



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade UnB Planaltina – FUP
Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural

ALBERTO ABADIA DOS SANTOS NETO

**DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL
BRASILEIRA COM O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA): COALIZÕES DO TERRITÓRIO ÁGUAS EMENDADAS**

PLANATINA-DF, 2016

ALBERTO ABADIA DOS SANTOS NETO

**DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL
BRASILEIRA COM O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA): COALIZÕES DO TERRITÓRIO ÁGUAS EMENDADAS**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Faculdade UnB Planaltina, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientador: Dr. Mário Lúcio de Ávila

PLANALTINA-DF, 2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UnB PLANALTINA
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL**

Termo de Aprovação

“Desafios para a Integração da Política Territorial Brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Coalizões do Território Águas Emendadas”.

Alberto Abadia dos Santos Neto

Banca Examinadora

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila
Presidente (UnB/FUP)

Profa. Dra. Myreia Eugenia Valencia Perafán
Membro Externo ao Programa (UnB/FAV)

Prof. Dr. Eric Pierre Sabourin
Membro Interno (UnB/FUP)

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

ASA237 Abadia dos Santos Neto, Alberto
d Desafios para a Integração da Política Territorial
Brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos
(PAA): Coalizões do Território Águas Emendadas /
Alberto Abadia dos Santos Neto; orientador Mário
Lúcio de Ávila . -- Brasília, 2016.
200 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente
e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília,
2016.

1. territórios rurais. 2. políticas públicas. 3.
PAA. 4. agricultura familiar. 5. coalizões de causa.
I. de Ávila , Mário Lúcio , orient. II. Título.

Dedico este trabalho a minha mãe, Neire Augusto de Oliveira Santos e a meu pai, Santinon Abadia dos Santos, meus exemplos do que há de melhor, a quem devo todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, principalmente, aos meus pais e irmãos por serem minha inspiração e exemplos de honestidade e força de vontade;

Agradeço à Carlinha, companheira e compreensiva, por me ajudar de forma determinante durante o processo de construção da dissertação.

Agradeço à Faculdade UnB Planaltina por me proporcionar o acesso a um ensino inovador e de qualidade, desde a graduação;

Agradeço ao meu orientador professor Dr. Mário Lúcio de Ávila por acreditar em minha capacidade e pelos ensinamentos durante essa pesquisa;

Agradeço aos membros das bancas, de qualificação e de defesa, professora Dra. Mireya Eugenia Valencia Perafán e ao professor Dr. Eric Pierre Sabourin. Suas contribuições e críticas foram determinantes para aperfeiçoar esta dissertação;

Agradeço à professora Dra. Janaína Diniz, um grande exemplo de professora/pesquisadora comprometida com a excelência. Sempre foi uma grande inspiração e excelente professora na graduação e no MADER.

Agradeço à minha excelente turma do MADER. A torcida pelo nosso sucesso coletivo foi nossa marca.

Agradeço às lideranças do Território das Águas Emendadas e representantes do governo federal pelas entrevistas concedidas.

Agradeço à equipe de trabalho do NEDET/TAE (Milena, Gabriela, Winie e Sinara).

Agradeço à minha querida equipe da PROEGA (Sued, Daiane, Elvira, Luana, Jaqueline, Rafael e Everton). Muito obrigado pela compreensão e incentivo.

Agradeço a torcida, das companheiras desde a graduação, Tayline e Tauanna, que estão se tornando pesquisadoras incríveis;

Por tudo e por todos sou muito grato a Deus.

RESUMO

SANTOS NETO, Alberto Abadia. **Desafios para a Integração da Política Territorial Brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Coalizões do Território Águas Emendadas.** Dissertação (Mestrado). Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

Esta dissertação teve como principal objetivo investigar a implementação do PAA no território das Águas Emendadas e identificar as coalizões envolvidas na interação da política territorial com o PAA neste território. A preocupação, no Brasil, com o futuro das populações rurais tem provocado mudanças nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isto significou nos últimos anos a incorporação da noção de Território Rural. Para Sayago (2007), o rural brasileiro passa, pela primeira vez, por uma tentativa de alinhar ações e compartilhar dificuldades entre diversos municípios que têm características semelhantes e que compõem um território que pode ser democraticamente organizado, transcendendo seus limites geográficos. A criação do PAA representou um marco para a agricultura familiar brasileira, ao assegurar aos agricultores familiares à aquisição de seus produtos, o que se tornou uma opção e uma garantia de mercado. Logo o PAA pode desempenhar, entre outras vantagens, um papel de dinamizador da economia dos territórios rurais, bem como o desenvolvimento rural, já que incentiva o agricultor a permanecer no campo, produzir e gerar renda a partir da sua terra. No caso do Território das Águas Emendadas, constituído pela capital federal (Brasília) e dez municípios do seu entorno, de outros dois estados da federação (Goiás e Minas Gerais) questões políticas, agrícolas, rurais, fundiárias, ambientais, imobiliárias e federativas se constituem em um arranjo complexo de atores e interesses onde os recursos são mobilizados, mas contrariam a proposta da participação e gestão social que a política territorial procura estabelecer. Para responder as questões desse estudo, o desenho da pesquisa envolveu uma abordagem qualitativa de caráter analítico, quanto aos fins e com pesquisas documentais e bibliográficas, bem como pesquisa de campo, quanto aos meios. Para tanto foram utilizadas as propostas de análise de políticas públicas de acordo com Modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988). As coalizões de causas formadas no território rural das águas emendadas decorrem, sobretudo dos interesses econômicos, sociais e ideológicos dos atores institucionais. Sendo assim foram caracterizadas três coalizões que apresentaram maior participação e notoriedade no território para implementação do PAA. A combinação dos resultados do estudo, levam a concluir que as três coalizões investigadas não conseguem facilitar a implementação do PAA no território das Águas Emendadas, sob a perspectiva territorial. Mas a Coalizão Distrito Federal facilita a implementação do PAA apenas no recorte geográfico do Distrito Federal.

Palavras-chave: territórios rurais, políticas públicas, PAA, agricultura familiar, coalizões de causa.

ABSTRACT

SANTOS NETO, Alberto Abadia. **Challenges for the Integration of the Brazilian Territorial Policy with the Food Acquisition Program (PAA): Coalitions in the Territory Águas Emendadas.** Dissertation (Master Degree). Graduate Diploma in Environment and Rural Development, Faculty UnB Planaltina, University of Brasilia. Brasilia, 2016.

This work aimed to investigate the implementation of the PAA in the territory Águas Emendadas and identify the coalitions involved in the interaction of regional policy with the PAA in this territory. The concern in Brazil, with the future of rural populations has led to changes in public policies for family farming. This meant in recent years to incorporate the notion of Rural Territory. To Sayago (2007), the Brazilian rural goes by for the first time, in an attempt to align actions and share difficulties between various municipalities that have similar characteristics that make up a territory that can be democratically organized, transcending geographical boundaries. The creation of the PAA represented a milestone for the Brazilian family farming, to ensure family farmers to purchase their products, which has become an option and a market guarantee. Soon the PAA can play, among other advantages, a driving role in the economy of rural areas and rural development, as it encourages the farmer to stay on the field, produce and generate income from their land. In the case of the territory Águas Emendadas, constituted by the federal capital (Brasilia) and ten municipalities of its surroundings, two other Brazilian states (Goiás and Minas Gerais) political, agricultural, rural, land, environmental, real estate and federative constitute in a complex of actors and interests arrangement where resources are mobilized, but contrary to the proposal of participation and social management that seeks to establish territorial policy. To answer the questions of this study, the research design involved a qualitative approach of analytical character, as to the purposes and documentary and library research and field research, as the means. Therefore, we used the policy analysis of proposals according Advocacy Coalition Framework (SABATIER, 1988). Coalitions formed causes in rural areas of spliced waters arise, particularly economic, social and ideological interests of institutional actors. So it was characterized three coalitions that had greater participation and awareness in the territory for implementation of the PAA. Combining the results of the study lead to the conclusion that the three coalitions investigated can not facilitate the implementation of the PAA in the territory Águas Emendadas under the territorial perspective. But the Federal District Coalition facilitates the implementation of the PAA only in geographic divisions of the Federal District.

Keywords: Rural Territories, public policies, PAA, family farming, coalitions of cause.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Mapa do Território Rural das Águas Emendadas

Figura 02: Esquema do MCD

Figura 3: Fluxograma das etapas metodológicas da pesquisa

Figura 04: Ciclo da gestão social adotado pelo PRONAT

Figura 05: Organograma dos colegiados territoriais

Figura 06: Mapa com a distribuição dos 239 territórios brasileiros

Figura 07: quantidade de ações da matriz estratégica do PCT em 2009

Figura 08: Distribuição dos territórios assessorados por Nedet's no Brasil

Figura 09: Distribuição dos assentamentos de reforma agrária no Território das Águas Emendadas, ano de 2015.

Figura 10: Ocupação do solo do Distrito Federal

Figura 11: Esquema de operacionalização do PAA no DF

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução dos recursos aplicados no PAA de 2003 a 2014.

Gráfico 02: Quantidade de agricultores fornecedores ao PAA por ano (2003 a 2014)

Gráfico 03: Quantidade de pessoas beneficiadas com alimentos do PAA por ano (2003 a 2014)

Gráfico 04: Quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA em toneladas (2003 a 2014)

Gráfico 05: Participação, por responsáveis, pela execução dos recursos financeiros do PAA por ano (2003 a 2014)

Gráfico 06: Distribuição por região dos projetos PROINF no Brasil (2003 a 2014)

Gráfico 07: Resumo dos projetos PROINF com pendências (2003 a 2014)

Gráfico 08: Situação de obras de PROINF não finalizadas (2003 a 2014)

Gráfico 09 – Estimativa da divisão da população entre Urbana e Rural no território das Águas Emendadas

Gráfico 10: Tempo como membro do COTAE

Gráfico 11: Considera adequada a participação nas discussões do COTAE

Gráfico 12: A participação no colegiado pode facilitar o desenvolvimento rural do território

Gráfico 13: Participa pesando em beneficiar seu município

Gráfico 14: Se houver mais recursos financeiros para os projetos terá mais participação no território

Gráfico 15: A agricultura familiar é beneficiada pela política territorial

Gráfico 16: Existe uma relação de confiança entre os membros do COTAE

Gráfico 17: Os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para integração de políticas públicas

Gráfico 18: A comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar no TAE

Gráfico 19: O PAA é importante para o desenvolvimento do TAE

Gráfico 20: Evolução da execução do PAA no Território das Águas Emendadas – 2011 a 2014

Gráfico 21: Evolução dos recursos aplicados via PROINF, no território das águas emendadas (2003 a 2014).

Gráfico 22: Situação dos investimentos via PROINF, no território das águas emendadas.

Gráfico 23: Distribuição dos investimentos de PROINF nos municípios mineiros e goianos do território das águas emendadas

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Dimensões para análise do sistema de crenças das coalizões de causa

Quadro 02: Características para a comparação entre as coalizões de causa

Quadro 03: Modalidades e limites financeiros do Programa de Aquisição de Alimentos

Quadro 04: Informações sobre os territórios reconhecidos pela SDT/MDA

Quadro 05: As crenças das coalizões de causa da política territorial no TAE e relações com o PAA

Quadro 06: Comparação entre as coalizões de causa

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Evolução do Marco Legal do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Tabela 02: Características dos espaços dos Colegiados Territoriais

Tabela 03: Porcentagem dos recursos do PAA aplicados nos territórios da cidadania

Tabela 04: Número de projetos PROINF e recursos aplicados por região

Tabela 05: Principais características do LEADER, PDHC e PRONAT

Tabela 06: Execução do PAA no Território - ANO 2011

Tabela 07: Execução do PAA no Território - ANO 2012

Tabela 08: Execução do PAA no Território - ANO 2013

Tabela 09: Execução do PAA no Território - ANO 2014

Tabela 10: Comparação da execução nacional com a execução no território

Tabela 11: Recursos aplicados para projetos de PROINF no território das Águas Emendadas (2003 a 2014)

Tabela 12: Total de projetos de PROINF não iniciados no território das águas emendadas

Tabela 13: Recursos de PROINF aplicados em Unai-MG

Tabela 14: Quantidade de agricultores beneficiados pelo PAA em Unai-MG (2011 a 2014)

Tabela 15: Recursos de PROINF aplicados em Formosa-GO

LISTA DE SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CAPUL	Cooperativa Agropecuária de Unai
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCC	Centro de Capacitação e Comercialização da Agricultura Familiar
CDRS-DF	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal
CEASA-DF	Central de Abastecimento do Distrito Federal
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento
CMDRS	Conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional da Agricultura Familiar
COOPAGRO	Cooperativa mista de agricultores familiares de Unai e Noroeste de Minas Gerais
COOPERVIDA	Cooperativa Agropecuária Vida Nova
COOTAQUARA	Cooperativa Agrícola da região de Planaltina
COPAS	Cooperativa agropecuária de São Sebastião
COTAE	Colegiado do Território das Águas Emendadas
DFDA	Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
EMATER-DF	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
EMATER-GO	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Goiás
EMATER-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais
EMBRAPA	Empresa brasileira de pesquisa agropecuária
Embrater	Empresa brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FRETAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEADER	<i>Liaison entre actions de développement rural</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCD	Modelo de Coalizões de Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIS	Produção Agroecológica Integrada Sustentável

PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PGPM	Política de garantia de preços mínimos
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e produção orgânica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e produção orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos territórios rurais
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROVAP	Programa de Valorização da pequena produção rural
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RIDE-DF	Região integrada de desenvolvimento econômico do Distrito Federal
RL	Reserva Legal
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI-DF	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal
SEMDESC	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania de Unaí-MG
SR-28	Superintendência Regional do INCRA do Distrito Federal e entorno
STR	Sindicato dos trabalhadores rurais
STTR	Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais
TAE	Território das Águas Emendadas
UnB	Universidade de Brasília
URDA	Unidade Recebedora e Distribuidora de Alimentos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	22
CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	25
HIPÓTESES	29
OBJETIVO GERAL.....	29
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	29
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	29
CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO RURAL E TERRITÓRIO	36
1.1. Desenvolvimento, amadurecimento democrático no Brasil, e a ampliação dos espaços de participação e gestão social	36
1.1.1. A Gestão Social	42
1.3. Os Territórios e operacionalização do desenvolvimento rural por meio da participação social.....	46
1.4. Aspectos conclusivos do capítulo.....	52
CAPITULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS: ARRANJOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL	54
2.1. O ambiente das políticas públicas no Brasil.....	54
2.3. Evolução das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar no Brasil	58
2.4. Entraves para a Sinergia de Políticas Públicas no Brasil.....	63
2.4. Aspectos conclusivos do capítulo.....	67
CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E A POLÍTICA TERRITORIAL (PRONAT)	69
3.1. Histórico e evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	69
3.1.2. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO SOBRE O PAA	81
3.2. Histórico e evolução da política territorial (PRONAT)	92
3.2.1. A política territorial e os resultados do PROINF entre 2003 e 2014.....	100

3.1.3. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO SOBRE O PRONAT	104
3.4. A FALTA DE SINERGIAS ENTRE O PAA E A POLÍTICA TERRITORIAL.....	118
3.5. Aspectos conclusivos do capítulo.....	123
CAPÍTULO 4 – COALIZÕES DE CAUSA E OS RESULTADOS DA POLÍTICA TERRITORIAL E DO PAA NO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS	126
4.1. O Território rural e da cidadania das Águas Emendadas	126
4.2. Investigações científicas sobre o território das Águas Emendadas	128
4.3. A principal liderança do território e suas percepções sobre o PRONAT e o PAA	129
4.4. O COLEGIADO TERRITORIAL DAS ÁGUAS EMENDADAS (COTAE).....	132
4.5. As coalizões de causa do território das Águas Emendadas em torno do PAA.....	144
4.5.2. O PROINF no TAE	149
4.6. As crenças das coalizões de causa formadas no âmbito da política territorial no TAE e suas relações com o PAA	154
4.6.1. A Coalizão Distrito Federal	156
4.6.2. A Coalizão Unaí-MG.....	165
4.6.3. A Coalizão Formosa-GO	175
4.7. Comparativo entre as coalizões	180
5. CONCLUSÃO.....	183
REFERÊNCIAS	187
APÊNDICE I.....	196
APÊNDICE II.....	197

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento territorial rural prevê relações sociais e institucionais complexas, cujo objetivo principal prevê a participação da sociedade civil organizada no processo decisório, o que constitui um grande desafio. A política de desenvolvimento com enfoque territorial, em execução pelo governo brasileiro, desde o ano de 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT tem provocado debates sobre o desenvolvimento na academia, nas organizações governamentais e na sociedade civil organizada.

A política territorial, adotada no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) é uma estratégia que funciona como um dinamizador de execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Primeiro, por contribuir para a criação de um recorte de municípios que tenham identidades pela proximidade e demandas em comum, e, segundo, por preconizar e incentivar a participação social como um motor importante para a implementação das políticas públicas.

O PRONAT visa promover o fortalecimento das redes sociais de cooperação nos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais.

Com isso, no âmbito de um Programa de pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, estudar essa abordagem territorial tornou-se muito gratificante e, ao mesmo tempo, algo extremamente desafiante, visto que a academia tem que contribuir para a consolidação de uma política territorial de desenvolvimento rural em nosso país.

A principal motivação desse estudo partiu da ideia de que, a abordagem territorial, contribui para a implementação de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar, pois facilita o processo de apropriação a partir da participação desses agricultores e de um conjunto de instituições de apoio, presentes nos estados e municípios do nosso país. Nesse cenário, surge uma dinâmica facilitadora para a sinergia e integração de diversas políticas públicas.

Entretanto, esse processo não é nada simples e ainda depende de muito alinhamento e estratégias coordenadas para se efetivar. Para Favareto (2010) os

debates, sobre maior sinergia e integração de políticas públicas, ainda são incipientes, pois os processos continuam fortemente orientados pelo viés setorial, na formulação das políticas e na mobilização dos atores.

A perspectiva do desenvolvimento territorial ainda encontra-se só no âmbito do discurso acadêmico e governamental, trata-se de uma incorporação sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar (FAVARETO, 2010).

Inevitavelmente, interesses difusos, por parte das instituições e atores sociais, compõem o contexto de implementação das ações previstas pelo PRONAT, sendo assim a política territorial pode ficar apenas na promessa de prover um arranjo institucional para viabilização de outras políticas voltadas para o desenvolvimento rural, pois esses interesses podem, de acordo com Ávila (2011), ser determinados por crenças e valores e busca por vantagens econômicas e políticas individuais.

Sabatier (1993) defende que os grupos envolvidos, na implementação de políticas públicas, tornam-se coalizões de causas, que são formadas por atores sociais e institucionais que agem de acordo com valores, prioridades e percepções de relações causais importantes, no âmbito das ações em torno das políticas públicas.

A partir dessas correntes teóricas foi possível definir o campo de pesquisa desse estudo, com a combinação da abordagem territorial e as coalizões de causa que se conformaram ao longo de mais de 10 anos de execução da política territorial e a sua relação ou não relação com o Programa de Aquisição de Alimentos nesse contexto.

Sem a pretensão de esgotar a discussão sobre a problemática, mas com a proposta de incentivar o debate entre os atores envolvidos com o tema, esta dissertação apresenta as coalizões de causas formadas no âmbito do território rural das Águas Emendadas (TAE) e as possíveis interações no processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ávila (2011) concluiu, em uma análise focada no início da implantação do PRONAT no TAE, que surgiram coalizões de causas territoriais que pouco se identificaram com as necessidades reais dos beneficiários do programa, ou seja, os agricultores familiares.

O TAE tem como uma de suas características o envolvimento de três unidades da federação, do Distrito Federal com os municípios mais próximos a capital federal,

dos estados de Goiás e Minas Gerais. Neste sentido, o território incorpora uma agenda de problemas derivados do impacto da capital no ordenamento político, social e econômico. Para Balestro, *et al.*, (2012), esses problemas ainda estão ausentes da agenda da política pública de desenvolvimento territorial rural.

O Território das Águas Emendadas possui uma grande complexidade para a implementação de políticas de desenvolvimento territorial rural, com capacidade de gerar auto-organização e a auto-governança dos recursos e ativos comuns no contexto desse território rural, que de fato viabilize uma construção coletiva de baixo para cima (bottom-up) (BALESTRO, *et al.*, 2012).

É preciso considerar que o TAE apresenta dificuldades operativas para execução da política territorial, conforme apontado nos estudos sobre o território (Ávila, 2011; Balestro, 2012), a partir disso constituiu-se um instigante campo de pesquisa.

A pesquisa objetivou analisar as articulações promovidas pelo PRONAT no TAE e se essas ações têm interagido sinergicamente com a implementação do PAA, este que representa uma importante política direcionada para a agricultura familiar.

O PAA promove a aquisição de alimentos de agricultores familiares, diretamente, ou por meio de suas associações/cooperativas, com dispensa de licitação, destinando-os à formação de estoques governamentais ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais (CONAB, 2015).

Ou seja, o PAA é um programa que articula duas vertentes importantes para o país, a garantia de uma possibilidade de mercado para os agricultores familiares e, ainda, contribui para a segurança alimentar e nutricional de um conjunto de brasileiros que dependem do apoio de entidades socioassistências. Logo, a abordagem territorial tem muito a contribuir para a implantação deste. Isso é amplamente debatido ao longo do estudo.

Para o arcabouço teórico-metodológico do estudo, foi utilizado o direcionamento de Sabatier (2011). Esse autor considera que a unidade mais útil de análise para compreender o processo político global em modernas sociedades industriais não é em uma organização governamental específica ou um programa, mas sim em um subsistema de determinada política. Um subsistema consiste em atores de uma variedade de organizações públicas e privadas que estão tentando

atuar para buscar resolver um problema setorial, como por exemplo, a agricultura, e que, regularmente, procurem influenciar as políticas públicas nesse domínio.

Nessa perspectiva, Sabatier em 1988, propôs um modelo para a análise de políticas centradas em arranjos institucionais complexos, o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), que foi utilizado no estudo para identificar e analisar as características e principais crenças políticas das coalizões formadas no TAE com foco na sua relação com o PAA.

A metodologia foi aplicada para responder o seguinte problema de pesquisa: coalizões formadas no Território das Águas Emendadas têm facilitado ou dificultado a implementação do PAA nesse espaço territorial?

O estudo foi direcionado, ainda, por duas hipóteses, primeiro que as coalizões formadas no território das Águas Emendadas, mesmo que funcionando de forma não esperada pela política territorial, favoreceram arranjos que facilitaram a implementação do PAA. E, segundo, que as dificuldades para a execução da política territorial no TAE não inviabilizaram a implementação do PAA.

Configurou-se um objeto de pesquisa desafiador e complexo, mas os resultados obtidos geraram informações essenciais para compreender as principais dificuldades e entraves para a sinergia e integração da implementação do PRONAT com o PAA no TAE.

Por fim, cabe ressaltar, nesta introdução a estrutura que compõem a dissertação, conforme segue.

Primeiro ainda na seção dos aspectos introdutórios do estudo são apresentados, de forma mais qualificada, a justificativa da pesquisa, a contextualização do problema de pesquisa e suas hipóteses e objetivos do estudo e os aspectos metodológicos, posteriormente são iniciadas as quatro seções para o desenvolvimento dos capítulos da dissertação.

O **capítulo 1** apresenta um conjunto de linhas de pensamento teórico, que são importantes para compreender determinados conceitos. Sobre desenvolvimento, participação democrática e gestão social e, ainda, as contribuições dos estudos relacionadas ao desenvolvimento rural e, principalmente, contextualiza sobre os conceitos de território e como essa abordagem pode contribuir para o desenvolvimento rural.

O **capítulo 2** possibilita uma discussão sobre a abordagem teórica com relação às políticas públicas com o objetivo de gerar subsídios importantes para o entendimento das relações sociais e institucionais que se constituem nesse ambiente. A apresentação da evolução das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, também, caracterizam o conteúdo deste capítulo. Por fim, inicia-se o debate sobre os entraves e dificuldades para a integração e sinergia de políticas para a promoção do desenvolvimento rural.

O **capítulo 3** dedica-se a apresentar o PAA e o PRONAT, são descritos os principais resultados desses programas entre 2003 e 2014. São apresentados, ainda, os resultados da pesquisa de campo, junto aos órgãos federais, de governo e da sociedade civil, com relação aos dois programas, os resultados justificaram a falta de integração e sinergia entre o PAA e o PRONAT.

Já o **capítulo 4** é dedicado à apresentação dos resultados no território das Águas Emendadas. São apresentados os números da execução do PAA e do PRONAT no território. Eles demonstraram o domínio do Distrito Federal nessa execução. Os municípios mineiros de Unaí e Buritis tiveram frequência na execução do PAA, enquanto os municípios goianos do território não tiveram sucesso na implementação do programa. A partir disso, serão apresentadas as três coalizões identificadas no território.

As coalizões de causa do território das Águas emendadas, em torno do PRONAT e do PAA, apresentam características altamente distintas entre si. As estratégias de exclusividade, de profissionais, infraestrutura e recursos financeiros da **Coalizão Distrito Federal**, ratificaram o quanto essa unidade da federação não convive de maneira articulada com os princípios da participação e gestão social propostos pela política territorial. A **Coalizão Unaí-MG** apresentou maior resistência e dificuldades para facilitar a implementação mais efetiva e transparente do PAA e a **Coalizão Formosa-GO** vive um realidade bem diferente das demais coalizões e não promove impactos positivos do PAA no município de Formosa.

Por fim, na última seção desta dissertação, são apresentadas as conclusões e respostas ao problema de pesquisa do estudo e análise das hipóteses que foram consideradas.

JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A preocupação, no Brasil, com o futuro das populações rurais tem provocado mudanças nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isto significou, nos últimos anos, a incorporação da abordagem territorial para a implementação de políticas públicas. Para Sayago (2007), o rural brasileiro passa, pela primeira vez, por uma tentativa de alinhar ações e compartilhar dificuldades entre diversos municípios que têm características semelhantes e que compõem um território que pode ser democraticamente organizado, transcendendo seus limites geográficos.

De acordo com Ávila (2011), as políticas territoriais se caracterizam por uma grande diversidade de práticas, trajetórias e resultados, e a sua implementação enfrenta muitas dificuldades, como a carência de competências locais, fraca governança, múltiplas dinâmicas escalares em um mesmo recorte territorial de ação pública, burocracia, baixo controle social, entre outras. Assim, é necessário que as diferentes dinâmicas territoriais sejam analisadas em profundidade, na busca por respostas originais e específicas a cada contexto.

Sendo assim, esse estudo pode contribuir para o entendimento das dificuldades e dos problemas que se constituem no Território de Águas Emendadas. Relacionar a noção de desenvolvimento rural, sob a perspectiva territorial, não é simples, frente à diversidade de variáveis e fatores que compõe um território. Entretanto, considerar a implementação na escala territorial de uma política de compra governamental de alimentos da agricultura familiar, o PAA, pode ser uma forma de entender as possibilidades de sinergias, bem como, as necessidades de maior integração setorial entre as estruturas de governo e com a sociedade civil organizada.

Historicamente, ausente das políticas públicas, a comercialização da produção da agricultura familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os agricultores, muitas vezes, à mercê dos intermediários que pagam preços que nem sempre iriam cobrir os custos de produção.

A criação do PAA representou um marco para a agricultura familiar brasileira, ao assegurar aos agricultores familiares a aquisição de seus produtos, o que se tornou uma opção e uma garantia de mercado. Logo, o PAA pode desempenhar, entre outras vantagens, um papel de dinamizador da economia dos territórios rurais, bem

como, o desenvolvimento rural em si, já que incentiva o agricultor a permanecer no campo, produzir e gerar renda a partir da terra.

Entre os anos de 2003 e 2014, o PAA beneficiou diretamente cerca de 200 mil agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais por meio da compra de produtos, cuja lista chega a três mil itens, principalmente alimentos frescos, de época e produzidos localmente (BRASIL, 2013).

Só no Distrito Federal, em 2012, o alcance do PAA foi de 24 mil beneficiários que se alimentam dos produtos da agricultura familiar da região. Existiu uma variedade de produtos comprados em 2012 no DF. Aproximadamente, 60% das compras do PAA foram de hortaliças, 15% de folhosas e 20% de frutas; os lácteos aparecem com participação de 4,26% das compras (ÁVILA, *et al.*, 2013).

A população total do território das Águas Emendadas, em grande parte urbana, é de 2.898.988 habitantes, dos quais apenas 146.190 vivem na área rural, o que corresponde a 5,04% do total (BRASIL, 2013). Portanto, é um território que conforma de maneira direta um conjunto de pessoas que estão no meio rural, notadamente como agricultores familiares, bem como tem uma população urbana que depende dos alimentos por esses agricultores produzidos; seja para o PAA ou mesmo para o mercado privado.

Avaliações, em termos conjunturais, são necessárias para comprovar-se, definitivamente, o papel e a função das políticas públicas, os recursos financeiros aportados nestas representam uma cifra considerável, bem como existe uma alta concentração de esforços para a viabilização de uma política, logo, é muito importante estudos que contribuam para o monitoramento e avanço das ações dos governos.

Entre 2003 e 2013, o PAA adquiriu mais de 3 milhões de toneladas de alimentos de mais de 200 mil agricultores familiares em todo o Brasil. Seu orçamento inaugural, de R\$ 143 milhões em 2003, cresceu mais de 600 por cento; estimado em 1,4 bilhão de reais em 2013 (CONAB, 2014). Ainda assim, a quantia representa apenas 0,0004 por cento do PIB brasileiro.

Para Soares, *et al.* (2013), o PAA representa uma demanda estruturada que configura uma ferramenta de transformação em prol do desenvolvimento e da redução da pobreza. Apesar da carência de avaliações, o autor indica que o

programa pode ter um forte impacto econômico sobre a vida dos agricultores familiares. Ele também favorece a organização coletiva dos agricultores familiares em associações e cooperativas e lhes oferece o apoio e os incentivos necessários para melhorarem a qualidade da sua produção.

Nesse processo, é importante contar com o apoio das articulações dos territórios rurais, via o PRONAT, ou seja, ampliar a capacidade organizacional do território para acessar as políticas de fortalecimento da agricultura familiar. Para Fávero *et al.* (2006), atualmente, a eficácia das demais políticas voltadas para as populações rurais depende da dimensão organizacional dos territórios.

É preciso pensar também a articulação de políticas governamentais e até as não governamentais. Um grande avanço no desenho das políticas públicas para os territórios seria a complementaridade entre as políticas do Governo Federal, as políticas públicas implementadas pelos governos municipais e projetos executados por organizações não governamentais e pela iniciativa privada (FÁVERO *et al.*, 2006).

Portanto, a política territorial deve atuar, primeiro, no diagnóstico de organizações, instituições, arranjos institucionais, projetos e programas de desenvolvimento existentes nos territórios; e, posteriormente, na formulação de estratégias para o acesso e a aplicação das políticas públicas, identificando conflitos e possibilidades de cooperação nos territórios.

Entretanto, existem muitas dificuldades e problemas (DELGADO & LEITE, 2011; ÁVILA, 2011; BRANDÃO & BREITENBACH, 2009) na execução da política territorial com vistas ao desenvolvimento rural, sejam de ordem institucional, seja por problemas das organizações meio que deveriam executar a política. Somado a isso, mesmo sob a perspectiva territorial que abriga a ideia de espaços socialmente construídos, o Governo ainda não consegue, de fato, compreender as dinâmicas territoriais, e suas relações humanas e produtivas, existe uma lacuna nesse processo, pois a política territorial enfrenta muita dificuldade para mapear e diagnosticar as especificidades dos territórios rurais brasileiros, de certa forma, as políticas continuam a ser encaradas com um viés setorial.

Diante desse cenário, é possível constatar que um estudo sobre a relação (ou não relação) entre duas políticas, que, a priori, deveriam ser complementares entre si, já que o PAA, na sua concepção objetiva, inclusive, que os alimentos que são

produzidos no território sejam consumidos, preferencialmente, ali mesmo, para reduzir as distâncias entre produção e consumo, estimulando a economia local (GRISA & PORTO, 2015). Mostra-se de fundamental importância para o exercício do alinhamento da avaliação dos arranjos institucionais complexos em torno destas. A política territorial e o PAA devem ser analisados com o objetivo de orientar as decisões estratégicas sobre a articulação de políticas para o fortalecimento da agricultura familiar.

Para tanto, como objeto de análise, o Território das Águas Emendadas formam um contexto muito interessante para avaliar suas especificidades territoriais, bem como para compreender as ações de execução das duas políticas objeto deste estudo. Logo, os resultados poderão direcionar novas ações do Governo, bem como contribuir para o desenvolvimento rural do TAE como um espaço rural, vista sua importância para a economia, e para o bem-estar social e ambiental da população rural e dos centros urbanos.

A próxima seção tem o papel de contextualizar e delimitar esse problema de pesquisa.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Nos últimos anos, pesquisadores, formuladores e gestores de políticas públicas vêm trabalhando (SAYAGO, 2007; FREITAS, 2010) e assumindo questões relativas ao caráter territorial e sustentável dos processos de desenvolvimento rural voltados para grupos rurais historicamente menos favorecidos, buscando considerar, com maior ênfase, pressionados e contando com contribuições da sociedade civil organizada, dimensões além da econômica atrelada a uma condição pura de acesso a mercado.

Mudanças em curso nas décadas finais do século XX nos países de Capitalismo avançado foram percebidas pelos formuladores de políticas públicas e estimularam uma reorientação na maneira de formulá-las (ARAÚJO, 2010), ou seja, passa a se buscar dados e informações que deem conta das especificidades que as políticas terão que enfrentar em cada contexto social ou territorial.

Um grande desafio que ainda se coloca neste processo é a superação de uma visão apenas setorial impregnada nos governos, a agricultura familiar é um setor,

mas com especificidades bem distintas nas diferentes regiões do país, e dentro dos estados, também. Daí surge a importância de se perceber as populações rurais como atores territorializados, pois à medida que esses interagem com os recursos naturais disponíveis para a produção agropecuária, esses precisam ampliar sua visão para questões como o mercado, a política e outras interações necessárias para sua vida socioeconômica.

Uma iniciativa que pode ser considerada um avanço foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2003, pois, embora a abordagem territorial venha se disseminando no mundo acadêmico principalmente no europeu, ela ainda não era uma diretriz muito clara no âmbito governamental até os anos 2000.

A política territorial brasileira (PRONAT), desde o ano 2003, procura enfrentar diferentes problemas que envolvem os agricultores familiares nos diferentes locais do país, suas instituições e interações. Desse modo, propôs-se, ao mesmo tempo, atuar sobre gestão social dos territórios, o desenvolvimento produtivo e a governança democrática como bases da estratégia de desenvolvimento rural.

Para que a definição de mecanismos e ferramentas do desenvolvimento rural não sejam de exclusividade do poder público, a proposta da gestão social visa a governança democrática, que contempla uma abordagem participativa da sociedade civil organizada.

No caso do Território das Águas Emendadas, constituído pela capital federal (Brasília) e entorno, as questões políticas, agrícolas, rurais, fundiárias, ambientais, imobiliárias e federativas (ÁVILA, 2011) configuram um arranjo complexo que mobiliza diversos atores, interesses e recursos que podem contrariar a proposta participativa que o PRONAT procura estabelecer.

O PRONAT encontrou dificuldades na coordenação da política territorial mediante as Organizações não Governamentais. Em certa medida, esses intermediários, distorceram os objetivos do programa. Assim, em seguida, a SDT compartilhou a coordenação de ações territoriais junto às empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na tentativa de mobilizar os agricultores familiares a partir de suas dificuldades técnicas na produção agrícola. Entretanto, essas entidades formaram duas coalizões que, a partir de suas crenças e interesses, mobilizaram os esforços para outros fins (ÁVILA, 2011).

As coalizões de causas, formadas no âmbito da política territorial, decorrem, sobretudo, dos interesses econômicos, sociais e ideológicos dos atores institucionais, que deveriam atuar como agentes facilitadores ou mesmo de implementação e monitoramento do PRONAT. Essas coalizões intervêm tanto na formulação da política, bem como podem orientá-las de maneira que os seus integrantes cheguem a se beneficiar dos recursos financeiros mobilizados para a execução dessa política.

Os resultados esperados, a partir das ações dessas coalizões, seriam o incentivo ao protagonismo e à capacidade de gestão social dos e entre os agricultores familiares em seu território, com uma interação facilitada entre o Governo, Sociedade Civil Organizada e demais instituições de apoio. Nesse contexto, acredita-se que a implementação das políticas em curso teria um ambiente mais propício para sua execução, com uma base institucional forte e bem articulada com os interesses dos atores sociais que compõem os territórios rurais.

Entre essas políticas e programas governamentais, estão as de compra de alimentos da agricultura familiar, como o PAA, que poderia se beneficiar na sua implementação e execução, devido a essa mobilização e organização territorial. De fato, o PAA pode ter mais e maior acesso aos agricultores familiares, se esses forem organizados institucionalmente em forma de cooperativas e associações.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, inclusive como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, pela Lei Federal nº 10.696 e consolidado pela lei 12.512/2011, é uma iniciativa que pôde contribuir para o incremento de mercado aos agricultores familiares.

Os objetivos do PAA são: a) possibilitar o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar; e 2) garantir uma parcela do mercado institucional de alimentos aos agricultores familiares.

Por meio do PAA, pode ser feita a compra direta de produtos da agricultura familiar sem a necessidade de licitações, apenas por meio de convênios firmados em editais públicos entre o Estado e agricultores, podendo estes serem apresentados individualmente, ou, como é mais comum, por meio de cooperativas e associações.

Trata-se da interseção entre elementos da política agrícola e elementos da política de Segurança Alimentar e Nutricional. O Governo Federal compra os alimentos de agricultores familiares e distribui para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos), para instituições socioassistenciais, escolas da rede pública de ensino ou destina à formação de estoques reguladores (GRISA, 2012).

Entretanto, quando se fala em recursos financeiros para apoio e execução das ações das políticas de compras governamentais de alimentos, estes são pouco significativos, frente aos objetivos e às metas a serem alcançados.

Conforme Lopes & Almeida (2012), apenas o setor de papel e celulose foi beneficiado com uma média de 900 milhões por ano, entre 2000 e 2010, mais que o dobro dos valores do PAA em seus primeiros sete anos, que teve uma média de 340 milhões investidos entre 2003 e 2010.

Diante desse cenário de dificuldades e problemas para a execução da política territorial, mas também com potencialidades para a implementação do PAA no TAE, em que coalizões de causas, com interesses difusos se formaram e, partindo do princípio de que o PRONAT visa promover o fortalecimento das redes sociais de cooperação dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais, este trabalho investigará se existe sinergias e integração no âmbito do TAE entre a política territorial e o PAA capaz de influenciar a implementação de forma coordenada de ambas as políticas.

Logo, o problema de pesquisa que orientou este estudo foi: **Coalizões formadas no Território das Águas Emendadas têm facilitado ou dificultado a implementação do PAA nesse espaço territorial?**

HIPÓTESES

- 1) As coalizões formadas no âmbito do território das Águas Emendadas, mesmo que funcionando de forma não esperada pela política territorial, favoreceram arranjos que facilitaram a implementação do PAA.
- 2) As dificuldades para a execução da política territorial no território das Águas Emendadas não inviabilizaram a implementação do PAA.

OBJETIVO GERAL

- Investigar a implementação do PAA no território das Águas Emendadas e analisar o papel das coalizões envolvidas na interação da política territorial com o PAA neste território.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Mapear as redes políticas da agricultura familiar formadas no âmbito do Território Rural das Águas Emendadas;
- Resgatar a série histórica de implementação do PAA no Território das Águas Emendadas;
- Discutir as institucionalidades envolvidas entre os atores protagonistas nas relações Governo e Sociedade Civil Organizada, e o público-alvo das políticas públicas, sinalizando erros e acertos no âmbito da política territorial e do PAA.
- Caracterizar os sistemas de crenças das coalizões de causa no território das Águas Emendadas;
- Comparar as principais estratégias das coalizões de causa com relação ao PRONAT e o PAA no território das Águas Emendadas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O desenho da pesquisa envolveu uma abordagem qualitativa de caráter analítico, quanto aos fins e com pesquisas documentais e bibliográficas, bem como

pesquisa de campo, quanto aos meios. Para tanto, foram utilizadas as propostas de análise de políticas públicas de acordo com os modelos de *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD).

A primeira etapa dessa pesquisa, para subsidiar a utilização do modelo de análise proposto, foi uma revisão de literatura sobre participação e gestão social, desenvolvimento rural e territorial, e sobre o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA), paralelamente, foram feitas pesquisas em documentos e registros de órgãos públicos como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Ministério da Agricultura (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de outros órgãos públicos, dos níveis distritais, estaduais e municipais, além de documentos da sociedade civil organizada.

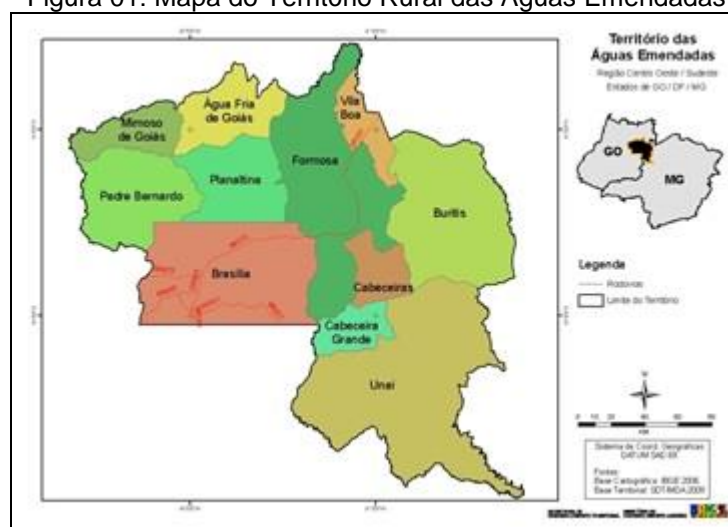
No Território das Águas Emendadas, conforme já identificado por Ávila (2011), existem diversas formas de organização e várias questões políticas, agrícolas, rurais, fundiárias, ambientais, imobiliárias e federativas que se constituem em um arranjo complexo de atores e interesses.

Portanto, além das variáveis relacionadas às políticas públicas, os territórios rurais apresentam essa diversidade de questões que permeiam a efetividade ou não destas, coloca-se o desafio de mapear os inúmeros fatores formais, relativos ao registro de ações durante a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, bem como, os fatores não registrados, como interesses pessoais diversos, crenças e orientações partidárias dos atores presentes nos territórios.

O período histórico que compõe o campo de estudo e a avaliação da política territorial e do PAA compreendem os anos de 2003 a 2014.

O Território das Águas Emendadas – DF/GO/MG (figura 01) – está localizado nas regiões Centro-Oeste e Sudeste do Brasil, e é composto pelo Distrito Federal (Brasília) e mais dez municípios, sendo sete do estado de Goiás (Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Vila Boa), e três do estado de Minas Gerais (Buritis, Unaí e Cabeceira Grande).

Figura 01: Mapa do Território Rural das Águas Emendadas



Fonte: BRASIL, 2015

Uma apresentação mais detalhada sobre o território será feita no capítulo de descrição dos resultados do estudo. Para caracterizar o TAE, a pesquisa de campo foi composta pelas cidades de Planaltina (DF), Formosa (GO) e Unaí (MG). A primeira cidade foi escolhida pelo fato de representar a maior região rural do DF, bem como por apresentar os maiores quantitativos de comercialização para o PAA da região.

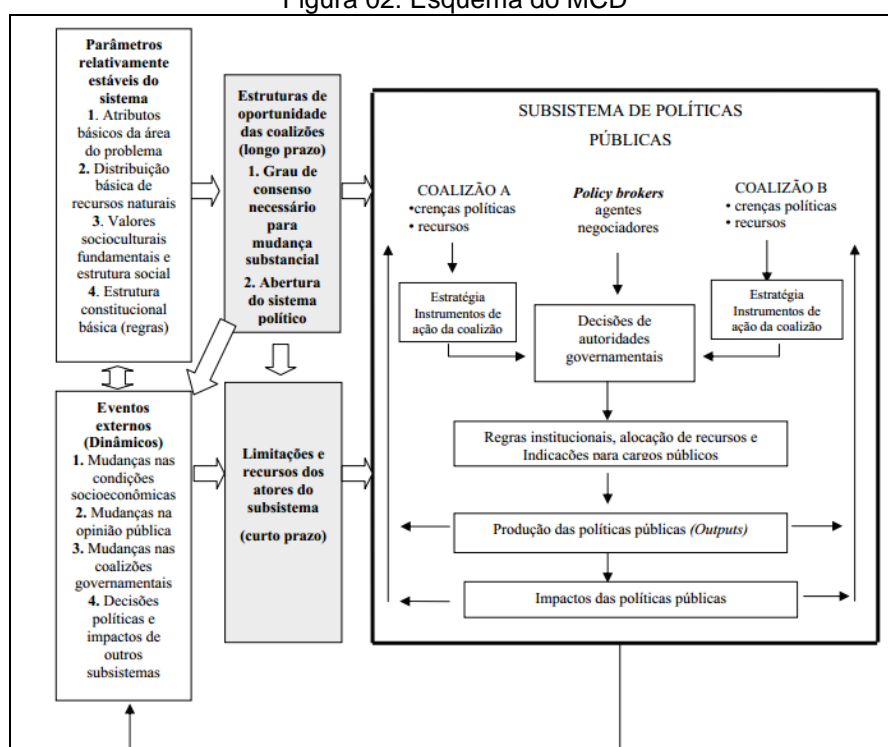
Já os municípios de Formosa-GO e Unaí-MG são apontados para representarem os outros dois estados que compõem o TAE e por serem os municípios mais influentes em termos econômicos do território. Já com relação à política territorial, Formosa recebeu poucos recursos do Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (PROINF), principal programa implementado pela política territorial, teve acesso somente nos anos de 2004, 2005 e 2011, ao contrário de Unaí-MG, que teve recursos garantidos em seis anos diferentes.

Para atingir os objetivos do estudo, foi adotado o Modelo MCD, pois esse apresentou características importantes para identificar variáveis diferenciadas entre os atores sociais e institucionais que mobilizam as políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no território das Águas Emendadas. Sendo assim, a questão política e os interesses envolvidos em torno da política territorial e do PAA foram interpretados e possibilitaram a identificação de diferentes coalizões de interesses.

Sabatier, para estudar a formulação e os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, criou a abordagem do *Advocacy Coalition*

Framework (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), que já foi revisto várias vezes desde que foi inicialmente desenvolvida em 1988. Entre as características próprias dos estudos contemporâneos sobre análise de políticas públicas, destaca-se a inserção das crenças e ideias como variáveis a serem levadas em conta. O MCD (Figura 02) parte de um conjunto de premissas e, por meio de um modelo teórico, aspira explicar a formulação e as mudanças nas políticas públicas, tendo como base múltiplas variáveis (VICENTE & CALMON, 2011).

Figura 02: Esquema do MCD



Fonte: VICENTE & CALMON, 2011.

O modelo pressupõe a existência de eventos externos e internos. No caso dos externos, encontram-se os i) *relativamente estáveis*: disponibilidade dos recursos naturais e das regras constitucionais, por exemplo, e ii) *os dinâmicos*: condições socioeconômicas, mudança de governo e outros. Já os eventos internos são gerados por programas ou políticas públicas a partir da interação das coalizões no âmbito dos seus subsistemas. Nesse ambiente, cada coalizão faz uso de seus recursos e opta por estratégias específicas para atingir seus objetivos políticos, o que definirá o caminho de implementação dessas políticas e, também, o seu impacto para o público-alvo.

As Teorias do processo de construção política precisam abordar o papel dos atores e suas informações técnicas que dizem respeito à magnitude e a

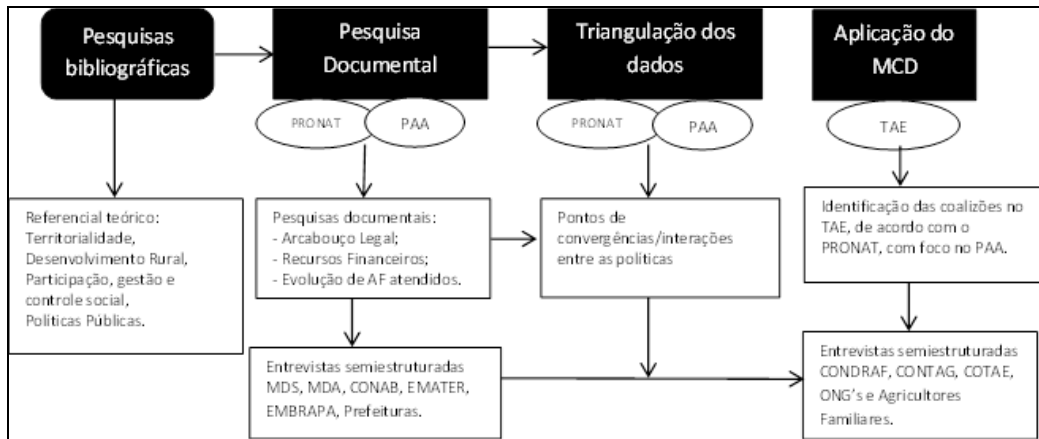
características dos problemas, suas causas, e o provável impacto de várias soluções de acordo com cada processo. Compreender o processo de mudança de política e do papel do técnico informacional nele contido requer uma perspectiva razoável de tempo (SABATIER, 2011).

