

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA em Alagoas nos Territórios da Cidadania

Antonio Marcos Pontes de Moura¹
Tamara Taxman Soares de Moura²

Comentado [R1]: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento simples, alinhado à direita

Nota de Rodapé com Filiação institucional e endereço eletrônico para cada autor.

Resumo

O estado de Alagoas revela uma formação monocultora canavieira, que concentrou poder a uma elite agrária em detrimento do desenvolvimento da agricultura familiar. Com a criação dos Territórios da Cidadania pelo governo federal, possibilitou a incorporação de políticas públicas a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com perspectiva ao Desenvolvimento Territorial Rural. Tem-se por meta analisar o fortalecimento da agricultura familiar pelo PAA dentro dos territórios alagoanos. Na pesquisa foi realizado o levantamento bibliográfico necessário a discussão da temática, bem como trabalho de campo com entrevistas seletivas. Constatou-se que apesar dos problemas gerenciais do PAA que limita a busca pela autonomia, o programa trouxe benefícios a agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural.

Introdução

O estado de Alagoas inserido dentro da região Nordeste, formou-se em meio à produção canavieira, já são cinco séculos de latifúndio canavieiro em Alagoas gerando a concentração fundiária. Esse modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo estado de Alagoas, não trouxe desenvolvimento, apesar do processo de modernização agrícola que transformaram os antigos banguês nas modernas usinas, pois a terra enquanto meio de produção, como *status quo* e poder permaneceu na mão da elite agrária dentro do estado, entre as quais evoluíram seu poder social, econômico e político.

A monocultura predomina como fonte de riqueza para o estado, que não cria mecanismo para a distribuição de renda, fazendo com que a qualidade de vida das pessoas seja baixa, originando a pobreza e a fome. O modelo de desenvolvimento agrícola baseado na cana de açúcar, não trouxe uma mudança positiva para Alagoas, pelo contrário reforçou o atraso do estado (LAGES; RAMOS, 1999)

Dessa forma, sem muitas expectativas para o desenvolvimento do estado, devido às forças do atraso que ainda dominam, as políticas de intervenção do governo federal abrem uma possibilidade de mudança positiva, gerando uma maior inclusão e distribuição da renda.

¹ UNEAL – marcos_agraria@yahoo.com.br

² UNEAL – tamara.geografia@hotmail.com

É nessa expectativa que surgem os Territórios da Cidadania, em 2008, pela Portaria nº 5 de 18/07/2005, emitida pela Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT (ligada ao até então Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA), que reconhece a seleção, alteração e administração dos Territórios Rurais, dando suporte legal aos Territórios da Cidadania, efetivado e executado a partir de 2008 (BRASIL, 2015).

O PTC já criou 120 territórios em todo Brasil, no intuito de democratizar as políticas públicas que possam gerar um desenvolvimento territorial, daí as diretrizes se volta para os territórios, os quais são definidos segundo alguns critérios: Menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (IBIDEM)

No estado de Alagoas foram criados inicialmente 6 territórios da cidadania: Território da Bacia Leiteira; Território do Agreste; Território do Litoral Norte; Território do Médio Sertão; Território do Alto Sertão e Território da Mata Alagoana (MDA, 2015). Assim, o programa incorporou as políticas públicas de vários ministérios direcionando a atuação dentro dos territórios criados, na perspectiva de desenvolvimento territorial.

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

Assim, a presente pesquisa objetivou uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no intuito de combate à pobreza e a exclusão social, entendendo essa política como uma alternativa por gerar uma “autonomia”, melhorar à distribuição de renda, fixar a população no campo e aumentar a produção de alimentos.

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

Conceitos: Território, Desenvolvimento e Ruralidade

Para uma discussão mais teórica sobre a temática em questão, procurou-se fundamentar a partir de elementos sobre território, desenvolvimento e ruralidade como viés que possibilitam um debate que envolva uma política pública como o PAA, no que se refere a sua perspectiva e/ou contribuição para o processo de um desenvolvimento territorial rural, especificamente nos territórios da cidadania no estado de Alagoas. O território é um elemento chave da Geografia que tem contribuído para diversos estudos, devido o mesmo absorver as contradições existentes no mundo contemporâneo.

