da produção agrícola brasileira**. São Paulo, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 20 jan 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a reputação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm) .Acesso em 02 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº.12.512 de 14 de outubro de 2011. Institui o programa de apoio à conservação ambiental e o programa de fomento às atividades produtivas rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2001, 10.838, de 9 de janeiro de 2014, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **PAA SAGI.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2016.

\_\_\_\_\_. **PAA:** 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.775 de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)>. Acesso em 2 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **V Feira nacional da agricultura familiar e reforma agrária.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rio de Janeiro, 26 a 30 de novembro de 2008.

BRASIL. **Manual PAA**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://mds.gov.br/central-de-conteudo/seguranca.../manual-manual-operativo-paa>. Acesso em 2 fev. 2014.

BUAINAIN, A. M. Modelo e principais instrumentos de regulação setorial: uma nova didática. In: RAMOS, P. **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. 360 p.

**CARDOSO, C. F. Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas Américas. São Paulo: Brasiliense, 1987.**

CARNEIRO, Marcelo D. S. **Terra, trabalho e poder**: conflitos e lutas sociais no Maranhão contemporâneo. São Paulo: Annablume, 2013.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população no mundo. 3.ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1954.

Comissão Pastoral da Terra. [www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br).

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Agricultura e abastecimento alimentar**: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: 2014.

COUTO FILHO. V. DE A. Revendo o rural baiano. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2007.

DELGADO, G; CONCEIÇÃO, J; OLIVEIRA, J. Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos- PAA. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v. 6, p. 11-40, 2006.

DELGADO, G; et al. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Brasília, IPEA, 2005.

DINIZ, J. S. **A Dinâmica do processo de segregação socioespacial em São Luis (MA)**: o caso da Vila Cascavel. 1999. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1999.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, 1984.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO): **805 milhões de pessoas passam fome no mundo**. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-09/fao-805-milhoes-de-pessoas-passam-fome-no-mundo>>. Acesso em 17 set. 2014.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **O Papel da Agricultura Familiar para a Segurança Alimentar: uma análise a partir do Programa Fome Zero no município de Constantina/RS**. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/sergio-schneider/schneider-s-gazolla-marcio-o-papel-da-agricultura-familiar-para-a-seguranca-alimentar-uma-analise-a-partir-do-programa-fome-zero-no-municipio-de-constantina-rs-in-xliii-congresso-da-sociedade-brasileira-de-economia-e-sociologia-rural-2005-ribeirao-preto/view>>. Acesso em 3 nov. 2016.

GHIZELINI, A. A. M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do programa de aquisição de alimentos**. [Tese de doutorado] Curitiba, Universidade Federal de Paraná, 2010.

GHIZELINI, A. A. M. Políticas Públicas de Segurança Alimentar como processo de intervenção direta na produção e consumo de alimentos no Brasil. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7., 2012, Quito, Equador. **Anais...Quito, Alasru, 2012.**

GOMES; SOUSA; DINIZ. Pobreza urbana e segregação sócio espacial em São José de Ribamar – MA: um olhar sobre a comunidade da Campina. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2011, São Luís. **Anais... São Luís, UFMA, 2011. P.1 – 8.**

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia – crítica da moderna agricultura**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores mínimos**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>> Acesso em 24 nov.2016.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades:** São José de Ribamar. Disponível em <http://cod.ibge.gov.br/BE5>. Acesso em 14 abr. 2016.

INSTITUTO HISTÓRICO GEOGRÁFICO BRASILEIRO (IHGB). A capitania do Cumã começa no rio Tori e acaba na barra do Maranhão. In : [Atlas da costa do Brasil]. Escalas [ca 1:150.000 - ca 1:1.800.000]. [Post. 1646]. Caixa 3 : folha n.º 27. Rio de Janeiro, Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão, 2016.

INSTITUTO DA CIDADANIA. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** Projeto Fome Zero; s/v; 1-118; 2002.

JORNAL DE HOJE, 2015: **Brasil ainda tem 1,7% das pessoas com insegurança alimentar.** Disponível em <http://www.opovo.com.br/app/opovo/brasil/2014/09/17/noticiasjornalbrasil,3315880/brasil-ainda-tem-1-7-das-pessoas-com-inseguranca-alimentar.shtml>>. Acesso em 04 05 2015

KAGEYAMA, A. A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. et al. (Orgs.). **Agricultura e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, v.1, n.3, 1990.

LAMARCHE, H., (coord.). **Agricultura familiar:** do mito à realidade. Campinas: Unicamp, 1998.

LAMOUNIER, B. (Coord.). **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão.** IPEA: estudos de política agrícola n. 9, 1994. 58 p.

LIMA, T. M. **Concepção e processo de políticas públicas e perspectiva de gênero:** diferentes enfoques de gênero em políticas públicas. In: Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2007.