Portanto, para essa pesquisa, a elaboração do MCD envolveu a coleta de dados junto a especialistas e analistas de políticas públicas dos órgãos públicos e entidades do terceiro setor, por meio de entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de esclarecer a concepção e a implementação do PAA e da política territorial. Posteriormente, foram feitas entrevistas, de acordo com uma amostra intencional, a técnicos executores das políticas públicas (territorial e PAA), representantes do COTAE e os agricultores familiares das três cidades foco do estudo, com questões voltadas para o PAA e a política territorial.

Quanto à amostra não probabilística, aqui definida por tipicidade, que, segundo Vergara (2000), constitui-se pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população-alvo. A amostra envolveu representantes da sociedade civil organizada, como: CONTAG, Sindicatos de trabalhadores rurais e de cooperativas e associações; e do Governo, como: EMATER-DF; EMATER-GO; EMATER-MG; MDA; MDS; CONAB e EMBRAPA. E alguns agricultores familiares que, já comercializaram, que estavam comercializando ou que nunca comercializaram pelo PAA. Nos capítulos com apresentação dos resultados, será devidamente detalhado o perfil de cada um desses atores.

Por fim, para facilitar o entendimento do desenho metodológico da pesquisa, foi elaborado um fluxograma (Figura 2) com as etapas que foram seguidas e a interdependência entre cada uma dessas etapas. E, ainda, no quadro 01 são descritos todos os sujeitos da pesquisa de campo para elaboração desta dissertação.

Figura 3: Fluxograma das etapas metodológicas da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

Para caracterizar as coalizões de causa, identificadas no território das Águas Emendadas, o foco será na descrição das principais características dos sistemas de crenças de cada uma (quadro 01), ou seja, neste estudo o foco é o subsistema interno à política territorial e a relação de cada coalizão, identificada no TAE, com o PAA. Os sistemas de crenças, de acordo com o MCD, facilitam o entendimento da trajetória das políticas públicas.

Quadro 01: Dimensões para análise do sistema de crenças das coalizões de causa	
Dimensões da coalizão	Definição
Núcleo duro (<i>deep core</i>)	Concepções sobre as prioridades e valores fundamentais da coalização com relação à política territorial e o PAA. (é difícil acontecer mudanças comportamentais entre os atores das coalizões neste nível)
Núcleo Político (<i>policy core</i>)	As preferências político-partidárias de cada coalizão; Definir quais são os principais problemas que travam a implementação da política territorial e do PAA no território, de acordo com cada coalizão;
Aspectos Secundários ou instrumentais (<i>secondary aspects</i>)	Aspectos referentes às preferências políticas-partidárias secundárias, decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas, entre outros. (Mudanças de opinião nesse nível são relativamente fáceis).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Vicente (2015).

As políticas públicas incorporam teorias sobre como atingir determinados objetivos, portanto, envolvem valores, problemas que devem ser priorizados, relações causais e percepções da magnitude dos problemas e da eficácia dos instrumentos de intervenção. A possibilidade de relacionar crenças e políticas públicas oferece melhor condição de análise da influência de vários atores no tempo

(SABATIER P. & JENKINS-SMITH, 1993). Para esses autores, um sistema de crenças é organizado conforme uma estrutura hierárquica (com três dimensões), disposta segundo o grau decrescente de resistência às mudanças, que são o *deep core*, *policy core* e *secondary aspects*.

Por fim, pretende-se descrever e comparar uma série de características (quadro 02) que poderão facilitar a compreensão sobre a atuação das coalizões formadas no âmbito da política territorial. As características foram definidas a partir dos resultados das pesquisas documentais e bibliográficas que subsidiaram as análises para esse estudo.

Quadro 02: Características para Comparação entre as Coalizões de Causa
Disponibilidade de profissionais (técnicos de ATER, consultores e parceiros institucionais)
Autonomia financeira
Capacidade técnica para elaboração de projetos do PROINF
Infraestrutura para execução do PAA
Participação da sociedade civil organizada
Capacidade para elaboração de estratégias complementares a política territorial e ao PAA
Capacidade de promover entre os agricultores familiares a importância da política territorial
Capacidade de promover entre os agricultores familiares a importância do PAA
Recursos financeiros aplicados pelo PAA
Recursos financeiros aplicados pelo PRONAT

Fonte: Elaborado pelo autor

CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO RURAL E TERRITÓRIO

1.1. Desenvolvimento, amadurecimento democrático no Brasil, e a ampliação dos espaços de participação e gestão social

Os territórios rurais representam, na atualidade, uma das principais estratégias para tornar possível, de forma minimamente integrada, a implementação de políticas públicas que visem ao desenvolvimento rural no Brasil. Os territórios são uma oportunidade de romper com uma visão setorial das políticas públicas ao coordenar ações conformadas pela identificação de dificuldades e potencialidades focadas em um espaço historicamente construído, e que rompe limites geográficos dos municípios e estados deste país de dimensões continentais.

A atuação do governo brasileiro, desde 2003, demonstra investimentos para viabilizar o diálogo e envolvimento da sociedade para conhecer e entender as dinâmicas desses territórios rurais. Entre os vários desafios, o primeiro pode ser pensar: “Como alinhar a participação social e as políticas públicas de desenvolvimento rural?”.

Sendo assim, o presente capítulo busca articular ideias e pensamentos de autores que abordem conceitualmente o desenvolvimento, a democracia e a participação social, partindo do princípio de que o entendimento desses conceitos são alicerces importantes para o desenvolvimento rural e o emponderamento dos cidadãos em geral. Logo, a participação social é fundamental para esse processo, que precisa ser discutido e afinado para que, cada vez mais, seja um direcionador das ações do Estado.

Antes de discutir as estratégias e as ações propriamente ditas, é necessário buscar a compreensão sobre os aspectos conceituais, a começar pelo entendimento e uso do termo desenvolvimento.

Para Schmitt (2011), historicamente, a palavra desenvolvimento abrange um conjunto de significados que representa variadas possibilidades de articular ideias e interesses dos mais diversos atores. Sua capacidade de transitar em vários contextos facilita sua utilização por economistas, cientistas sociais e lideranças de movimentos sociais, por exemplo. Ao longo do tempo, vários adjetivos foram sendo acrescentados à palavra: desenvolvimento endógeno, local, desenvolvimento em

escala humana, desenvolvimento sustentável, entre tantos outros, refletindo os inúmeros conflitos existentes na definição de valores, objetivos e metodologias de intervenção que a palavra busca mobilizar.

Portanto, os diferentes usos e significados do termo possibilita uma abrangência dos mais diversos contextos. Sendo assim, a facilidade desse uso pode recair numa certa generalidade que, a depender dos atores, pode inviabilizar um entendimento claro do que o termo pretende expressar no contexto que esse está sendo utilizado.

A ideia de desenvolvimento remete a uma construção discursiva e temporal, que se afirmou, sobretudo, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, como um regime de representação, por meio de um aparato internacionalizado de produção de conhecimento e de intervenção, ancorado em instituições como o Banco Mundial, as Nações Unidas, as agências bilaterais de desenvolvimento, as políticas implementadas pelos Estados Nacionais, bem como, em um conjunto diverso de organizações não governamentais (ONGs) (ESCOBAR, 2010 *apud* SCHMITT, 2011).

Para Sen (2010), o desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa detém. Nesse sentido, a liberdade humana vai além de se pensar uma perspectiva que somente avalia o Produto Interno de um país, o aumento das receitas das famílias, a industrialização e/ou os avanços tecnológicos.

Para Veiga e Zatz (2008), uma visão que permite que desenvolvimento seja utilizado como sinônimo de crescimento econômico precisa ser superada. O autor defende que outras dimensões precisam ser valorizadas para se medir o desenvolvimento, uma ação interessante, quanto a isso, nasceu, em 1990, que foi a definição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que teve grande contribuição de Amartya Sen. No cálculo do IDH, são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e Produto Interno Bruto per capita. Em 2015, foi divulgado o IDH de 188 países pela ONU (Organização das Nações Unidas). O Brasil ficou na posição 75.

Para Veiga (1998), a definição de desenvolvimento se caracteriza como “um processo sistêmico mediante o qual uma economia consegue simultaneamente crescer, reduzir desigualdades sociais e preservar o meio ambiente”.

A liberdade na tomada de decisão das pessoas é considerada por Sen (2010) a principal forma de se alcançar o desenvolvimento.

A expansão da liberdade é o fim prioritário e, simultaneamente, o meio principal do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam as pessoas com poucas possibilidades de escolhas e com pouca capacidade para exercerem suas ações de forma racional (SEN, 2010).

Essa liberdade deve ser uma das prioridades entre as ações em curso, entretanto, é preciso reconhecer a necessidade de que, antes de lutar contra classes dominantes e detentoras de capital, é preciso facilitar a legitimação dos atores e das instituições nos espaços que estão inseridos e, de forma coletiva, as pessoas precisam atuar direcionadas por interesses comuns.

De acordo com a teoria de Boaventura de Sousa Santos, um caminho para o desenvolvimento é enaltecer a democracia participativa como um meio de transformação social, em que os indivíduos lutam pelos seus direitos sociais. Isso poderia ser viabilizado pela era da informação ou da globalização em que vivemos, mas o autor critica as práticas atuais, concluindo que estamos diante de uma globalização neoliberal.

A globalização neoliberal mostra, nitidamente, que ainda existem muitas formas de opressão e de redução da autonomia e da capacidade do povo se expressar. E isso impacta diretamente nos camponeses, povos indígenas, desempregados, jovens e crianças, entre tantos outros, que são tratados como as minorias dos países (SANTOS, 2005).

No Brasil, os avanços a caminho da liberdade de escolha e de expressão estão se ampliando atualmente. A era da informação facilita as relações e a capacidade de mobilização da sociedade em torno dos seus interesses, sobretudo com relação às práticas do Estado e de seus governos, questionando, cada vez mais, as políticas econômica e social, bem como cobram esclarecimentos sobre denúncias de corrupção etc., mas nem sempre foi assim.

Para Kliksberg (1998), um desenho promissor começou a despontar no final do século XX, pois a humanidade chegou ao final do século com progressos expressivos em suas capacidades científicas, tecnológicas e produtivas, e, ao mesmo tempo, gerou um conjunto importante de expectativas sociais. Apareceram vários sistemas de base democrática, em que a população pode escolher seus

representantes, e com uma exigência de participação dos cidadãos sempre mais ampla.

O povo começou a expressar abertamente seus interesses e suas demandas por participar de tomada de decisões, e ficou claro o movimento em direção à constituição de formas novas e mais ativas da participação da sociedade civil.

No Brasil, para Nascimento (2012), não há como negar alguns avanços, sendo os mais contundentes o estabelecimento de eleições regulares e transparentes, a existência de um sistema pluripartidário, a aceitação dos resultados eleitorais e o reconhecimento da legitimidade de quem assume o poder. Para o autor, tais elementos são considerados aspectos essenciais do fortalecimento de uma nação que visa ao desenvolvimento, e de forma democrática, sólida e duradoura.

É natural, portanto, reconhecer o papel da democracia para o desenvolvimento, e, se esperamos o desenvolvimento do meio rural, é de fundamental importância o reconhecimento da evolução das práticas e ações em torno dos movimentos sociais, das entidades de classe que organizam seus interesses e que os colocam nas pautas de discussões de nossos espaços públicos. É a busca por um bem-comum. Ou seja, é preciso reconhecer e respeitar a importância da participação social para que a democracia possa ser real e plenamente exercida. 5

Para Ciconello (2008), o Brasil tornou-se um celeiro de ideias no que diz respeito à ampliação da participação social nas decisões públicas. A população, para além do voto, tem, ao seu alcance, múltiplas instâncias e a possibilidade de dialogar de forma direta com as esferas públicas, criando mecanismos adequados e de acordo com a burocracia estatal, conquista advinda da pressão da sociedade civil organizada.

Logo, a participação social é fundamental para o alargamento das relações de reconhecimento e pertencimento às decisões da esfera pública. “Participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (SATIRA BEZERRA AMMANN, *apud* BORDENAVE, 1992, p. 25).

É salutar dizer que, dessa forma, a participação social viabiliza um conjunto de esforços que podem gerar inúmeros benefícios para os processos decisórios do setor público. Ou seja, a participação viabiliza e permite maior controle social, pois facilita o monitoramento das decisões, ao passo que desvirtuações podem ser facilmente detectadas e, assim, reprovadas.

Segundo Bordenave (1992), a participação social ficou em evidência devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos. O entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece.

A participação tem grande relevância política e econômica, no sentido de que as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local. “A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento” (BORDENAVE, 1992. p.14).

Para Milane (2008), a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são peças essenciais nos discursos de qualquer política pública considerada progressista.

No Brasil, a própria Constituição de 1988 deixou claramente estabelecida a participação social como necessária em políticas sociais e até na política agrícola¹, e abriu espaço para a reivindicação dos movimentos sociais nas mais diferentes áreas. Essa participação se operacionaliza, principalmente, por meio dos Conselhos de discussão de políticas públicas.

Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como

¹ Art. 187 (CF/1988) - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente(...).

finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos mais diversos contextos (BRASIL, 2013).

A Constituição de 1988 foi, neste aspecto, uma conquista fundamental, pois viabilizou a criação de esferas públicas de participação da sociedade civil organizada, cujos objetivos primeiros são os avanços da democratização relativa ao controle social e à descentralização de políticas públicas setoriais. Assim, surgiram diversos conselhos municipais e estaduais, tanto urbanos quanto rurais, além de alguns conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (criado no governo Itamar Franco, extinto por FHC e recriado no governo Lula) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) (MOREIRA E BRUNO, 2014).

As resoluções 48 e 52 (de 2004 e 2005, respectivamente) do Condraf reforçam a importância de se efetivar a democratização dos conselhos como mecanismos de assegurar o processo de participação social e de propor uma efetiva política de desenvolvimento, eliminando interferências político partidárias e das oligarquias locais no processo decisório de acordo com a pluralidade dos atores envolvidos (MOREIRA E BRUNO, 2014).

A Resolução número 48 do CONDRAF aprova que o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável deve ser de fóruns aglutinadores, potencializadores das articulações sociais e de consolidação de acordos sobre os rumos do desenvolvimento rural, nos níveis federal, estadual, territorial e municipal. Já a Resolução de número 52 delibera que a gestão social do desenvolvimento territorial deve ser concretizada por meio de espaços de debate e concertação, com transparência e participação.

Somente na administração pública federal, atualmente, contabilizam-se 31 Conselhos Nacionais (IPEA, 2013) que contam com a participação de representantes da sociedade civil. Estão presentes, nesses conselhos, organizações representativas de diversos segmentos da sociedade civil. Em 2007, eram 400, dos quais 31% eram ONGs que têm como área de atuação a defesa dos direitos humanos; 23% eram entidades que representam os interesses patronais ou empresariais; 14% eram vinculadas aos movimentos sociais do campo e do meio ambiente; 14% eram entidades sindicais de trabalhadores urbanos; 8% movimentos

populares urbanos; e, 10% de outros (religiosas, culturais, educacionais etc.) (IPEA, 2007 *apud* Ciconello, 2008).

Sem dúvidas, esse cenário vem sendo altamente propício para o controle e gestão social das políticas públicas no Brasil, os desafios a serem enfrentados ainda são muitos, além dos conselhos, é importante frisar a existência de diversos fóruns, conferências, consultas públicas e audiências estão cada vez mais presentes nas dinâmicas governamentais.

Podemos dizer que os espaços para a participação estão cada vez mais claros e regulamentados, entretanto, a promoção da participação é algo ainda que precisa ser mais bem discutido e alinhado junto aos movimentos sociais, problemas como rotatividade de representantes, representação fiel dos interesses e influências políticas podem afetar o bom desempenho dessa participação.

A partir da participação, é possível direcionar ações de controle e gestão social das políticas públicas, e isso depende do interesse e alinhamento das pessoas em suas cidades e comunidades, com a participação facilitada, a gestão pode ser reorientada de acordo com os interesses coletivos das pessoas em geral, tendo como porta-voz as associações, as federações, os sindicatos e etc.

Sendo assim, Neder (2009) indica que, para tornar esta tarefa mais acessível ou prática, são necessárias abordagens projetivas orientadas para os sujeitos sociais, a fim de orientar e facilitar críticas dos sujeitos e atores do campo, tornando-os mais dispostos a buscarem novas formas de produção e reprodução de seus interesses e conhecimentos.

1.1.1. A Gestão Social

A Gestão Social parte do pressuposto da interação dos atores da sociedade e do entendimento mútuo sobre questões de interesse comum; “o foco não estava nas partes, mas na interação entre as partes, não na finalidade, sim na interação entre finalidades” (BOULLOSA & SCHOMMER, 2009).

Tenório (2008) conceitua Gestão Social como “o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou não governamental)”.

O termo Gestão Social aparece como sinônimo de gestão do desenvolvimento social, também é comumente ligada à gestão local ou ao

desenvolvimento local como a maneira mais sólida e exequível de cidadania participativa (BOULLOSA & SCHOMMER, 2009).

Gestão Social se apresenta, atualmente, sob diversas concepções e perspectivas, mas todas conduzem, para o entendimento de que é preciso garantir uma capacidade de participação e plena e bem articulada com o as diversas iniciativas e ações pretendidas das políticas públicas, sobretudo as de caráter territorial.

Rocha e Filippi (2008) chamam a atenção para o fato de que participação social é considerada fundamental para o sucesso das políticas territoriais, não apenas no sentido de democratizar a gestão das políticas públicas e aproximá-las do público-alvo, mas também no sentido de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento no exercício pleno da cidadania e dos seus direitos, participando de maneira decisiva da definição dos rumos do desenvolvimento nos territórios que as comunidades vivem.

Dessa forma, como inovação social surgida nas comunidades locais, a Gestão Social e a participação social têm se firmado a partir dos princípios orientados para o bem-comum, para tomadas de decisão que satisfaçam a maioria, e a perspectiva territorial tem muito a se desenvolver a partir de ações integradas e orientadas pelos princípios da participação, da gestão e do controle social.

Finalmente, a participação social e a gestão social são pilares fundamentais para o desenvolvimento numa perspectiva territorial, pois ampliam a capacidade dos atores sociais locais em dialogarem entre si e a levarem as reais demandas e necessidades, para o desenvolvimento dos seus territórios, às instituições públicas que têm a função de mobilizar recursos e projetos para esses territórios.

Território que têm boa capacidade de articular seus interesses, contam com uma intensa mobilização a partir de lideranças que valorizam a importância da participação e da gestão social, com isso fica mais fácil coordenar as ações entre sociedade civil organizado e o governo.

E as instituições governamentais também se beneficiam da participação social, a medida que as políticas públicas são mais questionadas e discutidas nos espaços territoriais, porque a partir disso é possível aperfeiçoar as políticas e rever as concepções estratégicas que norteiam a ações destas instituições, seja no nível federal, estadual ou municipal.

1.2. Concepções institucionais do desenvolvimento rural no Brasil.

Diante dos mais variados impasses, a continuidade das ações governamentais está sempre muito pressionada por uma diversidade de interesses e articulações partidárias. Não é difícil encontrar uma série de dicotomias entre os atores institucionais do governo. Sobre o desenvolvimento rural, vale destacar algumas dessas divergências entre os principais ministérios diretamente relacionadas ao meio rural, entre os anos de 2003 e 2014, sendo considerados aqui o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O MMA assume que o atual modelo de desenvolvimento rural do Brasil está passando por uma transição. E que o grande desafio é superar a dicotomia entre produção e proteção ambiental. Para o MMA, isso se dará por meio da integração dos objetivos e instrumentos das políticas ambientais e agrícolas, mediados por uma relação democrática e com diálogo com as populações rurais. Para, então, pensar em um modelo de desenvolvimento sustentável.

Atualmente, um dos desafios do MMA tem sido o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que é um instrumento criado para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, etc. O importante disso é que será possível conhecer com fidelidade a situação ambiental das propriedades rurais brasileiras, e os agricultores terão a oportunidade de acessar um plano de recuperação de áreas degradadas, se for o caso.

Já no contexto do MAPA, o desenvolvimento sustentável, por sua vez, é um processo de transformação que permite ao agronegócio evoluir de forma econômica, social e política, com respeito ao meio ambiente, satisfazendo as aspirações, e as necessidades das gerações atuais e futuras.

Sob a concepção de desenvolvimento rural, que valoriza a diversidade da produção, uso racional dos recursos naturais, menos dependência de insumos externos, entre outros fatores, de acordo com a linha de atuação do MAPA, esses aspectos não são diretamente valorizados. Vale ressaltar que o ministério coordena

as ações tanto da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) quanto da Embrapa (Empresa brasileira de Pesquisa Agropecuária).

A CONAB é a principal executora do PAA, entretanto, os recursos financeiros para execução do programa são provenientes de outros dois ministérios, que são do MDS e do MDA.

O MDS, que nasceu sob a ótica de que superação da pobreza e da fome é uma das principais prioridades do país, atua em políticas de desenvolvimento rural, atreladas ao abastecimento alimentar da população em situação de insegurança alimentar, como os atingidos por catástrofes, pessoas hospitalizadas e estudantes.

O MDS tem ações voltadas para famílias pobres da zona rural de todo país que sofrem, em alguma medida, com problemas relacionados ao acesso à água, com destaque para indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, geralmente localizadas em regiões mais isoladas.

Pelo seu papel estratégico no combate à pobreza, o PAA é uma das ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em seu eixo de Inclusão Produtiva Rural. E o MDS apoia projetos específicos para a estruturação da produção familiar e comercialização, que auxiliam as famílias a produzirem alimentos de qualidade, com regularidade, e em quantidade suficiente para seu autoconsumo e geração de excedentes.

O MDS é o principal ministério que articula as políticas sociais voltadas para o campo, ou seja, fazem parte de suas competências uma atuação direta com as populações menos favorecidas, seja no meio rural seja no meio urbano. É importante, portanto, dar especial atenção às ações articuladas por esse ministério e, ao mesmo tempo, construir um dinâmica que facilite maior integração e sinergia com as políticas dos ministérios que estão diretamente voltados para a agricultura familiar.

Como é o caso do MDA, esse ministério visa promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, e o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país.

O MDA tem papel estratégico na organização e no direcionamento das ações voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil, o ministério tem um conjunto de

políticas que buscam o fortalecimento da agricultura familiar, sob uma diversidade ações.

Entretanto, é preciso ressaltar a dificuldade de integração entre as próprias secretarias do MDA, existem esforços, mas ainda não existem ações concretas e de forma integrada. O ministério conta com quatro secretarias, um órgão colegiado, que é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), as delegacias de Desenvolvimento Agrário (DFDA's), e como autarquia vinculada, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Entre as secretarias do MDA, está a SDT, essa assumiu um papel estratégico, a fim de promover as conformações dos territórios rurais no país. A principal estratégia que pode ser considerada são os Projetos de Infraestrutura e Serviços (PROINF), com a organização dos territórios, que se dão a partir dos colegiados territoriais, os membros do grupo devem, prioritariamente, propor projetos de infraestrutura para o território como um todo, de modo que beneficie o conjunto de municípios que formam determinado território.

Sendo assim, a próxima seção deste capítulo pretende discutir como a participação social pode ser um motor importante para a operacionalização da política territorial. Para isso, serão discutidos os conceitos relacionados aos temas de territórios e a suas territorialidades.

1.3. Territórios e operacionalização do desenvolvimento rural por meio da participação social

O período de surgimento do conceito de território tem por base as formulações de Friedrich Ratzel, no contexto histórico da unificação alemã em 1871, e, concomitante à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades europeias. O território, para ele, é uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano, coletividade esta que teria uma necessidade imperativa de um território com recursos naturais suficientes para sua população, recursos que seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes. E, mais importante, o conceito de território “ratzeliano” tem por referencial o Estado. A contraposição a estas ideias vem, sobretudo, dos trabalhos do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache – a escola francesa de geografia conhecida como possibilista – que se efetivaram no final do século XIX e início do século XX, trabalhos que tinham a

noção de região como contraponto ao de território (SCHNEIDER E TARTARUGA, 2004).

Muito tempo depois, ainda segundo Schneider e Tartaruga (2004), da decretação do declínio dos estudos sobre território, esse volta a ser debatido na década de 1970. O autor norte-americano Jean Gottmann retoma a discussão sobre o conceito de território. Autor que centraliza sua abordagem no significado do território para as nações, e sustenta que a relação das pessoas com o seu território se apresenta de diversas formas geográficas, políticas e econômicas.

Para Silveira (2011), a cada momento histórico, o território de um país pode ser visto como um campo de forças que operam de forma dinâmica. Também são importantes as ações humanas, isto é, o comportamento no território das pessoas, das instituições, das empresas, determinando um dinamismo que varia segundo sua origem, sua força, sua intencionalidade, seus conflitos. O território usado é uma arena na qual fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, muitas vezes, de forças desiguais, contribuem à geração de situações.

Para Abramovay (2005), a noção do território favorece o avanço nos estudos das regiões rurais, ao menos, em três dimensões básicas:

1 – A noção de território convida para que abandone a noção estritamente setorial, que considera a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores;

2 – A natureza teórica dos estudos são ampliados já que os territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social.

3- A noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e processos de desenvolvimento.

O estudo empírico dos atores e de suas organizações torna-se absolutamente crucial para compreender situações localizadas. Estes atores provêm de vários setores econômicos, e possuem origens políticas e culturais diversificadas. Um dos principais problemas das organizações territoriais de Desenvolvimento Rural está na sua imensa dificuldade de ampliar sua composição social, além da presença dos representantes da agricultura. Processos de cooperação entre municípios podem ser um meio de atenuar a propensão das organizações territoriais, em adquirir, na prática, um perfil de caráter setorial. A abordagem territorial de desenvolvimento

estimula o estudo dos mecanismos de governança pública subjacentes à composição e à atuação dos conselhos de desenvolvimento (ABROMOVAY, 2005).

Ao definir território, deve-se levar em consideração a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui a ação do homem, ou seja, o trabalho e a política. Também devem ser considerados os fixos (imóveis) e os fluxos (móveis). Os primeiros são, geralmente, constituintes da ordem pública ou social, enquanto os fluxos são formados por elementos públicos e privados (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), (Brasil, 2003), o território é entendido como um espaço físico com a interação de pessoas e instituições.

“O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2003).

Uma noção híbrida e múltipla do conceito de território pode ser concebida a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais concreto das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004).

O território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder estabelecidas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET, 2004).

Nessa mesma linha, Solinís (2009, p. 269) conceitua território de maneira objetiva e direta, apesar de concordar que o conceito pode se tornar ambíguo frente às diferentes disciplinas que o discute.

“O território é um construto histórico-social, possuidor de uma qualidade necessária e resultante do processo que o produz; ele se refere de maneira aberta a relações concretas, materializadas, localizadas, enraizadas” (SOLINÍS, 2009, p. 269).

À medida que o conceito de território passa a ser mais bem discutido e com contribuição de diferentes correntes de pensadores, começam a surgir conceitos

complementares que assumem a ideia de que os territórios são lugares que gradualmente se formam, a partir de pessoas e instituições que se inter-relacionam.

Nesse sentido, nasce a noção de territorialidade que, segundo Sack (1986) *apud* Rossi (2013), pode ser uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas por meio do controle da área. Territorialidade é uma primária expressão geográfica de poder social. São os meios pelos quais sociedade e espaços estão inter-relacionados.

Para Gil (2004), o território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações estruturais e conjunturais a que esses indivíduos ou grupos sociais estão submetidos numa determinada época, tornando-se, portanto, intimamente ligado ao tempo e ao modo de produção vigente. Este aspecto processual de formação do território constitui a territorialização.

Portanto, é possível concluir, a partir dos estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), que a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

Os estudos rurais beneficiam-se da abordagem territorial e estimulam a percepção de que o meio rural vai muito além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais e institucionais.

Por exemplo, as comunidades de agricultores agroecológicos têm um forte vínculo de consciência territorial, de compreensão de sua existência ligada à natureza e ao sentido da vida. Apresentam, por sua vez, rupturas com territorialidade moderna pela ressignificação de sua produção agrícola, de ser orientada por um valor ético-ecológico-comunitário e não absolutamente mercantil (HEIDRICH, 2003).

A partir da definição de Heidrich (2003), pode-se definir que o desenvolvimento rural, está atrelado ao entendimento da noção de pertencimento aos espaços geográficos, que poderão caracterizar territórios bem orientados para a ampla noção da necessidade da conservação e uso adequado dos recursos naturais, a importância das dinâmicas sociais e culturais, expressas pela relação

estabelecida com respeito aos limites e às potencialidades do meio ambiente, bem como facilita fluxos econômicos mais equitativos e adequados às necessidades das populações que compõem esses territórios.

Sendo assim, vale ressaltar o papel da agricultura familiar nesse contexto, uma produção caracterizada pela sua diversidade, com o trabalho de homens e mulheres que lutam pelo seu sustendo e, ao mesmo tempo, abastecem as feiras livres, centrais de distribuição, supermercados e restaurantes.

Para Ploeg (2014), é a agricultura familiar que carrega a capacidade de criar práticas agrícolas altamente produtivas, sustentáveis, simples, flexíveis, inovadoras e dinâmicas. Tendo em conta todas essas características, a agricultura familiar pode contribuir significativamente para a soberania, e segurança alimentar e nutricional.

“A agricultura familiar pode fortalecer o desenvolvimento socioeconômico de diversas maneiras, criando empregos e gerando renda. Pode elevar o grau de resiliência econômica, ecológica e social das comunidades rurais. Pode também gerar postos de trabalho atrativos para grande parte da sociedade, assim contribuindo consideravelmente para a emancipação de suas parcelas mais oprimidas. A agricultura familiar pode ainda favorecer a manutenção de belas paisagens e da biodiversidade (PLOEG, 2014).”

Os atores e instituições de implementação e execução de políticas públicas (sobretudo das que preconizam a abordagem territorial) para o fortalecimento da agricultura familiar deveriam incentivar a maior participação e capacidade de gestão social por parte dos agricultores familiares, estabelecer regimes sociais de regulação para democratizar os circuitos complexos entre conhecer os detalhes dos modos operatórios das tecnologias atuais e posicionar democraticamente para retificar, superar ou proibir, de acordo com seus conhecimentos tradicionais, e, assim, poderem transformar e reverter as atuais tecnologias insustentáveis.

Infelizmente, Ávila, *et al.* (2009) apontam que, no caso do território das Águas Emendadas, são os técnicos de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) que aparecem como maiores freios ao processo de territorialização, no sentido da promoção do protagonismo social. Estes, que supõem serem os responsáveis pela mediação dos processos, acabam disputando exclusividade de recursos (competências técnicas para elaboração de projetos, informações privilegiadas) e dominando os agricultores num processo de cooptação e disputa por legitimação de projetos.

Trabalhar a perspectiva territorial pode contribuir para o desenvolvimento rural, garantindo a necessidade de entendimento de todos os fatores e dimensões que formam os territórios rurais brasileiros, portanto, é de suma importância compreender e promover modelos de desenvolvimento alinhados às necessidades de manutenção do homem no campo para a produção de alimentos.

Até porque, conforme Perafán & Oliveira (2005) chamam atenção, os territórios cumprem funções de inclusão espacial, de promoção do protagonismo social, de integração de políticas e de ampliação da cooperação federativa, ou seja, é importante explorar as qualidades do território como unidade de planejamento de políticas públicas que busquem facilitar os processos de desenvolvimento rural.

Segundo Ploeg *et al.* (2000), o desenvolvimento rural seria uma tentativa de reconstrução das bases econômicas, sociais e ambientais, e das próprias unidades familiares, em face das limitações e lacunas intrínsecas do paradigma produtivista. Em síntese, o desenvolvimento rural representaria uma possibilidade de ir além da modernização técnico-produtiva, apresentando-se como uma estratégia de sobrevivência desenvolvida por unidades familiares rurais que buscam, por meio de seu esforço e disposições, incrementar as possibilidades de garantir sua reprodução.

Nesta abordagem do desenvolvimento rural, ganha relevância o papel dos agricultores, que passam a orientar suas práticas produtivas não mais segundo o padrão agricultor-empresário profissional, mas, crescentemente, para o modelo de um agricultor-camponês, que é autônomo, domina tecnologias, toma decisões, controla e gerencia processos, enfim, decide sobre seu modo de viver e trabalhar (PLOEG *et al.*, 2000).

Apesar dessas linhas de pensamento, a noção de desenvolvimento rural continua a ser uma definição complexa e multifacetada, passível de ser abordada por perspectivas teóricas das mais diversas (SHNEIDER, 2004).

Mesmo assim, Schneider (2004), conceituou, de modo amplo, o desenvolvimento rural como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento

rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial.

1.4. Aspectos conclusivos do capítulo

O **capítulo 1** articulou um conjunto de linhas de pensamento teórico, que são importantes para alocar determinados conceitos que, por muitas vezes, são utilizados de maneira genérica ou sem a devida representação que os mesmos devem tomar diante do contexto de elaboração de estratégias pensadas para o desenvolvimento rural.

Foi possível evidenciar que a democracia e a participação social são alicerces importantes para o desenvolvimento rural já que, para Sen (2010), o desenvolvimento começa por um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa detém, nesse caso para os movimentos sociais do campo foi percebida a ampliação dos espaços de participação ao longo das últimas décadas.

Os anos 50 e 60 foram marcados pela mobilização social, via o movimento sindical e ligas camponesas, que reivindicavam mudanças baseadas numa base mais democrática para o país.

Entretanto, deve-se ponderar que não estamos em um país com características marcantes de um desenvolvimento inclusivo com uma redução evidente de desigualdades sociais ou redução da concentração do uso da terra, por exemplo. Pelo contrário, o país ainda vive nitidamente esses problemas, mas as mudanças para melhor, mesmo que tímidas, estão surgindo nos espaços de participação social, mais democráticos e transparentes, ou seja, são percebidos debates contrários à hegemonia e os movimentos sociais têm tido importância fundamental nesse processo. A partir do século XX a sociedade brasileira passou a se expressar mais e ficou claro o movimento em direção à constituição de formas novas e mais ativas da participação da sociedade civil.

A reforma agrária, por exemplo, é um importante instrumento na esteira das estratégias que contribuem para o desenvolvimento rural e os movimentos sociais pressionam os governos com relação a isso. Mas a evidência mais marcante no âmbito do governo federal é contrária a isso, pois existe uma “setorialização” dos

debates que se tornam exclusivos, conforme foi discutido no capítulo, são percebidas diferentes concepções sobre o desenvolvimento rural por parte dos ministérios diretamente relacionados com o contexto do meio rural, tais como o MMA, o MAPA, o MDA e até o próprio MDS.

O PAA pode ser identificado como um importante elo entre as pastas, ou seja, a principal executora do programa é a CONAB, que está vinculada ao MAPA, e o programa depende de recursos provenientes do MDS e do MDA. Mas isso não reflete em diálogos mais próximos e as estratégias de cada ministério continuam a seguir suas ações de acordo com seus próprios interesses e percepções.

No MDA está alocada a SDT, essa assumiu um papel estratégico, a fim de promover as conformações dos territórios rurais no país, para esse ministério os territórios rurais devem ser entendidos pela interação das pessoas, suas culturas que se relacionam por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social historicamente constituídas em um determinado espaço geográfico.

É possível concluir, a partir dos estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), que a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

CAPITULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS: ARRANJOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

2.1. O ambiente das políticas públicas no Brasil

Os desafios relacionados ao processo de organização e direcionamento das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural sob uma perspectiva territorial são muitos e complexos, principalmente pela necessidade de se atender às heterogeneidades dos vários grupos e povos existentes no meio rural brasileiro.

Existe uma enorme pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas. Entretanto, é consenso que as políticas públicas afetam profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade (LIMA, 2012).

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro, que definiram novas formas de atuação do Estado e a liberdade da população.

Conforme já discutido no capítulo 1, Silva (2013) reafirma que, tais formas derivam, sobretudo, do ressurgimento do ativismo civil na busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964. Os dois pontos fundamentais que marcaram esse período de mudanças foram, primeiro, a volta ao Estado Democrático de Direito após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, que permitiu a legalização, reorganização e atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e o segundo ponto a ser considerado foi a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Gelinsk *et al* (2008) chamam a atenção para o fato de que, mesmo antes dos anos 80 já haviam discussões dos temas ligados a gestão das políticas públicas e sociais, presentes em diversas áreas, como na Ciência Política, na Sociologia ou mesmo na Economia e na Administração. Porém, nitidamente o impulso maior para os estudos das políticas públicas, no caso do Brasil, vem no fim dos anos 80, época em que estudos sobre a redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público vieram à tona.

Entretanto, a falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental fez com que seus desdobramentos se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. Com isso, enquanto, por um lado, a descentralização proporcionou mais autonomia aos estados e municípios, por outro, evidenciou a dificuldade em se estabelecer uma coordenação federativa mais efetiva e cooperativa no contexto da implementação de políticas públicas nas distintas frações do território brasileiro. A articulação entre os Entes Federativos permaneceu na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (IPEA, 2010).

Para Oliveira (2006) no Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o plano certo, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou não têm impactos positivos.

Por isso, Inojosa (2001), defende um planejamento das ações das políticas públicas com bases regionais e sob uma perspectiva intersetorial. E isso implica a lógica de um processo de planejamento diferente, em que o plano faz parte de um processo permanente, que começa com a análise de situação, passa por escolhas estratégicas e faz acordos entre os diversos níveis.

Dificuldades nesse sentido são sentidas em diversos setores, e a população cria uma imagem de insatisfação com os governos. A falta de planejamentos dos gastos é uma das principais fontes de reclamação.

Para o contexto do rural brasileiro, com suas características tradicionais e ao mesmo tempo com mudanças profundas nos últimos anos, se mostra como essencial a busca de mecanismos mais apropriados para conceber e implementar essas políticas, e a estratégia territorial pode ser um aspecto interessante para reflexão.

O entendimento do conceito de território contribui para a formulação e execução de políticas públicas, ele fornece elementos para problematizar diferentes impactos possíveis que um conjunto de ações de uma política nacional acarreta nos territórios, uma vez que permite: definir áreas ou regiões de intervenção com base

em indicadores sociais e geográficos; obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política, bem como mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial (SILVA, 2013).

Para Cavalcante (2011), em função das particularidades do federalismo brasileiro, é consenso na literatura a necessidade de se observar fatores de ordem institucional como normas constitucionais, estratégias de indução à cooperação, regras de funcionamento das relações federativas, entre outros. A frase rotineiramente utilizada nas ciências sociais é que “as instituições importam” no estudo das políticas públicas.

No que se refere às políticas públicas, a literatura também reconhece o impacto das instituições federativas. Nesse caso, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão. A literatura faz uso recorrente das categorias do federalismo competitivo e cooperativo para promover comparações entre as diferentes federações (FRANZESE & ABRUCIO, 2009).

O modelo competitivo consiste na distribuição de competências entre as esferas de governo de modo a preservar a autonomia e a competição nas atribuições de determinada área da política pública. No sentido oposto, o padrão cooperativo envolve a repartição de atribuições entre os entes com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação da política (CAVALCANTE, 2011).

Os arranjos das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar tomam diversas formas ao passo que representantes da sociedade civil se organizam para melhor articular seus interesses, existe uma arena de disputas que precisam ser consideradas, pois assim políticas que levem em consideração os recursos, as práticas e os saberes dos agricultores tomarão cada vez mais espaço e a perspectiva territorial pode contribuir muito nesse necessário em busca do desenvolvimento rural.

A identificação de coalizões de causa, com relação às políticas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, é essencial para facilitar a implementação e coordenação destas. A metodologia que vem sendo bastante utilizada, para essa identificação, é o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD).

2.2. As contribuições do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) para avaliação de políticas públicas no Brasil

No Brasil, o campo analítico das políticas públicas tem se desenvolvido bastante nos últimos anos, nos mais diversos setores e segmentos. Isso vem contribuindo de maneira decisiva para o aperfeiçoamento dos serviços públicos e para a maior integração com a sociedade.

Os pesquisadores brasileiros vêm utilizando diversas técnicas e metodologias para avaliar nossas políticas públicas, nos últimos anos vem sendo utilizada, de maneira mais segmentada, as propostas do MCD.

De acordo com Soares e Alves (2015), apesar de recente, pois foi apresentado por Paul Sabatier em 1988, o MCD vem demonstrando, no cenário internacional, grande adesão na área acadêmica de análise de políticas públicas, contando com crescente número de pesquisas que o usam como base teórica.

No caso brasileiro, os primeiros trabalhos com MCD surgiram em 2001, com estudos relacionados a evolução da formação da política ambiental brasileira, na sequência, até 2008, surgiram trabalhos que elaboraram análises sobre a Política de combate às drogas ilícitas, Segurança Pública e Controle de Armas, Biodiversidade e Florestas, Turismo, Saúde, Educação e Esportes (VICENTE & CALMOM, 2011).

É um modelo que pode ser amplamente difundido e utilizado no Brasil e nos mais diversos segmentos de políticas públicas, conforme apresentado no estudo de Vicente e Calmom (2011), o MCD constitui-se uma metodologia capaz de orientar ações estratégicas para melhorar o uso de recursos financeiros e para direcionar esforços a solução de problemas que travam a efetividade das políticas públicas, por exemplo.

Na lógica do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), as políticas públicas estão inseridas em ambientes dinâmicos. Sendo assim, o modelo procura evidenciar e explicar o processo de mudanças pelo qual elas passam. Atuando em subsistemas, os atores políticos que se relacionam, a longo prazo, com base na qual são guiados por seu sistema de crenças e prioridades (SABATIER, 1988 *apud* SOARES E ALVES, 2015).

Na noção dos autores que formularam e estão contribuindo para a evolução do MCD (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), as políticas públicas são estruturadas

em subsistemas constituídos por um conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública e que negociam entre si e tentam influenciar de alguma forma as decisões tomadas. As coalizões podem ser formadas por atores das mais diversas posições (funcionários públicos, empresários, representantes eleitos, pesquisadores, sociedade civil, etc), que compartilham crenças, valores, ideias, objetivos políticos semelhantes.

Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política. Esse processo contínuo de aprendizagem é denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública (fator essencialmente cognitivo) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Portanto, utilizar a metodologia proposta pelo MCD, é consideravelmente relevante para analisar o papel das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, de acordo com as coalizões que se estabeleceram ao longo da história destas.

As políticas públicas com foco na agricultura familiar começaram a ganhar espaço na agenda pública a partir do final do século XX. A próxima seção tem o objetivo de articular algumas ideias e referências que elucidam a evolução dessas políticas.

2.3. Evolução das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar no Brasil

A agricultura familiar brasileira representa, atualmente, uma categoria de trabalhadores e trabalhadoras rurais que contribuem efetivamente para o desenvolvimento do país, contribuindo para autonomia, diversificação e ampliação da produção de alimentos.

A partir dos anos 1990, a agricultura familiar no Brasil começou a ter reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, através da formulação de políticas públicas a seu favor. Sendo assim, ficou constatado que até então não havia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, para os agricultores familiares (SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014).

Em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que trabalhava, basicamente, com créditos concedidos pelo BNDES. O Provap foi o precursor do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PEIXOTO, 2011).

O PRONAF foi estabelecido pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. O programa, segundo o Banco Central do Brasil, destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

O PRONAF tem uma série de linhas de crédito e que são concedidas aos agricultores de acordo com diversos critérios de classificação, desde agricultores assentados pelo programa de reforma agrária, até uma diversidade de povos e comunidades tradicionais.

Sobre a trajetória do PRONAF, Grisa, *et al* (2014), avaliaram sobre os avanços ao longo de quase duas décadas, como o aumento dos recursos aplicados, flexibilização das condições financeiras, ampliação dos beneficiários, simplificação das condições de acesso, expansão para novas regiões etc.

Entretanto, existem ponderações e realidades a serem mais bem discutidas, como a oferta de crédito concentrada para agricultores de commodities (principalmente milho, soja e café) e nos agricultores familiares com mais garantias para o pagamento do crédito, ou seja, os mais capitalizados e que estão fora das regiões Norte e Nordeste do país (GRISA, *et al*, 2014).

Nos posteriores anos a criação do PRONAF, criando à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados outros programas específicos, mas sem grande destaque nacional. O governo focou nas desapropriações de terras e criou cerca de 9.000 projetos de assentamentos, entre os anos de 1995 e 2002, de acordo com dados divulgados pelo INCRA.

A partir de uma iniciativa de universidades e de movimentos sociais, em 1997, foi realizado o 1º Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária – Enera. A grande demanda dos movimentos sociais era uma estratégia de educação do e para o campo.

Até que em 16 de abril de 1998, por meio da Portaria Nº. 10/98, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária criou o PRONERA - Programa Nacional de

Educação na Reforma Agrária (BRASIL, 2015). Posteriormente, o programa foi incorporado ao INCRA e já em 2004 o programa passou a priorizar a educação em todos os níveis como um direito social, por demanda do governo do Partido dos Trabalhadores, que iniciou em 2003.

Para Molina e Jesus (2004), a educação do campo tem muito a contribuir para o desenvolvimento rural. Estruturar a Educação do Campo significa pensar o campo em toda a sua complexidade, e a educação pode contribuir para a evidência de territórios rurais legítimos de produção da existência humana e não só da produção agrícola.

Em 2003, ocorre a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e as estratégias da política voltada para a territorialização do meio rural, com o incentivo do Programa de apoio a infraestrutura nos territórios rurais (PROINF). Ambas políticas serão discutidas, de forma detalhada no próximo capítulo deste estudo.

Foi em 2003, também, que as discussões sobre a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) retomou mais enfaticamente a agenda do governo federal. Historicamente a ATER passou por um escamoteamento em 1990, com a extinção da unidade federal que tratava do tema, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

A estrutura e o modelo de extensão rural brasileiro se modificaram e o novo governo, em 2003, decidiu passar ao MDA a responsabilidade de gerir e distribuir recursos para a ATER. Então foi instaurada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), o objetivo principal do serviço passou a ser o desenvolvimento rural. Com o foco para além da difusão de tecnologias produtivas, a ATER começou a pensar a articulação de um conjunto de políticas públicas (CARVALHO, 2009).

No ano 2009 surgiu mais uma oportunidade de política a ser articulada para o fortalecimento da agricultura familiar brasileira. Nesse ano foi definido que 30% dos recursos utilizados para a merenda escolar devem ser destinados para compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares. Mas o PNAE, em si, é mais antigo e vale ressaltar, de forma breve, seu histórico.

O PNAE, historicamente, objetiva garantir uma alimentação saudável aos estudantes da educação infantil e ensino fundamental da rede pública dos meios

urbano e rural, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar.

Vale ressaltar que na concepção e evolução da política está inserido o respeito às práticas alimentares locais e às situações de insegurança alimentar, bem como o incentivo da execução descentralizada de ações entre estados e municípios e a participação social.

Cabe às prefeituras municipais o recebimento e complementação financeira dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como a gestão da política na localidade.

Aos estados, compete disponibilizar assistência técnica aos municípios, em especial na área de alimentação e nutrição e assegurar recursos financeiros, em caráter suplementar.

Já no contexto dos incentivos e melhorias das ações governamentais com relação à agricultura familiar, a LEI N.º 11.947 DE 16 DE JUNHO DE 2009, Art. 14º, estabeleceu que:

“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” LEI N.º 11.947 DE 16 DE JUNHO DE 2009, Art. 14º.

Portanto, esse foi mais um marco importante para a agricultura familiar, pois contribui para incremento de novas perspectivas ao seu desenvolvimento, com a oportunidade de um novo mercado e renda, via um apoio direto do Estado.

Um dos resultados, a priori, positivo, devido à abertura dos mercados de compras governamentais para a agricultura familiar, foi a ampliação do número de associações e cooperativas da agricultura familiar, sobretudo pelo incentivo e vontade dos agricultores em acessarem o PAA e o PNAE e outros programas que surgiram por iniciativa dos governos estaduais.

Posto isso, em 2011, surge mais um programa, no âmbito do MDA, para tratar de uma assistência técnica de caráter gerencial, o programa Mais Gestão passou a atender cooperativas da agricultura familiar.

Os gargalos gerenciais, dessas organizações econômicas da agricultura familiar, passaram a ser um dos fatores que dificultavam o acesso às políticas de compras. Sendo assim, o Mais Gestão tem o objetivo de diagnosticar o nível

organizacional das cooperativas e propor planos de aprimoramento das suas praticas gerenciais, tudo com o acompanhamento de no mínimo dois anos e por equipes multidisciplinares. Desde o inicio do programa já foram atendidas mais de 400 cooperativas de quatro regiões do país, com exceção da região Norte. Para 2016, está previsto atendimento a novas organizações da agricultura familiar, inclusive as que se enquadram como associações.

Ações nesse caminho têm muito a contribuir para o desenvolvimento rural e garantir a organização e emponderar os agricultores familiares sobre a importância da profissionalização para além da porteira se mostra como crucial. Ao mesmo tempo os agricultores precisam estar atentos para as novas demandas e necessidades dos consumidores, dessa forma uma oportunidade latente é mercado de produtos orgânicos e agroecológicos.