O território é uma categoria de análise na Geografia que bem expressa o entendimento da sociedade dividida em classes sociais, e a complexidade das relações sociais. Ele expressa o campo de luta, de poder, e também tem suas simbologias e identidades criadas.

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

Para Andrade (1994) o conceito de território está muito ligado ao pensamento de domínio ou mesmo gestão de uma área, sendo necessária a relação de território com poder em todos os níveis. E que a territorialidade seria, portanto um sentimento de pertencimento de um determinado grupo ao seu território.

O conceito de território dentro da Geografia é amplo, por vezes achamos semelhanças entre os autores sobre a suas formas de análise. Para Corrêa (1994) diferencia território de espaço, bem como territorialidade de espacialidade. Demonstra uma conotação de apropriação dos espaços, a partir de uma dimensão afetiva mesmo de grupos distintos.

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

Dessa maneira, o autor busca seu conceito de território não no território em si, delimitado espacialmente a partir das normatizações, mas, sobretudo, em um Território usado que tem em si uma utilização, função, uma relação social e suas contradições, os fluxos da sua

própria dinâmica. Para Santos (1996) o território é híbrido de sistemas de objetos e sistema de ação, conjunto de fixos e fluxos interagindo, que expressam a realidade geográfica.

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

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

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

Todo esse processo de definição do território direciona a discussão para a questão do desenvolvimento, o mesmo, deve considerar os territórios e suas complexidades de ações e conflitos envolvidos, sua heterogeneidade. O território é uma condição para o processo de desenvolvimento.

Na política brasileira o discurso desenvolvimentista se apoiou no modelo da modernização capitalista, valorizando o processo industrial e as cidades, muitas vezes em detrimento do campo. Esse processo de "desenvolvimento" enquanto política governamental, considera que foram políticas que buscavam um desenvolvimento conjuntural, sem contudo conseguir uma transformação social evidente, no que se refere à uma distribuição da renda, e por vezes, reproduzindo as relações sociais de dominação. As experiências da SUDENE mostraram isso, quando priorizou-se a industrialização da região Nordeste à reforma agrária,

foram mantida as velhas estruturas, sob novas formas já que também houve um processo de industrialização do campo (revolução verde), como consequência um esvaziamento da população rural. Para Oliveira (1993), ainda denuncia que a SUDENE foi alvo de corrupção não trazendo o desenvolvimento esperado.

O modelo adotado para a modernização da agricultura brasileira/indústria foi a via de desenvolvimento da agricultura no Brasil. O surgimento dos Complexos Agroindustriais – CAI na década 70. As consequências que marcaram o setor foi a elevação da produtividade agrícola e agro-industrial em detrimento do pequeno agricultor, excluído do processo de modernização, por isso o processo de transformação da agricultura ficou conhecido como “Modernização Dolorosa” (SILVA, 1982), foi na verdade uma modernização conservadora, pois se modernizou sem quebrar com as elites agrárias predominantes, mantendo a terra enquanto status de poder e dominação.

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

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

Ainda sobre o aspecto desse entendimento do rural contemporâneo, Sérgio Schneider (2005), também aponta para a diversificação de atividades agrícolas e atividades não agrícolas, apontando o crescimento para atividades não-agrícolas, contudo, traz um conceito novo o da pluriatividade.

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

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

O autor mostra ainda que a ideia de desenvolvimento estava antes muito atrelada ao viés urbano de desenvolvimento, e que, portanto, sob o posto de vista da aplicação de recursos e políticas públicas não interessava o desenvolvimento de pequenas localidades, cujo o local não demonstrasse capacidade de crescimento econômico. Isso favorecia o êxodo rural e a justificativa de ações voltadas para as áreas urbanas.