LIMA, Terezinha Moreira et al. (coord.). **Mapa do trabalho infantil no Maranhão, construção dos indicadores sobre a exploração do trabalho infanto-juvenil.** São Luís: FORUMMA, 2002.

MALUF, R. S; MENESES, F. **Caderno Segurança Alimentar.** Disponível em <http://www.cpda.ufrj.gov.br>>. Acesso em 16 jul. 2014.

MANÇANO, B. Agronegócio. In: SADER, E; JINKINGS, I. (Orgs.). **Latinoamericana: encyclopedia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Comunicação do Governo do Estado do Maranhão. **Estado é o primeiro no ranking do Programa de Aquisição de Alimentos**. São Luís, 6 de setembro de 2015.

MARTINS, J. de S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MOTA, D. et al. As catadoras de mangaba no programa de aquisição de alimentos – PAA: um estudo de caso em Sergipe. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, n. 3, p. 449-470, jul-set. 2014.

MÜLLER, 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) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 2.ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

PORTAL BRASIL. **Entenda o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/08/entenda-o-programa-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em 10 dez 2016

PORTO, S. G. (Org.). **Politizando a tecnologia no campo brasileiro: dimensões e olhares**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

RUCINSKI, J. **Consumidores de alimentos orgânicos em Curitiba**. ANPPAS. 2002. Disponível em: [www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/...meio.../Jeane%20Rucinski.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/...meio.../Jeane%20Rucinski.pdf). Acesso em: 14 out. 2015.

SAMBUICHI, R. et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do programa de aquisição de alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. **Políticas agroambientais e sustentabilidade: deságios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília, IPEA, 2014.

SARAIVA, E. B. et al . Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4,p. 927-935, abr. 2013 . Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 mar.2017.

SCHMIDT, G.; JASPER, U. **Agrarwende: oder die zukunftsorientierte Ernährung**. München: Beck, 2001.

SCHNEIDER, S.; et al. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SARAIVA, E. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional da Alimentos Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 4, p. 927-936, 2013. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/csc/v16n4/04.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n4/04.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

SEN, A. “**Ingredients of Famine Analysis: availability and entitlements**” - in Resources, Values and Development - Harvard University Press, 1981.

SILIPRANDI, E; CINTRÃO, R. As mulheres e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp. 114-151, 2013.

SILIPRANDI, E; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 12-32, 2011. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/as-mulheres-agricultoras-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa.pdf>>. Acesso em 3 fev. 2017.

SILVA. J. DE R. S. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamentos de reforma agrária no Maranhão**. 2006. 221 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia atual de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família, (Digitado), 2006.

SIMÃO, G; SILVA, E; SILVEIRA, S. Grau de cobertura do programa de aquisição de alimentos (PAA) junto a agricultores familiares do estado de Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, DF, v. 52, n. 3, p. 533-548, jun-set 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 4 fev. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 14 dez. 2016.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 37-57, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. Processos sociais agrários: raízes históricas do campesinato brasileiro. **Anais XX Encontro anual da ANPOCS.GT17**. Caxambu, MG. Outubro 1996.

WANDERLEY, M. N. B. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estud.soc.agric**, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 1, p. 60-85, 2009. Disponível em <<http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/308/304>>. Acesso em 7 mar. 2014.

## **APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **Roteiro utilizado nas entrevistas com os agricultores participantes do PAA na modalidade compra direta local da agricultura familiar**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas**

A presente pesquisa que está sendo desenvolvida pela mestranda Adriana Jardim Castro Rocha dos Reis inscrita no programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Esta pesquisa visa analisar a implantação e os impactos sociais e econômicos do Programa de Aquisição de Alimentos, na comunidade do Itapari/Panaquatira, polo agrícola do município de São José de Ribamar.

- 1) Quais os produtos agrícolas produzidos na propriedade?
- 2) Quantas pessoas trabalham na propriedade? Quem são elas?
- 3) Há quanto tempo participou PAA? Sua participação proporcionou aumento da renda familiar?
- 4) O PAA contribuiu para a diversificação na produção? Dê exemplos:
- 5) Como funciona a entrega dos produtos? De que forma é feito o pagamento?
- 6) Utilizava alguma modalidade de comercialização antes do PAA?
- 7) Como aplica os lucros com a venda dos produtos ao PAA?
- 8) Qual sua avaliação dos preços praticados pelo PAA?

9) Considera-se dependente do PAA?

10) Como você avalia o PAA? Precisa de mudanças? Em quê?

11) Você considera que houve melhoria na sua qualidade de vida com o PAA?

Autorizo a mestrandanda acima citada, a utilizar, divulgar e publicar para fins acadêmicos, as respostas no todo ou em partes, editadas ou não, por mim fornecidas através deste questionário.

---

Assinatura