Sendo assim, com o lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), em 2013, o governo brasileiro assumiu o compromisso com a ampliação e efetivação de ações que promovam o desenvolvimento rural, impulsionado pelas crescentes preocupações das organizações sociais do campo e da sociedade em geral, a respeito da necessidade de se produzir alimentos saudáveis conservando os recursos naturais.

Dessa forma, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) – Plano Brasil Agroecológico (2013-2015), elaborado com ampla participação da sociedade civil, busca implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica (BRASIL, 2015).

Portanto, trata-se, de uma excelente oportunidade de transição da produção para bases sustentáveis, a agricultura familiar tem muito a ganhar com essa política, que emergiu de esforço conjunto de vários ministérios e com o apoio dos governos estaduais. É um esforço de intersectorialidades que possibilitam o alinhamento e a sinergia de diversas políticas públicas que pode gerar um conjunto de causas e efeitos muito positivos para o meio rural brasileiro.

Estratégias mais recentes, de programas e políticas públicas, carecem de mais tempo para que estudos consistentes possam avaliar seus impactos e efetividade, é evidente que muitas dificuldades de implementação serão enfrentadas ao longo do tempo, mas é possível entender que os acúmulos e conhecimentos dos

formuladores de políticas públicas anteriores contribuíram significativamente para conceber políticas mais articuladas para os desafios de coordenação, articulação e suas sinergias com as demais políticas voltadas para a agricultura familiar.

Nesse sentido, é importante contribuir para que os estudos e avaliações das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural possam buscar a identificação de traços de sinergia mais marcantes, mediante uma maior integração entre seus objetivos e estratégias de execução. Sendo assim, a próxima seção busca construir um direcionamento de estudos anteriores para facilitar o entendimento sobre a importância de se considerar o alinhamento sinérgico entre as políticas públicas.

2.4. Entraves para a Sinergia de Políticas Públicas no Brasil

Se tratando das políticas públicas para o desenvolvimento rural, é relevante considerar que atualmente o Brasil tem um conjunto expressivo de programas e políticas que podem gerar incrementos de melhoria de vida para grande parte dos agricultores familiares.

Entretanto, o que se percebe, nas institucionalidades e segmentação da estrutura federativa do país, é uma imensa dificuldade em fazer valer uma efetiva integração e sinergia de ações que objetivam um mesmo fim, o fortalecimento da agricultura familiar.

As políticas podem gerar diversas externalidades e uma política pode contribuir com outras, mas isso poderia sair de uma perspectiva da consequência e passar a ser uma estratégia necessária, por meio de um esforço conjunto desde as instituições governamentais, das diversas esferas, até a sociedade civil organizada.

A intersectoralidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão muito importante à medida que as políticas passaram a ser ainda mais pressionadas por resultados que gerem impactos positivos, e as demandas da população são consideravelmente mais nítidas e as respostas devem seguir esse mesmo critério.

Desse modo, a intersectorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010).

De acordo com, Inojosa (2001), é preciso romper com alguns paradigmas históricos e conceituais para então avançar no debate e pensar sob o aspecto da teoria da complexidade.

A teoria da complexidade, por sua vez, trabalha com a compreensão da diversidade. Para tanto, é preciso superar a fragmentação do conhecimento, já que o pensamento de forma setorial ou de forma disciplinar não dá conta de enxergar a diversidade. Isso porque os setores específicos e as disciplinas são incapazes, isoladamente, de captar o que está mobilizado em conjunto, ou seja, a complexidade das relações e interações institucionais e sociais (INOJOSA, 2001).

“Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se (INOJOSA, 2001)”.

Trata-se de um exemplo simples, mas que podemos perceber a necessidade da sinergia entre diversos setores do governo, bem como da intervenção de diversas áreas de conhecimento para propor soluções diante dessa relação de complexidade que se estabelece para prestar um serviço à população. A educação depende da saúde, que depende da disponibilidade de alimentos saudáveis, que depende das políticas agrícolas e de abastecimento, entre outros fatores.

Outra estratégia que pode contribuir para a sinergia e maior integração entre as políticas públicas é defender a tese de que o fortalecimento da intervenção em rede nas políticas, numa dimensão de interação, cooperação e parceria entre as instituições, inclusive as privadas, tenderia para um melhor aproveitamento e focalização das ações do Estado em busca, prioritariamente, do Bem-Estar Social (PEREIRA & TEIXEIRA, 2013).

De acordo com os estudos de Costa (2003), ao analisar uma política social, que já ocorria há duas décadas, em um contexto urbano, observou que os resultados da busca por maior interação com a população, a sociedade civil passou a expressar-se em uma dimensão mais participativa, buscando canalizar as novas demandas sociais e obter uma legitimidade popular maior. A cooperação e a confiança passaram a fazer parte do processo de interação comunitária, em que se devem compartilhar democraticamente os interesses.

Sob essa perspectiva da participação social, a implementação das políticas públicas encontra um cenário plenamente favorável. A partir da experiência de uma

política pública exitosa, novas políticas podem se valer desse acúmulo para trilhar caminhos parecidos e sinergicamente articulados com um conjunto de outras políticas, primeiro as que tenham um mesmo fim, como, por exemplo, as políticas que visam o fortalecimento da agricultura familiar. Posteriormente é possível articular políticas dos mais variados setores.

É importante chamar atenção para o fato de que a implementação das políticas públicas brasileiras voltadas para a agricultura familiar, passam por um grande problema de integração e se dá, em grande medida, pelos reduzidos esforços na coordenação de arenas e espaços de discussão em comum entre os diversos atores que contribuíram para a concepção dessas políticas e posteriormente entre os entes federativos.

O caráter competitivo das relações entre os diferentes entes federativos constituiu uma das marcas do Federalismo emergente, a partir da nova ordem constitucional brasileira. Tomando, inicialmente, a constatação de que estruturas federativas tornem mais complexos os problemas de coordenação governamental em função, por exemplo, do sistema pluripartidário brasileiro, o que favorece a formação de coalizões com interesses amplamente diversificados e que seguem diferentes caminhos constantemente (MACHADO, 2007).

A partir dessa leitura se constata um grande desafio de ruptura de um paradigma que, nitidamente, dificulta o alcance de algo que deveria ser interesse primeiro dos partidos políticos brasileiros, o Estado de bem-estar Social.

Sob esse aspecto é interessante considerar o caso do PAA e do PNAE, as duas políticas se complementam, mas isso ainda não garante sinergia e integração no momento de implementação das políticas, ou seja, articulação entre ambas poderia melhorar.

Apesar de contemplar eixos estratégicos da política social do país e merecer o reconhecimento do sucesso alcançado, o PAA e o PNAE ainda carecem de maior coordenação. Trata-se de analisar os desenhos teóricos dos instrumentos de avaliação das políticas e identificar em que medida, os objetivos contemplam os efeitos ampliados, ou como as sinergias, coordenação e articulação dialogam entre os mesmos níveis de governo, bem como entre os entes federados (ÁVILA, *et al*, 2013).

Para Goulart, *et al.* (2010), o entendimento sobre território indica a necessidade de assumir o caráter relacional das articulações que ocorrem em espaços sociopolíticos construídos por atores sociais e governamentais. E isso é extremamente relevante, no sentido de recuperar a capacidade de planejamento e promoção do desenvolvimento, mediante a formação e a articulação de políticas públicas de âmbito nacional, regional e local.

É preciso tomar muito cuidado para que a abordagem territorial não se torne uma inovação por adição (Favareto & Schröder, 2007). Pois, sem a devida mudança institucional capaz de conferir um horizonte estratégico às ações e um caráter efetivamente intermunicipal e intersetorial, tal como preconizado na literatura sobre territorialidade, não há possibilidade de bons resultados dos esforços nesse sentido.

Por isso, esse estudo parte do princípio de que a coordenação das políticas poderia residir numa estratégia de pensar a política territorial como um instrumento essencial. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial poderia abrigar essa responsabilidade e esse esforço é percebido entre os executivos da pasta, entretanto as resistências são marcantes nesse processo.

A conjuntura de dificuldades e necessidades variadas dos agricultores familiares traça um panorama de problemas das mais variadas ordens constantemente entre as comunidades rurais, e o território poderia ser um espaço onde há o entendimento de que é possível conformar um público de agricultores que têm potencialidades e dificuldades semelhantes.

Ao analisarmos a contexto dos assentamentos de reforma agrária, no Território das Águas Emendadas, podemos constatar uma conjuntura similar entre os agricultores.

Inicialmente as demandas pela assistência técnica e extensão rural (ATER) produtiva é unanime, e, também a ocorrência de mais agricultores interessados em estratégias de transição da produção para orgânica ou agroecológica.

Por consequência esses produtores querem ter acesso a canais de distribuição e comercialização diversificados e que garantam renda diferenciada e complementar aos mesmos, portanto eles podem ter como opções o PAA e o PNAE e ao mesmo tempo pensar em prospectar outros mercados, por meio de feiras especializadas e locais específicos nas centrais de abastecimento, como a CEASA-DF.

Essas nuances e especificidades do território rural das Águas Emendadas serão melhor discutidas e articuladas no último capítulo do estudo, entretanto é importante adiantar um pouco o debate para subsidiar a linha de raciocínio que o estudo pretende elucidar ao longo da apresentação dos seus resultados.

2.4. Aspectos conclusivos do capítulo

O estudo sobre políticas públicas tem a capacidade de gerar subsídios importantes para o entendimento das relações sociais e institucionais que se constituem nos espaços públicos de nosso país.

No Brasil, nitidamente, o impulso maior para os estudos das políticas públicas, foi a partir dos anos 80, época em que a redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público passaram a valer mais efetivamente.

Nesse campo surgem críticas por conta do aparelhamento estatal brasileiro ser altamente burocrático, sem uma efetiva cooperação, nas ações de implementação de políticas públicas, entre os entes federados do país (união, estados e municípios). Fica sob o domínio do governo federal o direcionamento das políticas sem uma maior discussão e integração no momento de concepção das políticas, conforme apontam os estudos do (IPEA, 2010) e de Oliveira (2006).

O Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) se reverá como uma metodologia interessante, apesar de recente, para viabilizar análises mais efetivas das políticas públicas no Brasil.

O MCD considera que as políticas públicas são formadas a partir de um sistema de crenças. Essas crenças se articulam e formam as coalizões de causas dentro de determinado subsistema das políticas públicas. Identificar essas crenças facilita entender a trajetória das interações e interesses dos atores e intuições ao longo da história das políticas públicas.

Já com relação ao contexto do rural brasileiro, é essencial a busca de mecanismos mais apropriados para conceber e implementar políticas públicas, e a estratégia territorial pode ser um aspecto interessante para isso. Já que, de acordo com Silva (2013), o conceito de território contribui para a formulação e execução de políticas públicas.

Nessa linha a implementação de políticas públicas que priorizem uma abordagem territorial pode contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar

brasileira e assim coordenar políticas para cada território. É possível confirmar que a evolução das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, a partir do final dos anos 90, é algo extremamente salutar e importante, entretanto ainda é necessário trabalhar pela maior sinergia e integração dessas políticas.

O que se percebe, nas institucionalidades e segmentação da estrutura federativa do país, é uma imensa dificuldade em fazer valer uma efetiva integração e sinergia de ações que objetivam um mesmo fim, o fortalecimento da agricultura familiar (NASCIMENTO, 2010).

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E A POLÍTICA TERRITORIAL (PRONAT)

3.1. Histórico e evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA emergiu de uma perspectiva altamente participativa no âmbito das ações do Programa Fome Zero. As discussões se iniciaram a partir de demandas da sociedade civil organizada. O processo foi liderado pelo Instituto Cidadania que, em 2001, lançou, oficialmente, a proposta de um projeto e convocou a sociedade para debater e contribuir para a construção de um projeto de combate à fome, o que ficou evidenciado em discurso do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva (SILVA, 2010).

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. Precisamos, por exemplo, detalhar os aspectos operacionais das várias propostas nos diferentes níveis de intervenção. E o que é fundamental: precisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas (SILVA, 2010, p. 13).

Segundo Schmitt (2005), a versão final do documento do projeto Fome Zero abordou a problemática da segurança alimentar e nutricional no Brasil em quatro dimensões, primeiro, contribuiu para explicitar o conceito de segurança alimentar e nutricional², depois, apresentou um diagnóstico do problema da fome no Brasil. A terceira dimensão seria a principal referência sobre o cenário da fome no país, o que definiu o público-alvo do projeto, estimando em, aproximadamente, 44 milhões de pessoas, pertencentes a 9,3 milhões de famílias, residentes nas regiões metropolitanas (20,4% do total), em áreas urbanas não metropolitanas (34,1% do total) e nas áreas rurais (45,5% do total). Por fim, o documento sistematizou um conjunto de propostas visando à estruturação de uma política integrada de segurança alimentar e combate à fome.

Nesse contexto, começaram a ser discutidos os mecanismos adequados para a consolidação de programas governamentais que pudessem contribuir para a questão da erradicação da fome no país. Sendo assim, o Conselho Nacional de

² Atualmente, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto estratégia ou conjunto de ações deve ser intersetorial e participativa, e 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 da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, CONSEA, 2015).

Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado ainda no governo Itamar Franco, em 1994, mas restabelecido em 2003, focou no debate e contribuiu para a concepção do PAA.

O CONSEA pode ser identificado como o espaço em que o PAA foi abrigado. Após ser restabelecido, o Conselho passou a contar com a participação ativa de gestores públicos, e representantes dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, organizações religiosas, organizações não governamentais, organizações de defesa do consumidor, intelectuais, organizações vinculadas à segurança alimentar e nutricional, e à agroecologia, e associações empresariais (TRICHES & GRISA, 2015).

A época das demandas do Fome Zero, o CONSEA tinha Francisco Menezes a sua frente, esse é um especialista de referência sobre o tema da segurança alimentar no Brasil. Para Menezes, o PAA nasceu de uma lógica muito simples.

“A lógica do PAA foi: se o Fome Zero exigia mais alimentos para as populações que antes não tinham acesso, alguém tem que produzir. Então, que seja a agricultura familiar. Com isso, um dos problemas da fome começou a se resolver, já que entre esses agricultores familiares também havia situações de fome” (Francisco Menezes, entrevista ao Canal Ibase, 2015).

De uma maneira integrada e buscando a articulação intersetorial, o PAA passou a buscar um arranjo inovador e que pudesse estabelecer mecanismos para a melhoria das políticas agrícolas, por meio da garantia de mercado e acesso à renda por parte dos agricultores familiares e, ao mesmo tempo, manteve o foco nas populações em situação de insegurança alimentar.

O PAA inovou ao estabelecer uma união da política agrícola com a política social, possibilitando a articulação das ações entre produção, com incentivos por meio da oportunidade de mercado, bem como a subvenção ao consumo, pelo atendimento de pessoas em situação de insegurança alimentar e, ainda, a formação de estoques estratégicos (PORTO, 2014).

Por sua trajetória e pelos atores que estiveram envolvidos, o PAA apresenta novidades com relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, como, por exemplo, o PRONAF. Em especial, o PAA enfoca um tema que, até então, era tratado com pouco interesse por atores da rede de políticas para a agricultura familiar, sobretudo pelos movimentos sociais, que é a comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, articulando esta questão com outras

políticas, como a merenda escolar, os estoques de alimentos e o atendimento da demanda por alimentos das entidades socioassistenciais (MULLER, *et al.*, 2012).

Para Balsadi (2004), a compra de produtos da agricultura familiar foi uma das principais ações estruturais do Programa Fome Zero no primeiro ano do governo Lula. A concretização da iniciativa veio com o lançamento, em junho de 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Lei 10.696/2003).

A criação do PAA foi uma excelente oportunidade para a agricultura familiar por meio da remuneração adequada da produção, além de contribuir para recompor um estoque mínimo de segurança com os produtos da cesta básica com a compra dos produtos da agricultura familiar (BALSADI, 2004).

Com relação à implementação do PAA, o grande desafio no início foi a coordenação das ações entre os entes da federação (união, estados e municípios). Dessa forma, o ano de 2003 foi, prioritariamente, para se estabelecer melhor essas novas relações, bem como para sensibilizar os estados e municípios sobre a importância do programa e suas estratégias. Ainda assim, a operacionalização do programa já começou no segundo semestre de 2003.

O programa estabeleceu algumas modalidades de operação e já passou por modificações marcantes, por exemplo, conforme aponta Mielitz (2013), no início do programa, existiam as modalidades de compra antecipada (possibilidade de liquidar a dívida do crédito com produtos ou dinheiro) e compra antecipada especial (liquidar a dívida do crédito apenas com produtos, para doação simultânea). Modalidades estas que foram rapidamente questionadas pelos órgãos de fiscalização, pressionando para o fim dessas.

Atualmente, o PAA conta com seis modalidades diferentes para sua operacionalização (quadro 03). Estas que se complementam para o alcance dos objetivos estabelecidos para o programa. Os objetivos estratégicos do programa são: (I) fortalecer a agricultura familiar; (II) fortalecer circuitos locais e regionais, e, também, as redes de comercialização; (III) valorizar a biodiversidade, e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; (IV) incentivar hábitos alimentares saudáveis; e (V) estimular a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações (BRASIL, 2015).

Quadro 03: Modalidades e limites financeiros do Programa de Aquisição de Alimentos				
Modalidade	Objetivo	Limite por agricultor (R\$)	Limite por organização (R\$)	Observações
Compra com Doação Simultânea (Recursos: MDS)	Doações: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos e rede pública e filantrópica de ensino.	6.500,00	2.000.000,00	Executor: CONAB, estados e municípios.
Compra Direta (Recursos: MDS e MDA)	Produtos específicos para a formação de estoques públicos.	8.000,00	500.000,00	Executor: CONAB
Apoio à Formação de Estoques (Recursos: MDS e MDA)	Apoia financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar.	8.000,00	1.500.000,00*	Executor: CONAB *Limite 1ª operação: R\$ 300.000,00
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite (Recursos: MDS)	Adquire o leite de vaca e de cabra dos estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais e doa diretamente para pessoas em situação de vulnerabilidade social.	8.000,00*	-	Executor: Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais. *4.000,00/semestre
Compra Institucional (Recursos: proponente)	Compras pelos órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com seus próprios recursos financeiros.	20.000,00*	6.000.000,00**	*Por órgão comprador/ano. **Por chamada pública
Aquisição de Sementes (Recursos: MDS)	Comprar de sementes de organizações com DAP Jurídica.	16.000,00	6.000.000,00*	Executor: CONAB Operações acima de R\$ 500.000,00 são por chamada pública.

Fonte: Adaptado pelo autor, BRASIL (2015).

Como podem ser observados no quadro 03, os limites de venda por agricultor têm valores consideráveis, mas nem sempre foi assim. Só no caso da modalidade de compra direta, o limite por agricultor contou com um aumento de 320%, desde o lançamento do PAA, pois o limite, em 2003, era de R\$ 2.500,00 agricultor/ano.

O PAA contribui, também, para a melhoria de preços no mercado privado. De acordo com Delgado & Conceição (2004), há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços dos produtos dos agricultores familiares em diferentes canais de comercialização.

Sendo assim, ao longo dos anos de sua operacionalização, o PAA foi ganhando cada vez mais expressividade em termos financeiros, sobretudo à medida que seu papel ganhou importância para a agricultura familiar. Uma série de mudanças vem sendo efetivada que, segundo as autoridades, são para o

aperfeiçoamento do programa, por exemplo, é possível destacar a criação da modalidade Compra Institucional (que permite a compra de gêneros alimentícios por qualquer órgão público por meio do PAA, a partir do orçamento próprio desse órgão).

O PAA é um programa de extrema relevância para o fortalecimento do associativismo e cooperativismo entre os agricultores familiares. Segundo Silva & Ferreira (2016), isso se dá devido à importância que as organizações (associações e cooperativas) têm para o funcionamento do programa. Esses espaços congregam um conjunto mais homogêneo de agricultores que poderão se beneficiar mutuamente via o PAA, por exemplo.

Essas organizações ganharam importância também pelo fato de os agricultores precisarem ter ganhos de escala e garantir um maior alinhamento produtivo, de acordo com as novas demandas que o programa acabou proporcionando, aponta o especialista Francisco Menezes (IBASE, 2015).

Enfim, uma série de benefícios macros foi percebida ao longo dos anos, o PAA demonstrou capacidade de estruturar melhorias em termos da política agrícola e da política social de combate à fome, mas a quebra de paradigmas e os arranjos inovadores que emergiram vêm sofrendo para se consolidar.

Conforme apontam Delgado & Conceição (2004), a concepção e implementação do PAA convergiram para a construção da estratégia conjugada de fomento produtivo e de assistência. Mas confirmam que alguns erros e dificuldades de gestão precisam ser considerados.

Em 2004, a partir da avaliação dos primeiros passos do PAA, Delgado & Conceição (2004) chegaram à conclusão de que a gestão do programa, com caráter interministerial, encontrou no seu grupo gestor³ um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa da nova estratégia que vinha despontando.

Na prática, o grupo gestor apenas definia os preços de referência para compra de produtos, objeto do programa, tudo o mais ficando na competência específica de cada ministério. Mas como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento e de subvenção ao consumo, e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem espaço de decisão e gestão colegiada, levando a intermináveis esperas e/ou à hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado (DELGADO & CONCEIÇÃO, 2004).

³ LEI Nº 10.696, DE 02 DE JULHO DE 2003, Art. 19, § 3º: O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa [...]

Logo, o arranjo institucional que chamou ainda mais atenção para a importância do programa pode evidenciar uma dificuldade para ações coordenadas, bem como para possibilitar soluções que revelassem uma sinergia capaz de facilitar a execução do PAA. A tentativa foi e é muito importante, mais ainda precisa afinar e se confirmar como efetiva.

Ao longo dos anos, conforme já discutido, o programa passou por muitas alterações, mais recentemente, às vésperas do PAA completar dez anos de existência, o programa viveu o período mais turbulento da sua história. Trata-se de um conjunto de investigações que apontaram irregularidades na execução do programa no estado do Paraná. As apurações começaram em 2011 até que, em 2013, foi deflagrada a chamada operação Agrofantasma.

A operação indicava, segundo Triches & Grisa (2015), um mau gerenciamento do PAA, que esse era conduzido de forma ilícita. Muitas das acusações diziam respeito a acordos entre produtor, entidade e a CONAB para entregar menos produtos, mas recebendo como se estivesse entregando a mais para compensar o baixo valor pago, compra ou empréstimo de produtos de terceiros para entrega no projeto, entre outros fatores.

O grande impacto para a imagem do PAA foi a ampla divulgação do caso pela mídia nacional, o que potencializou a opinião pública no sentido de desqualificar o programa. Para Triches & Grisa (2015), a oposição do governo do Partido dos Trabalhadores começou a questionar os mecanismos utilizados pelo PAA, como a dispensa de licitação, o que criminalizou a atuação das organizações da agricultura familiar (associações e cooperativas) para a operacionalização do programa.

Entre uma diversidade de impactos desse contexto de criminalização do formato de operacionalização do PAA, Porto (2014) destaca o movimento claro que evidenciou um deslocamento das operações realizadas no âmbito da CONAB por meio das organizações sociais⁴, para o fortalecimento da relação federativa, entre MDS, estados e municípios, num processo denominado pelas organizações de “prefeiturização”.

⁴ Para Porto (2014), essas organizações são da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, das mulheres quebradeiras de coco babaçu, dos extrativistas, dos ribeirinhos, dos vazanteiros, dos geraizeiros, das mulheres marisqueiras, das mulheres catadoras de mangaba, dos povos de terreiro de matriz africana, dentre tantos outros grupos sociais que representam a imensa diversidade sociocultural brasileira.

Entre os anos de 2003 e 2012, o PAA foi executado por estados, o Distrito Federal e municípios, por meio de convênios com o MDS. A partir do Decreto nº 7.775/2012, abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. A principal diferença do convênio para o termo de adesão foi a possibilidade de pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que o recebe por meio de um cartão bancário específico do Banco do Brasil.

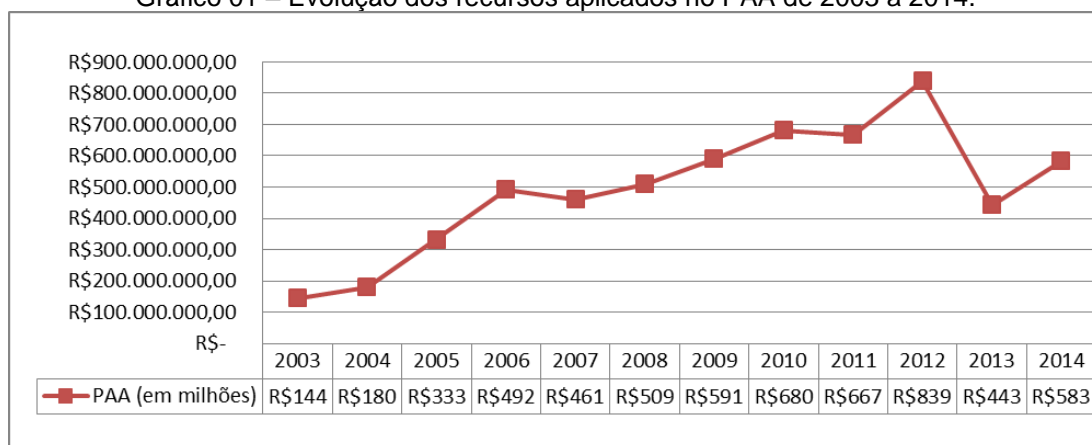
Enfim, o PAA passou os últimos anos por um contexto de profundas mudanças que emergiram de uma diversidade de situação que levaram o grupo gestor desse a repensar, principalmente, a sua operacionalização. O próximo ponto dessa seção do capítulo possibilitará entender melhor a evolução do programa, em termos da proporção de recursos financeiros aportados entre os anos de 2003 e 2014, bem como apresentará a quantidade de agricultores e pessoas em situação de insegurança alimentar que foram beneficiadas.

3.1.1. Os números do PAA de 2003 a 2014

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apresenta uma trajetória de conquistas e pontos positivos e também negativos. Segundo especialistas (PORTO, 2014), o programa passou por três fases marcantes. A primeira foi nos anos de 2003 e 2004 (momento de compreender a dinâmica e aceitação prática de execução); a segunda fase e maior compreendeu o período de 2005 a 2012 (consolidação e aprimoramento das práticas de execução); e, por fim, a fase atual, que, depois de 2012, vem passando por uma série de modificações e que impactam diretamente na real concepção do programa que nasceu no âmbito das estratégias do programa Fome Zero.

Com isso, os números do PAA sofreram impactos determinantes para sua evolução, as rupturas causadas, principalmente de cunho político partidário, tiveram importante influência nesse contexto, somado a isso, as questões climáticas, infraestruturas, pessoal para execução das operações também compõem o rol de questões que influenciam diretamente na execução do programa.

Gráfico 01 – Evolução dos recursos aplicados no PAA de 2003 a 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme pode ser observado no gráfico 01, o PAA passou por uma ascensão constante até 2006, no ano de 2007, teve uma ligeira queda de 6%. O ápice dos recursos utilizados foi no ano de 2012, após um incremento desde 2007, apenas com uma redução muito pequena em 2011. O que significa que o percurso e a ampliação do programa seguiram contribuindo para o fortalecimento das atividades das organizações e agricultores que conseguiram acessá-lo nesse período.

É interessante notar que, em 2013, houve uma queda expressiva. Segundo a CONAB, principal executora do PAA, a baixa execução pode ser atribuída a fatores diversos, a exemplo da seca ocorrida no Nordeste, a capacidade de envolvimento das Superintendências Regionais (deslocamento de funcionários que trabalham com PAA) no programa Venda em Balcão, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física e a fase de adaptação às mudanças sofridas nas normativas do programa (CONAB, 2014).

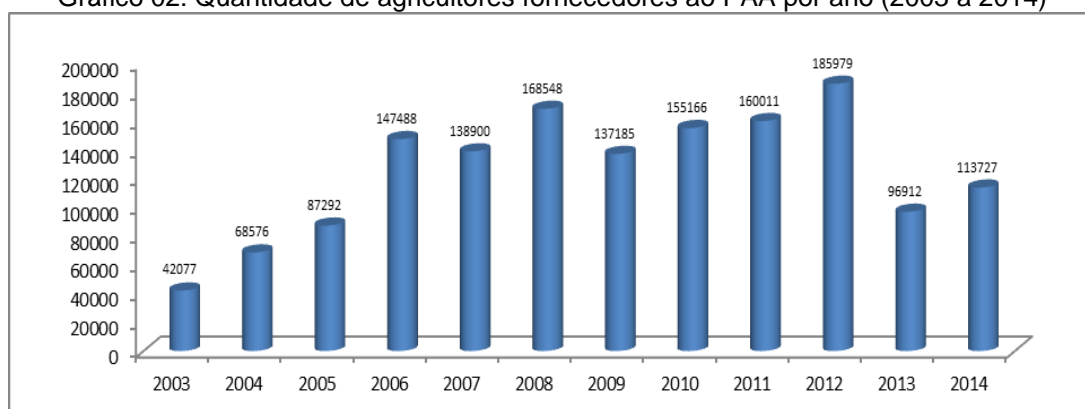
Triches e Grisa (2015) complementam que a redução percebida em 2013 se deve, principalmente, devido à certa criminalização e apreensão judicial que recaiu sobre o programa, organizações sociais e agricultores familiares, bem como, as dificuldades da agricultura familiar em se ajustar às normas sanitárias e à classificação de produtos de origem vegetal, contribuíram para o cenário.

A queda de 2013 foi na casa de 396 milhões em relação ao ano anterior. Valor maior do que o somatório dos dois primeiros anos de execução do programa. O que representou uma redução de 47% dos recursos financeiros, com relação a 2012. Ou seja, a expressividade que o programa vinha conquistando ficou em xeque

e sem dúvida os maiores prejudicados foram os agricultores familiares, suas organizações, e as entidades socioassistenciais.

Numa trajetória um pouco mais irregular, encontra-se o número de agricultores familiares (fornecedores) no PAA (gráfico 02). Algo que precisa ser chamado a atenção é o fato que esses números ainda são tímidos, diante do universo de agricultores familiares que existem no Brasil. O PAA é uma oportunidade para estruturação produtiva que precisa ser valorizada. É certo que o PAA gera benefícios indiretos, ou seja, conforme apontado por Delgado (2004), regiões que têm a execução do programa os preços dos produtos da agricultura familiar melhoram nos outros canais de comercialização, mas, ainda assim, esse pode ser melhor aproveitado nos territórios rurais.

Gráfico 02: Quantidade de agricultores fornecedores ao PAA por ano (2003 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor.

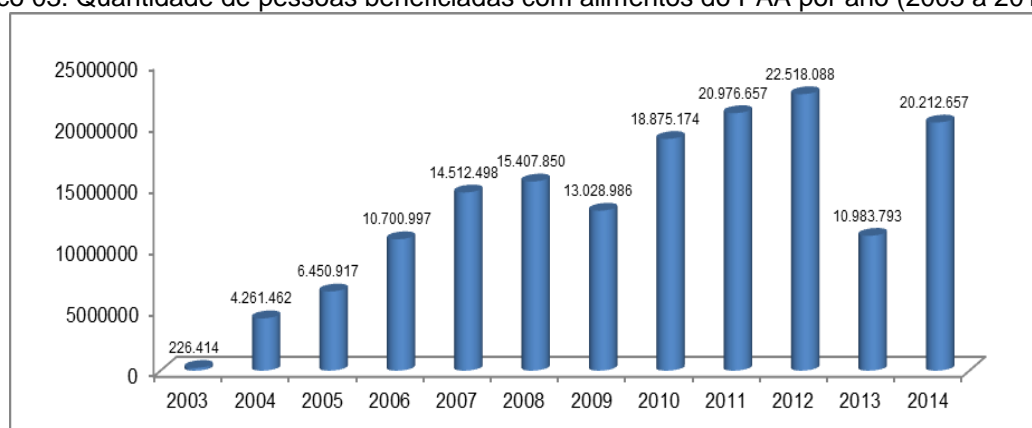
Em 2003, o programa começou atendendo cerca de 42 mil agricultores. Nesse ano, segundo Balsadi (2004), a região Nordeste do país foi a que teve a maior participação no número de agricultores familiares, cerca de 54%, na execução da CONAB. A região é a que apresenta o maior número de agricultores familiares, bem como era o grande foco para a redução da quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar.

Posteriormente, o número de agricultores foi aumentando, com destaque para os anos de 2008 e 2012. Então, os primeiros seis anos apresentaram um bom desempenho em termos de ampliação do número de agricultores fornecedores, chegando a 2008 a mais de 168 mil. Melhor que isso, foi só em 2012, quando foram beneficiados, aproximadamente, 186 mil agricultores familiares de todas as regiões do país. Segundo o MDA (2013), em 2012, o programa somou 3.915 municípios que

já tiveram a execução do PAA, ou seja, cerca de 70% dos municípios do país, que são 5.570.

Outro dado importante, e que merece destaque, é sobre as pessoas beneficiadas com os alimentos provenientes da agricultura familiar, o PAA contribuiu para a melhoria da alimentação de milhares de pessoas em grande parte dos municípios brasileiros (gráfico 03).

Gráfico 03: Quantidade de pessoas beneficiadas com alimentos do PAA por ano (2003 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor.

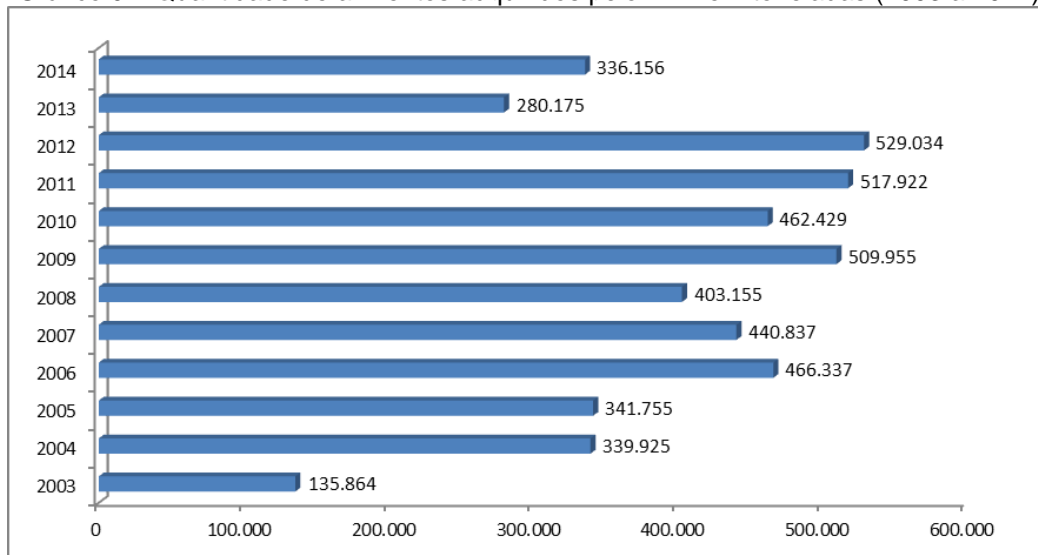
Diferente da curva de ascensão dos recursos financeiros, o aumento no número de pessoas beneficiadas com alimentos da agricultura familiar chegou a manter crescimento constante até 2008, quando, em 2009, houve uma pequena redução. Nos anos seguintes, retomou o crescimento e, em 2012, chegou a atender 22,5 milhões de pessoas. Um número expressivo que demonstra a capacidade do programa que atua em prol da segurança alimentar e nutricional. O ano de 2013, mais um vez, foi extremamente afetado pela conjuntura já explicitada, e, felizmente, 2014 já demonstrou uma boa recuperação.

Em 2001, o projeto Fome Zero apresentou uma estimativa de cerca de 44 milhões de pessoas como seu público-alvo, ou seja, pessoas em situação de insegurança alimentar. Dessa forma, os alimentos adquiridos pelo PAA, em 2012, beneficiaram pouco mais de 50% dessas pessoas. Esse patamar foi atingido em nove anos.

Para isso, em 2012, foram necessárias quase 530 mil toneladas de alimentos (gráfico 04). Anualmente, o governo atende mais de 23 mil entidades socioassistenciais. Entre elas, estão escolas públicas, associações comunitárias,

instituições de amparo a idosos e a crianças, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes), creches, hospitais, entre outras (BRASIL, 2013).

Gráfico 04: Quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA em toneladas (2003 a 2014)



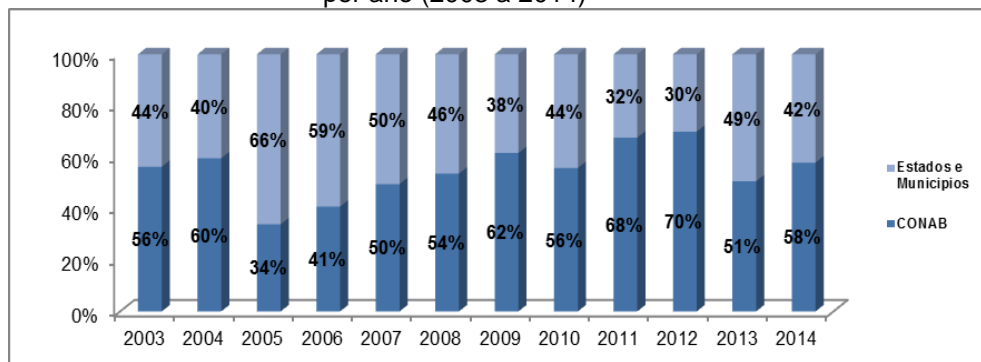
Fonte: Elaborado pelo autor.

A quantidade de alimentos foi expressiva e pode contribuir para que muitas pessoas tivessem uma alimentação mais balanceada, com alimentos produzidos próximo às entidades dessas pessoas que demandam uma alimentação diferenciada, a fim de manter um padrão adequado de vida.

Mais uma vez, o reflexo da crise iniciada em 2011, aparece em 2013, com uma redução de 53% com relação ao ano anterior. Foram contabilizadas quantidades de alimentos inferiores as dos anos de 2004 e 2005, sem dúvida, foi um prejuízo irreparável, que dificultou o funcionamento de uma gama de entidades socioassistenciais. O ano de 2014 já demonstrou uma recuperação, mas com um número bem inferior ao potencial já provado em outros anos.

Para finalizar a análise dos principais números nacionais do PAA, é fundamental destacar os responsáveis pela execução do programa junto aos agricultores, que, no caso, são a CONAB, que conta com o apoio de suas superintendências regionais, bem como os governos dos estados e as prefeituras dos municípios (gráfico 05).

Gráfico 05: Participação, por responsáveis, pela execução dos recursos financeiros do PAA por ano (2003 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor

A CONAB mostra-se como crucial para o funcionamento do PAA, essa foi responsável por executar quantidades expressivas dos recursos financeiros do programa, apenas em 2005 e 2006, executou menos de 50%. Nos demais anos, demonstrou sua importância, chegando a executar 70% dos recursos no ano de 2012.

Há de se considerar que quase todos os estados do Brasil têm um escritório da CONAB para ajudar a ampliar a assistência institucional aos agricultores e organizações de agricultores para a aquisição, garantia de preços e, mais regionalmente, formação de estoques de alimentos específicos. Esta estrutura institucional tem sido um mecanismo crucial de implementação e ampliação da cobertura das políticas de demanda estruturada em muitas populações vulneráveis e marginalizadas em todo o país (PORTO, 2014).

No geral, ao avaliar o PAA, ainda em 2009, Grisa *et al.* (2009) sintetizaram bem a importância e abrangência do PAA, ao dizerem que, em relação às famílias beneficiadas com os alimentos, evidenciou-se que o PAA atende um número elevado de pessoas em condições de insegurança alimentar, melhorando a qualidade e quantidade da alimentação e, ao que tudo indica, a frequência e o desempenho das crianças nas escolas.

No que concerne às famílias rurais, o programa tem contribuído na garantia de comercialização, na alteração da matriz de produção e consumo, e no fortalecimento de suas organizações. Como observam muitos estudos, isto tem provocado alterações na autoestima dos agricultores e de suas famílias, os quais se sentem estimulados à produção agropecuária (GRISA *et al.*, 2009).

Por exemplo, em avaliação no município de Campina do Monte Alegre (SP), o PAA proporcionou aos agricultores que, antes, produziam em pequenas quantidades, somente para sua subsistência e tinham como opção única a comercialização de seus produtos via atravessadores, a possibilidade de vender suas mercadorias com melhores preços e com segurança. O programa gerou um efeito indutor para que houvesse um equilíbrio nos preços praticados pelo mercado, inclusive pelos atravessadores (AGAPITO *et al.*, 2012).

Sobre um estudo realizado em assentamentos de Itapetininga (SP), um ponto a ser destacado é que, após a implementação do programa, foi possível constatar significativas transformações de caráter qualitativo. Houve mudanças nos sistemas de produção, na organização social dos agricultores, na forma de exploração dos lotes e na segurança alimentar das famílias. Ou seja, antes do PAA, a preocupação dos assentados estava direcionada a produzir somente para o consumo da própria família ou até com foco em *commodities* de fácil comercialização, o que não exigia uma maior organização social (CAMARGO, *et al.*, 2013).

Enfim, são algumas das evidências importantes que contribuem para a continuidade do programa, com foco em ampliar sua participação e contribuição para a população brasileira das cidades e do campo. Vale destacar que, durante esses 12 anos, analisados nesse estudo, o PAA aportou, aproximadamente, R\$ 6 bilhões para a aquisição de mais de 4,7 milhões de toneladas de alimentos amplamente diversificados e fundamentais para a segurança alimentar e nutricional da população do país. Neste sentido, pode-se afirmar que o programa é uma relevante política pública para a segurança alimentar e a agricultura familiar.

Nesse sentido, a próxima seção apresenta os principais resultados obtidos mediante as entrevistas semiestruturadas junto aos principais executivos do PAA no contexto do governo federal.

3.1.2. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO SOBRE O PAA

- Sobre a concepção e início do PAA

Um dos primeiros apontamentos sobre a concepção do PAA trata de um dos grandes dilemas, com relação à agricultura familiar, que era o estrangulamento dos canais de comercialização disponíveis para esses agricultores, essa questão era

inclusive algo que dificultava muito a efetivação e comprovação da importância da reforma agrária no país, por exemplo. Portanto, para parte dos entrevistados, conceber o PAA era necessário para existir uma política pública de garantia de preços justos aos agricultores familiares, ou seja, preços que possibilitassem a geração de renda no campo.

Os benefícios diretos para os agricultores familiares, em termos de mercado, não estavam diretamente contemplados nas estratégias do Programa Fome Zero, que foi um importante instrumento para se evidenciar a realidade de insegurança alimentar do país. Mas, a partir da necessidade de se atender 44 milhões de pessoas no país que não tinham acesso a uma alimentação saudável e em quantidades suficientes, logo apareceu a necessidade de olhar para a agricultura familiar como a produtora desses alimentos necessários ao combate da fome no Brasil.

Logo, aparece, conforme dito pelos entrevistados, a engenharia de intervenção do Estado, necessária para a viabilização do que o PAA é hoje. O Estado fazia a compra direta desses alimentos dos agricultores familiares e ligava essa ponta com uma rede de proteção social, em que esses alimentos deveriam ser entregues e beneficiar todas as pessoas atendidas nessa rede.

“Acredito que o programa que nasceu em 2003 foi o grande símbolo de estratégia positiva do Fome Zero. Acho que é uma das políticas que tem uma engenharia das mais avançadas, tanto que é referência internacional, há vários anos” (ENTREVISTADO MDA).

Outro fator importante é sobre a possibilidade de formação de estoques públicos de alimentos para atender pessoas atingidas por catástrofes naturais, por exemplo. Esse foi mais um benefício interessante promovido pelo programa. Existe a percepção de que essa modalidade tenha sido tratada com menor ênfase, na concepção do programa. “*Mas é muito importante também*” (ENTREVISTADO MDA).

É consenso que o PAA possibilitou um arranjo inovador no ambiente das políticas públicas. Esse possibilitou essa integração de necessidades de melhoria em grupos de pessoas que têm problemas sociais de diferentes ordens, a seguinte colocação resume esse perfil inovador.

“A inovação do programa é a seguinte: com o mesmo recurso você consegue resolver a problema do agricultor familiar e ao mesmo tempo você ajuda a abastecer as instituições que trabalham com populações em situação de insegurança alimentar” (ENTREVISTADO MDS).

Isso caracteriza bem o que Inojosa (2001) propôs de romper com paradigmas, ou seja, foi possível romper o paradigma da setorialidade. O que foi facilitado pelas relações e interações institucionais (do MDS e MDA) e sociais (sociedade civil no âmbito do CONSEA).

Mesmo que de forma tímida e inicial, o PAA trouxe essa mudança que possibilitou o reconhecimento da maior integração e coordenação conjunta de ações. Dois ministérios contribuíram ativamente para a concepção do programa e possibilitaram chamar atenção para um caminho interessante para a condução das políticas públicas do país.

Os principais atores institucionalizados mencionados entre os entrevistados que contribuíram para a concepção do programa foi o CONSEA, o GT Fome Zero (grupo de trabalho que o presidente Lula instituiu em 2003, coordenado por José Graziano que, mais tarde, se tornou a base para a criação do MDS), a CONAB caracterizada como um órgão com um papel central e fundamental desde o início do programa, os movimentos no âmbito CONSEA que mais de destacaram foram a Via Campesina, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), e a CONTAG, por fim, o próprio MDA e o MDS foram determinantes para a concepção do programa.

Entretanto, foi consenso entre os entrevistados de que, no primeiro momento, não houve muita integração entre os níveis do governo (federal, estadual, municipal), sendo justificado pelo fato de que, à época da concepção, era preciso criar um marco legal que dependia, prioritariamente, do Governo Federal.

- *Sobre a implementação e evolução do PAA*

O PAA foi um marco importante de política que possibilita o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar no Brasil. Sendo assim, a classe de trabalhadoras e trabalhadores rurais passou a ser mais valorizada e contar com um instrumento que, já nos primeiros anos de sua implementação, demonstrou seu papel diferenciado em prol do desenvolvimento rural.

A agricultura familiar é um patrimônio do Brasil, com alta capilaridade, é essa agricultura que abastece nossa população. Eles têm a produção de alimentos que possibilitam a segurança alimentar e que possibilita circuitos curtos de comercialização (ENTREVISTADO MDS).

A partir desse entendimento, o programa contribuiu para a evolução da agricultura familiar, e, na opinião de especialistas e executivos do PAA, esse cumpriu com a sua missão ao longo de doze anos (2003-2014) e pode continuar a cumprir por muito tempo ainda.

A experiência do PAA vem contribuindo de formar direta e é um instrumento que gerou outras iniciativas, para além da concepção inicial do programa, por exemplo, em 2009, a adequação do PNAE, que passou a incentivar a agricultura familiar, é considerada um marco importante e que contou com a experiência exitosa do PAA para se efetivar como mais uma oportunidade de mercado aos agricultores familiares.

Além do PNAE, agora nos últimos anos, as reformulações na Lei do programa possibilitou que outras esferas de governo também criassem seus programas de compras institucionais, aqui no distrito federal foi criado o PAPADF, tem outros estados que criaram programas também, tipo São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, criaram seus programas bebendo no marco legal do PAA Nacional e teve agora, nesse Plano Safra [2015] a Presidenta Dilma também, por um decreto, colocando que todos os órgão federais também devem comprar, no mínimo 30% de alimentos da agricultura familiar a partir de Janeiro. Então, o mercado institucional, ele segue sendo um grande mercado para a agricultura familiar, como possibilidade da agricultura familiar se desenvolver (ENTREVISTADO MDA).

O Plano Safra da agricultura familiar 2015/2016 estabeleceu um percentual mínimo de 30% para compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar pela administração pública federal, e já ocorreram, por exemplo, a compra de café orgânico da agricultura familiar pelo MDA e MDS, e a Compra de alimentos da agricultura familiar para as Forças Armadas em parceria com o Ministério da Defesa (BRASIL, 2015).

Com relação ao marco regulatório (tabela 01), é possível perceber algumas mudanças características na história do PAA, que corrobora com o esforço governamental de ampliar o mercado para a agricultura familiar.