Nesse aspecto de pensar o desenvolvimento sob uma nova ótica, a partir do desenvolvimento territorial rural, surge dois elementos importantes, os assentamentos rurais e a criação do PRONAF, essas políticas apontam para um potencial de renda no campo que não havia antes sido percebido. (IBIDEM)

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

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

Desenvolvimento deve ser através da autonomia, com grupos sociais legitimamente constituídos, os quais serão confrontados a defender o território, como um modo de vida, de identidade e liberdade de ação. A territorialidade para o processo de desenvolvimento é

necessária por que entende a multiplicidade dos grupos sociais existentes, bem como as suas respectivas identidades favorecem um desenvolvimento autônomo que busque a emancipação dos mesmos, compreendendo a heterogeneidade.

O desenvolvimento passa pela discussão do território, considerando todas as suas complexidades, fluxos e ações, a partir de um grupo social e suas territorialidades, com capacidade de autogerir-se. A partir de grupos sociais organizados territorialmente, o governo criar políticas públicas para o desenvolvimento territorial, a exemplo da instituição dos territórios da cidadania e seus respectivos colegiados representativos, por essa instância envolver um campo de discussões e decisões na alocação de recursos de algumas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos territórios supracitados, entre essas destaca-se o PAA.

Territórios da Cidadania em Alagoas

O Programa Territórios da Cidadania – PTC, surgiu em 2008, no intuito de combate à pobreza e das desigualdades sociais no meio rural. A meta do PTC era atender territórios com baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. (LEITE, 2010)

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

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

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

Sendo assim, é necessário ver o desenvolvimento sob outra ótica, que traga um desenvolvimento do posto de vista, não só econômico, mas, sobretudo, social. Para isso, a

discussão da distribuição da renda e a criação de mecanismos que favoreçam a produção da pequena agricultura familiar, bem como a garantia da comercialização dos seus produtos é um ponto de partida para o combate à pobreza, a exclusão social, e uma forma de gerar renda e aumento da produção de alimentos favorecendo toda a sociedade.

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

O Território da Bacia leiteira abrange uma área de 2.782,90 km² e é composto por 11 municípios, destaque para os municípios de Batalha e Major Isidoro como grandes produtoras de leite dentro do estado de Alagoas. A população total desse território é de 125.693 habitantes, dos quais 46,98% vivem na área rural. (MDA, 2015)

O Território da Cidadania do Agreste de Alagoas, possui uma área de 4.579,40 Km² e é composto por 16 municípios, destaque para Arapiraca e Palmeira dos Índios por apresentar contingente populacional bem superior aos demais municípios dentro do território. A população total do território é de 578.296 habitantes, sendo 44,40% vivendo na área rural. (IBIDEM)

O Território do Litoral Norte, abrange uma área de 2.741,90 Km² e é composto por 12 municípios, destaque para Maragogi por fazer parte do cenário turístico do estado. A população do território é de 180.788 habitantes, dos quais 30,81% vivem em área rural. (MDA, op. cit)

O Território do Médio Sertão abrange uma área de 2.542,40 Km² e é composto por 9 municípios destaque para Santana do Ipanema por ser um município mais desenvolvido em relação aos demais e São José da Tapera que já apresentou um dos piores IDH do Brasil por município. A população total do território é 153.422 habitantes, dos quais 54, 51% vivem em área rural. (MDA, 2015)

O Território do Alto Sertão, abrange uma área de 3.935,20 Km² e é composto por 8 municípios, destaque para Delmiro Gouveia e todo o contexto histórico de sua formação econômica. A população total do território é de 169.107 habitantes sendo 53, 95% em áreas rurais. (IBIDEM)

E por último o Território da Cidadania da Mata Alagoana, abrange uma área de 4.053,20 Km² e é composto por 16 municípios, destaque para União dos Palmares e toda a história de luta da comunidade negra contra a exclusão social representado pelo quilombo dos Palmares.

A população total do território é de 321.674 habitantes, sendo que 29,21% do total vivem em áreas rurais. (MDA, op.cit)

Quando se indaga sobre o conhecimento de políticas públicas se pode contextualizar a respeito da Política de Desenvolvimento Territorial, expressa nos territórios da cidadania, pois a partir da referida política foram criados os colegiados territoriais que cumprem importante papel na apresentação de políticas públicas a agricultores familiares e aos seus representantes, presidentes de associações e cooperativas.