Tabela 01: Evolução do Marco Legal do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Marco Legal	Características
Art. 19. da LEI No 10.696, DE 2 DE JULHO DE 2003	Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos
DECRETO Nº 4.772, DE 2 DE JULHO DE 2003	Orientações para operacionalização do PAA
DECRETO Nº 5.873, DE 15 DE AGOSTO DE 2006	Revoga o decreto anterior; Principal modificação: - valor máximo, passa de R\$ 2.500,00 para R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por agricultor familiar

<p>DECRETO Nº 6.447, DE 7 DE MAIO DE 2008</p>	<p>Revoga o decreto anterior; Principais Modificações: - Inclusão do Ministério da Educação ao grupo gestor; - Possibilidade de uso de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE; - Amplia os limites de recursos financeiros para cada agricultor familiar, de acordo com cada modalidade operacionalizada.</p>
<p>DECRETO Nº 7.775, DE 4 DE JULHO DE 2012</p>	<p>Revoga o decreto anterior; Principais modificações: - Cria o modelo de execução por meio do Termo de Adesão. - Permite que os agricultores familiares comercializem em diferentes modalidades do PAA no mesmo ano. - Cria a modalidade de Compra Institucional para aquisição de produtos da agricultura familiar - Permite a aquisição de sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares, para serem adquiridas no âmbito do PAA. - Permite preços diferenciados para alimentos agroecológicos ou orgânicos.</p>
<p>DECRETO Nº 8.026, DE 6 DE JUNHO DE 2013</p>	<p>Faz alterações no decreto anterior; Principal modificação: - Define sanções para as unidades executoras do programa: para o caso de desconformidade com as regras do PAA a unidade executora estará sujeita à suspensão dos repasses de recursos, à rescisão do termo de adesão e à obrigatoriedade de restituir à União os recursos aplicados indevidamente, além de outras medidas previstas em lei.</p>
<p>DECRETO Nº 8.293, DE 12 DE AGOSTO DE 2014</p>	<p>Faz alterações no decreto anterior; Principais modificações: - Amplia o prazo que a organização fornecedora deverá manter arquivados os documentos referentes ao programa de 5 para 10 anos; - Faz modificações na modalidade de Compra Institucional; - Amplia os limites dos recursos financeiros para cada agricultor familiar, de acordo com cada modalidade operacionalizada.</p>

Fonte: Dados da pesquisa documental. Elaborado pelo autor

As principais mudanças ficaram evidenciadas nesses decretos que foram complementando a Lei de criação do PAA em 2003. Foi comum um aumento gradual nos limites financeiros anuais dos quais os agricultores familiares fornecedores teriam direito pelo programa, chegando a patamares bem elevados, na compra institucional, por exemplo, que demanda que as organizações da agricultura familiar tenham um nível administrativo e produtivo bem elevado. O ano de 2012 tem o destaque para a criação das modalidades de compra institucional e a compra de sementes. E, em 2013 e 2014, surgem alterações no sentido de dar maior controle fiscal às operações do programa, com a definição de sanções e necessidade de arquivar por um tempo considerável a documentação que comprova a utilização dos recursos, etc.

Em entrevistas na CONAB, foi possível identificar mais alguns requisitos importantes para a execução do PAA. A CONAB executa os recursos repassados pelo MDS e MDA na forma de contratos com as organizações sociais (cooperativas

e associações), ou seja, é necessário que essas entidades tenham o CNPJ, bem como, a DAP Jurídica.

A CONAB, portanto, pode gerar efeitos positivos para a valorização das cooperativas e associações da agricultura familiar. Mas o que vem despontando de 2013 para cá é o efeito “prefeiturização” (Porto, 2014), a partir da ampliação do uso da sistemática dos termos de adesão com os governos dos estados e governos municipais.

Segundo informações da CONAB, sua execução gira, principalmente, em torno da modalidade de doação simultânea. *“90% é doação simultânea, sementes e compra direta da agricultura familiar são pouco expressivas ainda”* (ENTREVISTADO CONAB).

Ou seja, em relação às outras modalidades, a CONAB executa, prioritariamente, a modalidade que distribui os alimentos para as entidades socioassistenciais, a partir dos recursos que são repassados pelo MDS.

Com relação à formação de estoque, é interessante notar que essa é uma modalidade, também, pouco promovida. A modalidade funciona como um importante instrumento que auxilia a implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

“No caso do milho, por exemplo, a cooperativa estoca o milho dos seus cooperados e a CONAB repassa para a cooperativa o preço mínimo definido na PGPM e ao longo de um ano a cooperativa pode esperar para comercializar aquele produto, nesse prazo a cooperativa quita o recurso obtido junto a CONAB e ainda gera sobras para a cooperativa, pois vendeu o milho em uma época que o mercado estava com preços melhores. Esse recurso do PAA, nesse caso, é como se fosse um capital de giro para a cooperativa” (ENTREVISTADO CONAB).

Sendo assim, a modalidade de formação de estoque pelo PAA funciona a partir da parceria com cooperativas, elas propõem um projeto elencando quais serão os produtos estocados. No caso dessa modalidade, os recursos são provenientes do MDA.

A modalidade tem expressiva importância, mas carece de mais atenção e melhorias, o PAA formações de estoque perde sua capacidade e importância diante da instabilidade de recursos financeiros para esse fim.

“A modalidade de formação de estoque teve um corte muito grande de orçamento, então acaba tendo uma abrangência pequena, em poucas cooperativas, nós temos aí em torno de mil e quatrocentas cooperativas com DAP jurídica até hoje cadastradas aqui no MDA, nós devemos atender cinquenta no máximo, dentro do PAA formação de estoques” (ENTREVISTADO MDA).

Esse último aspecto se caracteriza como um importante desafio a ser superado, entre avanços e algumas necessidades, mudanças o programa vem se consolidando.

- Avaliação: avanços e desafios para os próximos períodos

A partir dos resultados das entrevistas, foi possível identificar alguns aspectos de avaliação crítica sobre o PAA. Essa visão possibilita constituir um panorama sobre as necessidades de mudanças e os desafios que são necessários para a continuidade e evolução do programa.

Existe um consenso de que o Brasil avançou muito nos últimos anos, quando estamos tratando de questões relacionadas às políticas sociais e ao desenvolvimento rural centrado na agricultura familiar.

O Brasil de hoje, ele não é mais o mesmo Brasil de 2003, tiveram mudanças importantes, principalmente no mapa da insegurança alimentar e no mapa da pobreza, então, essa engenharia do programa vai ter que mudar um pouco (ENTREVISTADO MDA).

Há um entendimento de que PAA cumpriu, até o momento, um papel fundamental, seja na promoção dos agricultores familiares e de suas organizações sociais, como também no abastecimento de toda uma rede de proteção socioassistencial.

As mudanças do programa estão intimamente ligadas à ampliação de mercado para os agricultores familiares, via a modalidade de compra institucional, por exemplo. Serão outros patamares de demandas de produtos, bem mais elevados, portanto, nos próximos anos, estará no centro do debate a readequação de instrumentos para melhorar a operacionalização dessa modalidade.

Além disso, sob um aspecto mais geral, é preciso compreender com mais exatidão quais são as novas nuances da fome no Brasil, os avanços foram inúmeros, mas o Estado ainda tem muito por fazer. Dessa forma, um indicativo importante e que já baliza as estratégias do governo é pensar ainda mais a questão da qualidade da alimentação da população.

Para o futuro [do PAA] precisamos discutir outras pautas, como por exemplo, a alimentação saudável. Insegurança alimentar não é só passar fome, pois se alimentar mal é um grande problema, gera doenças, sobrepeso e etc. precisamos de alimentos saudáveis, orgânicos, agroecológicos e das florestas (ENTREVISTADO MDS).

Para além das questões de operacionalização do programa, é preciso apurar um debate em torno dessas questões. Atualmente, o PAA vem passando por momento de avaliação e um balanço sobre a sua função, com foco nesse novo arranjo, nessas novas perspectivas que não se evidenciaram em 2003. “*Estamos em um momento propício de balanço e de reflexão: de que PAA nós precisamos para os próximos dez anos?*” (ENTREVISTADO MDA).

Entre os avanços, é possível destacar que o PAA gerou boas práticas organizacionais entre os agricultores familiares e suas organizações, com benefícios para além do mercado governamental, mas também para a profissionalização dessas organizações.

Existe uma consequência importante para o agricultor familiar, pois o PAA facilita a organização dos produtores, ou seja, os produtores se profissionalizaram e passaram a comercializar com mais qualidade, inclusive, para o mercado privado. O PAA facilita a cultura do planejamento nos agricultores familiares, eles precisam organizar a produção pra entregar num horizonte de dois anos, por exemplo, eles precisam emitir notas fiscais, entregar a produção e etc. Existem vários exemplos de cooperativas que são organizadas muito bem para poder atender ao PAA (ENTREVISTADO MDS).

Um exemplo de sucesso comumente utilizado entre os entrevistados foi o de uma cooperativa de castanhas da região Norte, a CooperAcre, caracterizada como uma referência de mudanças e melhorias a partir do atendimento ao mercado governamental. A cooperativa está presente em quatorze municípios do Acre e tem capacidade para produzir mais de 3.000 toneladas de castanha, contando, hoje, com 2.500 cooperados.

Na CooperAcre, desde o início da implantação do PAA, foram construídos três armazéns industriais e mais sete armazéns comunitários, além de adquiridos três caminhões para melhorar o sistema de transporte das amêndoas. A reforma e ampliação da usina de beneficiamento também foi uma conquista (CONAB, 2010). Ou seja, o programa contribui para despertar o interesse entre os agricultores de que poderiam se mobilizar para atender o mercado do programa e outros também. Atualmente, a cooperativa vende seus produtos inclusive pela Internet. E isso se deve, também, a parcerias com diversas instituições públicas e privadas.

Uma confirmação importante sobre a importância do PAA foi evidenciada em 2008. Nesse ano, o preço pago aos produtores por lata de dez quilogramas, pela cooperativa, chegou a R\$ 13,00; enquanto que, anteriormente, o atravessador pagava de R\$ 7,00 a R\$ 9,00 por lata (CONAB, 2010).

E, na região Centro-Oeste, aparece como destaque o caso da central de cooperativas e associações da agricultura familiar, a Rede Terra, com sede em Cristalina-GO, mas que abrange agricultores de outros municípios do estado, como Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso e Novo Gama, com cerca de 300 famílias sendo representadas pela organização.

A Rede Terra oferece às famílias cooperadas treinamento técnico e, também, mantém uma agroindústria com capacidade de processar uma tonelada de alimentos, o que contribui para agregar valor à produção, os agricultores são incentivados a produzir de acordo com a técnica PAIS (Produção Agroecológica Integrada Sustentável), em que se integram canteiros circulares e a criação de pequenos animais. Para os cooperados, o PAA foi a possibilidade de comercializar seus produtos a um preço justo (UNISOL, 2014).

A CONAB acredita que o programa realmente tem esse papel de melhorar os preços praticados no mercado e isso foi um benefício para a ampliação dos interesses dos agricultores, tanto no caso da CooperAcre quanto no caso da Terra Forte, que passaram a se sentir atendidos para além da assistência técnica produtiva.

“O PAA valorizou os agricultores familiares da porteira para fora. E o PAA valoriza a diversidade dos alimentos, não há restrições e isso valoriza muito a agricultura familiar que tem uma característica de produção altamente diversificada. O PAA faz muita diferença na ponta. Quem o acessa tem uma grande diferença e a gente percebe isso no campo” (ENTREVISTADO CONAB).

Foram falas como essas que evidenciaram a importância do programa de aquisição de alimentos, com entendimento determinante de que isso viabilizou uma configuração muito importante para a evolução da agricultura familiar no país.

Já entre os desafios para a melhoria do PAA, aparecem fatores como alinhamento e aperfeiçoamento de estratégias entre os entes federados na implementação do programa, bem como a definição sobre o orçamento anual do PAA, esse tem sido um fator crucial, e que gera muitas instabilidades e tensionamentos, principalmente com a sociedade civil. E, pontualmente, o conjunto de mudanças impostas em 2013, pelos órgãos de auditoria fiscal, por consequência da operação Agrofantasma no estado do Pará, realizada pela Polícia Federal.

Sobre a articulação da implementação do PAA de forma mais alinhada entre a União, estados e municípios, no caso dos recursos provenientes do MDS, isso

acontece de maneira mais coordenada, mas, para o MDA, a realidade é bem diferente.

“No MDA não existe alinhamento de meta, a ação nossa que é na modalidade de formação de estoque, ela opera quase que independentemente de governo estadual, municipal, território. É uma operação direta da CONAB, a partir da demanda feita pelas cooperativas, de projetos para a formação de estoques. Há um esforço agora de pactuação, que o MDS está puxando e o MDA vai assinar conjuntamente de firmarmos pactos com os governos estaduais em que as compras públicas vão virar um item de meta, mas hoje não tem” (ENTREVISTADO MDA).

Na percepção de executivos da CONAB, o alinhamento entre os entes federados acontece de forma adequada. O que pode ser entendido pelo fato do órgão executar recursos financeiros proveniente do MDS de forma muito mais expressiva. Mas existe a ponderação de que as articulações políticas geram algumas dificuldades.

Nós temos visto muito alinhamento entre os entes federados, às vezes os problemas de cunho político, geralmente em governo de oposição ao Governo Federal. Mas nossa rede de superintendências trabalha bem com as prefeituras e tem tido fácil adesão do programa por parte das prefeituras. Às vezes aparecem denúncias também, sobre erros na execução e pagamentos, mas geralmente reside grande parte entre expectativas diferentes entre representantes do poder público atual e a sua oposição (ENTREVISTADO CONAB).

No tocante à definição orçamentária do programa, existe certa dificuldade de se estabelecer mecanismos de continuidade progressiva dos recursos aplicados, essa definição seria uma variável dependente, seja diante de descontinuidades impostas pelo ambiente político, pelas questões econômicas, bem como pelas imposições de controle fiscal mais rígido e aprimorado dos convênios, por exemplo.

Um dos grandes entraves é não conseguirmos ter uma continuidade orçamentária do programa e de execução ao longo dos anos, execução permanente e continuada, isso impacta naquilo que eu tinha acabado de falar aqui [sobre a modalidade de formação de estoques], então eu acho que esse é um ponto importante (ENTREVISTADO MDA).

O programa carece de uma maior estabilidade orçamentária que poderia se viabilizar a partir de uma definição de um fundo que não pudesse ser movimentado para outros fins, conforme defende a CONAB.

O PAA ainda não é uma política consolidada de orçamento, por exemplo, depende dos repasses do MDA e MDS, esse ano [2015] tivemos um corte muito grande quase 100 milhões a menos em relação ao ano passado. O ideal é que já houvesse uma rubrica específica para o programa. Em 2015 planejamos executar aproximadamente R\$ 500 milhões, mas só chegou R\$ 211 milhões para a modalidade de doação simultânea. A gente tem

demanda, com uma normativa bem estruturada, mas não tem orçamento (ENTREVISTADO CONAB).

Evidencia-se, nesse processo, a dificuldade de cumprir o planejado, para o alcance de metas que seriam de extrema importância para consolidação do programa, entretanto, o que se percebe é uma reduzida capacidade de governança nesse sentido, por parte das unidades executoras.

Em certa medida, nesse cenário de mudanças (de 2013 para cá), não existe um consenso de entendimento sobre os avanços ou retrocessos do processo. Para alguns, trata-se da evidenciação de ações neoliberalistas, que burocratizaram o programa e deixaram um pouco de lado o papel das organizações sociais. Mudanças que resultaram da operação Agrofantasma.

Teve também mudanças recentes no programa que engessaram demais o programa, burocratizaram o programa principalmente a partir dos problemas que houveram em 2013, identificados pela Polícia Federal, CGU e TCU lá no Paraná. A partir daí vieram uma série de normas restritivas para o programa que limitaram muito a execução do programa, uma concepção muito individualista do programa e isso eu acho que limita bastante a execução (ENTREVISTADO MDA).

Existem aspectos que demonstram que esse processo trouxe, em larga medida, bons resultados para o aperfeiçoamento do programa, considerando as ações de auditoria como complementares.

Já somos [a CONAB] auditados desde 2011, pelo TCU e CGU, nove regionais já foram auditadas e esse ano [2015] a sede está sendo auditada. E tem ajudando bastante, pois eles informam o que nós precisamos melhorar (ENTREVISTADO CONAB).

Um marco importante foi a nova técnica de utilização de termos de adesão a serem firmados entre a União, a entidade e o ente federado a que estiver vinculada, que podem ser os estados, o Distrito Federal, os municípios ou consórcios públicos.

A dispensa de licitação sempre foi muito boa, mas começaram a aparecer algumas questões que estávamos deixando de lado, então quando veio a investigação da Polícia Federal e da CGU, surgiram inúmeras recomendações e isso passou a ser implementado para dar respaldo as transações. Nós não podíamos manter a estrutura de repassar o dinheiro para as entidades e elas mesmas decidirem o que fazer com esse dinheiro, foi preciso criar melhores amarras para esse processo. Hoje para o agricultor é muito melhor eles terem um cartão próprio e ir tirar seu próprio dinheiro. É só perguntar para eles (ENTREVISTADO MDS).

Enfim, o conjunto de avaliações entre os representantes dos principais órgãos executores do PAA apresenta uma visão ampla, mas que, ao mesmo tempo, desperta para a necessidade de maior interação entre as pastas. A compreensão

sobre a importância para a agricultura familiar e para a segurança alimentar possibilita que ações estruturantes para o futuro sejam pensadas e trabalhadas nesse contexto. É de fundamental importância articular informações e coordená-las para um sentido comum.

3.2. Histórico e evolução da política territorial (PRONAT)

O surgimento da política territorial brasileira, também, pode ser identificada como mais uma resposta a sociedade civil organizada, que a partir da década da 80, ganhou mais espaço no Brasil. Durante esse período, ficou evidente a demanda pela reorientação das políticas públicas, de modo que se tornassem mais participativas e atrativas aos debates compartilhados.

A partir da Constituição brasileira, aprovada em 1988, os estados e municípios passaram a ter papel importante na implementação e monitoramento de ações das políticas públicas, além disso, se consolidou um ambiente propício para a concepção de políticas de acordo com as características locais e demandas da população.

Ao mesmo tempo em que a ação pública, por meio dos municípios, passou a estar bem mais próxima e frente às dificuldades e potencialidades no nível local, a coordenação de ações dos demais entes federados passou a contar com a dificuldade de alinhar ações estrategicamente adequadas nas escalas regional (estados) e federal (união).

Nesse sentido, surge a necessidade de potencializar uma perspectiva de territorialização dos estados brasileiros à medida que isso se torna um facilitador para a coordenação de ações dos governos estaduais e do governo federal.

A partir disso, a noção de territórios busca confirmar que, atualmente, o rural é mais do que o agrícola e mais do que, apenas, um setor econômico. Carneiro (1998) defendeu a existência de mudanças no rural brasileiro que se manifestaram em dois fenômenos principais, inicialmente relacionado à pluriatividade, ou seja, não é mais possível definir rural apenas como agrícola, mas também como espaço de comércio e serviços, como o turismo, por exemplo. E o segundo fenômeno trata da busca por uma vida alternativa no campo, por parte de pessoas tradicionalmente urbanas, baseadas em um pensamento ecológico e que pretende romper com o

modelo de crescimento econômico promovido pelo processo de industrialização dos grandes centros urbanos.

O segundo fato que somou para a concepção da estratégia territorial foi a seguinte tese: o território é a unidade que pode melhor dimensionar os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que devem ser mobilizadas em prol do desenvolvimento. Isso se inviabiliza na escala estadual, já que ela é ampla para cuidar das heterogeneidades e especificidades locais. Já a escala municipal é restritiva no processo de planejamento e a organização dos esforços de promoção do desenvolvimento (BRASIL, 2003).

Sabourin (2016) chama atenção para o fato de que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no primeiro momento, tinha o objetivo de transformar o Pronaf C (linha para financiamento de infraestruturas) em algo que pudesse ser pensado e discutido na escala intermunicipal, para diminuir o papel exclusivo das prefeituras e dos conselhos municipais de desenvolvimento rural de cada município nas propostas para acessar essa linha do PRONAF. Ou seja, a necessidade de romper com essas barreiras da escala municipal tornou mais propícia efetivação do recorte territorial.

O interessante é perceber que essa estratégia passou a ser uma tentativa de facilitar a ação pública de alguns estados no Brasil, por exemplo, em 2007, o governo do estado da Bahia, divulgou sua própria política de desenvolvimento territorial (PDT) que foi construída a partir da experiência do MDA. De acordo com Barreto (2014), atualmente a Bahia possui 27 territórios de identidade. E a PDT possui dois focos principais: orientar as ações governamentais para as especificidades regionais existentes no estado da Bahia e promover um processo participativo de formulação e acompanhamento dessas ações para ampliar a efetividade das políticas públicas.

Superado o momento inicial de comprovar a importância dos territórios, principalmente para tratar das questões do meio rural, com suas novas nuances e realidades, vem o desafio de operacionalizar o PRONAT, desde a constituição dos territórios até a facilitação dos mecanismos de gestão social que precisavam ser promovidos para viabilizar a efetiva territorialização destes espaços.

Do ponto de vista legal, na Constituição de 1988, já estava prevista a legalidade da formação de consórcios intermunicipais, inclusive entre diferentes

estados e o Distrito Federal. Partindo disso, a SDT/MDA tornou-se responsável pela operacionalização do PRONAT, com a missão de apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais para a construção de uma gestão participativa e com a implementação e integração de políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios rurais.

Os primeiros passos começaram pela articulação dos atores sociais e institucionais, um trabalho que prioritariamente deveria mobilizar as instituições e as lideranças locais, para alinharem seus discursos e ao mesmo tempo evitar possíveis sobreposições com as instituições que já vinham trabalhando em cada um dos municípios que integrasse determinado território.

Logo, a SDT adotou um modelo baseado no ciclo da gestão social (figura 04), que direcionou as ações da secretaria e possibilitou maior integração com as comunidades locais nesse processo.

Figura 04: Ciclo da gestão social adotado pelo PRONAT



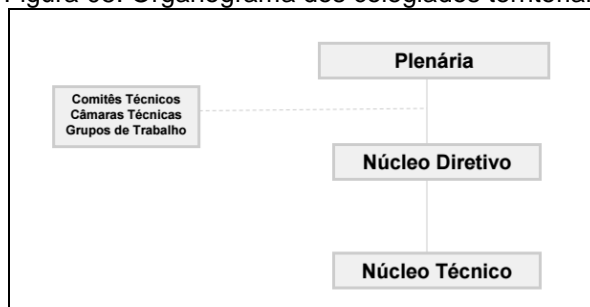
Fonte: BRASIL, 2009.

A primeira fase do ciclo trata do planejamento, que objetiva construir um diagnóstico do território, a definição de uma visão de futuro, baseado sempre e principalmente na participação social. Já a fase de organização trata da importância da articulação de parcerias e de políticas públicas, bem como o fortalecimento dos arranjos institucionais e da divisão de atribuições e tarefas. A coordenação dos processos deve visar à socialização das informações, fluxo de comunicação, monitoramento e avaliação dos processos e resultados. Por fim, para fechar o ciclo da Gestão Social, considera-se a importância do controle social, que deve proporcionar a sensibilização e mobilização dos atores de determinado território (SAYAGO, 2007).

Os espaços constituídos para esse fim foram os Colegiados Territoriais. Definido pela Coordenação Estadual dos Territórios de identidade da Bahia (CET),

como um espaço de planejamento, gestão e controle social de políticas públicas, articulando e fomentando programas e projetos.

Figura 05: Organograma dos colegiados territoriais



Fonte: CET, 2013.

A Plenária é a instância máxima dentro dos colegiados, é onde todas as decisões são tomadas, a partir da aprovação coletiva e da maioria simples das pessoas que a compõe, sejam da sociedade civil ou de representantes do governo (figura 5). Mais informações sobre as características das três instâncias principais que compõem os colegiados estão na tabela 02.

TABELA 02: CARACTERÍSTICAS DOS ESPAÇOS DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS

Instâncias	Características
Plenária	<ul style="list-style-type: none"> • Caráter deliberativo e consultivo; • Espaço político, representativo e democrático, de tomada das decisões estratégicas para o desenvolvimento; • Composta pela totalidade das representações que integram o Conselho.
Núcleo Diretivo	<ul style="list-style-type: none"> • Caráter diretivo e técnico; • Estrutura de coordenação do processo de desenvolvimento a ser implementado no Território; • Composição colegiada, que garanta representatividade e funcionalidade para tomada de decisões; • Caráter deliberativo e consultivo; • Espaço político, representativo e democrático, de tomada das decisões estratégicas do desenvolvimento;
Núcleo Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Espaço de apoio técnico ao processo de planejamento, elaboração e gestão do processo de desenvolvimento; • Composto por um/a Secretário Executivo e outros/as técnicos/as das entidades/instituições que integram o Conselho

Fonte: Adaptado pelo autor, de CET, 2013.

O Núcleo técnico é importante para contribuir diretamente para a formulação e implementação do Plano territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o principal instrumento de planejamento do território, onde devem ser articuladas uma diversidade de políticas públicas que irão, prioritariamente, ser

mobilizadas para o território. De forma complementar o núcleo diretivo facilita a coordenação das ações propostas.

Geralmente, a SDT conta com o apoio de consultores técnicos, bem como assessores territoriais para facilitar desde o momento da formulação do PTDRS até a sua execução.

Além destas três instâncias, existem os comitês e câmaras técnicas, bem como grupos de trabalhos. Os comitês são importantes para focar um tema específico a ser discutido no âmbito do território. Ou por demanda da SDT, que atualmente, tem incentivado a criação de comitês de mulheres, comitês de jovens e comitês de povos e comunidades tradicionais nos colegiados.

Ademais, os colegiados não se constituem como pessoas jurídicas. São espaços políticos, considerados de governança. Contam com a representação da sociedade civil e do poder público, preferencialmente de forma paritária, bem como devem possuir um regimento interno.

Portanto os colegiados dos territórios são essenciais para a operacionalização do PRONAT, quanto mais capacidade de integração e mobilização dos atores sociais em torno destes, mais favorável será o processo de implementação da política territorial.

Entre 2003 e 2007, a política territorial avançou nesse sentido de promover o debate e o incentivo direto para a constituição dos territórios rurais, com seus colegiados devidamente estruturados. Atualmente são apoiados 239 territórios rurais abrangendo 3.568 municípios (BRASIL, 2014).

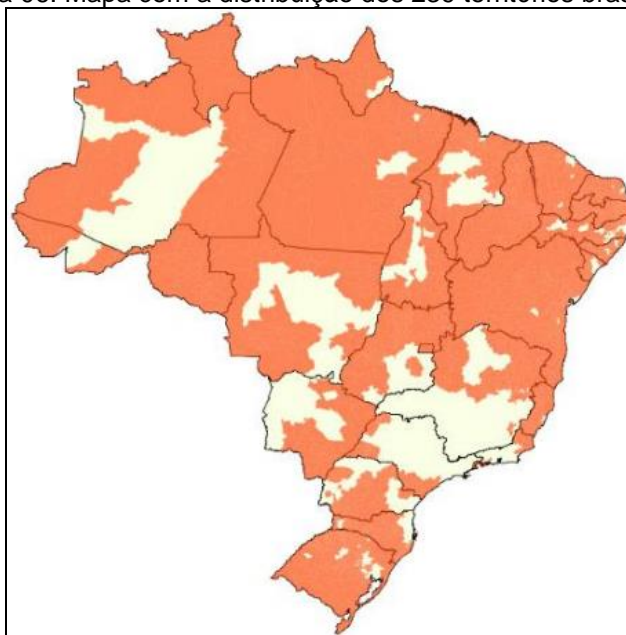
Quadro 04: Informações sobre os territórios reconhecidos pela SDT/MDA

Territórios	Nº Territórios	Nº Municípios	Área	População	População Urbana	População Rural	Estab. da Agricultura Familiar	Famílias Assentadas	Pescadores
Cidadania	120	1.851	4.527.695,40	44.693.225	30.995.190	13.698.035	2.045.866	587.234	443.279
Rurais + Cidadania	165	2.507	5.258.987,30	55.158.819	38.604.261	16.554.558	2.562.823	647.392	471.332
Novos	74	1.061	1.296.015,30	21.461.078	15.524.965	5.936.113	939.449	102.078	136.138
Todos	239	3.568	6.555.002,60	76.619.897	54.129.226	22.490.671	3.502.272	749.470	607.470

Fonte: BRASIL, 2014.

O Brasil tem, no total, 5.570 municípios, sendo assim, 64% dos municípios brasileiros fazem parte de algum território rural, definido conforme as exigências da SDT/MDA, estes que reúnem mais de 76 milhões de habitantes. A figura 06 apresenta o mapa com a distribuição dos territórios do país.

Figura 06: Mapa com a distribuição dos 239 territórios brasileiros



Fonte: BRASIL, 2014.

Conforme apontado no quadro 04 a SDT distingue três tipos de território, são eles: territórios rurais, territórios da cidadania e novos territórios. Em seguida serão tratados aspectos referentes a estratégia de concepção dos territórios da cidadania, uma nova estratégia, que começou a ser trabalhada a partir de 2008. Já os novos territórios (74) são os que foram aprovados no ano de 2013.

O programa territórios da cidadania (PTC) foi um marco importante na trajetória da política territorial brasileira, pois demonstrou mais um avanço no sentido de se pensar, mais efetivamente, a articulação intersetorial de diversas políticas públicas. O objetivo do PTC seguiu os mesmos do PRONAT, mas agora com o objetivo específico de mobilizar, nos territórios selecionados, o acesso a programas e políticas básicas.

A gestão social no PTC é trabalhada pelo Governo Federal pretendendo que os agentes sociais, a sociedade civil e o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas (OLIVEIRA, *et al*, 2011).

O principal critério utilizado para se definir os territórios da cidadania foi o índice de desenvolvimento humano (IDH), ou seja, os territórios que apresentavam as médias de índices mais inferiores foram priorizados. Além disso, havia outros

critérios mais específicos e a necessidade de ser, antes de 2008, um território rural reconhecido.

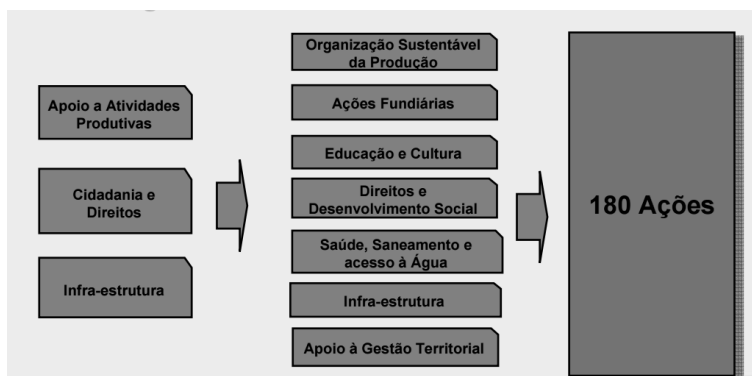
Os territórios da cidadania foram definidos em duas rodadas, primeiro, em 2008, foram anunciados 60 territórios da cidadania e em seguida, em 2009, mais 60 territórios.

Os 120 territórios da cidadania passaram a ser o foco das ações de 22 pastas (órgãos) do Governo Federal. Contendo em seu conjunto 1.851 municípios, em uma área de 4.527.695,40 km², ou seja, 52,48% do território nacional; a população inserida neste programa é de 42.741.272, ou 23,23% da população brasileira (OLIVEIRA, *et al*, 2011).

O PTC contava com um comitê gestor nacional, coordenado pela Casa Civil da presidência da república, dessa forma o objetivo era que todos os ministérios, através de suas secretarias executivas, propusessem ações para compor uma matriz de ações estratégicas para os territórios.

Em 2009, por exemplo, foram mobilizadas 180 ações, que se subdividiram em três eixos principais e de acordo com sete temas (figura xx). Todas as ações contando com a definição efetiva de todos os ministérios do governo federal envolvidos.

Figura 07: quantidade de ações da matriz estratégica do PTC em 2009



Fonte: (BRASIL, 2009).

A operacionalização no contexto do PTC passou a ser com um esforço focado na pactuação das prioridades dos investimentos em cada território. Ou seja, considerando que o envolvimento da sociedade civil e dos entes federados (união, estados e municípios), poderia gerar o compromisso de que os acordos firmados no território seriam cumpridos com mais facilidade já que os responsáveis pelo a

execução dos projetos já estavam participando do processo de definição das prioridades de investimentos.

Por exemplo, no caso do PAA, a CONAB passou a mobilizar suas superintendências regionais que fazem parte dos territórios da cidadania para ampliar o debate sobre a execução do programa nesses territórios. Sendo assim, a sede da CONAB em Brasília, desde 2008, passou a monitorar o impacto do PAA nesses territórios (tabela 03).

Tabela 03: Porcentagem dos recursos do PAA aplicados nos territórios da cidadania

Ano	Total recurso (PAA-CONAB)	PAA NOS TC	% DO TOTAL
2008	R\$ 272.929.439,00	R\$ 64.400.766,72	24%
2009	R\$ 363.964.228,00	R\$ 151.314.943,58	42%
2010	R\$ 379.735.466,00	R\$ 169.473.027,03	45%
2011	R\$ 451.036.204,00	R\$ 213.022.668,61	47%
2012	R\$ 586.567.131,00	R\$ 247.287.890,02	42%
2013	R\$ 224.517.124,00	R\$ 103.911.696,47	46%
2014	R\$ 338.004.942,00	R\$ 156.365.390,19	46%

Fonte: elaborado pelo autor

Ou seja, após 2009, quase 50% dos recursos executados pelo CONAB eram em algum território da cidadania, sendo que em 2012 foi percebido o maior impacto financeiro para os agricultores familiares desses territórios, onde os mesmos mais de R\$ 247 milhões aportados para os seus territórios.

Entretanto, a proposta inovadora de um caráter altamente desafiador, sobretudo da perspectiva da capacidade de coordenação dessas ações, perdeu força alguns anos depois. Em 2013, foram elaboradas as últimas matrizes estratégicas de ações no âmbito do PTC.

Para além da dificuldade de coordenação, Oliveira *et al* (2011), ao estudar o caso de um território da cidadania no estado do Rio Grande do Sul (RS), destacou a dificuldade para se estabelecer mecanismos de gestão social no contexto daquele território.

A gestão social não se efetivou no Território da Cidadania Noroeste Colonial (RS) devido a problemas de desinteresse ativo da população, à falta de informações sobre os projetos e de como participar dos mesmos, bem como devido a uma cultura que ainda preserva o individualismo em detrimento do coletivo e do bem comum (Oliveira *et al*, 2011).

Sendo assim, uma diversidade de problemas e situações levou ao enfraquecimento de uma estratégia que demonstrou grande potencial para se pensar efetivamente a sinergia e a coordenação de um conjunto de políticas públicas, mas é possível reconhecer que foi uma experiência importante e que contribuiu para o escopo mais estratégico da política territorial no país.

No próximo item serão avaliados os principais resultados da política territorial no país em termos de investimentos em infraestrutura.

3.2.1. A política territorial e os resultados do PROINF entre 2003 e 2014

Desde o início da política territorial a ação mais evidente e que chama atenção para o PRONAT é ação de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), que contribui para a melhoria ou implantação de processos produtivos e agregação de valor aos produtos da agricultura familiar.

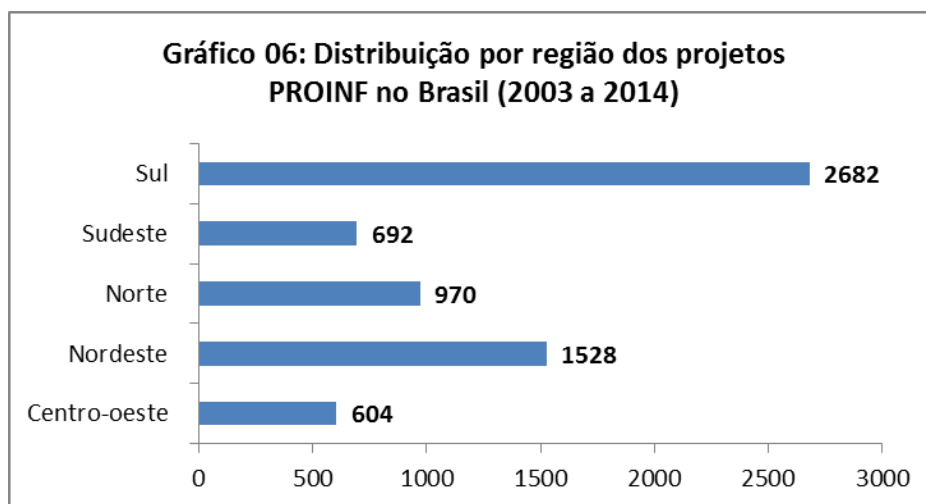
Para a SDT/MDA a parcerias com estados, municípios e participação da sociedade têm apoiado a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar. Estes resultados posicionam o PROINF como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda, de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar nos seus territórios (BRASIL, 2015).

Os Colegiados Territoriais têm papel fundamental na definição de prioridades de projetos para infraestrutura rural nos territórios. As propostas apoiadas devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Além disso, os Colegiados possuem a atribuição de realizar o controle social dos contratos.

Entre 2003 e 2014, o PROINF já mobilizou mais de R\$ 1,2 bilhão, perfazendo um total de 6.476 projetos espalhados pelos territórios rurais do país. É importante considerar que o acesso a esses recursos só ocorre mediante a participação da sociedade civil via os colegiados territoriais.

A região do país que mais se beneficiou foi a Sul, com 2.682 projetos aprovados. Em seguida, vem a região Nordeste que teve 1.528 projetos de PROINF aprovados e a região Norte sendo a terceira mais beneficiada, com 970 projetos,

posteriormente as regiões Sudeste e Centro-Oeste, com 692 e 604 projetos, respectivamente (gráfico 06).



Fonte: elaborado pelo autor, com dados da SDT/MDA, 2015.

A região Sul se diferencia pela reconhecida capacidade de organização, é sabido que em termos de desenvolvimento produtivo a agricultura familiar desta região se destaca com relação ao resto do país. Historicamente, as cooperativas e associações da agricultura familiar no estado são mais desenvolvidas, e isso pode ser um indicador positivo que facilita a participação dos agricultores e técnicos de ATER nas discussões dos colegiados territoriais.

Em contrapartida e com uma lógica contrária a que se percebe na região Sul, a agricultura familiar nordestina está no patamar oposto, ou seja, as dificuldades e desestruturação dos espaços de discussão dos agricultores ainda são entraves marcantes. Entretanto, as ações das políticas públicas, precisam priorizar o fortalecimento da agricultura da região, que sofre com os impactos climáticos e de mercado. Nesse caso o quantitativo de projetos na região está atrelado ao fato de se reduzir as desigualdades que se expressam no campo e nas cidades.

No mais, a região Norte enfrenta caracteristicamente as dificuldades logísticas, mas mesmo assim teve um número razoável, com a média de 88 projetos por ano, entre os 12 anos analisados. As regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram menos projetos. Vale destacar que a região sudeste apresenta um número menor de territórios, e durante esse período o Centro-Oeste viu o avanço

dos sistemas de monocultivo. Tais fatores podem ter induzido a construção desse cenário.

A tabela 04 apresenta o montante de recursos investidos por região e quantidade de projetos.

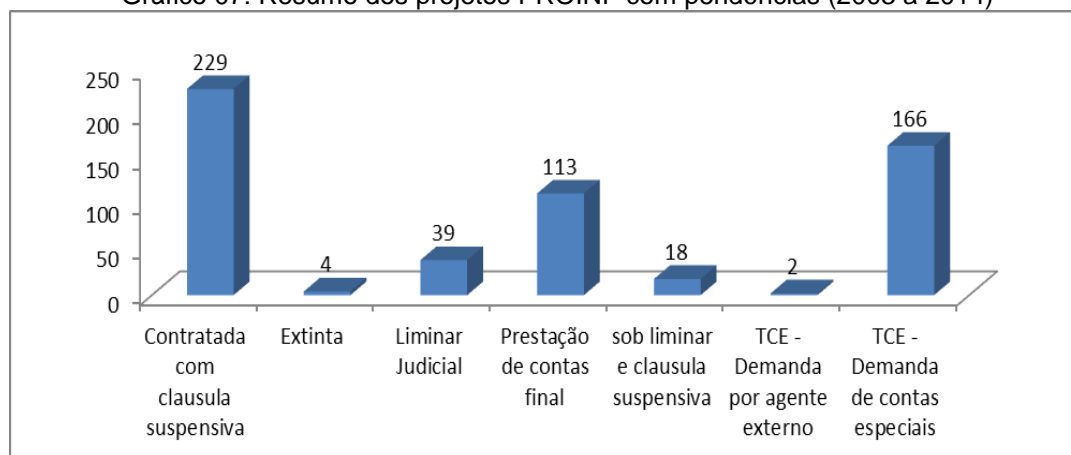
Região	Número de projetos	Valor (R\$)
Centro-oeste	604	R\$ 150.880.103,41
Nordeste	1.528	R\$ 370.138.671,88
Norte	970	R\$ 228.286.607,26
Sudeste	692	R\$ 101.584.883,45
Sul	2.682	R\$ 398.996.603,52
Totais	6.476	R\$ 1.249.886.869,52

Fonte: SDT/MDA, 2015.

Portanto são projetos importantes e fundamentais para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais brasileiros. Entretanto é preciso destacar as questões burocráticas e de capacidade dos órgãos executores desses projetos.

O gráfico 07 apresenta um resumo de pendências que um conjunto expressivo de projetos ainda enfrenta para sua conclusão. Entre os anos analisados, quatro projetos foram definitivamente extintos. Entre eles uma estrada vicinal de 11 km de extensão no território Sobral (Ceará), aprovado em 2012, com custo um pouco acima de meio milhão de reais. Os outros três projetos eram dois de Santa Catarina (2012 e 2013) e um do Rio Grande do Sul (2012).

Gráfico 07: Resumo dos projetos PROINF com pendências (2003 a 2014)

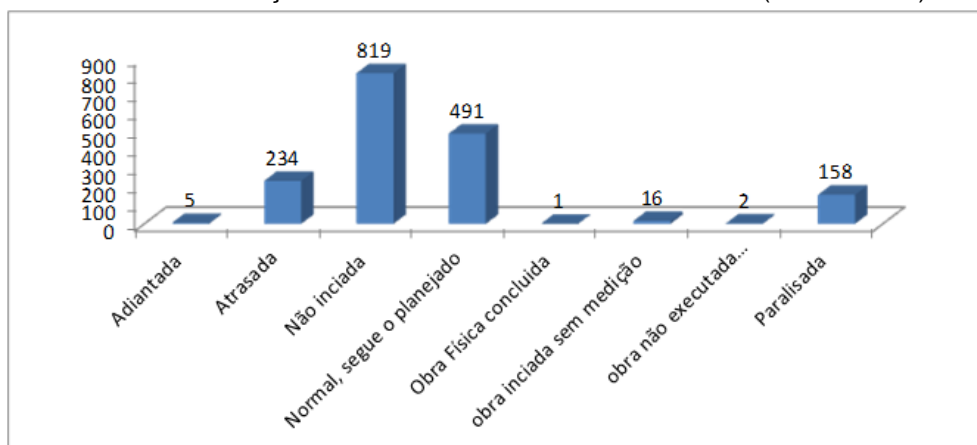


Fonte: SDT/MDA, 2015.

Os problemas variam desde a falta de documentação por parte dos proponentes, até as irregularidades em prestações de contas, problemas que acarretam a formulação de cláusulas suspensiva (229 casos), liminar judicial (39 casos), e a demandas dos tribunais de contas estaduais, nesse caso, a prestação de contas das obras ou serviços ainda apresentam pendências. O total de casos chegou a 571, entre os 12 anos analisados.

A situação da execução de 1.726 obras ou serviços que ainda não foram finalizadas nesses 12 anos, também é um aspecto importante a ser analisado. Nesse período, revelou-se, principalmente o atraso na execução dos projetos, sobretudo de obras e serviços que ainda nem começaram a ser executados.

Gráfico 08: Situação de obras de PROINF não finalizadas (2003 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor

O maior destaque do gráfico 08 é sobre a quantidade de 819 obras que já foram aprovadas, mas ainda não foram iniciadas. Os principais motivos são por falta de medição da obra (de responsabilidade da Caixa Econômica Federal) ou pelo conjunto de problemas que aparecem nos contratos de prestação de serviços por parte dos proponentes.

Um conjunto de 419 obras segue conforme o planejado, ou seja, são os projetos dos últimos anos, que estão seguindo os prazos definidos em contrato. Outros 234 obras estão atrasadas e 158 paralisadas. Depois vem os casos menos expressivos, em termos de quantidade, que são as 16 obras iniciadas sem a medição da caixa econômica, as 5 que estão adiantadas (superam o planejado), as 2 obras que tiveram seus contratos cancelados e, por fim, uma obra que já tem a estrutura física pronta.

O PROINF se mostra como uma importante estratégia para o desenvolvimento rural dos territórios do país, além de ser o programa que mais promove a participação dos atores nos colegiados territoriais. Sendo assim, é muito importante focar na melhoria e redução dos impactos burocráticos para a execução das obras e serviços aportados por esse importante instrumento da política territorial.

No próximo item do capítulo serão apresentados resultados das entrevistas junto a especialistas sobre a política territorial, a fim de identificar as principais percepções sobre o PRONAT ao longo desses 12 anos.

3.1.3. RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO SOBRE O PRONAT

- Sobre a concepção e início do PRONAT

A política territorial no Brasil é considerada um marco importante para a dinâmica de interações e ampliação do debate sobre as ações governamentais, junto à sociedade civil organizada ou, mais do que isso, configura uma possibilidade de maior apropriação pelo Estado sobre demandas territorialmente mobilizadas entre e pelas pessoas que compõem diversos territórios de identidade.

A noção mobilizada para o surgimento da política territorial, em 2003, residiu muito na ideia de reduzir o impacto da setorialidade, historicamente desenvolvida no Brasil, das políticas públicas, bem como para efetivar um espaço concreto de maior participação social, por meio do PRONAT.

A participação social foi a grande ruptura onde se teve uma modificação nas propostas desse tipo de programa. Antes as decisões, desse tipo de programa, se davam a partir de centros de governo e com uma forte definição de modelos pré-elaborados para funcionamento no nível local ou territórios, a partir das definições próprias dos programas, a partir dos manuais de funcionamento (ENTREVISTADO SDT-01).

Estava em discussão no contexto de criação da política territorial a necessidade de potencializar uma perspectiva de territorialização dos estados brasileiros, à medida que isso se torna um facilitador para a coordenação de ações, tanto para os governos estaduais quanto para o governo federal.

Conforme defendido por Abramovay (2005), os territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social. Ou seja, o território se constitui a partir de laços e integração de interesses

dos atores sociais. O que faz os territórios se tornarem um ambiente ainda mais propício para a implementação e coordenação de políticas públicas.

O que é confirmado por Sack (1986), quando defende que a noção de territorialidade pode ser uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas, através do controle compartilhado das áreas. É feito o uso da ideia de que os territórios tem um grande poder de mobilizar o poder social já que os territórios são construídos a partir das relações históricos-sociais (Solinís, 2009) o que estabelece laços e identidades.

A expressiva importância do rural brasileiro e ao mesmo tempo a reconhecida heterogeneidade deste, sobretudo da agricultura familiar, fez com que o Ministério do Desenvolvimento Agrário buscasse mecanismos mais adequados para o desafio de trabalhar em prol do desenvolvimento rural. E a partir concepção de que poderiam mobilizar ações de forma territorializada começaram a desenvolver uma política com esse foco.

Como referência marcante para o surgimento da política territorial brasileira, é possível considerar o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC).

Uma referência importante para a política territorial foi a experiência do projeto Dom Helder. O projeto se estruturou, a partir das demandas da sociedade civil, com a ideia de que ele devia abordar uma perspectiva territorial e essa foi a primeira experiência governamental de executar um projeto na abordagem territorial (ENTREVISTADO SDT-01).

O PDHC é uma ação operacional descentralizada do MDA no Nordeste, iniciado em 2001, a partir de um acordo de Empréstimo Internacional firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), e de uma doação do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). O PDCH executa ações, atualmente, em 6 estados do nordeste brasileiro que abrange 77 Municípios do Semiárido.

Na sua essência, o PDHC é um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste, embasado no conceito de convivência com o semiárido, articulando às dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social (BRASIL, 2015).

Conforme evidenciado, a política territorial trouxe muito desse conceito, e operacionalizou alguns mecanismos altamente participativos entre os representantes da sociedade civil para conceber o conceito norteador do Programa Nacional de

Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), mobilizado e constituído pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Além do PDHC, ainda é considerado importante para a concepção do PRONAT o Projeto Umbuzeiro, que na verdade também já tinha influenciado muito para a concepção do PDHC, o mesmo tinha uma lógica de promover o desenvolvimento local sustentável mediante ações conformadas de acordo com as características comuns de diferentes municípios, com a formação de um território de referência político-administrativa (DUNCAN, 2013).

No nordeste havia muito essa característica de que as coisas eram muito articuladas no nível local, havia um espaço gigante entre a união e o município. No umbuzeiro veio a ideia de se trabalhar três ou cinco municípios com algumas necessidades em comum (ENTREVISTADO SDT-01).

O Projeto Umbuzeiro foi uma ação levada a efeito em 159 municípios do Nordeste a partir da década de 90 até início dos anos 2000, no contexto das demandas estruturadas em torno da ideia de desenvolvimento sustentável (GUIMARÃES, 2013).

Essas referências passaram a ser discutidas no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (STD) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Uma importante ação no início da estruturação da secretaria foi a aproximação a uma experiência internacional, a abordagem Leader.

A sigla Leader⁵ significa, numa tradução para o português, ligar ações para o desenvolvimento rural. Trata-se mais de um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais, do que de um conjunto fixo de medidas a implementar. A experiência demonstrou que a abordagem Leader pode mudar realmente o cotidiano das populações nas zonas rurais. Pode desempenhar um importante papel ao incentivar respostas inovadoras para velhos e novos problemas rurais, funcionando como uma espécie de laboratório para o desenvolvimento de capacidades locais e para a experimentação de novas formas de satisfazer as necessidades das comunidades rurais. Deste modo, gerou bons resultados em muitas zonas rurais da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

⁵ Em francês: "*Liaison entre actions de développement rural*"

A equipe de executivos da SDT foi para a Europa para conhecer e apropriar-se de informações que puderam orientar muitas estratégias para a realidade brasileira e assim o direcionamento do PRONAT foi diretamente influenciado por essa experiência.

Tabela 05: Principais características do LEADER, PDHC e PRONAT

Programa/Projeto	Ano	Características
LEADER	1991	- Trabalhado junto às comunidades rurais, sobretudo da França. - Objetivo: articular ações para o desenvolvimento rural, mas sem um conjunto fixo de ações. - Base para operacionalização: Participação Social
PDHC	2001	- Trabalho junto aos agricultores familiares da região semiárida brasileira - abrange 77 municípios da região nordeste brasileira - Objetivo: articular processos participativos de planejamento, gestão e controle social em comunidades rurais do semiárido brasileiro; - Base para operacionalização: participação social
PRONAT	2003	- Trabalho junto a 239 colegiados territoriais, abrangendo 64% dos municípios brasileiros. Objetivo: Contribuir para a institucionalização de territórios por meio de colegiados, onde é promovida a gestão social, acesso a políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e a consolidação de serviços de apoio e infraestruturas aos agricultores familiares; Base para operacionalização: participação social.

Fonte: elaborado pelo autor

Esses três programas (tabela 05) com objetivos muito próximos, com foco em diferentes comunidades rurais contribui muito para ampliação dos espaços de discussões. No caso do Leader, a definição de propostas sobre como o desenvolvimento rural pode ser promovido sempre dependeu muito das considerações das comunidades rurais, sendo interessante notar que não há uma definição de um pacote de políticas ou de estratégias que podem viabilizar esse desenvolvimento.

No caso brasileiro, mas especificamente o PRONAT, a ideia que despontou, foi a de se facilitar o desenvolvimento rural por meio de um conjunto específico de políticas públicas, e, sobretudo, com foco no PRONIF, desse modo, existe essa característica que diferencia de forma mais marcante as propostas.

Entretanto, a experiência que, os executivos da política territorial, puderam trazer do Leader e até das práticas já conhecidas do PDHC para o Brasil, foi sobre a importância da participação social, como um espécie de motor para efetivar e tornar possível a operacionalização de um conjunto de propostas e objetivos do PRONAT.

Os movimentos sociais do campo, no Brasil, se sentiram valorizados com mais essa estratégia com foco no desenvolvimento rural, a partir da ampliação dos espaços de ampliação da participação social, que foi o PRONAT, a importância da política territorial foi reconhecida e contou com o apoio da sociedade civil.

A criação da política territorial foi muito importante para as comunidades, para que elas pudessem se mobilizar para efetivamente mobilizarem suas identidades e se articularem em termos de território, saiu da visão apenas geográfica de divisão de interesses políticos, então você quebra isso e constrói outros laços e propicia outros debates para além da questão político-partidária (ENTREVISTADO CONTAG).

Conforme enfatiza Ortega (2008), o enfoque territorial foi inovador ao propor a superação dos limites municipais, e a tentativa de ampliar a visão do rural para além da visão setorial da agricultura, a superação da dicotomia rural-urbana, a superação dos conflitos entre classes sociais por meio de pacto territorial e promoção de desenvolvimento endógeno. Para isso, a presença do Estado na infraestrutura básica, a capacitação dos atores sociais, e a assistência técnica oficial são apontadas como necessários para os espaços rurais menos desenvolvidos no país.

Portanto, a partir dos resultados obtidos nas entrevistas, será possível identificar que, as demandas e as experiências dos movimentos sociais, foram essenciais para a concepção da política territorial, sobretudo na definição da forma de operacionalização da mesma, foi necessária essa interação para que de fato a política encontrasse um ambiente propício para sua implementação.

- Sobre a implementação e evolução do PRONAT

A partir de 2004 a SDT passou a gerir as modalidades de Infraestrutura e Serviços (PROINF) e a capacitação de agricultores familiares, sob a ideia de uma abordagem territorial. No início o trabalho começou com a definição dos territórios rurais.

A criação desses territórios dependia, inicialmente, da constituição das CIAT's (Comissão de Implantação das Ações Territoriais), uma comissão responsável por animar os membros do governo local dos municípios e a sociedade civil organizada e ainda orientar a elaboração, com o apoio de um conjunto de consultores externos, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

As demandas territoriais são traduzidas em propostas técnicas pelos colegiados territoriais e apresentadas à SDT que através do PROINF disponibiliza recursos de investimento para aquisição de obras, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, bem como, recursos de custeio que permitam fortalecer os processos de organização e de capacitação dos grupos de beneficiários, organizações e demais agentes de desenvolvimento territorial. O ideal e indicado é que essas propostas que surgem dos Colegiados Territoriais estejam em total sintonia com o que foi definido no PTDRS.

A partir desses planos pretendia-se contribuir para uma maior integração de diferentes setores para mobilizar o desenvolvimento rural nos territórios. A proposta da política territorial era que à medida que sua implementação avançasse a setorialidade das políticas públicas pudessem ser amenizadas e até mesmo ser rompidas.

- O desafio da intersetorialidade para o PRONAT

O principal desafio, muitas vezes, direcionado como papel do PRONAT em superá-lo trata-se de romper com as setorialidades características das políticas brasileiras e o PRONAT, muitas vezes, tem dificuldades com essa questão devido ao seu foco na agricultura familiar.

A importância da intersetorialidade já era reconhecida, mas a política territorial não foi implementada nessa perspectiva, pelo contrário nasceu e foi executada de forma setorial com a pretensão de ser intersetorial, seria uma contradição, mas pode ser compreensível, pois o movimento precisa começar de um, e nesse caso setorialmente (ENTREVISTADO SDT-01).

Conforme apontado por Ávila (2011), a política não é traçada a partir de uma perspectiva definida de desenvolvimento rural e sim com base na representação de um segmento importante do rural brasileiro, mas que certamente não é o único: os agricultores familiares. Trata-se de uma política setorial. Ela se volta muito mais à intenção de fortalecer a agricultura familiar do que ao desenvolvimento do meio rural.

Desconsiderar a diversidade de atores os diferentes caminhos que os atores, a partir de seus interesses, conformam nos territórios rurais, gera uma grande dificuldade de mobilizar a intersetorialidade. Até porque, como aponta Abramovay (2005), a noção de território pressupõe o abandono da noção estritamente setorial, que considera a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores.

E a própria SDT vem com esse entendimento, de que os territórios são formados por uma população com grupos sociais relativamente distintos, isso fica evidente em seus documentos de referências. Entretanto, é necessário constituir mecanismos práticos que viabilizem essa estruturação.

A tentativa que mais se destacou, nesse sentido, de se romper com setorialidade, foi o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Talvez, conforme já apontado anteriormente, tenha sido a iniciativa mais bem estruturada em termos de busca por uma sinergia e uma coordenação mais ampla de uma diversidade de políticas públicas. O fato é que a setorialidade ainda não conseguiu ser superada.

A estratégia para vencer a setorialidade veio mais pelos territórios da cidadania, mesmo que de forma embrionária. E ele ainda não conseguiu conformar duas pontas estratégicas das políticas públicas. Ou seja, a oferta e a demanda, o programa territórios da cidadania já conseguiu organizar a oferta, mas a demanda ainda não. Nós precisamos que esses fluxos se encontrem (planejamento ascendente [a partir das demandas dos territórios] e descendente [do governo federal para baixo]). Infelizmente o discurso do planejamento ascendente foi utilizado por muito tempo e demasiadamente (ENTREVISTADO SDT-01).

Conforme já apontado pelos resultados da literatura sobre o PTC, o mesmo contou com muitos esforços para sua efetivação, e houve muita aceitação por parte de lideranças dos movimentos sociais da agricultura familiar, mas faltou coordenação desde o nível federal até as bases formadas pelos colegiados territoriais.

No programa territórios da cidadania, apesar de alguns ministérios terem aderido, mas só tinha o nome lá, não tinha uma contribuição efetiva, e a sociedade civil percebeu isso e gerou mais desestímulo com o processo e com política territorial como um todo. Mas muitos territórios ficaram com um legado muito importante, por exemplo, a educação do campo, que alguns territórios priorizaram, no modelo de alternância que avançou bastante para uma formação voltada para a questão da agricultura familiar e isso faz com que vários jovens não percam seu vínculo com o campo. Pra mim que fui órfão dessa oportunidade, atualmente isso é muito importante. Então, o programa territórios da cidadania, ajudou a avançar nesse sentido (ENTREVISTADO CONTAG).

O desfecho diante desse cenário foi a ruptura na continuidade do PTC, mesmo que nada apontasse oficialmente que o programa acabou as últimas ações coordenadas foram feitas em 2013. A grande dificuldade para manter o fluxo de ações no âmbito do PTC foi devido a certa incapacidade de coordenação das ações, que se tornaram muitas.

Acabou mais por uma dúvida da aferição e efetivação prática dos resultados, por falta de condições de acompanhamento dos resultados. Deveria ser mais focado e centrado em alguns investimentos e acabou se expandindo para 180 ações de 22 ministérios, então isso dificultou o monitoramento e definição melhor dos resultados esperados. Acabou vulgarizando o programa territórios da cidadania. O que não viabilizou, por exemplo, fazer comparações com territórios que não fossem da cidadania. Não houve comprovações nem de que não deu certo ou de que deu certo. Nenhum território pediu para deixar de ser da cidadania e na verdade tem uma fila de territórios que querem ser da cidadania (ENTREVISTADO SDT-01).

Já em 2015, com a retomada da gestão inicial da SDT, a secretaria está propondo a retomada do programa territórios da cidadania, mas agora com uma estratégia mais comedida e que irá preconizar o estabelecimento de diretrizes de monitoramento mais efetivo do programa.

Atualmente [2015] estamos passando por uma reestruturação do programa territórios da cidadania, esse ano não teve matriz, mas acredito que a partir do ano que vem retomaremos isso, em 2013 foi a última matriz. Mas queremos retomar, inclusive, já foram apresentadas propostas ao ministro [do MDA] (ENTREVISTADO SDT-02).

Essa retomada irá considerar, prioritariamente, a articulação de cinco ministérios (Ministérios: do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, da Educação, da Saúde e o da Cultura).

A retomada do programa territórios da cidadania vai ser bem mais tímida, justamente para evitar a ocorrência das dificuldades que apareceram entre 2008 e 2013, a proposta agora é colocar somente cinco ministérios e com a priorização de poucos territórios e não os 120 já reconhecidos como da cidadania (ENTREVISTADO CONDRAF).

Enfim, resta saber qual vai ser a reação dos territórios da cidadania que não forem contemplados nessa possível retomada, talvez seja necessário um trabalho intenso de sensibilização e até de apresentação de justificativas para essa redução. É importante salientar que o processo deverá contar ainda com muitas disputas e discordâncias ao longo dos debates de 2016 e dos próximos anos.

- Uma nova estratégia em curso

A principal justificativa para o surgimento de uma nova estratégia para a implementação da política territorial no Brasil, reside no seguinte ponto identificado como o principal gargalo para o desenvolvimento dessa política.

Trata-se da descontinuidade de serviços de assessoria aos colegiados territoriais. Mesmo que para alguns (poucos) territórios isso não seja a principal dificuldade.

Na história da política territorial sempre passamos por grandes dificuldades. Uma delas foram as descontinuidades do apoio aos colegiados territoriais, dependendo da realidade de alguns colegiados em termos de recursos e capital social, alguns territórios se desmobilizaram totalmente, no momento em que a SDT sai de cena, ou seja, quando não tem o apoio da SDT para assessoria, geralmente a mobilização do território para também. Antes tínhamos muitos contratados com ONG's, associações e cooperativas dos territórios, e o momento de prestação de contas era muito moroso, por exemplo, um contrato com repasse dividido em três parcelas, para liberar cada parcela a anterior tem que está toda em conformidade, mas nos levamos certo tempo para conseguir fazer a avaliação da prestação de contas, isso dificulta para a continuidade do trabalho, o processo fica parado no meio e as entidades param o trabalho nesse prazo. E ficava sem as atividades do articulador territorial. Gerando a desmobilização, a maioria aconteceu isso, e dependendo da região, nas mais carentes isso era mais gritante ainda (ENTREVISTADO SDT-02).

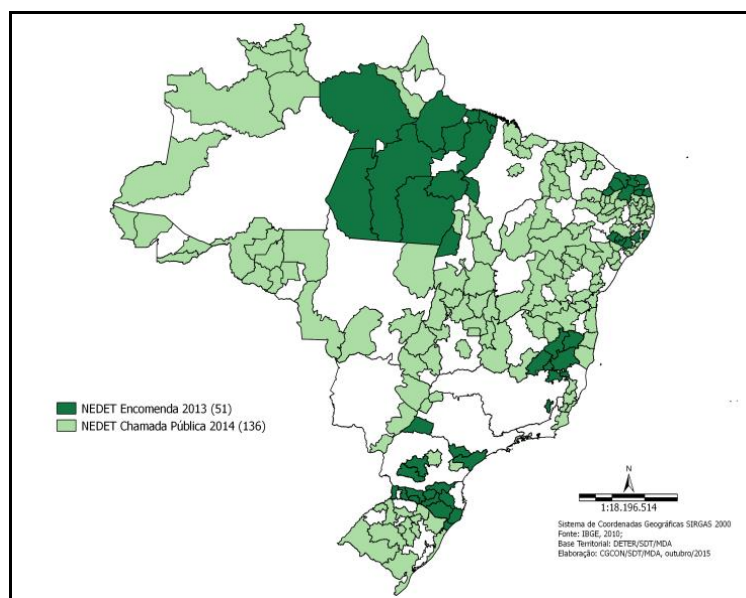
A partir desse pressuposto que surgiu no âmbito da SDT a proposta de buscar novas parcerias para mobilizar e animar os atores institucionais dos territórios rurais brasileiros.

Em 2010, a SDT iniciou a estratégia de parcerias com as Universidades Públicas Federais e Estaduais, dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, para abrigarem os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, os chamados Nedet's.

Os Nedet's são unidades administrativas com função de apoiar ações de extensão e de assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e demais atores dos territórios rurais. A proposta é gerar o fortalecimento e consolidação da abordagem territorial da SDT. O projeto surgiu por intermédio da parceria estabelecida entre a SDT/MDA, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (BRASIL, 2015).

O processo de constituição desses núcleos foi dividido em duas etapas, sendo que na primeira, ocorrida em 2013, foram aprovados 11 projetos de 9 universidades, para alcançar 51 territórios em 8 estados com 135 pessoas envolvidas. A segunda etapa aconteceu em 2014 para atender 138 territórios, com 90 projetos aprovados de 48 universidades em 24 estados e com 511 pessoas envolvidas. Ao todo há 101 projetos em andamento, em 189 territórios rurais (figura 08), 54 universidades ou institutos federais em 27 unidades da federação com o envolvimento direto de 648 pessoas nas atividades no âmbito dos territórios rurais (BRASIL, 2015).

Figura 08: Distribuição dos territórios assessorados por Nedet's no Brasil



Fonte: BRASIL, 2015.

Os primeiros territórios a serem atendidos pelos Nedet's, em 2013, se dividiram em quatro regiões do país, Sul (13), Sudeste (11), Nordeste (15), Norte (12). O projeto que se deu por uma encomenda serviu para entender melhor a estratégia e de que forma ela poderia se expandir para mais territórios, até que em 2014 foi lançada uma chamada pública para selecionar as instituições que se interessaram pelo projeto, até que em 2015 efetivamente começaram os trabalhos de todos os núcleos.

Com o apoio dos Nedet's de 2013, especialmente por meio dos Assessores de Inclusão Produtiva, esses que deveriam acompanhar e promover a questão da ATER, mercados institucionais, PROINF, políticas do INCRA (terra forte, renegociação de dívidas). Nós da SDT, pedíamos a eles para fazer um levantamento dessas políticas no território (Nedet's de 2013), após o levantamento eles faziam um diagnóstico, por meio de mesas de diálogo, para fazer o acompanhamento e tentar solucionar os entraves que mais se destacavam nos territórios (ENTREVISTADO SDT-02).

Tem sido uma aposta interessante da SDT, entretanto é necessário alinhar as expectativas com essas instituições de ensino para verificar se realmente será possível fazer um trabalho que priorize a autonomia dos colegiados territoriais para o futuro, avaliações mais detalhadas da estratégia poderão ser realizadas a partir de 2017 quando encerrará a vigência da chamada pública atual dos Nedet's.

- Avaliação: desafios para os próximos períodos

Os desafios impostos para a realidade da política territorial no Brasil são os mais variados o possível, é consenso por grande parte dos entrevistados, o fato de que a política territorial tem muito a se desenvolver. Foram identificadas muitas necessidades de mudanças e desafios, em meio a poucas evidências práticas de avanços.

Um avanço importante e estratégico com relação à política territorial reside no fato da ampliação de espaços e mobilização para a participação social, foram animados os diversos tecidos sociais nos territórios atendidos e isso foi um fator crucial para o bom desempenho de alguns territórios do país.

Acredito que a questão da gestão social avançou, é o principal avanço, claro que com desconformidades quando se fala do país como um todo, mas quando você traz pra dentro do colegiado territorial e esse colegiado se apropria das políticas públicas que estão em execução no seu território e fazem o controle social dessas políticas públicas, esse é o grande avanço. E é nítido que isso se deu por meio dos colegiados territoriais, lógico que teve um processo de aprendizagem, houve um avanço muito grande com o programa territórios da cidadania, ou seja, com os territórios rurais que passaram a ser também da cidadania, então a gente percebeu nesses territórios uma apropriação maior, pois naquele momento eles estavam sendo incentivados para isso (ENTREVISTADO SDT-02).

Ou seja, a partir da participação social, com a ressalva de que nem todos os territórios tiveram a mesma apropriação, foi possível mobilizar a gestão social, a partir de diálogos entre espaços decisórios do governo e os colegiados territoriais, que é o que Tenório (2008) diz que evidencia a gestão social, por meio desse compartilhamento de responsabilidades na gestão e implementação de políticas públicas.

O grande facilitador desse processo de participação e gestão social, sem dúvidas, foi o PROINF, pois ele tem a possibilidade de democratizar a definição de infraestruturas e serviços de acordo com a realidade e necessidades dos territórios, ou seja, é uma prática que aproxima o público-alvo, no sentido de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento para definir projetos de interesse coletivo. E é isso que, Rocha e Filippi (2008), consideram como algo fundamental para o desenvolvimento dos territórios rurais.

Entretanto, é preciso chamar atenção para a realidade do território das Águas Emendadas, nesse caso, que será mais bem explorado no próximo capítulo do estudo, esses avanços não foram percebidos. Os processos de participação sofrem grandes dificuldades, com, por exemplo, a alta rotatividade dos atores do colegiado

territorial, bem como com a forte influência de conflitos político-partidários, o que desmobiliza, em larga medida, a participação social e por consequência a gestão social.

Na perspectiva contrária a avanços, aparecem os principais entraves e dificuldades para a consolidação da política territorial. A começar pelos os PTDRS's, mas é sempre importante chamar atenção para que essas percepções não sejam generalizadas, já que alguns territórios apresentaram planos que atendem as expectativas.

No caso dos planos territoriais [os PTDRS's] você tem planos que tem 100 páginas (99% são de diagnóstico e 1% com propostas concretas), ou seja, tem muito pouco de visão de futuro para os territórios e isso é o caso da maioria. Mas também tem planos que são muito bem elaborados com diagnóstico muito bem feito e os apontamentos para o futuro também são muito bons. Tem a foto de hoje e define qual nova foto para daqui a cinco anos (ENTREVISTADO CONDRAF).

Entre os motivos para isso, identificados a partir das entrevistas e observações de campo, são apontadas questões como a rotatividade dos membros dos colegiados, entidades contratadas que não têm tanta aderência com a realidade de determinado território e a dificuldade de apropriação por grande parte dos membros do colegiado que, por vezes, não ficam a par das discussões que ocorrem exclusivamente nos núcleos técnicos e/ou diretivos dos colegiados.

O PTDRS do território das Águas Emendadas foi sistematizado em 2006, a partir de uma consultoria da Fundação Cândido Rondon. O plano conta com 122 páginas. Foram definidas ações de curto, médio e longo prazo. No documento foram registrados 55 nomes, de pessoas, que participaram das etapas de elaboração, desde representantes de agricultores, passando pelos conselhos de desenvolvimento rural e representantes da governo pelas prefeituras e a Emater.

As ações do plano tiveram o foco na comercialização dos produtos da agricultura familiar, capacitação dos agricultores, a assistência técnica e a extensão rural, bem como a melhoria da infraestrutura do território, principalmente com relação às estradas e, ainda, as questões sobre o crédito rural, a saúde, educação e a segurança pública. Esses últimos temas (saúde, educação e segurança), emergiram prioritariamente no Distrito Federal. A metodologia contou com rodadas de conversas em cada um dos municípios e posteriormente foi elaborada uma tabela síntese com as ações prioritárias.

Ou seja, apesar de serem territoriais, as discussões sobre o plano foram segregadas por municípios. Metodologicamente essas propostas deveriam ser discutidas em plenárias do colegiado, mas não foi o que aconteceu. Os consultores visitaram os municípios, organizaram uma série de informações e depois disso submeteu as sínteses dos resultados para serem discutidas em plenária. As tabelas com mais demandas de ações foram as do DF e a de Unaí-MG.

Os técnicos de ATER foram importantes nesse processo de construção do PTDRS do território das Águas Emendadas, entre os participantes tem o destaque da EMATER-DF e da EMATER-MG (escritório de Unaí). São atores institucionais importantes e que se mantêm no colegiado territorial desde o início do processo, com os mesmos representantes.

Mas existe uma certa limitação quanto a essa continuidade de alguns atores específicos. Na verdade, conforme apontado por Santos (2005) existe uma opressão e a redução da autonomia das pessoas para se expressarem que nesse caso, em específico, são os agricultores familiares, que podem se tornar dependentes da atuação desse técnicos, como se eles fossem uma espécie de porta-voz dos agricultores. Os técnicos de ATER, em larga medida mantem um fluxo de atividades nos territórios, mas ao mesmo tempo podem omitir informações relevantes que poderiam animar os demais membros dos colegiados a contribuírem mais, mesmo que de forma não qualificada, como os técnicos conseguem fazer.

Os técnicos constituem freios ao processo de participação pela reivindicação de exclusividade de competências, pelo acesso diferenciado às informações, pela criação de espaços paralelos de negociação e conseqüente enfraquecimento dos espaços oficiais de participação (ÁVILA, *et al.* 2011).

Para superar essa dificuldade podemos retomar o indicado por Neder (2010) o grande desafio das organizações que prestam serviços de assessoria aos colegiados territoriais é a necessidade de tornar a participação social uma tarefa mais acessível com abordagens projetivas orientadas para os sujeitos sociais, a fim de orientar e facilitar críticas dos sujeitos e atores do campo e tornando-os mais dispostos a buscarem novas formas de produção e reprodução de seus interesses e conhecimentos. Notadamente, atualmente esse desafio é para os Nedet's constituídos pelas instituições de ensino superior.

No tocante ao PROINF, foram percebidas dificuldades que impactaram diretamente no fluxo dos investimentos, entre as principais queixas está o fato da morosidade nos processos de implementação dos projetos aprovados pelos colegiados territoriais e até a não efetivação dos mesmos.

De 2009 pra cá o que piorou foram os projetos frustrados, de não sair do papel, por conta da burocracia, e muitas coisas que poderiam estar servindo ao território como um todo, só serve para um município específico. As prefeituras de apropriam desses bens, como carro, conheço experiências desse nível. As prefeituras, por exemplo, que não querem dar contrapartidas para viabilizar o funcionamento das estruturas, como no caso das estruturas de agroindústrias que ficam anos e anos sem funcionar porque a energia (transformador de outra capacidade e o programa luz para todos não podia levar isso) não chegou até o local da agroindústria (ENTREVISTADO CONTAG).

Para Ávila (2011) um aspecto importante são as limitações jurídicas dos colegiados territoriais que impedem o colegiado de firmarem parcerias com outras esferas públicas. Os colegiados definem os projetos a serem implementados no território, mas a contratação é formalizada por prefeituras, que muitas vezes não são totalmente comprometidas com a integração territorial e acabam se apropriando dos bens para fins diversos e apenas para o seu próprio município.

Por fim, com relação ao PROINF, é comum existir o uso da expressão elefante branco, que indica a não utilização de estruturas físicas, no caso da política territorial é que ocorre com agroindústrias, casas de farinha e etc.

Os elefantes brancos, por exemplo, de uma casa de mel, toda construída, com os equipamentos, mas não funcionava nada, pois a fase da energia era inferior. Sem integração de quem pode resolver todas essas questões operacionais. O PROINF é necessário, mas ele tem muito peso nos territórios, ele não pode ser sozinho. Não podemos cair na noção de que PROINF será o motivo de mobilização uma vez por ano (ENTREVISTADO CONDRAF).

Mais uma vez, fica evidenciado a necessidade maior sensibilização e integração de diferentes atores para a execução dos projetos aprovados no âmbito do PROINF, que deve contar com os governos dos diferentes entes federados, bem como com o apoio e controle social por parte da sociedade civil.

Os resultados até aqui considerados, já apontaram para uma diversidade de necessidades de melhorias. De forma direta e pontual serão mencionados, a partir dos resultados das entrevistas semiestruturadas, mais alguns fatores que foram considerados importantes para melhoria da política territorial, entre esses fatores estão questões, como:

- Articulação de políticas públicas: é preciso mais alianças e maior capacidade do MDA para convencer sobre a importância da abordagem territorial, tanto os órgãos federais, como os demais entes federados.
- É preciso melhorar a base da gestão social nos territórios, em termos de participação social, não apenas da agricultura familiar, mas também médios e grandes produtores, bem como as médias e grandes agroindústrias.
- É necessário o aumento do capital social, com ampliação das competências locais.
- Repensar e melhorar o planejamento estratégico para os territórios, no caso do PTDRS.
- Conseguir explorar melhor os ativos, potencialidades e recursos que o território tem para além da agricultura.
- Criar estratégias para superar a falta de conhecimento mais profundo sobre a abordagem territorial, em todos os níveis, desde o governo central até a população.
- Ampliar a abordagem territorial para a implementação de diferentes políticas e não somente o PROINF.
- Melhorar a concepção sobre como pensar e entender as dinâmicas no campo e nas cidades
- Facilitar a vida dos jovens no campo (os jovens precisam se sentir a vontade no campo, com escola, luz, internet e estradas de qualidade)
- A melhoria dos sistemas de inspeção dos produtos da agricultura familiar;
- Compreender e determinar os limites para os fluxos de pessoas (de ida e vinda) hora como membro do governo e hora como membro da sociedade civil.

3.4. A FALTA DE SINERGIAS ENTRE O PAA E A POLÍTICA TERRITORIAL

Esta seção apresenta a discussão dos resultados das entrevistas sobre a temática de integração e sinergia do PAA e da política territorial. Foram realizadas entrevistas com seis representantes, sendo dois da SDT/MDA, suas falas serão identificadas por entrevistado SDT-01 e entrevistado SDT-02, posteriormente, foi realizada uma entrevista na SAF/MDA, entrevistado que será identificado como

entrevistado MDA, consta, ainda, o representante do MDS, que será identificado como entrevistado MDS e, por fim, os entrevistados do CONDRAF e da CONTAG, que serão identificados como entrevistado CONDRAF e entrevistado CONTAG, respectivamente.

A efetiva articulação e sinergias na implementação de políticas públicas pode se beneficiar da abordagem territorial. Essa é uma afirmação determinante para definir o debate desta seção do estudo. É preciso entender agora: essa abordagem vem sendo articulada de forma apropriada? Existem consensos, dessa importância, entre os representantes dos órgãos entrevistados? Essas, entre outras questões, poderão promover um bom debate a partir dos resultados obtidos.

O território é um espaço intermediário entre o Estado e o município, sendo mais adequada para a articulação e integração de políticas públicas, tanto para a oferta de ações multissetoriais vindas de diferentes ministérios e órgãos do Governo Federal, como também para articular projetos estratégicos que possam organizar a economia desses territórios em torno de cadeias produtivas, principalmente (ENTREVISTADO STD-01).

Confirmando essa noção, no âmbito da SDT, existe uma efetiva apropriação do conceito de Território, conforme apontado por (Abramovay, 2005; Sayago, 2007). Sobre a abordagem territorial, é nitidamente reconhecido o seu papel como indutora para facilitação da implementação das políticas públicas. Primeiro, pelo chamado, de acordo com os entrevistados, ganho de escala (conjunto de municípios) e, segundo, pela identificação de potencialidades em termos de cadeias produtivas.

Ou seja, no âmbito da SDT e no direcionamento de suas ações, isso foi facilmente identificado, mas a efetividade das ações nesse sentido não é percebida pelos outros atores entrevistados.

A política territorial tem muita capacidade de gerar sinergia de diferentes políticas públicas, mas eu não vejo evidências de que isso ocorre de forma direta. Talvez falte um direcionamento para que os colegiados territoriais discutam mais o desenvolvimento rural como um todo. Por exemplo, as conferências de ATER dependem das estruturas dos territórios. E todas as políticas são bem dialogadas e trabalhadas nos territórios, mas por essa ação pontual e que não é contínua (ENTREVISTADO CONDRAF).

De forma pontual, algumas ações são desenvolvidas no âmbito dos territórios. A Conferência de ATER, iniciada em 2015 e que se finalizará em 2016, é um exemplo disso. Em 2015, mais de 11 mil pessoas já participaram das conferências territoriais em 129 territórios, mesmo em um contexto de reestruturação da SDT, é um número importante diante de todas as crises de recursos, política, etc. (CONDRAF, 2015).

A conferência de ATER foi prevista em três etapas: i) territorial; ii) estadual; e iii) nacional. Na etapa territorial, é de responsabilidade dos colegiados mobilizarem a conferência, seguindo um documento de referência elaborado pelo CONDRAF, no documento, está prevista a discussão do fortalecimento da agricultura familiar com foco nos mercados governamentais, mesmo que de forma genérica.

No âmbito da CONTAG, também é compreendido que a política territorial pode facilitar um ambiente de maior sinergia e articulação de políticas públicas.

A política territorial é uma estratégia muito forte para construir identidades coletivas para o desenvolvimento, principalmente por meio da articulação de várias políticas, mesmo diante das adversidades dos territórios que muitas vezes deixam seus conflitos negativos impedirem um bom nível de resultados das políticas públicas (ENTREVISTADO CONTAG).

Apesar disso, do entendimento da importância da política territorial para a realidade com relação ao PAA, isso não se confirma. Sendo assim, a segunda afirmação que emergiu dos resultados da pesquisa é: a lógica da maioria das políticas e dos programas do Governo Federal não pensa na abordagem territorial como uma estratégia possível para a sua implementação.

[...] especificamente o PAA, na minha avaliação ele sempre andou no paralelo da política territorial, até porque eu acho que teve muito uma relação de definição principalmente da execução via CONAB de uma definição por demandas direta com os movimentos, dos projetos sempre serem apresentados dentro de uma pauta muito forte das organizações estaduais e nacionais, então, eu acho que não se criou um mecanismo de subordinação dele no território, talvez o PAA estadual, via governos estaduais e o PAA via município tenha um recorde muito mais de execução territorial de reconhecer ou de adaptá-los as estratégias do território, do que a modalidade doação simultânea executada pela CONAB, a forma de operação pelo programa não teve, não é que não teve nada, mas acho que tiveram iniciativas frágeis nesse sentido (ENTREVISTADO MDA).

Portanto, há a confirmação de que as estratégias pensadas para a implementação do PAA seguiram de forma muito independente, de um lado, a CONAB considerando as demandas estruturadas por organizações da agricultura familiar e as de entidades socioassistenciais, e, por outro lado, o Governo Federal priorizando os pares do governo (governos de estados e prefeituras municipais) para serem as unidades executoras do programa.

“A verdade é que pouquíssimas políticas dependem da política territorial, só PROINF, talvez” (ENTREVISTADO MDA). O que se confirma a partir de depoimentos no âmbito da SDT.

Todas as políticas públicas, com exceção do PROINF, elas não são discutidas nos colegiados territoriais, elas simplesmente são uma oferta do

Governo Federal e se dá muito em nível estadual e municipal, nunca pensando elas territorialmente (ENTREVISTADO SDT-02).

Efetivamente, essa é uma crítica contundente que passou a ser utilizada para o contexto da política territorial, o PROINF tem muito peso no âmbito dos colegiados e ele se torna o grande mobilizador das discussões nos territórios, mas só nos momentos de discutir esses recursos para o investimento em infraestruturas, geralmente, uma vez ao ano.

Na opinião do representante do MDS, o grande problema, por não se ter sinergia e integração entre o PAA e a política territorial, vem desde a concepção de ambas as políticas.

Não houve nenhuma integração no momento da concepção dessas duas políticas, faltou um diálogo para traçar estratégias comuns, o PRONAT ficou mais focado em discutir as infraestruturas para as comunidades. Eles ficaram isolados setorialmente (ENTREVISTADO MDS).

O que pode ser caracterizado é que *“o PAA não depende da política territorial para o seu funcionamento. Mas ao contrário sim. A política territorial depende do PAA”* (ENTREVISTADO MDS).

Essa afirmação caracteriza, segundo o entrevistado, que o PAA tem a possibilidade de direcionar uma ação de mercado concreta para os territórios, no âmbito mais prático, acredita-se que o PAA tem mais capacidade de gerar impactos positivos, no sentido de melhorar a renda dos agricultores e, ao mesmo tempo, de responsabilizar os agricultores pela busca do trabalho coletivo e com organização produtiva.

Essa percepção, na verdade, remete a certo desalinhamento sobre a proposta da política territorial, falta uma maior sensibilidade para entender os objetivos do PRONAT, o PAA tem capacidade de gerar esses impactos, mas, sobretudo, no âmbito local ou municipal. A verdade é que ambas as políticas precisam se sintonizar para garantir resultados mútuos e em benefício dos agricultores familiares. É certo que elas são complementares, mas, no cenário atual, não têm grandes interferências entre si. Seria precipitado concordar com o fato de que a inexistência de uma acaba com a outra.

O reconhecimento com relação ao PROINF, mobilizado pela política territorial, por exemplo, foi evidenciado como uma importante ferramenta para proporcionar a

melhoria da vida dos agricultores familiares dos territórios rurais e da cidadania. Em geral, a comercialização dos produtos da agricultura familiar foi fortalecida.

Outra estratégia forte da Política territorial foi sobre a importância da organização da produção, você teve casas de farinha, locais para beneficiamento de mel, você teve a importância dos selos de inspeção, pensou-se na garantia de infraestrutura logística para que a produção chegasse aos centros urbanos, enfim, a questão da comercialização foi muito importante (ENTREVISTADO CONTAG).

Talvez, uma visão mais conectada com esse cenário vem do MDA, mesmo concordando que o PAA depende muito pouco da política territorial para o seu funcionamento, acredita-se que, no futuro, a abordagem territorial será essencial para o programa.

É preciso de um novo PAA para as novas realidades, e ele deveria ser adequado a uma abordagem territorial, porque a gente conseguiria dar uma moldagem nele à luz das necessidades de cada território do Brasil, porque hoje eu tenho quase que uma regra padrão para implementação do PAA no país inteiro (ENTREVISTADO MDA).

Potencialmente, essa é a grande estratégia, chegou o momento de se articular de forma efetiva a aprendizagem na implementação dessas políticas ao longo desses doze anos. É necessário um diálogo interministerial para se avançar nesse sentido, a começar pelo MDA e o MDS. No caso do MDA, foi possível evidenciar uma iniciativa nesse sentido.

“Existe uma sinalização dentro do MDA para que haja integração entre as ações das secretarias do próprio ministério, acredito que, a partir daí, vamos fazer trabalhos com o enfoque no território” (ENTREVISTADO SDT-02).

Na realidade, o problema é muito maior, nem mesmo as secretarias de um mesmo ministério coordenam sinergicamente suas ações. É preciso um esforço ampliado para essa tarefa com a definição de ações práticas para esse fim. Estrategicamente, é preciso organizar uma agenda intensa de trabalhos com foco nesse diálogo e na formulação de um planejamento estratégico, primeiro, entre as secretarias do MDA e, depois, em conjunto com os principais ministérios que dialogam e trabalham pelo desenvolvimento rural.

Na ponta dos territórios, ainda existe o desafio de ampliar o que um dos entrevistados chamou de competências territoriais.

É preciso uma ampliação das capacidades e das competências territoriais. Precisamos compreender que, para promover o desenvolvimento territorial,

precisamos que a população dos territórios tenha maior acesso à educação em todos os níveis. Nós temos que trabalhar nessa perspectiva. Nossa colaboração é modesta em termos de oferecer capacitação diretamente a esse público, mas as políticas do MDA e da SDT em parceria com o Ministério da Educação podem priorizar programas importantes, como o Pronatec, Pronatec campo, as ações com as escolas famílias agrícolas e as casas familiares rurais, que utilizam a pedagogia da alternância, além de outros programas importantes voltados para a alfabetização de jovens e adultos (ENTREVISTADO SDT-01).

E é isso, segundo o entrevistado, que possibilita a ampliação da participação e da gestão social nos territórios e que essas pessoas poderão influenciar com mais qualidade a proposição mais adequada para o desenvolvimento rural. Sendo assim, isso pode contribuir para gerar um ambiente mais propício para a coordenação conjunta e sinérgica das políticas públicas tanto do MDA como também dos demais ministérios, e, também, em conjunto com os governos estaduais e municipais.

Enfim, os resultados obtidos a partir dessa avaliação confirmam que a abordagem territorial ainda vem sendo articulada de forma muito pouco proveitosa. O que se percebe é uma dificuldade de se reconhecer com mais exatidão os benefícios da abordagem para que a coordenação e implementação do PAA e da política territorial sejam mais sinérgicas. Entretanto, o desafio está posto e precisa ser uma prioridade para os próximos anos dessas políticas.

3.5. Aspectos conclusivos do capítulo

O PAA passou os últimos anos por várias mudanças que emergiram de uma diversidade de situação que levaram o grupo gestor do programa a repensar, principalmente, a sua operacionalização.

Foram percebidas mudanças na operacionalização das modalidades do programa, bem como a criação de novas modalidades como o PAA leite e a modalidade de compras institucionais.

Em termos de recursos financeiros, o programa chegou a seu ápice em 2012, mas dificuldades e por certa criminalização da sua operação em parceria com as organizações da agricultura familiar, o PAA perdeu força e recursos, sem contar na conjuntura de crise política que se instaurou a partir de 2013 no Brasil.

A modalidade de doação simultânea é a principal do programa e que efetivamente contribui para reduzir o índice de pessoas em situação de insegurança

alimentar no país. As outras modalidades ainda podem avançar mais, principalmente a de formações de estoques.

As avaliações entre os representantes dos principais órgãos executores do PAA apresenta uma visão assertiva no sentido de que o programa é muito importante e é uma das principais inovações, se não a principal, institucionais do governo federal liderado pelo partido dos trabalhadores, pois o PAA tem importância como uma opção de mercado para a agricultura familiar e para a segurança alimentar da população em vulnerabilidade social e econômica do país.

Com relação à política territorial (PRONAT), no âmbito da SDT, houve avanços a partir da promoção do debate e o incentivo direto para a constituição dos territórios rurais e para a estruturação dos colegiados territoriais.

Entretanto, uma diversidade de problemas e situações leva ao enfraquecimento da política territorial e dificultam a sua consolidação. Mas é possível confirmar que é uma estratégia que demonstra grande potencial para se pensar efetivamente a sinergia e a coordenação de um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

A partir dos resultados das pesquisas de campo desse estudo, é possível confirmar o que Oliveira (2006) disse sobre a realidade do Brasil na esfera da União, segundo o autor, o planejamento para implementação das políticas públicas não prevê um monitoramento mais intenso de ações, o que ficou evidente no caso do PTC, por exemplo. Goulart, *at all.* (2010), chamam a atenção para o fato de que os territórios rurais são um importante espaço para esse planejamento de forma articulada com diversos atores, entretanto o PRONAT ainda não facilitou esse processo de forma mais ampliada, com raras exceções de territórios que tradicionalmente são bem organizados.

Os territórios podem ser um excelente espaço para adotar um padrão cooperativo com a repartição de atribuições entre os entes da federação, Cavalcante (2012), bem como em sinergia com a sociedade civil organizada, com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação das políticas.

Ficou evidente que o grande gargalo que dificultou, ainda mais, uma possível sinergia e integração do PRONAT com o PAA foi o completo distanciamento entre as pastas do MDA e MDS no momento de concepção dos programas.

A partir dos resultados, é possível confirmar que a integração e sinergia de políticas públicas concebidas em prol do desenvolvimento rural ainda não é uma realidade e que precisa ser pensada e amadurecida.

Entre os principais desafios que precisarão ser vencidos, está o maior alinhamento e menos luta de egos entre pessoas até mesmo de um mesmo ministério, ou seja, as secretarias precisam alinhar seus esforços no âmbito do MDA, é preciso superar o viés setorial que o foco na agricultura familiar implica, no sentido de aproximar para o debate do desenvolvimento rural não só instituições pares e de luta pelos direitos dos agricultores familiares, mas também outros segmentos tanto da agricultura como da educação, da saúde e até da segurança pública, para que, efetivamente, as nuances para o desenvolvimento possam ser plenamente conhecidas e articuladas no âmbito dos territórios.

As fragilidades do PRONAT são mais evidentes e o programa tem muito a percorrer para se consolidar, o programa ainda não se encontrou no cenário político dos territórios nem no cenário governamental, portanto, é preciso redefinir muito do programa e de suas propostas, o modelo do PTC pode ter sido a principal iniciativa em prol da integração de políticas públicas, mas pecou no monitoramento e em maior sinergia na implementação de suas ações, e por isso se perdeu.

Já o PAA tem a sua importância fortemente reconhecida e, de fato, integra duas pontas importantes, da política agrícola e da política social de combate à fome, com essa força reconhecida, o programa tem muito a contribuir para o desenvolvimento rural. O PAA pode se beneficiar de maneira determinante da abordagem territorial, para as revisões de execução do programa, é importante considerar esse aspecto.

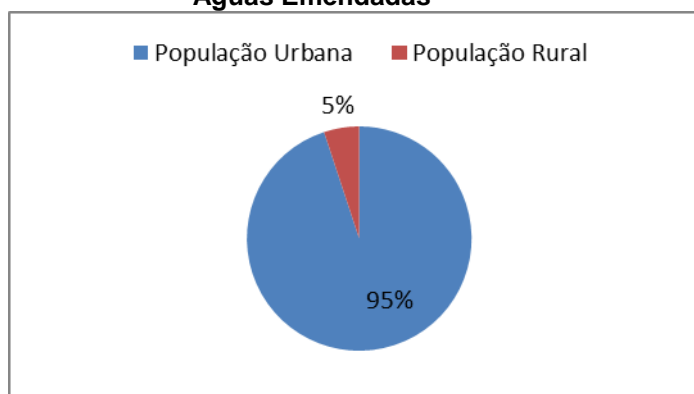
CAPÍTULO 4 – COALIZÕES DE CAUSA E OS RESULTADOS DA POLÍTICA TERRITORIAL E DO PAA NO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS

4.1. O Território rural e da cidadania das Águas Emendadas

O Território rural e da cidadania das Águas Emendadas está localizado na região Centro-Oeste, abrangendo o Distrito Federal e sete municípios do Goiás (Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Vila Boa) e em parte da região Sudeste, representada por três municípios de Minas Gerais (Buritizal, Cabeceira Grande e Unaí).

O território perfaz uma superfície de, aproximadamente, 37.600 km², com uma população estimada de 3.281.314 habitantes (IBGE, 2015), em área de nascentes de três Grandes Regiões Hidrográficas brasileiras: a do São Francisco, a do Tocantins e a do Paraná. Por isso, o nome Águas Emendadas.

Gráfico 09 – Estimativa da divisão da população entre Urbana e Rural no território das Águas Emendadas



(Fonte: CGMA/SDT, 2015).

O território possui um caráter predominantemente urbano (gráfico 09), com pressão crescente sobre a oferta de serviços de infraestrutura social básica, como saneamento, abastecimento de água, educação e saúde; sendo que os fluxos migratórios crescentes, a alta dependência econômica dos municípios em relação ao Distrito Federal e a baixa capacidade de arrecadação destes com reflexos negativos sobre a oferta de serviços públicos ressaltam a importância de ações cooperativas entre os municípios integrantes do território (NEAGRI/UnB, 2011).

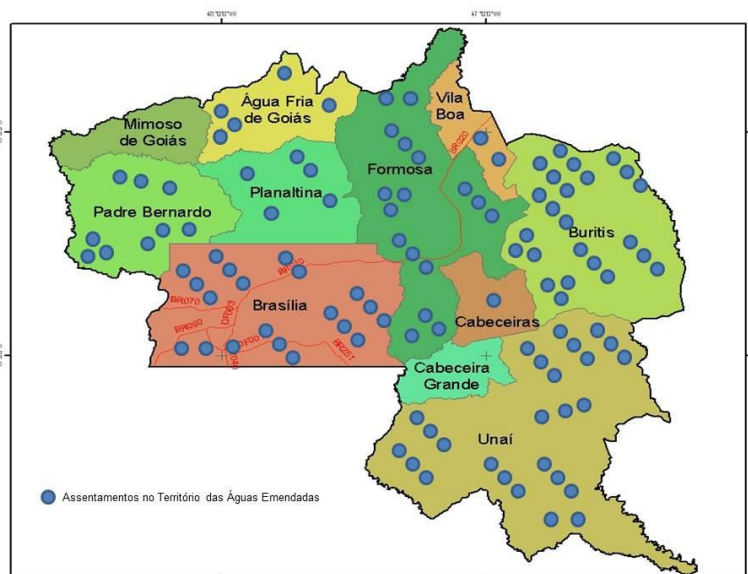
A agropecuária tem papel relevante na economia do território. Contrastam a existência de estabelecimento da agricultura patronal e da agricultura familiar. A agricultura patronal ocupa o solo do território com culturas de grãos e pastagens

artificiais. Já a fruticultura e a horticultura, ficam a cargo da agricultura familiar com áreas menores, segundo informações do Plano de Desenvolvimento Territorial do território (PTDRS, 2006).

Ainda, de acordo com o (PTDRS, 2006), a agricultura varia desde a de subsistência até a de grandes culturas de cereais, principalmente soja, milho e feijão. As grandes culturas comerciais dependem da irrigação do tipo pivô central, tendo a lavoura se expandido sobre o Cerrado.

De acordo com os dados mais atuais do IBGE, de 2010, o território contava com 10.108 estabelecimento de agricultura familiar, o que ocupava cerca de 27 mil pessoas nesses estabelecimentos. Os assentamentos de reforma agrária têm expressiva importância no território (figura 09).

Figura 09: Distribuição dos assentamentos de reforma agrária no Território das Águas Emendadas, ano de 2015.



Fonte: dados do INCRA SR-28, elaborado pelo autor.

No território, os assentamentos de reforma agrária tem expressiva importância, em 2015 foram registrados 109 assentamentos, com capacidade para 7.500 famílias. O município de Unai-MG é o que mais concentra assentamentos de reforma agrária, sendo 26, seguido por Buritis, com 24, o Distrito Federal (Brasília) com 20 assentamentos e Formosa com 17 assentamentos. Somente os municípios de Mimoso do Goiás e Cabeceira Grande-MG não têm nenhum assentamento. É

importante lembrar que aqui não estão sendo considerados os assentamentos da política de crédito fundiário, pois não foram identificados registros.

O território das águas emendadas conta com poucas investigações científicas e estudos mais aprofundados sobre a sua dinâmica, é muito comum que pesquisadores sobre o tema definam o território como complexo e com relações conturbadas devido as dificuldades de interação entre três unidades da federação.

4.2. Investigações científicas sobre o território das Águas Emendadas

O Território possui uma grande complexidade para implementar as políticas de desenvolvimento territorial rural. O primeiro aspecto da complexidade do território tem a ver com o próprio conceito de território. Tanto na dimensão político-administrativa quanto na dimensão cultural, o Território não possui características comuns que permita uma unidade territorial. O segundo, resultante do primeiro, é o fato de ser o único território do país que se encontra vinculado a três estados da federação. Considerando os históricos problemas do federalismo brasileiro, as dificuldades de articulação política do poder público estadual no que diz respeito às ações para o território são ainda maiores (ÁVILA, 2011; BALESTRO, *et al.*, 2012).

O aspecto da complexidade da região tem a ver com o que se poderia chamar de dependência de trajetória de relações de poder profundamente assimétricas, de desenraizamento dos grupos sociais que ensejam uma baixa cultura associativa e criam sérios obstáculos para a construção de ações coletivas. Isso é particularmente verdadeiro quando se considera o funcionamento do próprio Colegiado do Território das Águas Emendadas (COTAE). De acordo com Balestro, *et al.*, (2012), as relações no COTAE não estão criando as condições para dar organicidade ao desenvolvimento do território, pelos seguintes fatores:

- Apenas alguns dos segmentos da sociedade civil organizada estão envolvidos com o processo, dificultando a constituição e legitimidade do colegiado;
- A presença não é constante, tanto dos atores governamentais quanto dos atores da sociedade civil;
- Os representantes da sociedade civil carecem de recursos econômicos e sociais (redes de apoio técnicas e políticas) para sustentar as atividades necessárias;

- Os espaços oficiais de decisão estão assumindo um papel secundário. Se a Plenária do COTAE é o espaço oficial de decisões do Território, a EMATER-DF e Secretaria de Agricultura do DF é o local onde está concentrada grande parte dos técnicos e atores que decidem as discussões que ocorrerão na Plenária.