O Programa Território da Cidadania – PTC trabalha com as operacionalizações de políticas públicas sob a perspectiva do território e não dos municípios propriamente dito, como era as políticas governamentais anteriores, possibilita uma maior participação dos grupos sociais evitando em parte a intervenção do poder local que influenciava negativamente a utilização desses recursos. Nesse modelo os conselhos deliberativos criados em cada Território da Cidadania -TC é que definem os projetos e a utilização dos recursos sobre a perspectiva do desenvolvimento do território, em um processo de pactuação de vários agentes que o compõem, trazendo um exercício democrático ao programa.

A respeito da formação desse Colegiados dos Territórios, Favareto (2010), aponta uma análise crítica, em sua pesquisa constatou que muitos membros do território classificados como público alvo e com maior vulnerabilidade, nem sempre conseguem aprovar suas demandas, a exemplo das comunidades tradicionais. Porém, aponta para importância desses mesmos colegiados que possibilitou uma maior abrangência social que as políticas anteriores.

É possível dizer, portanto, que o grande mérito desses colegiados, está no aprofundamento das possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e na disseminação da retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural(...)Recentemente deu-se mais um passo com a criação do Território da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério. (FAVARETO, 2010, p.35)

Cabe aqui compreender que os grupos sociais que compõem os Territórios da Cidadania, são aprendentes dentro de um processo democratizante. O Programa Territórios da Cidadania, tem mostrado uma alternativa de desenvolvimento territorial a partir do exercício democrático representado pelos Colegiados em questão. Sendo uma instância importante de discussão e decisão de políticas de ação nos Territórios.

A criação dos colegiados territoriais, Codeter, converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais. O cenário de concentração e negociação, núcleo central dos processos de planejamento a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia (ECHEVERRI, 2010, p.94)

Portanto, os Territórios da Cidadania é um programa de abrangência social que possibilita a participação de atores sociais, no planejamento e decisões de políticas que colaborem com o desenvolvimento do território.

Em suma, grande parte da população do estado de Alagoas vivem em áreas rurais dentro dos seus respectivos territórios, o que justifica a ação do Programa Território da Cidadania no intuito do Desenvolvimento Territorial Rural para o combate à pobreza e a exclusão social. Os ministérios fomentam diversas políticas públicas para o campo e com direcionamento para os respectivos territórios, dentre estas políticas destacamos o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Política de Aquisição de Alimentos – PAA em Alagoas

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

O PAA em sua origem tinha como limite de compras R\$ 2,5 mil por ano, nos dias atuais é o limite de R\$ 8 mil reais de venda por ano por unidade familiar. O Programa já no seu início tinha um caráter interministerial, e resumisse em três modalidades e suas ramificações: reposição de estoques estratégicos de segurança alimentar; compra local de alimentos; e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite. (MDA, 2015)

A primeira modalidade referente a reposição de estoques ocorre através da compra direta e ou antecipada. A compra direta ocorre através de centrais regionais de compra, os produtos comprados nessa modalidade são, preferencialmente, arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, leite e trigo. A modalidade da compra antecipada foi implantada de forma

inovadora para fomentar a produção de alimentos na agricultura familiar para aqueles que não tinha acesso ao crédito.

A segunda modalidade, a compra local, é feita diretamente a partir de convênios com os Estados, as prefeituras, as associações e/ou cooperativas de agricultores familiares, e seus produtos são distribuídos diretamente aos programas municipais de segurança alimentar (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais). A gama de produtos adquiridos é muito ampla, respeitando-se as realidades locais.

A terceira modalidade, conhecida como o Programa do Leite, tem a finalidade de fortalecer a produção dos pequenos produtores de leite do semiárido (região nordeste mais o norte de minas gerais, totalizando dez estados), remunerar a produção com preço justo e atender à população carente com a distribuição do produto.

O PAA traz um apoio para o autoconsumo bem como a garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar a preços de mercado, o que possibilita uma melhor renda para os agricultores.