No COTAE a indefinição da identidade e as dificuldades existentes para a participação no processo de comunicação interna, entre os atores do colegiado, vêm restringindo a oferta de bens e serviços públicos (BALESTRO *et al.*, 2012).

4.3. A principal liderança do território e suas percepções sobre o PRONAT e o PAA

Atualmente, o território das Águas Emendadas, passa por um processo de reafirmação na tentativa de integrar suas ações e de provocar a maior participação, tanto dos antigos atores que sempre discutiram ações para o território, e, também, de novos atores que se mantiveram a margem das discussões ao longo da história da política.

Esse processo vem sendo acompanhado pela nova assessoria do colegiado territorial, realizada por meio do NEDET da Universidade de Brasília (UnB), lotada no campus de Planaltina-DF, entre 2015 e 2016, foi iniciado um processo de reanimação das lideranças de governo e da sociedade civil do DF e de todos os municípios que compõem o território.

Durante a pesquisa de campo desse estudo foi possível, acompanhar essas ações da UnB pelo território e, assim, apropriasse de informações relevantes sobre a principal liderança do território, que é o atual coordenador do colegiado. A partir de uma entrevista semiestrutura e por meio da observação participativa em plenárias, reuniões e debates sobre o território, foi possível traçar um perfil dessa liderança e suas percepções sobre o PAA e o PRONAT.

O atual coordenador do colegiado territorial iniciou sua militância, de forma direta, em junho de 1995 para criar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no DF e entorno.

“Éramos 11 companheiros, e começamos por uma ocupação no núcleo rural Rio Preto, em Planaltina-DF, que fica mais próximo da divisa com Minas. Dentro do DF, são assentamentos que conquistamos: Recanto da conquista, Três conquistas e o 26 de Setembro, foram conquistas entre 1998 e 1999. Depois fomos para Minas Gerais, para o município de Buritis,

fizemos a ocupação da fazenda do filho do FHC [do, então presidente, Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2001], que foi um marco, ocupar a fazenda Barriguda. Após um ano de ocupação da fazenda Barriguda, nós saímos do MST e fundamos a FETRAF, no início do governo Lula” (COORDENADOR DO COTAE).

Trata-se de uma pessoa com ampla vivência no território das Águas Emendadas que, participa do COTAE desde sua criação, e contribuiu para a construção e evolução das lutas políticas e sociais do campo neste território, os distintos conflitos puderam contribuir para a formação dessa identidade que, no primeiro momento, claramente, buscou fazer oposição às estruturas do governo federal, e tiveram, estrategicamente, influencia no cenário político dessa esfera e foram acontecimentos que puderam direcionar a transição de governo, ocorrida no ano de 2003, do governo FHC para o governo Lula.

Esse cenário, formado pela criação do MST no DF e entorno que confrontou diretamente com a principal liderança política do país à época, justifica o que Silveira (2011), conceituou como um território, ao defender que o território usado é uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, muitas vezes de forças desiguais, contribuem à geração de situações.

Trata-se de uma força de poder simbólico (Haesbaert, 2004), que ao final da década de 90, pode ser considerado algo bastante distintivo para esse território, e o poder, mesmo que simbólico, foi dinamizado pela luta e força de um movimento social camponês à favor da reforma agrária.

É importante considerar, ainda, que este momento, foi um aspecto processual de territorialização do espaço geográfico das Águas Emendadas, pois Gil (2004), disse que o território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações conjunturais a que os indivíduos ou grupos sociais influenciam em determinadas épocas. Este aspecto processual de formação do território é o que constitui a territorialização.

Diante disso uma fala do coordenador do COTAE corrobora com a importância desse processo de territorialização, ao dizer que a principal conquista deste território foi o que ele chamou de justiça.

“A principal conquista do nosso território foi a justiça que ele trouxe, já que uma parcela dos agricultores ficava sempre a margem da sociedade. Ou muitas vezes as comunidades recebiam as políticas públicas e não podiam discuti-las, mas hoje eles têm a oportunidade de discutir e de opinar nas suas execuções” (COORDENADOR DO COTAE).

Ou seja, a participação social é uma dinâmica muito importante e valorizada pela política territorial, é algo que deve ser ainda mais desenvolvido e difundido principalmente neste território que tem dificuldades marcantes, de acordo com o coordenador do COTAE, notadamente, as instituições que mais participam no âmbito do colegiado do território são: a EMATER-DF, a EMATER-MG, mas bem menos que a do DF, e as associações e cooperativas, principalmente dos assentamentos de reforma agrária. Em contrapartida, o mesmo, considera que os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) poderiam participar mais e que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) não participam, de forma alguma, das discussões no colegiado.

Outro aspecto fundamental, e que foi explorado junto a essa liderança do território, foi com relação ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do território.

“Não lembro quando ele foi feito, mas nós trabalhamos muito em cima desse plano. É preciso ser feito uma adequação. Sua implementação não foi feita na totalidade. Na verdade, esse plano tem metas ousadas e de longo prazo. Agora novos temas surgiram e precisam ser levados em consideração” (COORDENADOR DO COTAE).

Conforme já discutido no capítulo 3, o PTDRS do território foi elaborado no ano de 2006, e conta com todas as dificuldades de apropriação por parte dos atores do território. A fala do coordenador do COTAE confirma essa dificuldade de planejamento e, sobretudo, de implementação de ações aprovadas pelo colegiado.

Sobre o PRONAT, a principal crítica dessa liderança é com relação ao PROINF que, para ele, gera muito conflito no território e em sua opinião seria até melhor extingui-lo se continuar da forma que vem sendo executado.

“E eu acho que se extinguir o PROINF, o território vai ser fortalecido. Primeiro que a lógica de execução do PROINF provoca muita disputa, pois, infelizmente, até hoje não tivemos um projeto que pudesse contribuir para o território como um todo. A maioria dos projetos que já saíram, são casas de farinha, patrulha mecanizada e isso não é territorial é dos municípios” (COORDENADOR DO COTAE).

Na opinião do mesmo, o PROINF é muito engessado, pois se eles tentam dividir os recursos para os três estados do território, isso não é permitido, sendo assim, os membros do colegiado começam a disputar esse valor para garantir que o município que representa seja beneficiado. O valor disponibilizado no último edital do PROINF, também foi alvo de críticas, na opinião do coordenador, R\$ 450 mil é

muito pouco para conseguir atender as demandas e necessidade da realidade do território das Águas Emendadas.

Por fim, sobre o PAA, o coordenador não consegue confirmar evidências de como o mesmo foi ou é discutido no âmbito do colegiado territorial.

“O PAA já foi discutido, mas a gente perde muito do nosso conhecimento. Existe muita rotatividade de pessoas e a gente sempre precisa retomar esse debate. Eu acho que no TAE, o PAA ainda é muito tímido. Eu acho que existe um número mais elevado de produtores que ainda não tem capacidade de produção, ou seja, não têm o que vender. E os poucos agricultores que já tem sua capacidade, tem no PAA uma possibilidade limitada, pois tem o limite anual de venda, então acho que deveria ficar em aberto esse valor por pessoa” (COORDENADOR DO COTAE).

As ponderações e considerações do coordenador do COTAE revelam o grande desafio do território, no sentido de se pensar políticas de inclusão produtiva mais assertivas e continuadas para uma parcela de agricultores familiares, principalmente dos assentamentos de reforma agrária que precisam de mais apoio para desenvolver sua produção. Por outro lado, os agricultores que já têm sua produção desenvolvida acham o limite financeiro anual do PAA muito pequeno, que atualmente pode chegar a R\$ 8 mil. É algo que precisará ser melhor analisado e discutido para o território das Águas Emendadas (TAE).

“O PAA só vai ter sucesso e o território só vai contribuir para PAA quando existir um conjunto de políticas públicas para facilitar isso. Não adiante eu ter a vontade de comercializar se eu não tiver como produzir e escoar essa produção. É preciso criar uma sintonia entre várias políticas, como o PRONAF, a melhoria das estradas, a disponibilidade de sementes e mudas, a ATER, entre outras para que o PAA tenha sucesso, é um conjunto que precisa funcionar. Tenho certeza que se as políticas fossem integradas e funcionassem no TAE o PAA já teria deslançado aqui” (COORDENADOR DO COTAE).

Finalmente, essa última fala, reflete o que foi concluído sobre a concepção do PRONAT e do PAA. Onde ficou evidente que o grande gargalo que dificultou, ainda mais, uma possível sinergia e integração do PRONAT com o PAA foi o completo distanciamento entre as pastas do MDA e MDS no momento de concepção dos programas.

4.4. O COLEGIADO TERRITORIAL DAS ÁGUAS EMENDADAS (COTAE)

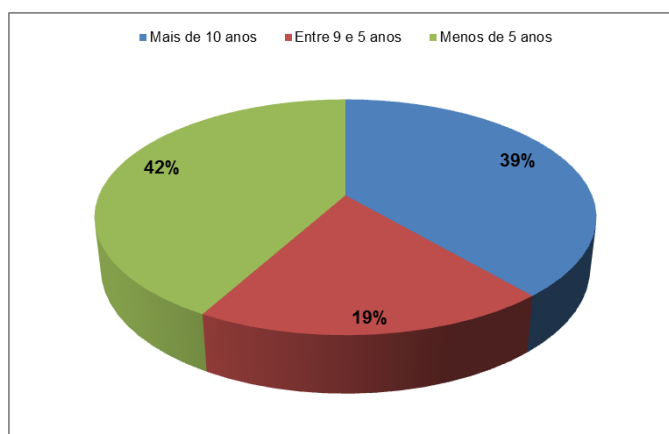
Analisar a percepção, sobre o território, por parte dos membros do COTAE é de fundamental importância para compreender suas motivações e articulações no âmbito do colegiado, com esse objetivos foram aplicados 31 questionários, entre os

membros do COTAE, o que representou uma amostra de 38% dos 82 membros atualmente considerados na listagem oficial. A aplicação do questionário ocorreu durante uma plenária e contou com pelo menos um representante de cada município que compõe o território.

Os entrevistados são na maioria homens, dos 31 membros, apenas três são mulheres. Foram 16 pessoas que representaram entidades da sociedade civil organizada, já as entidades do governo foram representadas por 15 pessoas. Apenas um membro, de entidade do governo, tem menos de 29 anos, que de acordo com o estatuto da juventude se enquadra como jovem. Por fim, nenhum dos entrevistados se enquadra no grupo de povos e comunidades tradicionais.

Inicialmente, os membros do COTAE foram questionados sobre o tempo que participam do colegiado, ou seja, desde que ano está acompanhando as ações e discussões no âmbito do colegiado territorial, conforme apresenta o gráfico 10.

Gráfico 10: Tempo como membro do COTAE



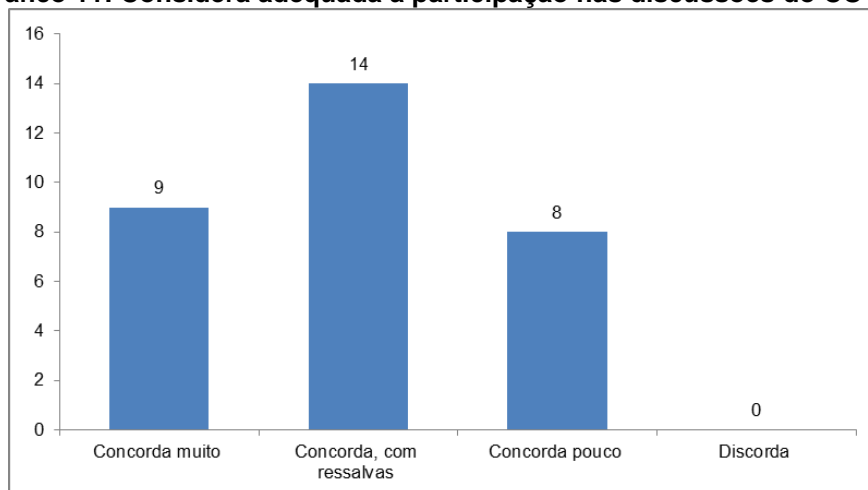
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dados da pesquisa

A maioria dos representantes das entidades tem menos de cinco anos de participação no colegiado. Entre os anos de 2012 e 2014, o colegiado teve dificuldades com relação a sua assessoria. Foram recorrentes entre os participantes mais antigos, falas como: “*eu pensei que negócio de território tinha acabado*”. Na verdade esse período contou com o trabalho voluntário de um técnico que fez mobilizações, mas diante das limitações não conseguia avançar muito.

Entre os participantes com mais de 10 anos, ou seja, bem do início do colegiado, é expressivo o número de representantes do governo, no caso das prefeituras e das unidades da EMATER. Com destaque para aqueles que são de Unaí-MG e Formosa-GO. Os representantes dos movimentos sociais apresentaram uma maior rotatividade.

Sobre a participação nas discussões no âmbito do colegiado, os membros foram indagados se eles consideram a participação dos membros adequada (gráfico 11).

Gráfico 11: Considera adequada a participação nas discussões do COTAE

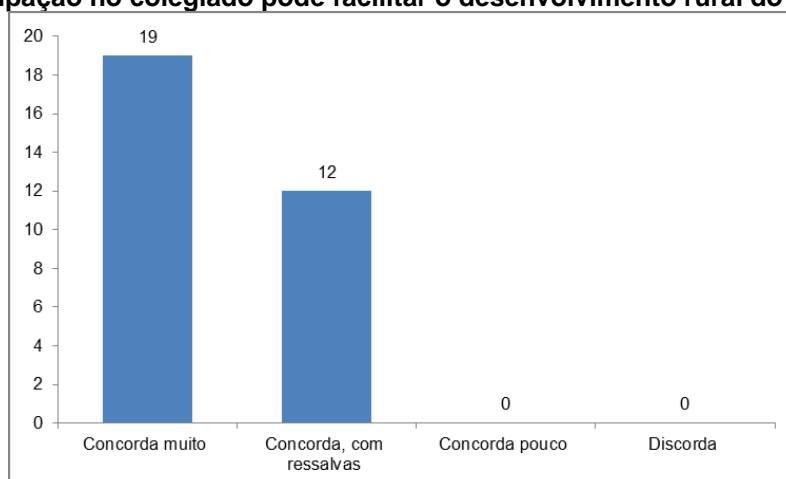


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Dos 31 respondentes, nenhum discordou da afirmação, mas grande parte disse concordar (14 pessoas) com ressalvas. Ou seja, um quantitativo expressivo de pessoas, quase 50% da amostra, tem alguns questionamentos com relação à participação dos membros. Dentre eles, oito pessoas dizem concordar pouco que a participação destes seja adequada. Os demais entrevistados, nove, disseram concordar muito com essa afirmação.

Com relação ao reconhecimento, a cerca do papel que a participação social tem para promover o desenvolvimento rural, os entrevistados foram indagados sobre o quanto concordam com essa questão. Conforme pode ser observado no gráfico 12.

Gráfico 12: A participação no colegiado pode facilitar o desenvolvimento rural do território



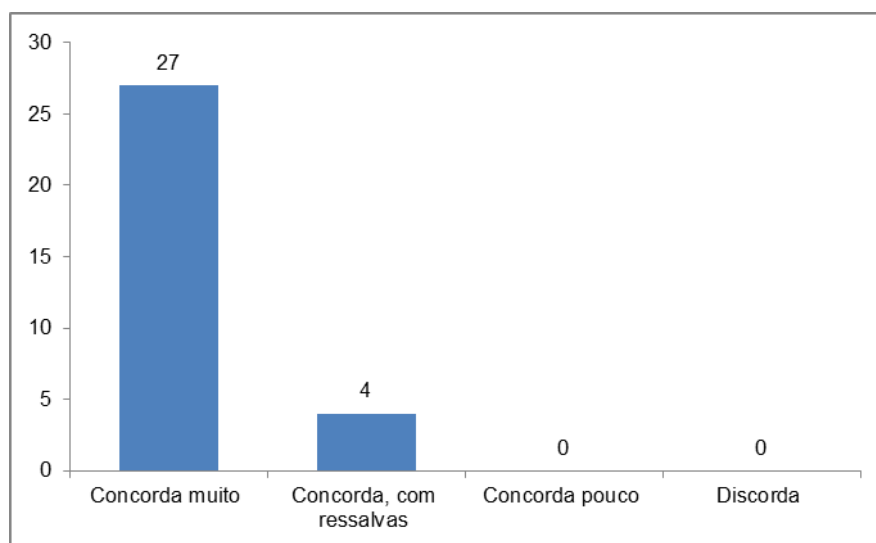
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Para 61% dos respondentes a participação viabiliza melhores condições para o rural do território se desenvolver, enquanto 39% tem alguma ressalva sobre essa afirmação. As opções de resposta: concorda pouco e discorda, não foram consideradas por nenhum dos respondentes.

Dessa forma, é possível confirmar que as pessoas que participam dessas discussões, no âmbito do colegiado, têm uma boa percepção sobre a proposta da política territorial, do ponto de vista da participação. Por outro lado, as motivações para essa participação são as mais diversas, conforme já apontado por Ávila (2011) e Balestro (2012), como interesses difusos por parte de técnicos de ATER.

Sobre como se dá essa participação, em termos de interesse, por parte dos membros, é possível notar que está muito orientado pelo viés de pensar benefícios, principalmente de PROINF, para o município que cada membro representa no COTAE.

Gráfico 13: Participa pensando em beneficiar seu município



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Expressivamente, 87% da amostra de membros do colegiado, confirmam que participam pensando em benefícios para o seu município (gráfico 13). Essa evidência demonstra um sentido que muitas vezes restringe o pensamento de ampliação das possibilidades para a definição de estratégias mais integradas ao território como um todo.

Esse pensamento pode estar atrelado muito a forma de implementação do PROINF, por exemplo, conforme já discutido, por muitas vezes os projetos de

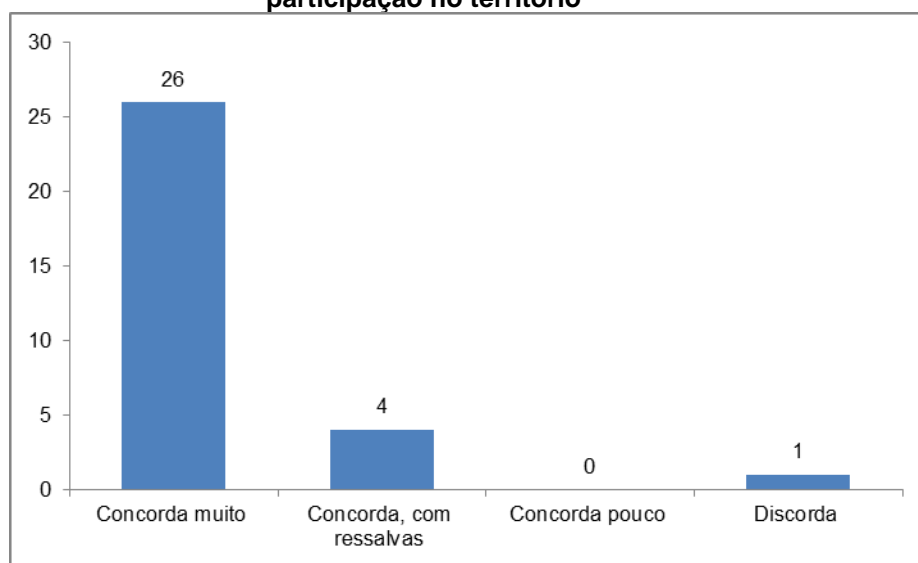
investimento em infraestrutura acabam se personalizando em oportunidades que as prefeituras têm para obter investimentos para seus municípios.

Esse cenário confirma a necessidade de se promover um desenvolvimento territorial rural a partir da participação social, que implica na coletividade de instituições e atores sociais para elaborarem projetos comuns aos territórios, mas a maioria dos problemas vem, justamente, do déficit de projetos comuns, ou seja, da incapacidade para fazer emergir esses projetos para os territórios.

O PROINF é o grande chamariz para a participação nas plenárias do colegiado, *“toda vez que se convoca uma reunião para debater PROINF sempre vem mais gente”* diz um dos membros do colegiado.

Isso se confirma, quando a afirmação é sobre os recursos financeiros destinados para os territórios, a maioria dos membros acredita que a motivação para a participação no âmbito das discussões no território se dá pela ampliação de recursos a serem investidos no território.

Gráfico 14: Se houver mais recursos financeiros para os projetos terá mais participação no território



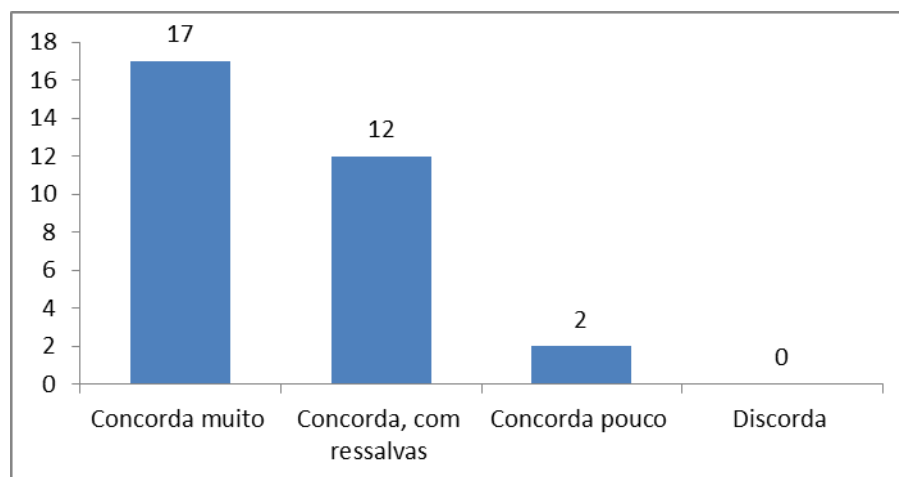
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Para 84% dos membros a ampliação de recursos financeiros significa motivar mais participação nas plenárias e demais discussões dos territórios (gráfico 14). É importante salientar que a questão trata de forma geral, ou seja, seria interessante qualificar mais informações sobre os modos e interesses de participação dessas pessoas. Mas os recursos financeiros são, sem dúvida, o principal fator que chama a

atenção das lideranças de cada município, seja do poder público ou da sociedade civil.

Sobre o foco da política territorial na agricultura familiar, foi interessante questionar os representantes do COTAE sobre a concordância ou não com relação aos benefícios gerados para o segmento (gráfico 15).

Gráfico 15: A agricultura familiar é beneficiada pela política territorial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

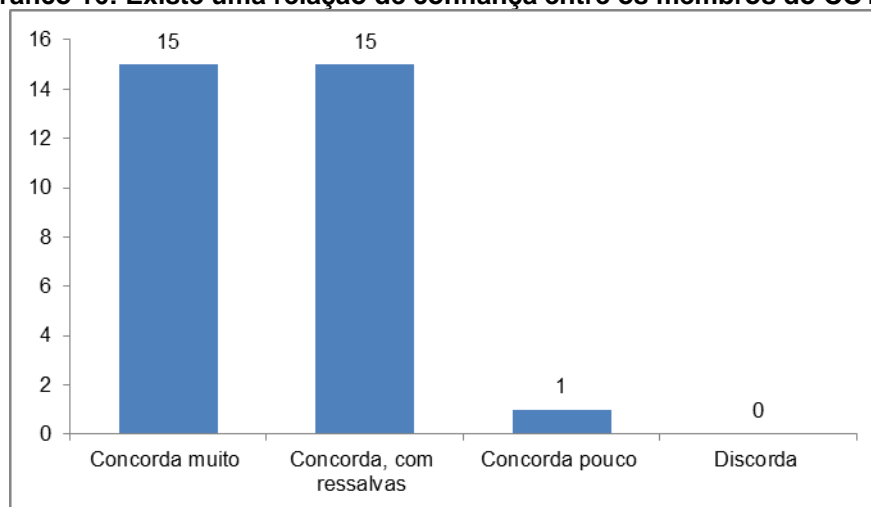
Para 17 membros, a afirmação de que a agricultura familiar é beneficiada pela política territorial, é algo que pode ser representado com muita concordância, entretanto existe um número expressivo de membro que têm ressalvas sobre essa afirmação. *“A gente teve investimentos nos últimos anos em todos os municípios, mas tem muita coisa parada, sem funcionar e isso não dá para entender”*. Essa fala remete aos chamados elefantes brancos construídos com recurso do PROINF, os exemplos que podem ser citados são uma Agroindústria construída na Escola Agrícola de Unai, que é muito pouco utilizada e o próprio CCC, que foi utilizado pelo colegiado, pela primeira vez, em fevereiro de 2016, depois de mais de 10 anos em construção.

Infelizmente, conforme apontado na avaliação nacional sobre a política territorial, isso não é uma realidade só para o território das águas emendadas, a fala sobre os elefantes brancos são recorrentes no MDA, no CONDRAF e até mesmo na CONTAG.

Sobre as relações interpessoais, os membros do COTAE estão divididos entre concordar muito que, existe sim uma relação baseada na confiança, mas

também tem os membros que têm ressalvas sobre essa questão ou concorda pouco (gráfico 16).

Gráfico 16: Existe uma relação de confiança entre os membros do COTAE



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dados da pesquisa

A existência de conflitos de interesses é naturalmente percebida no âmbito do COTAE, mais uma vez, parte expressiva dessas discussões está em torno da definição de uso dos recursos financeiros do PROINF, principalmente na fase de levantamento das propostas e projetos de investimentos.

Sobre essa questão dos conflitos em torno do PROINF será relatada aqui, uma experiência no acompanhamento, como ouvinte, de uma plenária que ocorreu no primeiro trimestre de 2016, isso se faz importante para ilustrar o contexto do colegiado territorial.

Foi lançada uma chamada especial do PROINF com foco em atender projetos de investimentos para atividades de agricultoras familiares. A exigência básica foi que o colegiado tivesse um comitê de mulheres já estabelecido, a partir disso, a assessoria do COTAE, atualmente de responsabilidade do Núcleo de Desenvolvimento Territorial da Universidade de Brasília (NEDET-UnB), fez a divulgação da chamada e assessorou na articulação das informações no território.

A primeira dificuldade encontrada foi confirmar se o território já tinha ou não, antes de 2016, um comitê de mulheres estabelecido, segundo informações obtidas junto ao núcleo diretivo do território, foi confirmado que já existia, mas com uma nomenclatura diferente, definida como câmara temática de mulheres do território.

Logo, a SDT foi consultada e confirmou que poderia aprovar em plenária a mudança da nomenclatura, para atender as especificidades do edital. A partir disso começaram os esforços para conseguir atender os prazos estabelecidos pelo edital.

Em menos de um mês, os membros do colegiado tiveram que pensar projetos para serem discutidos em plenária. Toda essa situação, em específico, gerou os seguintes conflitos:

- Os técnicos da EMATER e prefeituras solicitaram para ter um registro formal de que o prazo, entre o lançamento e o encerramento para a submissão das propostas do edital foi extremamente reduzido;
- As mulheres presentes, na plenária, não recordavam sobre a existência da câmara temática de apoio às mulheres, o coordenador precisou recordar alguns fatos, mas não havia registro formal (atas) sobre tal comitê;
- A orientação na plenária é que poderiam ser submetidos três projetos diferentes à SDT, totalizando um montante de R\$ 300.000,00, mas no edital estava previsto apenas um projeto no valor de R\$ 100.000,00, um técnico da EMATER-GO chamou atenção para isso, mas a coordenação do COTAE disse que tentaria fazer a submissão dos três projetos, pois havia essa abertura, o fato causou estranheza entre os presentes;
- A própria coordenação do território apresentou três propostas previamente discutidas, com alguns membros do colegiado, que foram com representantes de Formosa-GO, Buritis-MG e do Distrito Federal. Diante disso, os representantes de outros municípios se sentiram prejudicados, alegando não ter havido tempo para discutir melhor os projetos que são importantes para tais municípios, ficou evidenciado que os representantes queriam submeter novas propostas, mas sem tempo hábil para tanto, já que o prazo para o encerramento do edital era muito próximo, a plenária foi realizado em uma terça-feira e o prazo limite para o COTAE submeter a proposta era na sexta-feira da mesma semana;

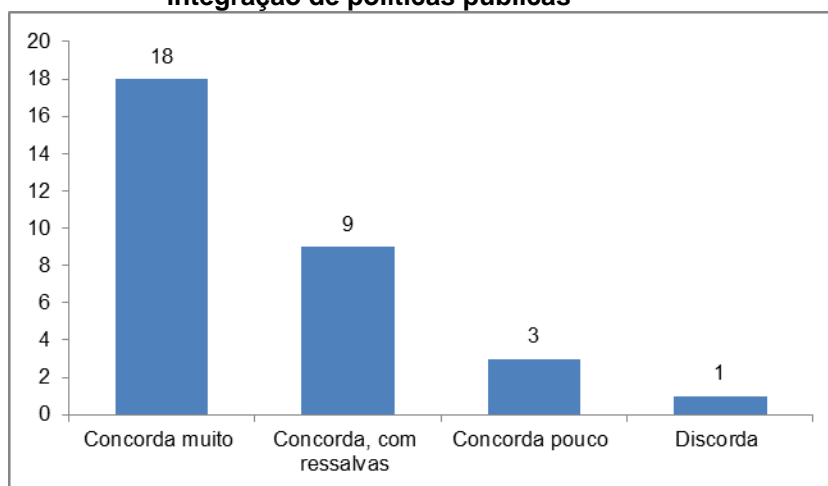
Diante de todos os impasses e conflitos gerados o resultado final foi que a plenária concordou com os três projetos apresentados, devido ao prazo do edital, mas com todas as manifestações de insatisfação com a situação.

O procedimento, após a aprovação em plenária, é que os proponentes, que precisam ser pessoas jurídicas, submetam as propostas para análise da SDT.

Trata-se de uma dinâmica que tem muitos gargalos e precisa ser melhor organizada, devido as fragilidades da participação dos representantes, principalmente da sociedade civil organizada, esses processos são truncados e a transparência fica prejudicada.

Outra questão importante a se investigar, entre os membros do colegiado, foi sobre os assentamentos de reforma agrária do território.

Gráfico 17: Os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para integração de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dados da pesquisa

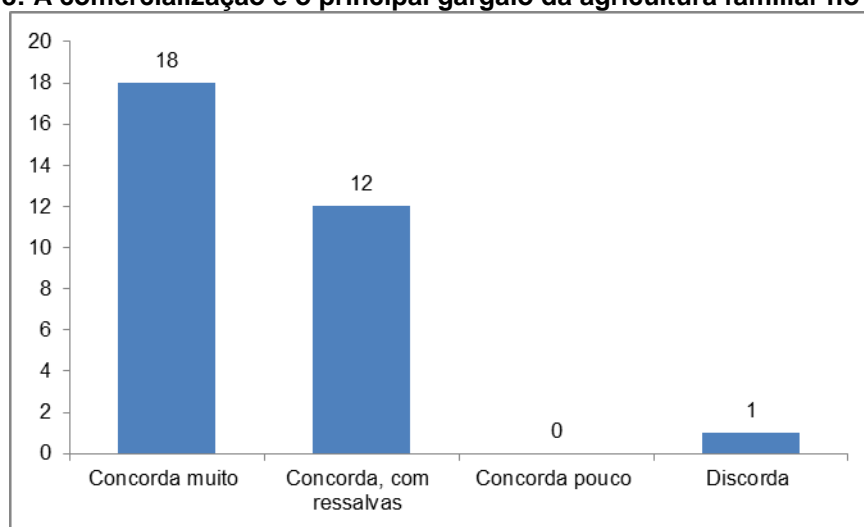
Conforme observado no gráfico 17, 18 dos 31 membros entrevistados, concordam muito que os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para a integração de políticas públicas, de acordo com os dados do INCRA o território conta, atualmente, com 109 assentamentos, ou seja, trata-se de um público expressivo de agricultores familiares que têm muitas demandas para se estruturarem.

Porém, 13 membros têm ressalvas, concordam pouco ou discordam da afirmação apresentada no gráfico 17, ao longo das observações e entrevistas, como membros do colegiado, foi possível identificar que existe certa restrição aos movimentos sociais protagonistas na luta pela reforma agrária, principalmente com

relação ao MST, de maneira mais evidente em Buritis-MG e em Unaí-MG, daí o fato dos técnicos da EMATER-MG e até do STR Unaí não concordarem muito com a ideia de que os assentamentos devem ser entendidos como um recorte facilitador para integrar um conjunto de políticas públicas para fortalecimento desses agricultores.

Por fim, antes de encerrar essa seção, é importante apresentar os resultados a cerca do que os membros acham sobre a comercialização no território e, principalmente com relação, ao PAA (gráfico 18).

Gráfico 18: A comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar no TAE



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dados da pesquisa

A maioria, dos membros entrevistados, concorda muito que a comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar do território, ou seja, 58% têm essa percepção.

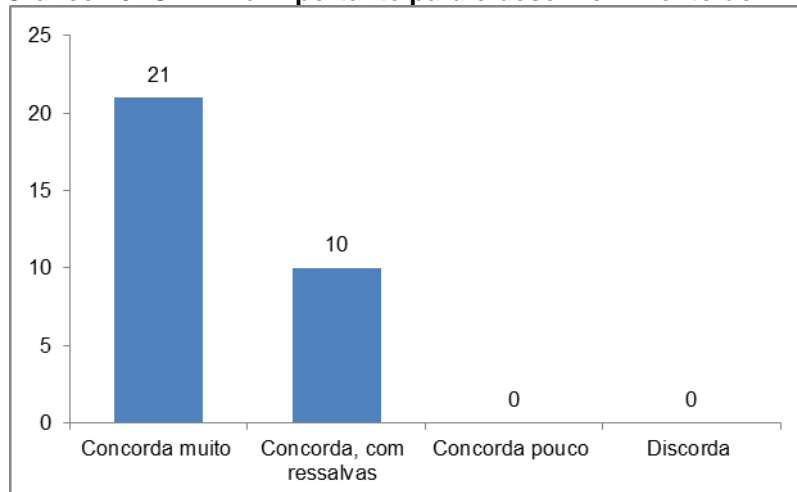
Os demais, que representam os 42% que, ou concordam com ressalvas ou apenas um que discorda, defendem que o grande problema é a ATER e o crédito rural. *“Não adianta eu ter oportunidade de mercado se eu não conseguir produzir”*, foi uma das falas que ilustra bem essa opinião, e isso vem das experiências dos representantes diretos dos agricultores familiares, ou seja, presidentes de associações de produtores de assentamentos e presidentes de sindicato dos trabalhadores rurais.

Os agricultores têm muito interesse pelo Mercado da Agricultura Familiar do Centro de Capacitação e Comercialização (CCC) do território, localizado em um importante centro comercial que é a Central de Abastecimento (CEASA-DF) em Brasília, mas ao mesmo tempo, é importante reconhecer que uma parte expressiva

de agricultores familiares do território têm dificuldades diversas, de logística, de organização e continuidade da produção, de disponibilidade de água para a produção no período da seca, entre outros fatores, essa combinação de fatores, os prejudica a acessar importantes canais de comercialização, como o do CCC.

Na mesma perspectiva, o resultado apontado no gráfico 19, tem o impacto desse pensamento que acaba por influenciar as percepções sobre o PAA.

Gráfico 19: O PAA é importante para o desenvolvimento do TAE



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

O PAA é um programa reconhecidamente importante pelos membros do colegiado, apenas 32% deles concordam, mas fazem ressalvas sobre a importância do PAA para o desenvolvimento do território das águas emendadas. A maioria, 68%, concorda muito com essa importância.

Entre as ressalvas, está o fato da reduzida disponibilidade de recursos, principalmente para os municípios do estado de Goiás. *“É muita burocracia para vender uma cota muito pequena de produtos, isso desanima.”* A fala de um representante remete ao fato dos limites por agricultor familiar que, conforme analisado no capítulo 3, teve incrementos importantes desde o início do PAA.

No geral, o PAA, é um programa bastante aceito pelo colegiado do território, o que ratifica as concepções deste estudo de que é muito importante buscar uma maior integração das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar, em termos de aceitação, os objetivos e propostas do PAA podem, inclusive, favorecer as discussões e a participação mais ativa e qualificada dos representantes das instituições que compõem o COTAE.

- Considerações sobre a participação e a gestão social no COTAE

- Antes de tudo, o COTAE representa uma conquista no sentido da ampliação da liberdade de expressão e posicionamento de um conjunto articulado de atores institucionais públicos e privados, isso contribui para o desenvolvimento, conforme proposto por Sen (2010), pois apareceram possibilidades de escolhas, de investimentos em infraestruturas, de coordenação de ações estratégicas para um conjunto de municípios, mesmo que isso ainda careça de melhorias, vários tipos de restrições políticas e sociais foram vencidos. É um caminho para o desenvolvimento;
- O ambiente para as discussões, no âmbito do COTAE, precisa trilhar caminhos para amadurecer seus processos para tornar os diálogos mais fáceis e menos exclusivos, todos podem contribuir, independente de níveis de formação, entidade que representa, ou municípios que resida, até porque Bordenave (1992) aponta que a participação social ficou em evidência devido ao descontentamento com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que eram decididos por poucos. Se o COTAE reproduzir essa marginalização, que infelizmente ocorre, tende a perder sua capacidade de contribuir e de atender os requisitos da política territorial;
- O espaço de participação social constituído pelo COTAE tem grande relevância política e econômica, e isso é um requisito importante para esses espaços, Bordenave (1992), sobretudo para o setor da agricultora familiar no território, e isso é muito importante, pois a agricultura familiar tem grande capacidade de fortalecer o desenvolvimento socioeconômico, Ploeg (2014), mas para o desenvolvimento territorial rural se concretizar é preciso abandonar esse viés estritamente setorial, Abramovay (2005), e assim ampliar os debates e interações com outras categorias do meio rural e, principalmente, questões relacionadas à interação rural-urbano;
- A maneira como o território rural das Águas Emendadas vem se constituindo, deixa de forma mais evidente as divergências de interesses de coalizões distintas que se constituem por interesses não territorialmente pensados, não

há consensos, as identidades são limitadas entre as instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal. As identidades e a coesão social e cultural definidas pelo MDA como características distintivas dos territórios não se configuram de forma evidente neste território;

- Como existem sérias limitações de participação, conseqüentemente, os processos de gestão social não ocorrem. A gestão social é um processo gerencial dialógico onde as decisões são compartilhadas entre os participantes da ação, Tenório (2008), enquanto os participantes da ação, ou seja, os membros do COTAE, não se alinham com essa prerrogativa a gestão social, das políticas e dos investimentos no território, fica comprometida.

4.5. As coalizões de causa do território das Águas Emendadas em torno do PAA

Nesta seção serão discutidos os resultados da pesquisa com foco nas coalizões identificadas, que foram três, uma do estado do Distrito Federal, outra de Minas Gerais e a terceira do Goiás.

Antes de aprofundar o debate, serão apresentados os números do PAA no território, bem como as informações sobre o PROINF, a principal estratégia operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, via o PRONAT.

4.5.1. O PAA no TAE

O programa de aquisição de alimentos no território das Águas Emendadas tem pouca expressividade, diante do cenário nacional, notadamente é o Distrito Federal que domina a execução dos recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da CONAB.

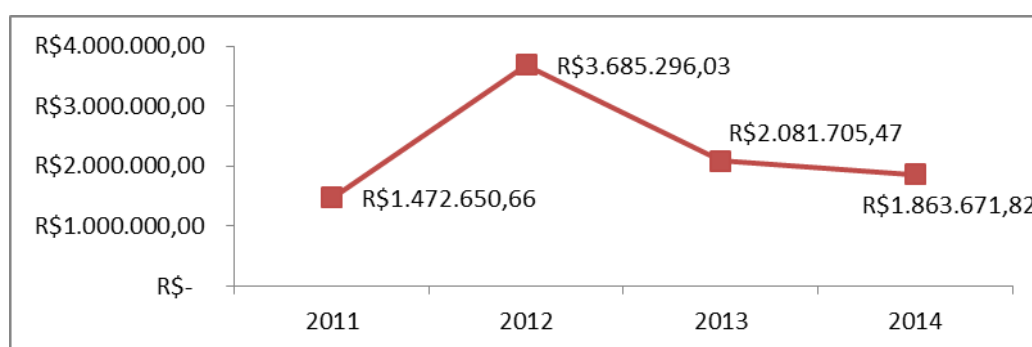
Há registros, na Secretária de Agricultura do Distrito Federal (SEAGRI-DF) que o primeiro convênio com o MDS foi no ano de 2008, ou seja, só depois de cinco anos de existência do programa, o mesmo foi executado no DF.

Para fins de análise, foram utilizados os dados disponíveis no sistema de informação do MDS que é o PAA Data, o sistema só passou a disponibilizar os

dados da execução, de forma detalhada, a partir de 2011, como essa é a base mais confiável, as análises sobre o PAA no território se concentrarão entre os anos de 2011 e 2014.

O gráfico 20, apresenta a evolução dos recursos aplicados no TAE com a execução do PAA.

Gráfico 20: Evolução da execução do PAA no Território das Águas Emendadas – 2011 a 2014



Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

É possível observar que, 2012, foi o ano mais expressivo, em termos de recursos, no cenário nacional isso ocorreu, também, foi ano que o PAA teve mais recursos. O salto de 2011 para 2012 foi em cerca de 250% só no TAE, o fenômeno se deu, principalmente, pelo repasse de recursos do MDS para a SEAGRI-DF, devido ao início de um novo convênio que foi firmado.

Entretanto não foi possível manter o mesmo patamar do ano de 2012, já que em 2013 caiu para a casa de R\$ 2 milhões e para o ano de 2014 se manteve a tendência de queda e os recursos ficaram em torno de R\$ 1,8 milhão, ou seja, muito próximo do que foi executado no ano de 2011.

Para compreender melhor sobre a execução do PAA no território, serão apresentadas um conjunto de tabelas que têm dados mais detalhados.

Tabela 06: Execução do PAA no Território - ANO 2011

Executor	Valor total	%	Executado em:	Agricultores
PAA Municipal	R\$ 298.841,76	20%	MG (Unai e Buritis)	141
PAA Estadual	R\$ 0	0%	-	0
PAA MDA-CONAB	R\$ 572.771,36	39%	DF	72
PAA MDS-CONAB	R\$ 601.037,54	41%	DF	137
TOTAL	R\$ 1.472.650,66	100%		350

Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

Na tabela 06, é possível perceber a representatividade que o DF tem, somados os recursos do MDA e do MDS, só em 2011, foram 80% dos recursos executados só pelo DF, os outros 20%, pouco mais de R\$ 298 mil foram executados em Minas Gerais pelos municípios de Unaí e de Buritis.

Tanto o PAA municipal, quanto o PAA executado pela CONAB no DF, com recursos do MDS, foram para a modalidade doação simultânea. Já os recursos repassados pelo MDA para a CONAB foram para modalidade formação de estoque.

No PAA municipal foram 141 agricultores beneficiados, sendo 93 de Unaí e 48 de Buritis, já no PAA MDA-CONAB, no DF, foram 72 agricultores e o PAA MDS-CONAB foi executado junto a três organizações da agricultura familiar, que foram: a Cooperativa Agrícola da região de Planaltina (COOTAQUARA), a Associação dos produtores rurais e agricultores familiares de Sobradinho (ASPRAF) e a Cooperativa agropecuária de São Sebastião (COPAS), o que beneficiou diretamente 137 agricultores.

Já no ano de 2012 (tabela 07), foi realizado o repasse do recurso para execução do PAA pela SEAGRI-DF, foi o ano mais expressivo de execução do PAA no território.

Tabela 07: Execução do PAA no Território - ANO 2012

Executor	Valor total	%	Executado em:	Agricultores
PAA Municipal	R\$ 298.841,76	8%	MG (Unaí e Buritis)	142
PAA Estadual	R\$ 2.996.799,27	81%	DF	722
PAA MDA-CONAB	R\$ 0	0%	-	0
PAA MDS-CONAB	R\$ 389.655,00	11%	GO (Formosa e Padre Bernardo) MG (Unaí)	87
TOTAL	R\$ 3.685.296,03	100%		951

Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

Conforme observado o PAA municipal continuou sendo executado somente em Unaí e em Buritis e sem alteração no valor. Mas dessa vez com mais um agricultor sendo beneficiado, em Buritis (48) e em Unaí (94).

O valor executado pelo DF passou a constar na parcela estadual do programa, foram quase R\$ 3 milhões, executados para a modalidade de doação simultânea.

Já na modalidade, também de doação simultânea, executada diretamente pela CONAB e com recursos do MDS, foram beneficiados 18 agricultores de Padre Bernardo-GO e apenas 2 de Formosa-GO, e, em Unaí foram 67 agricultores.

Em 2013, aparece a nova forma de repasse dos recursos, diretamente aos agricultores, por meio do chamado termo de adesão, conforme apresenta-se na tabela 08, mais um vez foram beneficiados somente agricultores da parte mineira e do DF do território das Águas Emendadas.

Executor	Valor total	%	Executado em:	Agricultores
PAA Municipal – CONV	R\$ 31.680,67	2%	MG (Unaí e Buritis)	57
PAA Municipal – TA	R\$ 110.872,00	5%	MG (Unaí e Buritis)	40
PAA Estadual	R\$ 1.307.198,74	63%	DF	342
PAA MDA-CONAB	R\$ 383.968,00	18%	DF	48
PAA MDS-CONAB	R\$ 247.986,06	12%	DF	52
TOTAL	R\$ 2.081.705,47	100%		539

Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

Sendo assim, o PAA municipal teve, também, a forma de contratação pelo termo de adesão e ainda tinha recursos do modelo de convenio fechado em anos anteriores. Ao contrário do que se manteve nos dois anos anteriores, houve uma redução dos recursos executados pelos municípios de Buritis e Unaí, foram beneficiados 64 agricultores de Buritis e 33 de Unaí.

O PAA Estadual trata da continuidade do convênio estabelecido pelo SEAGRI-DF com o MDS, a modalidade executada foi a de doação simultânea e beneficiou 342 agricultores familiares do DF.

Pela CONAB, com recursos do MDA foram beneficiados 48 agricultores do DF, a modalidade executada foi a formação de estoque e esses agricultores estavam vinculados à Cooperativa Agropecuária de São Sebastião (COPAS), que trabalha com leite de vaca e seus derivados.

A CONAB ainda beneficiou mais 52 agricultores, agora com recursos provenientes do MDS para a operacionalização da modalidade doação simultânea, esses agricultores estavam vinculados à Cooperativa Agrícola da região de Planaltina (COOTAQUARA), que trabalha com frutas, verduras e legumes em geral.

Por fim, o ano de 2014, que apresentou uma queda nos recursos executados com relação aos dois anos anteriores, teve uma distribuição dos seus recursos conforme apontado na tabela 09.

Executor	Valor total	%	Executado em:	Agricultores
PAA Municipal CONV	R\$ -	0%	-	0
PAA Municipal TA	R\$ 292.950,00	16%	MG (Unaí e Buritis)	116
PAA Estadual CONV	R\$ 73.142,42	4%	DF	19
PAA Estadual TA	R\$ 1.319.245,00	71%	DF	405
PAA MDA-CONAB	R\$ -	0%	-	0
PAA MDS-CONAB	R\$ 178.334,40	10%	GO (Padre Bernardo)	33
TOTAL	R\$ 1.863.671,82	100%		573

Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

Foi o fim dos recursos executados por meio de convênios nos municípios, que passaram a contar só com o formato do termo de adesão. Mais uma vez, os únicos municípios do território que executaram o programa foram Unaí e Buritis, com 79 e 37 agricultores beneficiados, respectivamente.

Já o DF, passou a contar com a finalização dos recursos que ainda tinha do formato anterior com 19 agricultores beneficiados, ou seja, dos convênios, e firmou seu primeiro termo de adesão, acordado em mais de R\$ 1,3 milhão. Foram beneficiados, 405 agricultores.

Por fim, em 2014, a CONAB executou, com recursos do MDS, a modalidade de doação simultânea com agricultores do município de Padre Bernardo em Goiás, foram beneficiados 33 agricultores, associados à Cooperativa Agropecuária Vida Nova (COOPERVIDA), sendo entregues frutas, verduras e legumes às entidades socioassistenciais do município.

Conforme observado, pelos números detalhados do PAA, o território das Águas Emendadas tem números bem tímidos, tanto em recursos, quanto no número de agricultores beneficiados. A exceção é o DF que representa fatia expressiva dos recursos.

Dos 10 municípios, sem contar o DF, apenas 4 deles executaram o PAA entre os anos aqui analisados e apenas dois apresentaram frequência em seu atendimento, que foram os municípios mineiros de Unaí e Buritis.

Para finalizar, a tabela 10 apresenta uma comparação entre os recursos que foram aportados nacionalmente e os recursos que foram executado no território.

Ano	PAA Nacional	PAA no TAE	% no TAE
2011	R\$ 667.325.490,15	R\$ 1.472.650,66	0,22%
2012	R\$ 839.217.997,38	R\$ 3.685.296,03	0,44%
2013	R\$ 443.185.235,52	R\$ 2.081.705,47	0,47%
2014	R\$ 583.838.845,62	R\$ 1.863.671,82	0,32%
TOTAL	R\$ 2.533.567.568,67	R\$ 9.103.323,98	0,36%

Fonte: Elaborado pelo autor, dados PAA-data

Entre 2011 e 2014, o território, em nenhum dos anos, não chegou a representar nem mesmo 1% desses recursos, pelo contrário, ficou longe disso, em 2013 chegou a 0,47%. No acumulado dos quatro anos representou 0,36% dos recursos que foram aportados nacionalmente. Potencialmente o território das Águas Emendadas pode evoluir muito na execução do PAA.

4.5.2. O PROINF no TAE

Na tabela 11 estão discriminados os recursos já aplicados em Projetos de PROINF no Território das Águas Emendadas, no período de 2003 a 2014, que somou cerca de R\$ 18,3 milhões. É importante ressaltar um fator limitador para análises mais transparentes sobre os recursos aplicados pela política territorial neste território.

Alguns recursos são considerados como aplicados no Distrito Federal, só pelo fato da entidade executora ter sede no DF, mas na verdade as entidades do terceiro setor, por exemplo, a CONTAG, aplica os recursos em outras unidades da federação, que não fazem parte do TAE. Dessa forma, para fins de análise esses projetos não foram considerados, e geralmente são projetos que têm expressivos valores, ou seja, sem fazer essa distinção, de acordo com a SDT o TAE, entre 2003 e 2014, já teve a aplicação de cerca de R\$ 72 milhões, mas os projetos que efetivamente estão relacionados ao TAE somam cerca de R\$ 40,6 milhões (com a soma dos projetos ainda não iniciados). Portanto, na tabela 11 só constam os valores dos projetos diretamente relacionados ao TAE e os recursos que já tiveram sua execução iniciada.

ANO	Valor
2003	R\$ 6.940.467,00
2004	R\$ 561.927,97
2005	R\$ 1.135.741,39
2006	R\$ 589.540,82
2007	R\$ 1.530.989,00
2008	R\$ 318.667,00
2009	R\$ 609.950,00
2010	R\$ 4.843.271,50
2011	R\$ 802.800,00
2012	R\$ 279.672,00

2013	R\$	-
2014	R\$	664.575,00
TOTAL	R\$	18.277.601,68

Fonte: dados da SDT, adaptados pelo autor.

Nesse período, entre 2003 e 2014, foram aprovados 58 projetos de PROINF, que contribuíram para a prestação de serviços de capacitação aos agricultores e para as infraestruturas propriamente dita, desde veículos de passeio para facilitar a locomoção das lideranças de cada município pelo território, passando pela aquisição expressiva de patrulhas mecanizadas⁶, bem como o investimento na infraestrutura de feiras de comercialização e de agroindústrias. Enfim, na seção de anexos, ao final deste estudo, tem o detalhamento de cada um dos investimentos.

Na tabela 12, são apresentados os projetos que a sua execução ainda não haviam sido iniciadas até o primeiro semestre do ano de 2015, de forma expressiva, em 2013, só um projeto teve seu custo calculado em mais de R\$ 18,6 milhões, o objeto do projeto foi discriminado da seguinte forma: “Estruturação produtiva de assentamentos de reforma agrária do DF e RIDE-DF através da aquisição de 12 patrulhas mecanizadas”. Ou seja, é um projeto da Secretaria de Agricultura do DF, com o objetivo de beneficiar vários municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno⁷, é importante ressaltar que, em geral, projetos que somam essas expressivas cifras monetárias, contam com recursos a partir de emendas de parlamentares, o que foi o caso desse projeto, que contou com o apoio de deputados distritais.

Tabela 12: Total de projetos de PROINF não iniciados no território das águas emendadas

ANO	VALOR	Executor
2013	R\$ 425.000,00	PM BURITIS
2013	R\$ 200.000,00	PM UNAI
2013	R\$ 18.691.389,42	SEAGRI DF
2014	R\$ 487.500,00	SEAGRI DF
2014	R\$ 2.500.000,00	SEC OBRAS DF
TOTAL	R\$ 22.303.889,42	

⁶ Conjunto de máquinas, equipamentos e implementos para atender serviços de recuperação de solos, preparo de áreas para plantios, terraços, tratos culturais, colheita, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação (BRASIL, 2016).

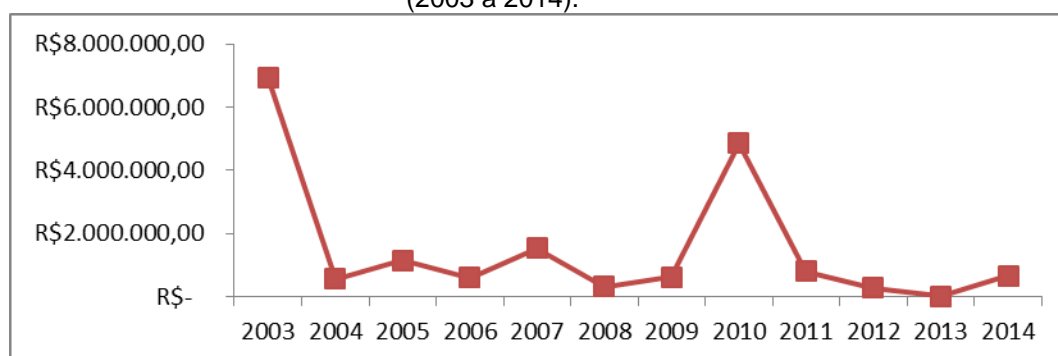
⁷ A RIDE-DF conta, além dos municípios do território das águas emendadas, com mais 12 municípios do Estado de Goiás (Abadiânia, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Luziânia, Novo Gama, Pirenópolis, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás).

Fonte: dados da SDT, adaptados pelo autor

Além do grande projeto, não foram iniciados outros dois projetos, em 2013, um da prefeitura de Buritis-MG e o outro da prefeitura de Unaí-MG. Já em 2014, foram aprovados mais dois projetos, ainda não iniciados, ambos do governo do Distrito Federal.

O gráfico 21 apresenta a evolução dos recursos financeiros, por meio do PROINF, que já foram iniciados até o primeiro semestre de 2015.

Gráfico 21: Evolução dos recursos aplicados via PROINF, no território das águas emendadas (2003 a 2014).



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da SDT.

Observa-se pelo gráfico que a aplicação de recursos não segue um padrão, com diversas oscilações, no primeiro ano de execução da política foi percebido o maior valor aportado para o território, mais de R\$ 6 milhões, depois, até 2009 foram observados valores abaixo de R\$ 2 milhões. Em 2010, uma nova alta, com a aplicação de quase R\$ 5 milhões. Posteriormente em 2011 e 2012, foram aplicados quase R\$ 802 mil e R\$ 280 mil, respectivamente. Dos projetos de 2013, nenhum dos aprovados foram iniciados, por fim, em 2014 foi iniciado um projeto de aproximadamente R\$ 665 mil.

A respeito disso, os investimentos pelo PROINF no território das Águas Emendadas contam com um bom índice de conclusões dos serviços, conforme aponta o gráfico 22.

Gráfico 22: Situação dos investimentos via PROINF, no território das águas emendadas.



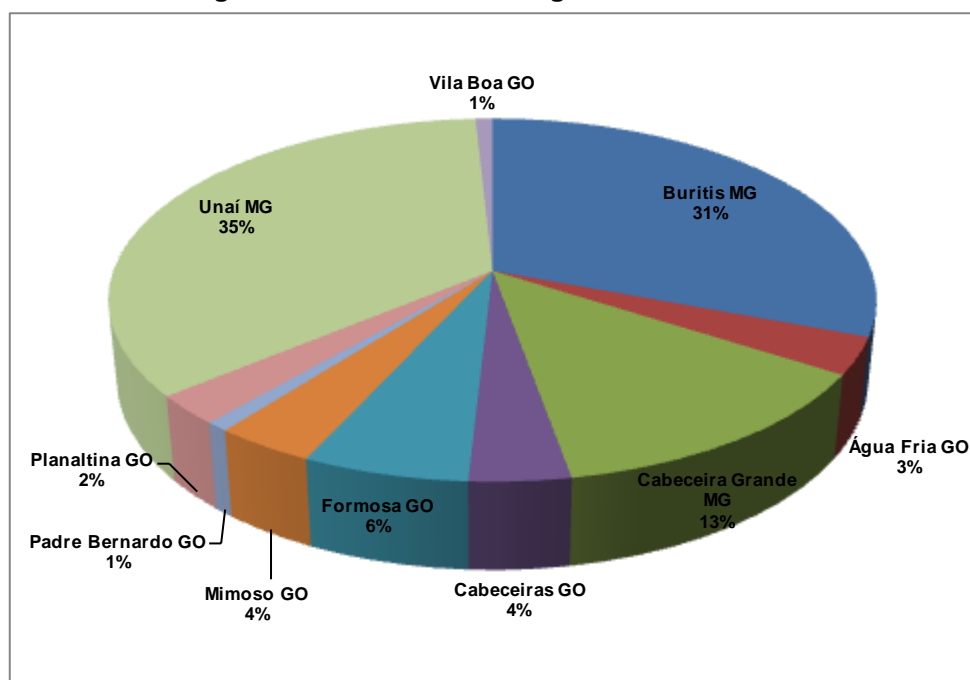
Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da SDT.

Foram 83% de obras e serviços já concluídos, entre os anos de 2013 e 2014, apenas 8% ainda não foram iniciadas, que no caso são os projetos que foram analisados na tabela 12, dos anos de 2013 e 2014, 7% dos projetos estão em andamento, conforme o planejado. Apenas 2%, ou seja, um projeto foi paralisado, discriminado como: “Ações de planejamento participativo para viabilizar a gestão do Centro de Capacitação e Comercialização da Agricultura Familiar”, no valor de R\$ 150 mil, de acordo com a EMATER-DF o projeto não surtiu efeitos positivos e se inviabilizou, o projeto estava a cargo da instituição IBRADEC.

Entre os anos analisados os órgãos do Distrito Federal são, sem dúvidas, os principais executores dos recursos financeiros da política territorial no território, sobretudo porque o DF consegue o aporte de recursos tanto de MDA, quanto de emendas parlamentares. É preciso chamar a atenção, também, para o fato que o governo do DF sempre busca ações com foco na RIDE-DF, dos quais os dez municípios do TAE também fazem parte, sendo assim esses recursos têm o objetivo de beneficiar não só o DF, e nem mesmo só o território. Só o DF responde por 89% dos R\$ 40,6 milhões destinados ao território, entre 2003 e 2014.

Com o objetivo de observar melhor a distribuição direta dos 11% dos recursos restantes, cerca de R\$ 4,4 milhões, entre os municípios mineiros e goianos do território, os valores do DF foram desconsiderados, conforme o gráfico 23.

Gráfico 23: Distribuição dos investimentos de PROINF nos municípios mineiros e goianos do território das águas emendadas



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da SDT.

Fica nítida a maior distribuição entre os três municípios mineiros (Unaí, Buritis e Cabeceira Grande). Foi possível observar ao longo da pesquisa de campo, que os membros do território têm um acordo ao discutir os recursos de PROINF disponibilizados pelo SDT anualmente. Nesse caso, o acordo é o seguinte: o DF reconhece que, pelo colegiado, é possível garantir recursos de emendas parlamentares dos deputados distritais, então acaba focando nisso e deixa os recursos dos editais específicos da SDT para os municípios. Sendo assim, o acordo é que em um ano o PROINF deve beneficiar um município mineiro e no ano seguinte beneficiar um município goiano e, segundo os membros do colegiado, esse acordo existe desde o início do COTAE.

Seria natural, portanto, se a distribuição dos recursos estivesse em 50% para os municípios goianos e 50% para os mineiros, mas não é isso o que o gráfico 23 revela, na verdade os municípios de Minas Gerais arrecadaram 79%, ou seja, mais de R\$ 3,4 milhões, dos recursos do PROINF, entre 2003 e 2014 e os sete municípios do Goiás, apenas 21%, em torno de R\$ 920 mil.

A próxima seção irá apresentar os resultados da pesquisa de campo no Distrito Federal, com foco na cidade satélite de Planaltina, no município de Unaí-MG e em Formosa-GO.

4.6. As crenças das coalizões de causa formadas no âmbito da política territorial no TAE e suas relações com o PAA

As informações do tópico anterior revelam as primeiras características das coalizões formadas no âmbito do território, a primeira, do DF, conta com ampla capacidade administrativa e fonte de recursos financeiros, em seguida os municípios mineiros exercem maior capacidade de mobilizações de investimentos em comparação aos municípios goianos.

Conforme apresentado na metodologia deste estudo, a utilização dos referenciais do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) objetivaram destacar os sistemas de crenças de acordo com as causas de cada uma das coalizões identificadas no TAE. O quadro 05 apresenta, em termos de dimensões, essas crenças, seguindo o modelo proposto pelos formuladores do MCD, que são as crenças do núcleo duro, do núcleo político e os aspectos instrumentais.

Quadro 05: As crenças das coalizões de causa da política territorial no TAE e relações com o PAA

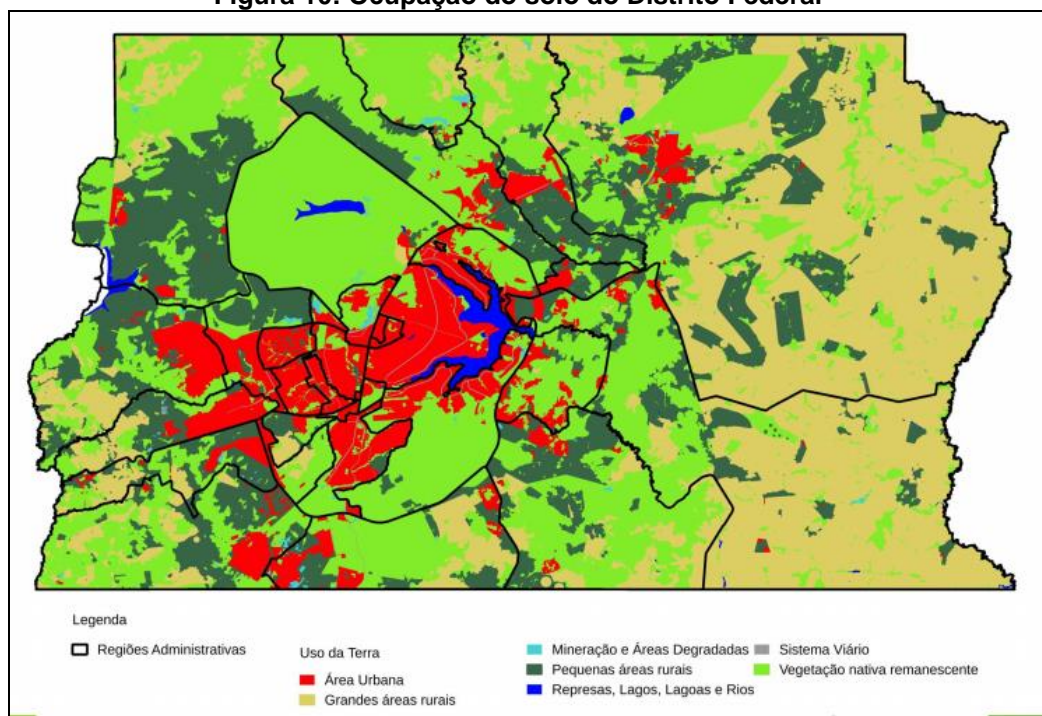
Dimensões	Coalizão DF	Coalizão Unai-MG	Coalizão Formosa-GO
Núcleo duro (deep core)	<p>Coalizão liderada pela EMATER-DF.</p> <p>Valores fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) É preciso planejamento, foco e objetividade nas ações voltadas para o território; b) O PAA deve ser implementado no espaço geográfico apenas do DF. 	<p>Coalizão liderada pelo STR-Unai, com forte influência da Embrapa Cerrados.</p> <p>Valores fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A participação dos membros da sociedade civil é fundamental para o desenvolvimento do município. b) Prefere-se promover os programas de compras do governo (neste caso, o PNAE) ou outras estratégias de mercado que gerem impactos positivos, preferencialmente no curto prazo e continuamente. 	<p>Coalizão liderada pela Secretaria Municipal de Agricultura.</p> <p>Valores fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Os técnicos de ATER são os principais agentes para o desenvolvimento rural; b) As prioridades, em termos de assistência técnica produtiva, são mais latentes do que a comercialização. Para os agricultores mais desenvolvidos, os mercados privados e feiras livres devem ser promovidos.
Núcleo Político (policy core)	<p>Preferências político-partidárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não influenciaram, diretamente, a implementação do PAA no território. <p>Problemas principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A política territorial é muito ampla e discute ações para além da agricultura familiar, somado a isso o TAE não dispõe de ações articuladas coletivamente. b) O fato do PAA não pode ser executado pensado a RIDE-DF. 	<p>Preferências político-partidárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conflituosas: insatisfação com relação aos governos municipal e federal; <p>Problemas principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Indefinição de mecanismos eficientes para o uso e gestão social das infraestruturas viabilizadas pelo PROINF; b) O PAA não é promovido, pois é considerado burocrático e pelo fato de sua operacionalização não ser bem conhecida e transparente no município. 	<p>Preferências político-partidárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conflituosas: insatisfação com relação ao governo federal; <p>Problemas principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reduzido interesse e participação de membros da sociedade civil; b) Falta de competências técnicas no governo municipal para a operacionalização do PAA.
Aspectos Secundários ou instrumentais (secondary aspects)	<p>Alocação de recursos financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não depende dos recursos do PROINF; b) Tem recursos próprios operacionalizados pelo FDR-social. <p>Interpretação de normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) O uso do novo instrumento contratual com o MDS (termo de adesão do PAA) ainda não foi bem aceito. 	<p>Alocação de recursos financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Esforça-se para acessar os recursos do PROINF; <p>Interpretação de normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A forma permitida para a operacionalização do PAA no município beneficia poucos agricultores anualmente, sendo imperceptível o impacto do programa. 	<p>Alocação de recursos financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Esforça-se para acessar os recursos do PROINF, mas tem reduzida capacidade de ter contrapartidas financeiras para conseguir atrair mais projetos; <p>Interpretação de normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desconhece as normas e legislação para operacionalização do PAA municipal.

4.6.1. A Coalizão Distrito Federal

- Contextualização sobre o DF

O Distrito Federal integra o Território das Águas Emendadas (TAE) o bioma, dessa unidade da federação, é totalmente formado de Cerrado. O aumento da produção agrícola e rebanho bovino, com índices de produtividade acima da média nacional, além do forte crescimento da população, fizeram com que a região mudasse radicalmente seu perfil nos últimos anos. No Distrito Federal, só resta 1/3 da cobertura vegetal de seu bioma (CODEPLAN, 2015).

Figura 10: Ocupação do solo do Distrito Federal



Fonte: Codeplan-DF, 2015.

Pelo mapa apresentado é possível observar alta concentração Urbana na região do Plano Piloto, local que fica os centros administrativos do DF e do Governo Federal e no entorno dessa região concentra-se as principais áreas de vegetação nativa remanescente. O DF é dividido por 31 regiões administrativas ou cidades satélites. As grandes áreas rurais estão na porção norte do DF.

As atividades do setor agropecuário do DF se desenvolvem por meio de 3.955 estabelecimentos numa área de 251,3 mil hectares. De acordo com Codeplan-DF (2015), 66% da população rural do DF está localizada nas Regiões Administrativas de Brazlândia, Planaltina, Gama, São Sebastião e Ceilândia, mas com destaque

para Brazlândia e Planaltina que se sobressaem com mais de 30% desse contingente.

A agricultura local é desenvolvida em pequenas áreas, dada a dimensão territorial do Distrito Federal, e qualquer fator que atinja as áreas de cultivo, como efeitos climáticos, infestação de pragas ou aplicação de novas técnicas e tecnologias, interfere fortemente na produção das lavouras (CODEPLAN, 2014).

A produção agrícola do Distrito Federal foi de aproximadamente 1,12 milhão de toneladas de produtos agrícolas em 2013. Deste total, 843 mil toneladas são de grandes culturas: café, feijão, milho, soja, sorgo, trigo; 249 mil toneladas são de hortaliças: alface, batata, beterraba, cenoura, milho verde, morango e pimenta e 37 mil toneladas são de frutas: banana, goiaba, laranja, limão, maracujá, tangerina (EMATER, 2014).

Com relação às hortaliças as cidades de Brazlândia, Planaltina e Paranoá, juntas, são responsáveis por 76,30% das hortaliças produzidas no Distrito Federal (EMATER, 2014).

Quanto a pecuária, o DF foi responsável por produzir mais de 22 milhões de litros de leite de vaca, 188 mil litros de leite caprino, 11.175.866 dúzias de ovos, 20.040 kg de mel e 104.798.833 kg de carne de origem: bovino, suíno, ovinos, caprino, coelho, avícola e pescado (EMATER, 2014).

De acordo com o estudo da Codeplan-DF (2015), a agricultura familiar no DF representa quase metade dos estabelecimentos agropecuários mas ocupa apenas pouco mais de 4% das terras, o que mostra uma grande concentração fundiária porque a outra metade ocupa cerca de 95% das terras, o que reproduz uma lógica do país como um todo. O estudo aponta, ainda, que a agricultura no DF tem alta produtividade e está baseada no uso excessivo de agrotóxicos.

Com relação à agricultura orgânica no Distrito Federal, segundo outro estudo da Codeplan-DF (2015) esse é um mercado que movimenta cerca de R\$ 30 milhões por ano na região, sendo que a produção, de alimentos orgânicos, é exercida basicamente por agricultores familiares que comercializam, principalmente, em feiras. Existiam, em 2015, no DF, 110 agricultores certificados como produtores de orgânicos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

- Caracterização das estratégias da coalização de causa

Essa coalização se apresenta com a seguinte configuração: EMATER-DF, Secretaria de Agricultura (SEAGRI-DF), o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do DF (CDRS-DF) e Central de Abastecimento do DF (CEASA-DF). A inserção da coalizão no território se dá, sobretudo, pela EMATER-DF, que critica a atuação da política territorial e do COTAE, um dos representantes da instituição apresenta o posicionamento, de que de 2008 em diante a política enfraqueceu no território pelas estratégias do programa territórios da cidadania.

“Nossa sociedade ainda não tem maturidade para trabalhar no espírito dos territórios da cidadania. Eu acho que, se, a agente tivesse focado o trabalho e ações previstas no primeiro PTDRS nós teríamos muito mais sucesso, com foco na capacitação, ATER e comercialização. Talvez a gente tivesse avançado mais. A partir do momento que a gente começou a discutir aqui dentro [no âmbito do COTAE] educação, saúde, transporte, segurança [...] A gente não só não deu conta, como largou de mão as ações do PTDRS. Acho que nosso recurso do PROINF não dá conta disso” (REPRESENTANTE DA EMATER-DF).

Essa colocação revela um conjunto de conflitos que são mobilizados no contexto do colegiado territorial, a falta de aceitação das propostas e estratégias pela política territorial configuram essas relações. É interessante observar que na percepção de quem vive no Distrito Federal, considerar a necessidade de se discutir a segurança, saúde e etc tornar-se muito complexo e ao mesmo tempo sobrepõem ações de outras áreas do governo que não se integram diretamente com as ações de desenvolvimento rural, já que são problemas caracteristicamente urbanos.

Outro fator importante é a identificação, por parte da EMATER-DF, de que o colegiado não possibilita, de forma adequada, a implementação do que foi planejado no PTDRS do território, já que passou a ter demandas para discutir temas que não estavam na pauta à época de construção do Plano.

A comercialização é tema latente nessa coalizão, já que o amplo mercado consumidor do DF depende de um abastecimento alimentar amplo, contínuo e diversificado. Daí a importância da agricultura familiar do território e de outros municípios do entorno do DF que tem a missão de garantir esse abastecimento.

Sobre isso, um fato interessante é que essa coalizão determina, parte de suas estratégias de acordo com a perspectiva de gerar benefícios para a RIDE-DF e não só para o território das Águas Emendadas, conforme exemplo do projeto de 2013 que tem como objeto a estruturação produtiva de assentamentos de reforma agrária

do DF e RIDE-DF, com o valor de mais de 18 milhões. Portanto os interesses e motivações da SEAGRI-DF, em conjunto com a EMATER é mobilizar investimentos em infraestrutura que beneficiarão os agricultores familiares que, por sua vez, terão mais condições de abastecer o mercado do DF.

Outro fator de debate e que gera diversos conflitos é o Centro de Capacitação e Comercialização da Agricultura, o CCC.

“O CCC, com seu custo para construção de quase 6 milhões de reais (sendo 4 milhões da SDT/MDA), quase se confunde com o início do território, mas não foi o território que construiu ele e o levou para o MDA. Naquela ocasião, o projeto precisou ser recepcionado pelo COTAE, e a partir de 2006 o território começou a participar dele, mas só acompanhando o que já estava projetado. É o COTAE começou a discutir questões relacionada a gestão do uso desse espaço. Em seguida foi contratada uma instituição para uma consultoria onde foi construída uma proposta de gestão, mas não avançou muito, até porque a infraestrutura física ainda nem estava pronta” (REPRESENTANTE DA EMATER-DF).

A obra do CCC, depois de quase 11 anos, ficou pronta no final de 2014 e foi inaugurada em 09 de maio de 2015. Nessa ocasião, foi entregue somente o setor de comercialização, local identificado como Mercado da Agricultura Familiar, que comporta 55 bancas para o comércio aos sábados no sistema de varejo, até o início de 2016 os produtores que estavam utilizando o Mercado eram do DF e de municípios, como: Flores, Cristalina, Formosa, Padre Bernardo e Planaltina, todos do Goiás.

E sobre a gestão de uso do espaço não houve avanços, de acordo com o representante da EMATER-DF, o prédio do CCC é do MDA, administrado pela SEAGRI-DF e de acordo com as leis da CEASA-DF, pois é quem administra a área em que o CCC foi construído. Além do Mercado algumas salas do prédio estavam sendo utilizadas por técnicos da EMATER como uma espécie de escritório local da empresa, mas que seria algo provisório.

Já o CDRS-DF, se constitui da seguinte forma: com atuação no âmbito do Distrito Federal, e formado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural Sustentável (Regiões Administrativas do Distrito Federal), que tem o objetivo de propor diretrizes para elaboração e implementação de políticas públicas rurais do Distrito Federal, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar, vinculados à SEAGRI-DF.

Portanto tem uma proximidade muito grande com os objetivos da COTAE, ou seja, existe uma disputa de ações diante disso. Conforme já identificado os Conselhos regionais, apesar de terem acento do Colegiado territorial não têm grande participação, com exceção do Conselho regional de Brazlândia-DF, que foi representado em algumas ações pelo território em 2015.

No âmbito do CDRS-DF existe uma articulação bem desenvolvida entre a SEAGRI-DF, a EMATER-DF, os conselhos regionais, instituições de ensino, principalmente a UnB, a secretaria de educação com projetos voltados para a educação do campo, e as instituições financeiras, como o Banco de Brasília e o Banco do Brasil.

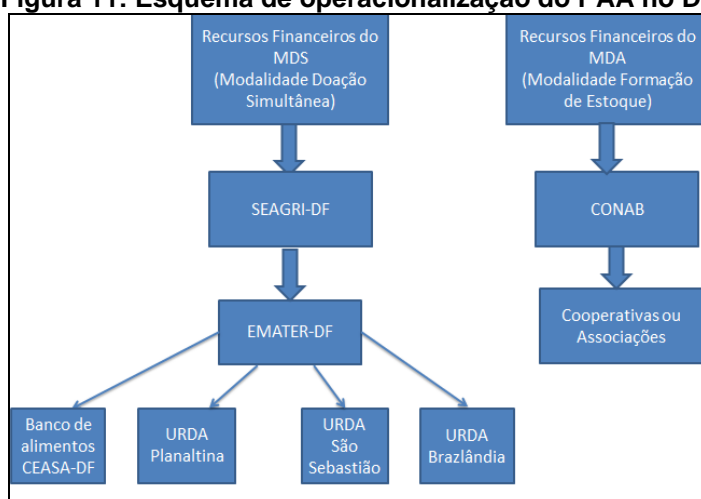
A SEAGRI-DF operacionaliza o Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – FDR, que tem duas modalidades, o FDR/Social e o FDR/Crédito. O primeiro gera concessão de recursos financeiros não reembolsáveis, que pode ser concedido às organizações e entidades de produtores rurais somente do Distrito Federal. Pode ser apoiada a realização de estudos, a elaboração de projetos, a aquisição de máquinas, equipamentos agrícolas e veículos utilitários, e, a implantação de projetos de infraestrutura na zona rural. Já o FDR/Crédito tem por finalidade financiar despesas de investimento e custeio da produção agropecuária do DF e da RIDE-DF, nesse caso a taxa de juros é subsidiada.

Ou seja, é uma estratégia muito parecida com o PROINF, para o caso dos agricultores do DF, que têm o direito de acessar os recursos não reembolsáveis, é muito interessante e contribui para as cooperativas e associações de agricultores familiares, entretanto esse benefício, dessa forma exclusiva, confirma mais uma dificuldade de interação com o território e pode enfraquecer a identidade do território como um todo. É comum ouvir a expressão “*o primo rico entre os três é o DF*”. Expressão utilizada por membros do COTAE, dos municípios de GO e MG.

- A operacionalização do PAA no DF

O Distrito Federal operacionaliza duas modalidades do PAA, sendo a de maior expressividade a doação simultânea e de forma menos frequente a ocorrência de execução da modalidade de formação de estoque. Enquanto a primeira é com recursos do MDS e por meio de termo de adesão com SEAGRI-DF, a segunda modalidade é com recursos do MDA e descentralizado pelo CONAB diretamente para as cooperativas e associações de agricultores familiares.

Figura 11: Esquema de operacionalização do PAA no DF



Fonte: elabora pelo autor.

No caso da modalidade de doação simultânea a Secretaria de Agricultura, é responsável por firmar o termo de adesão com o MDS e a EMATER-DF organiza a logística de compra dos produtos dos agricultores familiares, a EMATER-DF atua desde os levantamentos da disponibilidade de produção por parte dos agricultores, até a recepção dos produtos nas URDA's (Unidade Recebedora e de Distribuição de Alimentos, que existem em Planaltina, Brazlândia e São Sebastião) e, em parceria com a CEASA, organiza o recebimento dos alimentos em um banco de alimentos da Central (figura 11).

O DF tem um arranjo para tentar facilitar a logística tanto para os agricultores quanto para as entidades sociassistenciais que recebem os alimentos adquiridos pelo PAA, no caso da URDA de Planaltina esse procedimento ocorre toda terça-feira. Pela manhã os agricultores entregam os alimentos, entre 8 e 12 horas, e no período da tarde as entidades passam na URDA para retirar os alimentos, cada entidade tem o direito a 2kg por pessoa atendida na entidade socioassistencial.

Com a nova modalidade do termo de adesão os agricultores familiares recebem pela entrega dos alimentos diretamente em uma conta bancária do Banco do Brasil, especificamente para este fim, e a transação é realizada diretamente pelo MDS após receber as planilhas com a confirmação dos produtos e quantidades entregues por cada agricultor.

A partir de duas entrevistas semiestruturadas, foi possível analisar alguns aspectos com relação à operacionalização do PAA no DF, a primeira entrevista foi

realizada com um técnico da EMATER-DF e a outra com um técnico da SEAGRI-DF. Os principais aspectos identificados foram:

- Expressivamente, a produção dos agricultores familiares do DF é de hortaliças e frutas, a produção de proteína animal ainda é pouco explorada, mas com certa capacidade de produzir leite de vaca e carne de frango;
- Em 2014 foram adquiridos, pelo PAA, cerca de 85 produtos diferentes;
- O PAA operacionalizado no DF não tem relação alguma com a política territorial;
- A operacionalização do PAA é só no DF, pois o MDS não autoriza nem compras nem doações para fora do DF. Já foi feita uma tentativa nesse sentido, de atuar na RIDE-DF, mas não deu certo;
- A EMATER-DF firmou um convênio com o INCRA entre 2014 e 2016 para atender 18 assentamentos de diferentes municípios da RIDE-DF no estado de Goiás, para assistência técnica a produção em si, sem pensar a comercialização no primeiro momento.
- Os técnicos entrevistados reconhecem que a relação com o Território das Águas Emendadas é prioritariamente no que tange ao acompanhamento das reuniões do colegiado, sem ações mais efetivas ou estruturadas;
- O sentimento, para os dois técnicos, é que a política territorial perdeu força nos últimos anos;
- No âmbito do PAA sob o modelo do termo de adesão, a saída da obrigatoriedade da participação das organizações econômicas da agricultura familiar, foi considerado um contrassenso, pois por muito tempo foi fomentada a importância das organizações e nesse novo modelo elas não podem mais participar;
- Antes do modelo do termo de adesão para a execução do programa os volumes de produção eram maiores, pois atualmente os agricultores estão procurando outros canais de comercialização via suas cooperativas e associações;
- Foi consenso, entre os técnicos entrevistados, que o PAA é muito importante para facilitar o desenvolvimento do território, mas que a política territorial não exerce influência na operacionalização do PAA no DF.

- Percepções dos agricultores do DF

A partir de entrevistas semiestruturadas foi possível identificar as percepções e opiniões sobre o PAA, entretanto foi identificado que os agricultores têm pouco conhecimento sobre a política territorial e até mesmo não sabem muito bem em que território estão inseridos, foram entrevistados quatro agricultores do DF, no mês de janeiro de 2016, apenas dois disseram já ter ouvido falar do território das Águas Emendadas, mas muito pouco.

Foi escolhido o assentamento Pequeno William (PW) da região de Planaltina-DF, pelo o destaque que os produtores tiveram na comercialização pelo PAA no ano de 2014, bem como pela facilidade de acesso ao assentamento que fica nas proximidades de Planaltina-DF.

O assentamento tem cerca de 5 anos e conta com 22 famílias, cada parcela tem 5 hectares e os agricultores produzem uma diversidade considerável de alimentos orgânicos (não foram obtidas evidências de que são certificados), em uma parte do assentamento a produção ainda não está estruturada, pois tem muita mata nativa de Cerrado que ainda não obteve licenciamento ambiental para ser modificada.

A primeira agricultora, explica como funciona sua comercialização e que o PAA tornou-se uma das opções de comercialização.

“Eu vendo em uma tenda na Estância [bairro de Planaltina-DF], na Ceasa e a gente entrega para o governo [PAA], lá em Planaltina, até chegar uma cota de R\$ 6.500,00. E em 2015, foi bem rápido que atingimos a cota. Eu acho o PAA muito bom, ajudou muito. Antes eu vendia lá na esplanada dos ministérios, também, mas só que o frete começou a ficar muito caro. Aí agora divido a comercialização com meu marido, ele cuida de ir para o Ceasa todo sábado e eu vendo aqui na Estância” (AGRICULTORA PW-01).

A agricultora chama a atenção para o fato de que realmente o PAA faz diferença para a renda da família, entretanto, conforme observado, as regras do programa, do limite financeiro por produtor, faz com que os agricultores sempre estejam em busca de outros canais de comercialização, nesse caso a agricultora já está se beneficiando do Mercado da Agricultura Familiar do CCC, e isso confirma a importância desse canal. Outro agricultor do assentamento, também falou sobre o mercado da agricultura familiar.

“A produção de hortaliças é muito forte, e depois que apareceu a CEASA [mercado da agricultura familiar no CCC] a gente precisou diversificar ainda mais a produção. Antes nos tínhamos muita batata doce, mas dependia de muita água e isso era um problema porque não temos muito água aqui. Mas

agora a batata é só uma opção, hoje temos uma variedade de 20 produtos já” (AGRICULTOR PW-02).

A diversificação da produção foi importante para atender as demandas dos consumidores finais que apresentam um perfil diferenciado na Ceasa, são consumidores de todas as partes do DF e do entorno que já estão acostumados a comprar no local e que agora têm as opções do mercado da agricultura familiar. Esse agricultor, também chamou a atenção, para a importância do PAA, apesar de achar o limite financeiro muito baixo. “*Nós levamos poucas vezes lá para o PAA ano passado [2015] e já batemos a meta*” (AGRICULTOR PW-02).

A evidência de como a coalização se articula no Distrito Federal, vem da fala do terceiro agricultor entrevistado, o mesmo diz que todas as informações sobre mercado, PAA e produção orgânica vieram por meio de técnicos da EMATER-DF. “*A EMATER, pelo convênio técnico que eles têm com o INCRA, são os principais a nos ajudar aqui*” (AGRICULTOR PW-03).

“Tem 4 anos que estou produzindo aqui. Temos trator, caminhão baú, tobata, se não fosse isso a gente não conseguiria nem produzir e nem comercializar, é do FDR social. Ai todo ano a gente vai tentando complementar os equipamentos que a gente já tem, e tudo a partir dos projetos do FDR” (AGRICULTOR PW-03).

O FDR Social se evidenciou como uma importante estratégia para ajudar os agricultores do assentamento, pois, entre outros, financiou um caminhão baú, sendo a possibilidade que os agricultores têm para conseguir levar sua produção para os pontos de venda, por exemplo, todo sábado eles levam a produção para o Mercado da Agricultura Familiar no CCC, são cinco agricultores do assentamento que se organizam e mais um agricultor que tem um sítio próximo, mas que comercializa a sua produção na Asa Norte em Brasília-DF, local relativamente próximo à Ceasa.

O último agricultor entrevistado no assentamento Pequeno William, confirmou sobre a importância do PAA e seguiu a mesma linha dos demais, concordando ser muito bom e acrescentou que a forma de pagamento do PAA melhorou depois que começou a ser feito o pagamento direto em uma conta específica.

“Para receber, nós temos uma conta específica no Banco do Brasil, depois que entregamos os produtos, no máximo em até 30 dias o dinheiro já está disponível. Antes demorava demais para receber, agora tá melhor” (AGRICULTOR PW-04).

Portanto os agricultores estão satisfeitos com a sua produção e comercialização e contam com o PAA como uma importante opção de mercado para

os seus produtos. Além disso, os investimentos em máquinas de preparação do solo para o plantio e de caminhões para o transporte e distribuição dos produtos contribuiu muito para o assentamento Pequeno William. Os agricultores querem mais avanços, principalmente com relação à agroindustrialização da produção. “A gente não tem estrutura de beneficiamento, por exemplo, com a batata que sobra fazer um doce, ou com a cenoura fazer um bolo, nesse ponto ainda tá ruim” (AGRICULTOR PW-04).

IMAGENS OBTIDAS DURANTE A PESQUISA DE CAMPO EM PLANALTINA-DF



Produção no assentamento Pequeno William e equipamentos da associação de produtores do assentamento.

4.6.2. A Coalizão Unaí-MG

- **Contextualização sobre o município de Unaí-MG**

O município de Unaí localiza-se no Estado de Minas Gerais e integra o Território das Águas Emendadas (TAE). Concentra 30% dos agricultores familiares do território. Seu bioma predominante é o Cerrado e o município ocupa uma área de 8.447,417 Km². Com uma população de 82.887 pessoas, sendo 80% urbana, a região é polo na produção monocultora da agricultura patronal, com destaque para produção de grãos (IBGE, 2015).

O município tem, de acordo com a superintendência regional do INCRA, a SR-28, tem 26 assentamentos de reforma agrária, sem contar os assentamentos do crédito fundiário, com capacidade para 1.831 famílias, mas atualmente 1.613

famílias se encontram devidamente cadastradas pela SR-28. O maior assentamento é o PA Curral do Fogo, que tem 138 famílias assentadas (INCRA, 2015).

A região tem uma expressiva cadeia produtiva de leite de vaca, predominantemente de agricultores familiares, com uma produção de 112 milhões de litros e com cerca de 35.000 cabeças de gado no ano de 2014 (IBGE, 2015).

O Município é uma das principais bacias leiteiras do estado de Minas Gerais. A pecuária leiteira exerce papel histórico na estruturação das unidades de agricultura familiar, em especial de assentados da reforma agrária, tendo grande relevância para esses agricultores.

De acordo com Oliveira, *et al* (2009), a cadeia produtiva do leite, na década de 1990, passou por um processo de intensificação no uso de tecnologias pouco acessíveis aos padrões dos agricultores familiares dos assentamentos de reforma agrária, ou seja, como consequência, os agricultores familiares, enfrentam restrições financeiras para incorporar equipamentos de resfriamento de leite, por exemplo, e para cumprir a legislação que determinava os padrões de qualidade do produto.

No meio rural, de acordo com os resultados de oficinas realizadas pelo MMA em parceria com a SDT/MDA, em 2010, em Unaí os principais conflitos giram em torno dos questionamentos do modelo da agricultura patronal e com relação ao uso da água.

O uso excessivo de agrotóxicos e o uso de grãos transgênicos são possíveis causas para a contaminação da produção da agricultura familiar situadas nas proximidades das grandes propriedades rurais, o que acontece com vários assentamentos que são rodeados de grandes propriedades.

As características da agricultura familiar segue um padrão nacional, em que o proprietário é ao mesmo tempo o trabalhador e o gestor da terra e a Agricultura Familiar trabalha com a pluriatividade e com culturas diversificadas, apesar da produção leiteira dominar bastante nessas propriedades e ser a principal fonte de renda.

De acordo com a EMATER-MG, Unaí, é a região do noroeste mineiro, que mais libera recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sendo que cerca de metade dos recursos são destinados a assentamentos de reforma agrária, o restante é para a compra de tratores do Programa Mais Alimentos, compra de insumos para grãos, mandioca, máquinas e

implementos agrícolas e agroindústrias, principalmente para produção de queijo e rapadura (EMATER-MG, 2013).

- Caracterização das estratégias da coalização de causa

De Unaí, o conjunto de instituições mais ativas no âmbito do colegiado territorial - COTAE são: a prefeitura municipal, notadamente pela secretaria de planejamento e orçamento, pela Emater-MG, o sindicato dos trabalhadores rurais (STR), de maneira mais paralela encontra-se o Conselho municipal de desenvolvimento rural (CMDRS) (que tem uma participação expressiva de lideranças da cidade), o atual presidente do STR também é o presidente do CMDRS, a Escola Técnica Agrícola Juvêncio Martins Ferreira de Unaí; e também a Cooperativa mista de agricultores familiares de Unaí e Noroeste de Minas Gerais (COOPAGRO), que nos últimos anos reduziu sua participação, mas ainda exerce muita influência. No município é expressiva a importância da Cooperativa Agropecuária de Unaí (CAPUL), por fim, desde 2002 a Embrapa Cerrados tem exercido bastante influência no município, principalmente nos assentamentos de reforma agrária.

Essa coalização foi a que mais se destacou na mobilização de estratégias para arrecadar os investimentos dos editais de PROINF da SDT/MDA, de acordo com membros do colegiado isso aconteceu porque desde o início Unaí sempre viabilizava que muitas pessoas do município participassem das plenárias de PROINF, somado a isso tinha técnicos que contribuíam para elaborar bons projetos. A tabela 13 apresenta o detalhamento desses investimentos com recursos do PROINF.

Ano	Valor	Objeto
2005	R\$ 291.857,00	Centro de Capacitação para lideranças do território
2006	R\$ 136.760,00	Aquisição de trator para preparo do solo
2007	R\$ 276.000,00	Melhoria de infraestrutura logística e para o abastecimento de água
2008	R\$ 318.667,00	Agroindústria para o beneficiamento de produtos de origem vegetal e animal
2010	R\$ 322.500,00	Galpão – mercado popular da agricultora familiar
2013	R\$ 200.000,00	Não Iniciada – aquisição de patrulha mecanizada.
TOTAL	R\$ 1.545.784,00	

Fonte: dados SDT, elaborado pelo autor

É interessante notar que o município só foi beneficiado diretamente a partir do ano de 2005, no ano anterior, todos os outros municípios foram beneficiados com um carro de passeio popular e com um jogo de computador e impressora, para facilitar a mobilização e a participação das pessoas nas atividades territoriais. Entretanto o município não dependeu desse incentivo para isso, o que demonstra melhor infraestrutura e mais independência financeira de Unaí.

Posteriormente, em quatro anos seguidos foram mobilizados algum investimento para Unaí, com destaque para 2005 e 2008 que foram aprovados dois projetos para instalações físicas na Escola Técnica Agrícola Juvêncio Martins Ferreira de Unaí. De acordo com Egret, *et al.* (2008), foram identificadas as seguintes informações sobre os dois projetos.

- Centro de Capacitação (2005): Tem uma capacidade de hospedagem para cinquenta pessoas com o objetivo de facilitar o acesso às formações dos agricultores familiares;
- Agroindústria (2008): O prédio tem equipamentos completos e tem por objetivo ser uma espécie de laboratório para oferecer aos estudantes a possibilidade de aprender a processar os produtos da agricultura familiar.

Durante a pesquisa de campo para esse estudo foi possível observar que ambas as estruturas estão subutilizadas, tanto pelo território e até mesmo pelo próprio município.

Ainda, segundo Egret, *et al.* (2008), existe a tentativa de regulamentar formas de gestão por parte de um organismo da agricultura familiar como a COOPAGRO, no caso do centro de capacitação. E no caso da agroindústria a Embrapa Cerrados formulou uma proposta de uso dos equipamentos, e de fato iniciou essas atividades, mas de maneira bem inferior a capacidade que a estrutura tem.

Já em 2010 foi aprovada a construção de outra estrutura, um galpão para ser o local do mercado popular da agricultura familiar do município, a obra já foi finalizada, mas até dezembro de 2015, o galpão estava fechado e sem beneficiar os agricultores, existe uma proposta para que o galpão funcione como um entreposto do PAA (para que funcione como uma URDA do DF), mas a prefeitura ainda não conseguiu avançar nessa proposta.

Por fim, todos esses projetos dependeram de contrapartidas financeiras da prefeitura do município, o que é mais uma justificativa para que Unaí se destacasse

na execução de recursos de PROINF, já que, em geral, as outras prefeituras, dos municípios que compõem o território, têm menos arrecadação e, conseqüentemente, menos recursos para arcar com contrapartidas financeiras.

Outro aspecto importante a ser considerado nesta coalização é o fato de que desde o ano de 2002 o município conta com um apoio estratégico da Embrapa Cerrados que tem sua sede na cidade de Planaltina-DF, como ações no âmbito do chamado Projeto Unai.

O projeto Unai começou a ser desenvolvido em 2002, liderado por três pesquisadores da Embrapa Cerrados e com o apoio metodológico e acadêmico da Universidade de Brasília e do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD).

Em 2015, o projeto passou a atuar em três diretrizes: produção (transição agroecológica), processamento e comercialização (de produtos *in natura* ou minimamente processados). Os agricultores são incentivados a aproveitarem o potencial produtivo e de mercado para os produtos agroecológicos.

Os sistemas de produção são acompanhados continuamente por uma equipe de pesquisadores e estagiários, onde são feitos levantamentos de custos de produção, índices de produtividade, adaptação das culturas, bem como são mobilizadas parcerias em feiras e mercados de produtos naturais do município. Os agricultores acompanhados pelo projeto estão comercializando pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) municipal, feiras livres, restaurante e em uma loja de produtos naturais no centro da cidade.

Os pesquisadores da Embrapa Cerrados têm algumas críticas quanto a execução do PAA no município e defendem que é necessário rever muitas questões com relação à sua operacionalização, pois do jeito que o mesmo vem sendo implementado não estão sendo identificados impactos positivos em Unai-MG.

- A operacionalização do PAA em Unai-MG

O município de Unai operacionaliza apenas uma modalidade do PAA, que é a de doação simultânea, os recursos são provenientes do MDS que são repassado para a prefeitura municipal, que destinou a execução do programa para a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania de Unai-MG (SEMDESC).

A Secretaria organiza a coleta dos produtos da agricultura familiar, em alguns pontos estratégicos, passando em locais centrais dentro dos assentamentos, por exemplo, posteriormente é realizada a entrega dos produtos nas entidades sócioassistências que são beneficiadas pelos alimentos. Para realizar esse trabalho a secretaria conta com o apoio do INCRA, SR-28, e da EMATER-MG.

Entre os quatro anos analisados, de 2011 a 2014, o conjunto de agricultores beneficiados pelo PAA não foi tão expressivo, conforme mostra a tabela 14.

Tabela 14: quantidade de agricultores beneficiados pelo PAA em Unai-MG (2011 a 2014)

Ano	Quantidade de Agricultores
2011	93
2012	94 (municipal) + 67 (CONAB)
2013	33
2014	79

Fonte: elaborado pelo autor, dados PAA-data.

Ou seja, são números ainda tímidos, diante da potencialidade que município tem na sua produção da agricultura familiar. Em conversas com os técnicos da prefeitura e com agricultores familiares foi possível identificar que no ano de 2015 o PAA não foi executado em Unai-MG.

Isso se deu devido a problemas com a prestação de contas da época que o PAA era operacionalizado de acordo com o modelo de convênios, onde os recursos eram repassados para as prefeituras.

O grande motivo do PAA não ter progredido no município pode ter sido por esses problemas de prestação de contas, durante entrevistas junto aos agricultores, alguns ficaram muito desmotivados, pois estava demorando muito para receber, até mais de 6 meses, isso fez com que o agricultores preferissem comercializar só para as escolas, via o PNAE e a buscar outros canais de comercialização.

Foi diante desse cenário que a Embrapa Cerrados passou a orientar os agricultores a buscarem outras formas de comercialização, a começar pela maior agregação de valor aos seus produtos, por meio da produção de base agroecológica.

- Percepções dos agricultores de Unaí-MG

Ao contrário do que foi percebido no Distrito Federal os agricultores familiares de Unaí-MG, não estão muito satisfeitos com a execução do Programa de Aquisição de Alimentos, em meio a dificuldades operativas de maior transparência na prestação de contas do programa, os agricultores se sentem pouco beneficiados pelo programa. Foram entrevistados seis agricultores familiares, em dezembro de 2015, de diferentes assentamentos do município, os agricultores foram selecionados por indicações de dirigentes do Sindicato de Trabalhadores (STR) ou por pesquisadores da Embrapa Cerrados.

Em geral, os agricultores têm dificuldades de associar as compras pela a prefeitura de que se trata de um programa que tem por objetivo contribuir para a segurança alimentar de pessoas atendidas por entidades socioassistenciais, nas conversas com os agricultores foi necessário explicar as diferenças entre o PAA e o PNAE (que eles estão mais acostumados), para realmente buscar evidências de que aqueles agricultores já haviam comercializado pelo PAA.

Já com relação a política territorial, todos os agricultores entrevistados afirmaram nunca ter ouvido sobre a política e nem do território das Águas Emendadas, o que demonstrou uma grande fragilidade com relação à política territorial, ou seja, o território é de conhecimento mais exclusivo dos técnicos do setor público (prefeitura e EMATER-MG) e de lideranças dos movimentos sociais.

Com relação ao projeto Unaí, desenvolvido pela Embrapa Cerrados, resultados positivos aos agricultores já vêm sendo percebidos. Eles demonstram satisfação com os novos padrões de produção de base agroecológica, que se apresentam sustentáveis desde a produção à comercialização. A fala de um dos agricultores ilustra essa realidade, a partir dos ganhos econômicos que o cultivo diversificado apresenta.

“A Embrapa abriu meu olho e mostrou que a gente tem que plantar aquilo que tem saída no mercado, por exemplo, eu plantava muito nabo, ficava dependendo de uma coisa só, agora eu sei que é importante diversificar e atender o que os meus consumidores estão querendo” (AGRICULTOR 01 UNAÍ-MG).

Esse agricultor foi um dos que já comercializaram pelo PAA no município, mas decidiu não comercializar mais para a prefeitura, pois achou muito burocrático e ainda teve atraso para receber pelos alimentos entregues. “Eu fiz tudo certinho, do

jeito que eles pediram, mas na hora de me pagar eles não cumpriram, fiquei mais de seis meses esperando para receber” (AGRICULTOR 01 UNAÍ-MG).

Atualmente o projeto Unaí vem acompanhado dezoito agricultores e agricultoras familiares, onze deles fazem parte de alguma organização econômica da agricultura familiar, sendo que quatro são associados à Cooperativa mista de agricultores familiares de Unaí e Noroeste de Minas Gerais (Coopagro) e sete são de uma associação de agricultoras familiares e funciona em parceria com diversos atores do município.

Uma das agricultoras atendidas se sente valorizada pelo trabalho dos estagiários e pesquisadores da Embrapa.

“Nós ficamos muito dependentes do leite uma vez, teve uma época que a cooperativa deixou de pegar nosso leite e ficamos sem saber o que ia ser, já que dependíamos daquela fonte de renda. Depois do projeto da Embrapa, começamos a fazer horta, ter outros produtos, agora meu marido cuida do leite e eu faço horta e toda semana vou para a feira vender nossos produtos, ficou bem melhor agora” (AGRICULTOR 02 UNAÍ-MG).

A diversificação da produção e a mudança para um padrão produtivo menos baseado no leite, também é muito inclusivo e possibilita as mulheres das famílias rurais contribuam no processo produtivo. Conforme já mencionado a Embrapa prefere não incentivar que os agricultores acessem o PAA municipal, e sim as feiras livres, por exemplo, por entender que a remuneração é mais vantajosa para os agricultores.

Outro agricultor manifesta a preocupação que o domínio da cadeia produtiva do leite exerce no município.

“O negócio é que ninguém tá querendo investir muito em hortaliças, porque tem a CAPUL que é muito organizada e todo mundo quer produzir leite para entregar para eles” (AGRICULTOR 03 UNAÍ-MG).

Ou seja, a cooperativa CAPUL exerce muita influência na dinâmica produtiva da agricultura familiar de Unaí-MG, isso dá, pois a cooperativa conseguiu ao longo da sua história se desenvolver muito, hoje ela domina o mercado de insumos e nutrição animal, o processamento do leite, bem como tem supermercados na cidade, dessa forma os agricultores que são associados a ela contam com todos os benefícios de sua estrutura.

O quarto agricultor a ser entrevistado, foi o único que manifestou mais satisfação com a contribuição do PAA na sua comercialização.

“Em 2014 eu vendi na prefeitura, eu sei que teve um limite aí eu participei. Mas esse ano de 2015 ainda não foi aprovado então não vai ter. E foi muito bom, não sei porque acabou” (AGRICULTOR 04 UNAI-MG).

De acordo com a base de dados do MDS, esse agricultor comercializou, pelo PAA, em 2014, R\$ 5.418, sendo alface, couve e polpa de frutas, então foi uma boa opção de mercado para o mesmo, em 2014 o programa já estava sendo operacionalizado pelo modelo do termo de adesão, em que o agricultor recebe em uma conta corrente específica o valor pago por sua produção.

Em seguida, mais uma agricultor, chama a atenção para a vocação produtiva do leite no assentamento em que reside e trata do período em que comercializou pelo PAA.

No nosso assentamento o mais forte mesmo é a produção de leite, mas a gente já vendeu uma vez para a prefeitura, o pessoal da assistência social [Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Cidadania] ia lá ao assentamento e pegava nossa produção, mas já acabou faz tempo (AGRICULTOR 05, UNAI-MG).

Uma questão importante é sobre a continuidade na execução do programa, a fala do agricultor demonstra a dificuldade administrativa da prefeitura nesse sentido, quando o agricultor passa a não contar com esse mercado de compra governamental o mesmo acaba migrando para outras formas de comercialização.

Como é o caso da última agricultora entrevistada em Unai, a mesma nunca conseguiu acessar o PAA, e conta sobre a dificuldade de acessar diferentes canais de comercialização.

A gente tem muita dificuldade de levar a produção para a cidade, porque não temos carro para isso, então a gente junta as caixas de quiabo aqui e manda por um rapaz que vende na cidade. (AGRICULTORA 06-UNAI-MG).

Ou seja, trata-se de um atravessador que, com um caminhão, busca a produção dos agricultores em diversos assentamentos do município. O que pode se revelar um grande problema, mas ao mesmo tempo é importante, pois assim, ao menos a produção dessa agricultora não está sendo pedida.

IMAGENS OBTIDAS DURANTE A PESQUISA DE CAMPO EM UNAÍ-MG



Centro de treinamento construído na Escola Agrícola de Unai e sua placa de inauguração



Agroindústria construída na Escola Agrícola de Unai-MG



Agricultor familiar de Unai-MG apresentado sua produção

4.6.3. A Coalizão Formosa-GO

- Contextualização sobre o município de Formosa-MG

O município de Formosa localiza-se no Estado de Goiás e integra o Território das Águas Emendadas (TAE). Seu bioma predominante é o Cerrado e o município ocupa uma área de 5.811,788 Km². Com uma população de 112.236 pessoas, sendo 90% urbana, a região tem destaque na produção de grãos (IBGE, 2015).

Um estudo IICA (2008), identificou que a maioria dos proprietários rurais de vários municípios da região do entorno do município (Cabeceiras, Buritis, Formoso, Flores de Goiás, São João d'Aliança, Planaltina de Goiás, Água Fria e parte do DF: Rio Preto) residem em Formosa, além disso, confirmou que existe um fluxo da população de Brasília e do entorno nos finais de semana, em busca de lazer nos pontos turísticos da cidade e para sítios e chácaras utilizadas como segunda moradia.

As belezas naturais do município lhe conferem vantagens turísticas importantes, Formosa tem cachoeiras, trilhas e grutas. A população, principalmente do DF aproveita a região aos finais de semana e feriados, por ficar a cerca de 80 km do centro de Brasília.

Formosa apresenta-se como um centro de negociações e ainda oferece sua infraestrutura para esses outros municípios da região. Teixeira (2005) confirmou que Formosa tem um papel importante de prestador de serviços, principalmente no comércio de produtos agrícolas (adubos, sementes, peças de tratores, etc.).

O município tem, de acordo com a superintendência regional do INCRA, a SR-28, 17 assentamentos de reforma agrária, sem contar os assentamentos do crédito fundiário, com capacidade para 1.947 famílias, mas atualmente 1.547 famílias se encontram devidamente cadastradas pela SR-28. O maior assentamento é o PA Virgilândia, que tem 242 famílias assentadas (INCRA, 2015).

- Caracterização das estratégias da coalização de causa Formosa-GO

O município de Formosa apresenta-se como um município, de maneira geral, como a parte de um processo mais incisivo para discutir a política territorial e menos ainda o programa de aquisição de alimentos (PAA).

As instituições que mais se destacaram em Formosa, foram a Secretaria de Agricultura, a EMATER do Goiás e a do DF, o Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (STTR), e a Cooperativa Mista do assentamento Vale da Esperança.

A EMATER Goiás atua com dois técnicos de forma mais direta mobilizando as ações e participando de forma mais ativa no âmbito do colegiado territorial. Um desses técnicos, que participa desde o início do colegiado, pondera que as discussões sobre os problemas do colegiado continuam muito parecidas desde 2003. *“Se for para pensar bem e analisar os debates de hoje em dia [2015] continuam nos mesmo problemas desde o início do território, parece que a gente não consegue avançar em nada”* (TÉCNICO 01-EMATER-GO).

Essa fala caracteriza bem o sentimento que os membros do município têm com relação ao território das Águas Emendadas. O que pode justificar, em certa medida, o menor protagonismo dessa coalizão no território.

Outro problema apontado, segundo o outro técnico da EMATER-GO, é que a sociedade civil local seria muito apática e dependente de incentivos para participar das ações e reuniões promovidas pelo colegiado territorial. *“É muito difícil viabilizar a participação das lideranças dos assentamentos, das associações e das cooperativas da agricultura familiar de Formosa”* (TÉCNICO 02 EMATER-GO).

Além das dificuldades de avanços, identificado pelos técnicos, a participação social é um gargalo muito grande para que o município se torne mais integrado ao território. Durante a pesquisa de campo, foram relatados nomes de lideranças de movimentos sociais que foram muito importantes para animar as pessoas a participarem, mas alguns se distanciaram e um dos mais influentes faleceu no ano de 2014.

A Universidade de Brasília em um relatório sobre uma pesquisa realizado no território em 2011 apontou que a maior dificuldade para contatar os membros de colegiado foi em Formosa. Tanto para identificar os membros, como na própria

interação com eles, depois de conhecê-los (NEAGRI/UnB, 2011). E essa limitação também foi identificada durante a pesquisa de campo para esse estudo.

O município de Formosa se caracteriza como uma referência para pelo menos mais três municípios que também fazem parte do TAE, que são Planaltina-GO, Cabeceiras e Água Fria de Goiás. Esses municípios contam com a estrutura de educação, saúde e mercado consumidor de alimentos do centro urbano de Formosa.

A EMATER-DF passou a exercer influência nessa coalização de maneira mais direta a partir do convênio com INCRA para atender os assentamentos do município, a empresa ainda instalou um escritório próprio em Formosa em um prédio que é dividido com a Secretaria de Agricultura do município e com a EMATER-GO, ou seja, os técnicos do DF estão sempre atentos e próximos na definição das estratégias para o desenvolvimento rural do município.

O STTR tem uma atuação mais reativa, no sentido de esperar por apontamentos para se posicionar e ao mesmo tempo utiliza do espaço do colegiado para mobilizar questões relativas à interação estritamente municipal, como demandar por melhorias de estradas já que, geralmente, nas reuniões do colegiado têm a oportunidade de se encontrar com Secretário de Agricultura do município.

Já a Cooperativa Mista do assentamento Vale da Esperança, tem a atuação de uma agricultora que atua como sua presidente, que mobilizou bem o interesse dos agricultores desse assentamento e conseguiu acessar os mercados de compras governamentais, principalmente o PNAE.

Por fim, Formosa teve um impacto bem inferior, com relação às outras duas coalizões analisadas, no que se refere ao PROINF (tabela 15).

Ano	Valor	Objeto
2004	R\$ 19.971,13	Carro popular e jogo com computador e impressora
2005	R\$ 16.055,00	Aquisição de bancas e tendas para comercialização em feira livre
2005	R\$ 25.899,39	Capacitação prestada pela FUNDATER-GO para lideranças do território
2011	R\$ 202.800,00	Aquisição de um caminhão e ampliação de um laticínio
TOTAL	R\$ 264.725,52	

Fonte: dados SDT, elaborado pelo autor

O primeiro investimento, o que foi comum a praticamente todos os municípios do território, com exceção do Distrito Federal e Unaí-MG. É interessante relatar que o carro adquirido para facilitar a participação dos membros do colegiado nas

reuniões demais ações, tornou-se um objeto prático para se discutir o uso dos investimentos do PROINF em prol do território.

Comumente, nas reuniões e plenárias do território o caso do carro passou a ser utilizado para exemplificar o quanto os municípios não conseguiam atuar territorialmente, foi identificado que os municípios utilizaram esse carro para os mais diversos fins, menos para contribuir com a mobilidade dos membros do COTAE, ou seja, como foi um bem repassado para a prefeitura, as prioridades para o uso do carro foram definidas por cada prefeitura.

O investimento total do PROINF em Formosa ficou em pouco mais de R\$ 264 mil e demonstra certa fragilidade da coalização em mobilizar mais projetos para o município.

No caso do projeto de 2011, talvez tenha sido o fato mais alarmante identificado ao longo da pesquisa de campo desse estudo, primeiro o mesmo passou por várias mudanças, o recurso demorou a ser liberado pela Caixa Econômica Federal, a prefeitura pediu para revisar o valor da contrapartida para execução do programa, até que tudo foi resolvido e o caminhão foi adquirido, em 2014 terminou a ampliação do laticínio para o beneficiamento e empacotamento do leite em uma mini agroindústria localizada em um assentamento, entretanto, segundo informações da secretaria de agricultura do município, todos os equipamentos foram roubados.

Infelizmente trata-se de uma situação que dificulta muito à ampliação e a capacidade do território de se desenvolver, diante desse contexto, a coalização identificada em Formosa-GO caracteriza-se como a mais frágil, no sentido da reduzida participação, bem como pela fragilidade em se posicionar como uma referência para o alargamento das estratégias da política territorial para puxar os demais municípios do estado do Goiás.

- A operacionalização do PAA em Formosa-GO

Conforme foi possível identificar, na análise dos números financeiros executado no âmbito do território das Águas Emendadas, Formosa não apresentou expressividade, foi registrada apenas uma operação no ano de 2012.

A base de dados PAA-data do MDS, registraram o apoio a dois agricultores, via a Cooperativa do assentamento Vale da Esperança, que teve um rendimento de R\$ 9.594,00, a cooperativa forneceu 1160 kg de abóbora, 1085 unidades de ovos de galinha caipira e 533 Kg de produtos de panificação.

Portanto, Formosa ainda não tem um impacto positivo por meio da execução do PAA, vale ressaltar que a prefeitura não participou da operacionalização nesse caso da cooperativa.

A operacionalização se deu por meio da CONAB que, com recursos provenientes do MDS, fez a operação diretamente com a cooperativa que recebeu pelos produtos e fez o repasse aos agricultores.

- Percepções dos agricultores de Formosa-GO

Foi importante considerar a percepção dos agricultores de Formosa-GO no que concerne ao mercado de compras governamental de uma forma mais ampla, já que o PNAE é muito mais expressivo do que o PAA no município, desse modo foram identificadas as percepções de três agricultores, a começar por dois vinculados à cooperativa do assentamento vale da esperança. Esses agricultores também manifestaram pouco entendimento sobre o papel da política territorial.

A líder do assentamento Vale da Esperança explica sobre o surgimento da cooperativa. “Tivemos o intuito de formar uma cooperativa para aproveitar os frutos do cerrado que a gente estava vendo perder no assentamento” (agricultora 01 – Formosa-GO).

A cooperativa teve papel central para viabilizar que os agricultores familiares do assentamento pudessem acesso o mercado de compras governamentais.

“se a gente tivesse que colocar nosso produto no mercado comum a gente não ia dar conta, teríamos que procurar um mercado e isso ia levar muito tempo, além disso, no caso do PAA e PNAE tem redução dos impostos e ajuda a gente” (AGRICULTORA 01 – FORMOSA-GO).

É o mesmo pensamento que outro agricultor associado à cooperativa chama a atenção, a formação da cooperativa possibilitou, do ponto de vista, desse agricultor a comercialização da produção foi muito facilitada.

“Pela cooperativa é mais fácil de vender ela já tem mercado garantido, principalmente as escolas daqui da região, se a gente tivesse que ir para o

mercador escolher os clientes ainda ia ser muito mais difícil” (AGRICULTOR 02 – FORMOSA-GO).

O agricultor chama a atenção para a importância das compras governamentais, Formosa tem escolas municipais e estaduais que atendem um número expressivo de estudantes, então o mercado aberto pelo PNAE é bastante almejado pelos agricultores.

Por fim, o terceiro agricultor que foi entrevistado em Formosa, o mesmo não é associado à cooperativa beneficiada pelo PAA, ele é de outro assentamento da região de Formosa, o mesmo manifesta pouco interesse pelo mercado das compras governamentais.

“eu não tenho interesse em vender para o governo não, porque é muito pouco que eles pegam, eu agora estou investindo em comercializar pelas feiras, vendo em Brasília e em Anápolis e agora estou tentando montar outra feira aqui Formosa” (AGRICULTOR 03 – FORMOSA-GO).

É um perfil diferenciado de agricultor, esse agricultor tem uma articulação maior com a Secretaria de Agricultura e com a EMATER-GO do município e consegue articular melhor suas demandas, contanto com um apoio mais direto desse corpo técnico do governo municipal. O mesmo já tem um carro (modelo *pick up*) próprio o que viabiliza o agricultor a ir para as feiras de locais com amplo mercado consumidor e onde pode ter acesso a melhores preços, além de contar com mão-de-obra contratada e apoio da família na produção. Entretanto, a realidade desse agricultor representa uma minoria entre os agricultores do município.

IMAGENS OBTIDAS DURANTE A PESQUISA DE CAMPO EM FORMOSA-GO



A- Escritórios, no mesmo prédio, da EMATER-DF e da EMATER-GO, em Formosa-GO
B - Reunião de articulação em Formosa-GO entre membros do COTAE.

4.7. Comparativo entre as coalizões

Os resultados das análises sobre as coalizões de causa demonstraram o quanto, em um mesmo território, podem ocorrer realidades bastante distintas. Ficou

nítida a predominância de poder de investimentos e execuções de projetos por parte do Distrito Federal. Em relação aos municípios de Unaí-MG e Formosa-GO também foram evidenciadas diferenças marcantes, enquanto Unaí teve resultados, mesmo que tímidos, com investimentos de PROINF e com a execução do PAA, Formosa não apresentou a mesma realidade.

O quadro 06 apresenta a análise de algumas características que se mostram necessárias para justificar o contexto em que se encontram essas coalizações de causa identificadas no território das Águas Emendadas.

Quadro 06: Comparação entre as Coalizações de Causa			
Características	Coalizão DF	Coalizão Unaí-MG	Coalizão Formosa-GO
Disponibilidade de profissionais (técnicos de ATER, consultores e parceiros institucionais)	Ótima	Boa	Ruim
Autonomia financeira	Ótima	Boa	Ruim
Capacidade técnica para elaboração de projetos do PROINF	Ótima	Boa	Ruim
Infraestrutura para execução do PAA	Boa	Ruim	Ruim
Participação da sociedade civil organizada	Boa	Boa	Ruim
Capacidade para elaboração de estratégias complementares a política territorial e ao PAA	Boa	Ruim	Ruim
Capacidade de promover entre os agricultores familiares a importância da política territorial	Ruim	Ruim	Ruim
Capacidade de promover entre os agricultores familiares a importância do PAA	Ótima	Ruim	Boa
Valores do PAA (2011 a 2014).	R\$ 7.502.148,39	R\$ 852.880,50	R\$ 9.594,00
Valores do PRONAT (PROINF's aprovados) (2003 a 2014).	R\$ 36.186.897,24	R\$1.545.784,00	R\$ 264.725,52

Fonte: elaborado pelo autor

As três coalizações apresentadas demonstraram interesse no PAA e no PRONAT por entenderem que são programas que podem fortalecer a agricultura familiar. Mas as capacidades dessas coalizações não conseguem mobilizar efetivamente a implementação plena desses programas.

A coalização do Distrito Federal demonstra as melhores capacidades, sobretudo no que se refere ao seu corpo técnico de profissionais da EMATER-DF e da SEAGRI-DF.

Para a execução do PAA, o DF ainda pode melhorar em sua infraestrutura, em parceria com organizações da agricultura familiar para ampliar, principalmente, a modalidade de formação de estoques.

A promoção e divulgação do PAA (modalidade doação simultânea) entre os agricultores do DF é um grande diferencial identificado nessa coalizão, os agricultores demonstram interesse e entendimento do funcionamento deste e buscam manterem-se atentos a essa oportunidade de mercado.

Por outro lado, a coalizão não faz a divulgação e promoção da política territorial, o PRONAT ainda é de conhecimento, quase que exclusivo, de alguns técnicos da EMATER-DF, portanto é necessário repensar essa prática e não deixar que o COTAE seja apenas uma arena de obtenção de recursos via o MDA e via os parlamentares, isso não deve ser uma ação independente do território e muito menos a prioridade como vem acontecendo.

Já a coalizão Unaí-MG, teve mais apropriação para execução do PROINF, foram feitos investimentos seguindo os critérios de participação e discussões no âmbito do COTAE, foi possível identificar investimentos que atestam a maior capacidade e melhores estratégias desta coalizão, com relação a coalizão Formosa-GO.

O uso inadequado dos bens ainda é uma falha grave, da coalizão Unaí-MG, não há gestão mínima das estruturas conquistadas, infelizmente estão subutilizadas e não estão beneficiando de forma efetiva os agricultores do território.

Essa coalizão não demonstrou maior capacidade de articular uma implementação mais efetiva do PAA no município, na verdade demonstrou desmotivação, primeiro, por beneficiar poucos agricultores anualmente e, segundo, pela prefeitura não ter tido capacidade administrativa para execução adequada do programa, tornou-se uma “caixa preta” da prefeitura, onde não há acesso a informações mais detalhadas sobre essa questão.

Além disso, o município ainda não tem infraestrutura adequada para execução do PAA, apesar de ter um galpão que foi construído no município, com recursos do PROINF, e que poderia funcionar como um entreposto do programa.

Por fim, é uma coalizão que não consegue promover o PRONAT e nem o PAA entre os agricultores e não existem iniciativas nesse sentido.

A terceira e última coalizão identificada, está numa situação ainda mais complicada, em termos de resultados do PRONAT e do PAA. Talvez a diferença mais gritante, está na reduzida mobilização e participação tanto dos membros do governo, quanto dos membros da sociedade civil nas discussões no âmbito do COTAE.

Entre todas as características comparadas, entre as três coalizões, o município de Formosa-GO tem tido pouca capacidade de mobilizar estratégias importantes para o melhor aproveitamento do PROINF e do PAA.

Uma característica, que foi interessante identificar nessa coalização, é que os agricultores, da coalização, têm informações básicas sobre a importância do PAA ou até mesmo para tomar a decisão de não querer utilizar essa opção de mercado, pois não a considera vantajosa. Essa foi uma diferença, com relação a coalização de Unaí-MG, onde os agricultores demonstraram menos conhecimento sobre o PAA, mesmo o programa tendo sido executado por lá, entre 2011 e 2014.

5. CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento e das discussões dessa dissertação já foram articuladas uma série de conclusões importantes sobre a política territorial e sobre o PAA, onde foi possível considerar erros e acertos dessas políticas. É possível concluir que, de fato, o território das Águas Emendadas precisa evoluir muito para alcançar o patamar de um território forte e coeso, onde a participação social viabiliza um série de conquistas.

Quanto ao problema de pesquisa proposto nesta dissertação: **Coalizões formadas no Território das Águas Emendadas têm facilitado ou dificultado a implementação do PAA nesse espaço territorial?**

A **Coalizão Distrito Federal** com seu sistema de crenças e com a combinação das seguintes características: ótima disponibilidade de profissionais (técnicos de ATER, consultores e parceiros institucionais); ótima capacidade de promover entre os agricultores familiares a importância do PAA; e boa infraestrutura para execução do programa, sem dúvidas, tem conseguido facilitar a implementação do PAA.

Mas isso não quer dizer que está sendo gerado um benefício para o território como um todo. Essa excelente combinação, de características, levam o DF a um patamar muito diferente das reais condições e características dos municípios que compõem o território. Logo, é preciso evidenciar que não há identidade e coesão social, cultural e territorial do Distrito Federal com os municípios, sendo assim o conceito de território que é defendido pela SDT ainda não se evidenciou nesse espaço.

A **Coalizão Unai-MG**, constituída a partir da política territorial, se revelou como uma coalizão que dificulta a implementação do PAA, seu sistema de crenças demonstra certa resistência para facilitar a implementação do PAA. A percepção defendida é que o programa vem beneficiando poucos agricultores e que, portanto, o impacto dessas compras governamentais é muito reduzido. E a coalizão promove essa crença entre os agricultores.

A interação dos responsáveis pela execução do PAA no município de Unai é muito reduzida e não há transparência e informações mais consistentes sobre o programa, nem mesmo para as lideranças de cooperativas, associações e/ou ao sindicato dos agricultores familiares.

Já a **Coalizão de Formosa-GO** tem uma realidade muito diferente, não é possível confirmar que ela facilita ou que ela dificulta a implementação do PAA, justamente porque a combinação de características nesta coalizção é bastante desfavorável e seu sistema de crenças é bastante influenciado pela próxima relação estabelecida com o Distrito Federal.

Portanto, a combinação desses resultados e características, levam a concluir que a Coalizão Distrito Federal, a Coalizão Unai-MG e a Coalizão de Formosa-GO não conseguem facilitar a implementação do PAA no território das Águas Emendadas, sob a perspectiva territorial. Mas, a Coalizão Distrito Federal, facilita a implementação do PAA apenas no recorte geográfico do Distrito Federal.

Analisando só o Distrito Federal, a primeira hipótese do estudo se confirmou, ou seja, essa coalizção, formada no âmbito do território das Águas Emendadas, mesmo funcionando de forma não esperada pela política territorial, favoreceu arranjos que facilitaram a implementação do PAA. Entretanto, a hipótese não se confirma para a realidade das outras duas coalizções.

A segunda hipótese de que as dificuldades para a execução da política territorial no território das Águas Emendadas não inviabilizaram a implementação do PAA foi refutada. Até porque, foi identificado, na análise da integração e sinergia do PRONAT e do PAA, que desde a concepção dos programas não houve esforços de integração entre o MDS e o MDA no momento de concepção destes. Na prática, isso se refletiu no território das Águas Emendadas, pois pode ter contribuído para a reduzida implementação do PAA ao longo dos anos analisados, sobretudo, nos municípios mineiros e goianos.

Por fim, os sistemas de crenças das coalizões apresentaram conflitos relacionados a interesses difusos, preferências político-partidárias e a grande resistência da Coalizão DF com relação aos objetivos da política territorial. Ademais, foram identificadas resistências e dificuldades para operacionalização do PAA, por parte das coalizões Unaí-MG e Formosa-GO. Existe uma relação negativa, no território das Águas Emendadas, das crenças das três coalizões com a política territorial e com o PAA.

- Contribuições e recomendações

O mais importante das contribuições desse estudo é que são evidenciadas fragilidades e necessidades de melhorias para essas políticas, entretanto é evidente que do ano de 2003 para cá o ambiente para que elas emergissem no Brasil foi extremamente favorável, sobretudo no âmbito do MDA, diante disso é importante confirmar o papel desse ministério para o que estudo defende e entende por desenvolvimento rural, por meio da ampliação da participação social em várias iniciativas como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e da Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica. Ou seja, a primeira ação de completos desconhecedores dessa importância é tentar extinguir esse importante ministério.

Em todo caso, as contribuições desse estudo podem ser importantes diante do contexto de rupturas governamentais em que ele foi concluído. Os executivos do PRONAT da SDT/MDA precisam, prioritariamente, se articular com os executivos do PAA no MDS e propor uma guinada para um novo PAA baseado na execução de acordo com uma abordagem territorial, isso será um arranjo essencial para o fortalecimento de ambas as estratégias e, principalmente, um mecanismo importante para não deixar que as conquistas da agricultura familiar se percam apenas pelas vontades e pelos interesses de partidos políticos que não têm sensibilidade e/ou interesse em contribuir para o desenvolvimento rural e, por consequência, para a segurança alimentar e nutricional do país.

Vale, ainda, pontuar algumas recomendações:

- É preciso promover a integração e sinergia das estruturas de governo, a começar pelo nível federal, com a proposta de que isso se torne uma estratégia permanente para a evolução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural;
- A Secretaria de Desenvolvimento Territorial pode tornar uma de suas prioridades as tratativas para se viabilizar o que é colocado no ponto anterior;
- A STD precisa desenvolver metodologias para maior interação com os atores territoriais, pois a partir da interação no nível local e possível desenvolver ações estratégicas e específicas para os territórios rurais.
- A política territorial pode reconfigura-se a partir de contribuições mais efetivas da academia e os NEDET's podem ser uma boa oportunidade para isso;
- O PROINF precisa ser pensado de acordo com as especificidades de cada território. Os colegiados territoriais poderiam ser mais aproveitados nesse sentido;
- Com relação ao TAE, é necessária uma intervenção para que uma identidade mais democrática e participativa evolua nesse espaço em processo de territorialização;
- O PTDRS do TAE precisa ser atualizado;
- O Distrito Federal tem potencial para executar ainda mais recursos do PAA, portanto esse potencial deve ser aproveitado, inclusive com a compra de produtos de todo o território para abastecer o DF;
- É preciso realizar um trabalho de orientação e sensibilização sobre o PAA nas prefeituras dos municípios goianos do território;
- Os técnicos da SEAGRI-DF e da EMATER-DF poderiam promover uma capacitação sobre a execução de programas de compras governamentais de alimentos da agricultura familiar para as prefeituras do território;
- É necessária uma maior atenção para a sociedade civil organizada do território, para se pensar estratégias que facilitem a participação destes nas reuniões e demais ações do colegiado;
- O COTAE precisa definir mecanismos para divulgar e sensibilizar os agricultores do território sobre a política territorial e assim identificar novas lideranças e pessoas dispostas a discutirem o desenvolvimento rural no TAE.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In.: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Ed. Alínea, 2005.
- AGAPTO, J. P.; BORSATTO, R. S.; ESQUERDO, V. F. S. BERGAMASCO, S. M. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores**. Informações Econômicas, SP, v. 42, n. 2, mar./abr. 2012.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã as Políticas Públicas. In Hermanns, K. (org) **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004.
- ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In.: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**, IICA, Brasília, dez., 2010.
- ÁVILA, M. L. **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Universidade de Brasília. Brasília.
- ÁVILA, M. L. de; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G.; MASSADIER, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. **Revista de Extensão e estudos Rurais**. v. 1, n. 2, p. 427-448, jul/dez. 2011.
- ÁVILA, M. L.; CALDAS, E. L. & ASSAD, S.S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL** on line – v.7, n. 3 – Jul – 2013.
- BALESTRO, M. V.; BOTELHO, FILHO, F. B.; GHESTI, J. P. **Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania**. 5º Encontro da Rede de estudos Rurais, Brasília, 2012.
- BALSADI, O. V. **O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar em 2003**. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, 2004.
- BARRETO, R. M. Bahia 2000-2013. BARRETO, R. M. (org.) **Estudos dos estados brasileiros**, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é Participação**. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasiliense, (Coleção Primeiros Passos, nº 95), 1992.

BRANDÃO, L. C. A luta pela cidadania no Brasil PLURAL. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 9-32, 2009.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização Agrícola e Reforma Agrária, **História do PRONERA**. <http://www.incra.gov.br/pronerahistoria>. Acesso em 20/11/2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – **CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014**, Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, Brasília. Maio, 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) – Plano Brasil Agroecológico (2013-2015)**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/planapo/>. Acesso em 20/01/2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra 2015/2016 – Agricultura Familiar Alimentos Saudáveis para o Brasil** http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/plano%20safra%20cartilha.pdf, acesso em 20/12/2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização Agrícola e Reforma Agrária (INCRA). **Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)**. Disponível em: <http://portalantigo.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>. Acesso em: 20/01/2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF. 2003.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). **Relatório da evolução da política territorial de 2003 a 2014**. Brasília, DF: MDA/SDT. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual Operacional do PROINF**, 2015, disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proinf%202015_0.pdf. Acesso em 08/02/2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **PAA Data: relatórios dos resultados de 2003 a 2014**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa>, acesso em 10 de dezembro de 2015.

BOULLOSA, R. & SCHOMMER, P. C. **Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa?** In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Anais, v.3; Juazeiro/Petrolina; 2009.

CAMARGO, E. A.; GOMES, R. R.; MEIRA, B. C.; BORSATTO, R. S. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento de fortalecimento de**

assentamentos rurais: o caso do assentamento 23 De Maio. Informações Econômicas, SP, v. 43, n. 1, jan./fev. 2013.

CARNEIRO, M. J. **Ruralidade: novas identidades em construção.** Estudos, Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-75, out. 1998.

CARVALHO, D. **Agricultura: a vez do pequeno produtor.** Ano 6. Edição 49, Brasília-DF, 2009.

CAVALCANTE, P. L. C. **A política faz a diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil.** Doutorado (Tese), Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Brasília, 2012.

CET. Coordenação Estadual dos Territórios de Identidades da Bahia. **Colegiado Territorial: instrumento de planejamento e controle social**, 2013. Disponível em: http://www.gestaosocial.org.br/sistema/imagens/Apresentacao_Mazinho_CET.pdf. Acesso em: 15/10/2015.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** From Poverty to Power. 2008.

CODEPLAN-DF (Companhia de Planejamento do Distrito Federal). **O Mercado de Produtos Orgânicos: Mecanismos de Controle.** Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Brasília, 2015.

CODEPLAN-DF(Companhia de Planejamento do Distrito Federal). **Agricultura Familiar no Distrito Federal: dimensões e desafios**, Brasília, jan. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **A abordagem Leader: um guia básico.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

CONAB. **Participação Social no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o caso da comercialização de Castanha do Brasil pela Cooperacre**, 2010. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/793d52f2043debe07ab24aefba6d7dc..pdf>. Acesso em: 19 fev. 2016.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia Política.** n. 21, Curitiba, nov., 2003.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Rural em debate.** Brasília, CONDRAF/MDA, 2010.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA).** Brasília, dez., 2005.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N. G; LEITE, S. P. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14), 2011.

DUNCAN, Marcelo. **Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**. 2013. 287 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2013.

EGRET, L., SABOURIN E., ÁVILA, M. THOMAS, S. **Limites das infraestruturas coletivas para apoio a valorização dos produtos da agricultura familiar no território Aguas Emendadas**. Seminário: Inovações para a valorização dos produtos da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo no Cerrado, Planaltina-DF, 4 a 6 de dez. 2013.

FÁVERO, C.; SOUZA, I. C.; SHRÖDER, M.; BRANCHER, P. C. **Plano Safra Territorial – região Sudeste: Médio Jequitinhonha, Médio Rio Doce, Serra do Brigadeiro, Sudoeste Paulista, Vale do Ribeira, Norte do Espírito Santo**. Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA) e Plural. São Paulo, dez, 2006.

FAVARETO, A. **As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações**. v.1, n.2, p.47-63, jan-abr e maio–ago, 2010.

FAVARETO, A. S.; SCHRÖDER, M. **Do território como "ator" ao território como "campo": uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil**. In: Congresso da Sociedade brasileira de Economia e Sociologia Rural, nº 45. Anais, Londrina: Sober, p. 344-365, 2007.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. (Org.). **Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: Enap, p. 25-42, 2009.

GELINSKI, C. R. O. SEIBE, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr. e Out., de 2008.

GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F.; COSTA, C. F.; KNOPP, G. C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. **Cadernos EBAPE.BR**, vol.8, nº 3, Rio de Janeiro, Set. 2010.

GRISA, C. PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; Schmitt, C.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**. “Seminário Temático Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. Actionaid Brasil. Juazeiro (BA), 24 e 25 de Agosto. 2009.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações, **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol. 52, n. 2, Brasília, Abr./Jun. 2014.

HAESBAERT R., Des-caminhos e perspectivas do Território. In.: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**, 2004.

HEIDRICH, A. L. **Território, Integração Socioespacial, Região, Fragmentação e Exclusão Social**. 2003.

IBASE, Canal online. Entrevista com Francisco Menezes: **PEC 215 pode agravar problema da fome entre indígenas**, disponível em: <http://ibase.br/pt/tag/mobilidade/>, acesso em 21 de dezembro de 2015.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no Brasil). **A experiência do município de Formosa na Geração de capacidades para o desenvolvimento com enfoque nas cadeias produtivas**. Prefeitura Municipal de Formosa/GO, Jul. 2008.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**. n. 22, p. 102-110. 2001.

IPEA, **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília; 270 p.; v. 3; 2010.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. (Tradução: Joaquim Ozório Pires Da Silva). Editora Cortez, São Paulo, 1998.

LIMA, W. G. **Política pública: discussão de conceitos**. Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Out., 2012.

LIMONGI, Fernando, Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Revista de Ciências Sociais** [online] 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21822925002>> ISSN 0011-5258, acesso em 15/01/2016.

- MACHADO, J. A. **Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do Sistema Único de Saúde**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte. 2007.
- MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A. **Por Uma Educação do Campo: Contribuições para Construção de um Projeto de Educação do Campo**, vol. 5, Brasília-DF, 2004.
- MOREIRA, R. J.; BRUNO, R. L. **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro, Mauad X, Seropédica, RJ; Edur, 2014.
- MULLER, A.L.; SILVA, M.K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas para a agricultura familiar no Brasil: Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ). Rio de Janeiro, v. 20, 2012.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, nº 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.
- NEDER, R. T. (org.). **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. Brasília, CDS, 2009.
- OLIVEIRA J. R.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, F. G. **A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco - RS**. APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 43-65, jan./mar, 2011.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006.
- ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edefu, 2008.
- PEIXOTO, M. **O PRONAF e o Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/12: notas sobre a distribuição dos recursos**. Senado Federal: núcleo de estudos e pesquisas. Boletim do Legislativo n. 8, 2011.
- PERAFÁN, M. E.; OLIVEIRA, H. **Território e Identidade**. Coleção Políticas e Gestão Cultural. Governo do Estado da Bahia, Salvador, 2013.
- PEREIRA, K. Y. L., TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013.
- PLOEG, J. D. Dez qualidades da Agricultura Familiar. **Revista Agriculturas**. n. 01, Rio de Janeiro, fev. 2014.
- PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil**. Dissertação

(Mestrado), Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014.

ROCHA, M. R. T. & FILIPPI, E. E. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos**. Congresso do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2008.

ROSSI, R. A perspectiva territorial no debate das políticas públicas: Contribuições a partir da problematização geográfica. **GeoGraphos**. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, vol. 4, nº 33, p. 34-51; 2013.

SABATIER P. & JENKINS-SMITH. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**, Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. **The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe**. *Journal of European Public Policy*; 04 Feb, 2011.

SABOURIN, E. **Governança multi-nível no desenvolvimento rural: intermunicipalidade e territórios**. I SIMPÓSIO DA REDE DE ALTOS ESTUDOS EM ESTADO E INSTITUIÇÕES, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 21-22 mar., 2016.

SANTOS, M.; SILVEIRA M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SAYAGO, D. **Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação**. G&DR v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, Taubaté, SP, Brasil, nov/2007.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de política agrícola**, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, mai./ago. p. 82-112, 2011.

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

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. In: **Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande: n. 1 e 2, jan-dez 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. — São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

SILVA, J. G. **Fome Zero: A experiência brasileira**. In. SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.), Brasília : MDA, 2010.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem Territorial em Políticas Públicas. **Artigos Especiais**, IPEA, 2013.

SILVEIRA M. L. Território usado: Dinâmicas de Especialização, Dinâmicas de Diversidade. **Ciência Geográfica**; Bauru; vol. XV; Jan./Dez.; 2011.

SOARES, A. G.; ALVES, R. P. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Edição nº 6, Brasília, 2015.

SOARES, F. V.; NEHRING, R.; SCHWENGBER, R. B.; RODRIGUES, C. G.; LAMBAIS, G. **Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE**. Brasília, out., 2013.

SOLINÍS, G. O que é o território ante o espaço?. In. RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: O território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 312 p. 2009.

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP), **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol. 52, Brasília, 2014.

TEIXEIRA, R. A. **Formosa: portal do nordeste goiano ou polo regional no entorno de Brasília?**. (Dissertação de Mestrado). Programa de pesquisa e Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2005.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. In: SILVA JR, J. T., et al. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista Nera**, ano 18, nº. 26, Edição Especial, 2015.

UNISOL. **Rede Terra recebe visita de delegação egípcia**, 2010. Disponível em: <http://www.unisolbrasil.org.br/rede-terra-recebe-visita-de-delegacao-egipcia/>, acesso em 05/02/16.

VEIGA, J. E. & ZATZ, L. **Desenvolvimento Sustentável. Que bicho é esse?** Campinas: Editora: Autores Associados, 2008.

VEIGA, J. E. Agricultura Familiar e Sustentabilidade. In: **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília: Embrapa, vol 13, n. 3, set./dez, pp. 383-404. 1998.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. P. **Análise de Políticas Públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, set., 2011.

VICENTE, V. M. B. A Análise de Políticas Públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

APÊNDICE I

Quadro: SUJEITOS DA PESQUISA	
Órgãos Federais	
Órgão	Identificação
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria de Agricultura Familiar)	Entrevistado MDA
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria de Desenvolvimento Territorial)	Entrevistado SDT-01
Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria de Desenvolvimento Territorial)	Entrevistado SDT-02
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à FOME	Entrevistado MDS
Companhia Nacional de Abastecimento	Entrevistado CONAB
Confederação Nacional da Agricultura Familiar	Entrevistado CONTAG
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Entrevistado CONDRAF
Demais instituições	
Órgão	Identificação
Colegiado Territorial das Águas Emendadas	Coordenador do COTAE
EMATER-DF	Entrevistado EMATER DF
EMATER-DF	Representante da EMATER-DF no COTAE
SEAGRI-DF	Entrevistado SECRETARIA DE AGRICULTURA
EMATER-MG unidade de Unai	Representante da EMATER-MG no COTAE
Prefeitura de Unai	Representante da prefeitura no COTAE
Embrapa Cerrados – Projeto Unai	Pesquisador da Embrapa
EMATER-GO	Técnico 01 EMATER-GO
EMATER-GO	Técnico 02 EMATER-GO
Aplicação de questionários - Membros do COTAE	
31 membros do COTAE (representantes de todos os municípios do território).	Membros COTAE
Entrevistas semiestruturadas – Agricultores Familiares	
4 Agricultores de Planaltina-DF	Agricultores do DF
6 Agricultores de Unai-MG	Agricultores de Unai-MG
3 Agricultores de Formosa-GO	Agricultores de Formosa-GO

Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE II
ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS
PAA
(Para os entrevistados do governo federal)

CONCEPÇÃO

- 1) Em sua opinião, por que o PAA foi criado e quais são seus principais objetivos? Qual foi o nível de integração entre os níveis federal, estadual e municipal?
- 2) No momento da concepção do PAA: como você caracteriza os meios definidos para incentivar a agricultura familiar?
 - inclusão econômica e social
 - produção com sustentabilidade
 - processamento de alimentos
 - industrialização
 - geração de renda
- 3) O acesso dos agricultores familiares a mercados institucionais via PAA, podem garantir diretamente todos esses incentivos?
- 4) Quais foram os principais atores da construção do PAA, e como foram evoluindo os objetivos do programa ao longo dessa construção?
- 5) Como foram definidas as modalidades de compra do PAA? Por que foi importante criar essas modalidades?
- 6) De que forma o PAA atua para a melhoria de vidas das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional?

[PAA e Política Territorial]*

- 7) Em algum momento, durante a concepção do PAA, foi pensada alguma estratégia para implementação do mesmo de acordo com as estratégias da política Territorial (SDT/MDA)?

IMPLEMENTAÇÃO

- 1) O PAA consegue incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar?
- 2) De que forma o PAA atua para a melhoria de vida das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional?
- 3) O PAA tem alguma articulação com a alimentação escolar?
- 4) Qual o perfil do agricultor familiar que o PAA busca atingir? Existe um incentivo a produção orgânica e agroecológica? Sempre aconteceu ou nunca aconteceu?

- 5) Existem estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares? Se sim, como são operados? Existem informações históricas disso?
- 6) De alguma forma o PAA apoia a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar? Como?
- 7) O PAA fortalece circuitos locais e regionais de comercialização? Que estratégias são utilizadas? Os territórios rurais são pensados neste momento? Como funciona?
- 9) Quais são os principais entraves para a execução do PAA? Quais as principais mudanças ocorreram na execução do programa?
- 10) Existe um alinhamento de objetivos e metas entre o governo federal, estadual e municipal? Se sim, como?
- 11) As modalidades do PAA são satisfatórias? Atendem às especificidades dos agricultores familiares?
- 12) Existem intervenções da sociedade civil organizada questionando o funcionamento e objetivos do PAA? Quais? De que forma?
- 13) O PAA tem estratégias de acordo com as necessidades e especificidades territoriais? Os objetos do PAA se adaptam às necessidades de territórios com baixo IDH, por exemplo?
- 14) Como as informações territoriais são obtidas? Tem articulação com a política territorial (PTDRS / PTC)?
- 15) O PAA depende da existência da política territorial para ter um funcionamento efetivo? Por quê?

POLÍTICA TERRITORIAL

(Para os entrevistados do governo federal)

[CONCEPÇÃO]

- 1) Qual concepção e em que contexto nasce a noção de desenvolvimento territorial rural por parte do governo brasileiro?
- 2) Quando concebida, foram definidos indicadores para mensurar a efetividade da política? Se sim, quais?
- 3) O que é e quais são as diretrizes básicas para a construção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)?
- 4) A política territorial está comprometida com a construção de modelos mais sustentáveis de geração de riquezas com inclusão social? Como?

- 5) A política territorial foi pensada para articular a implementação de políticas públicas e ao mesmo tempo molda-las de acordo com as especificidades dos Territórios? Existe algum exemplo disso?
- 6) Durante a concepção da política foi pensada a sinergia entre as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar?
- 7) A política Territorial e o PAA nascem, efetivamente, no contexto do ano 2003. Houve alguma interação durante esse processo? Houve conversas entre os ministérios, departamentos e/ou gestores do governo em torno dessas políticas?

[MONITORAMENTO]

- 1) Qual tem sido a sinergia entre as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar a partir da política Territorial?
- 2) Quais foram os principais avanços da política Territorial ao longo de sua existência? Houve retrocessos? Quais?
- 3) Quais as perspectivas e novas estratégias que estão despontando com relação à política territorial?

POLÍTICA TERRITORIAL NO TAE (para as lideranças do colegiado territorial COTAE)

Eixo: Gestão Social

- 1) Qual a história de formação do COTAE? Quais são os principais atores (pessoas e instituições)? Quais as principais conquistas do Colegiado ao longo de sua história?
- 2) Quais são as principais instâncias de articulação dos interesses e de tomada de decisões no COTAE?
- 3) No COTAE, a formulação, implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável (PTDRS) ocorreram de maneira eficiente? Se não, quais as principais dificuldades?
- 4) O COTAE é um espaço de laços de confiança e cooperação? Por quê?
- 5) Quais as principais limitações e dificuldades para atuação do COTAE?
- 6) Qual sua percepção sobre o COTAE? O que você acredita que pode melhorar?

Eixo: Redes Sociais de Cooperação

- 1) A política Territorial tem rearticulado e/ou recriado o TAE a partir de novos arranjos institucionais? (fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento).
- 2) É percebido no TAE uma abordagem bottom-up (de baixo para cima) na implementação de políticas públicas para promover um desenvolvimento descentralizado?

Eixo: Articulação de políticas públicas

- 1) Como se dá a articulação de políticas públicas por meio da política Territorial? Quais são essas políticas? Como ocorre essa articulação no TAE?
- 2) Existe alguma política pública que tem gerado qualidade e agregação de valor aos produtos locais da agricultura familiar no TAE, a diversificação de atividades produtivas (inclusive as não agrícolas) e a inovação tecnológica e gerencial? Se sim, por meio de quais estratégias? Existe interação com o setor privado?

[IMPLEMENTAÇÃO] - REPRESENTANTES COTAE (PLANALTINA-DF/FORMOSA-GO/UNAÍ-MG)

- 1) O COTAE tem sido um espaço democrático de deliberação de estratégias importantes para o desenvolvimento rural?
- 2) Quais são as principais políticas discutidas no âmbito do COTAE? São discussões conflituosas? Como se encaminham? As decisões têm sido estrategicamente boas? Exemplos...
- 3) Os interesses entre os membros do COTAE são bem alinhados? Por quê?
- 4) O PAA é discutido no COTAE? Como? Qual tem sido a dedicação para isso?
- 5) Como o COTAE influencia ou poderia influenciar a execução do PAA no Território?