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

Portanto, o agricultor familiar pode contar com uma política que possibilitou o mesmo ter a condição do escoamento da sua produção, o que aumentou o incentivo à produção e comercialização dos seus produtos, para a obtenção de uma maior renda por lhe pagar preços melhores.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, traz uma perspectiva de aumento da produção por parte da agricultura familiar, mas, sobretudo o direcionamento da comercialização desses produtos, basicamente como uma política complementar do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que possibilitou créditos agrícolas para o

aumento da produção, mas, que não direcionou mecanismo para a circulação dessa produção junto ao mercado.

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

Percebe-se claramente uma ação favorável a agricultura familiar, o que fortalece o setor agrícola e diversifica a exemplo do estado de Alagoas. Em relação a predominância da monocultura canavieira, tem-se a possibilidade de uma maior diversificação da produção, sobretudo, em alimentos básicos para a população favorecendo e consolidando a agricultura familiar dentro do estado.

A presença da figura do atravessador é bem comum nesta realidade, devido as dificuldades dos agricultores familiares conseguirem escoar seus produtos, o que sempre fadava-os a submeterem-se a preços baixos pagos pelos atravessadores, contudo, com essa nova política agrícola atuando, parte dos pequenos agricultores tiveram a possibilidade de conseguir uma melhor renda vendendo pelo Programa do Governo.

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

Os agricultores familiares de Alagoas geralmente, estão organizados em associações e/ou cooperativas até mesmo por uma necessidade de se unirem devido a realidade excludente do estado. Essa cultura local possibilitou uma melhor adesão ao programa, o que refletiu positivamente em ações consolidadas do PAA, bem como de outras políticas públicas através das plenárias nos respectivos territórios da cidadania de Alagoas.

Em Alagoas, os territórios da cidadania tem cumprido seu papel de colegiado em busca de políticas públicas, a exemplo do PAA, nesse contexto, a presença das cooperativas no processo de informação, planejamento e projeção tem sido positiva na atuação de políticas

públicas, destaque para o PAA que incentiva o associativismo e cooperativismo. A seguir as principais cooperativas e seus respectivos territórios de atuação em Alagoas.

TABELA 1 – COOPERATIVAS ALAGOANAS E SEUS RESPECTIVOS TERRITÓRIOS

AGRESTE	BACIA LEITEIRA	MATA ALAGOANA	LITORAL NORTE	MÉDIO SERTÃO	ALTO SERTÃO	MATA SUL*	BAIXO SÃO FRANCISCO*
CARPIL	CAFISA	COOPMATA	COOPAQ	NUTRICAPRI	COOPPABCS		COOPAIBA
COMPETEC	COOPMEL	COOPVALE	COOPEAGRO	CARSIL	COOFADEL		COOMARITUBA
COOPERBONI	COOCREAL	COOPLAL	COOPNORTE	COOPAFAS	CAEF		COOPERCOCO
COOPCRAL	CPLA	COOPACA					COOPENEDO
CAPIAL							COOPTUR
COOPERAGRO							PINDORAMA
COOPERAL							COOBAPI
COOPERAGRE							

Fonte: UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, 2015.

(*Posteriormente o início do programa foram criados novos territórios em Alagoas)

Percebe-se pela tabela acima, um número expressivo de cooperativas atuando nos respectivos territórios da cidadania em Alagoas, o que corrobora com o processo de organização dos agricultores familiares e dinamiza a atuação de políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Destaque para o Território do Agreste por apresentar o maior número de cooperativas atuando, contudo é necessário ressaltar algumas cooperativas nos demais territórios, que apontam para um bom desempenho do PAA, a exemplo de cooperativas dos Territórios da Mata Alagoana e Alto Sertão, os quais atingiram níveis de organização que muito viabilizou o PAA, fortalecendo a agricultura familiar em seus respectivos territórios.

No Território da Bacia Leiteira, existe em destaque nas cooperativas a adesão a Modalidade específica do PAA, que se refere a Incentivo à produção e ao consumo do Leite, devido esse território apresenta características naturais, econômicas e culturais voltadas para a criação de gado leiteiro, sendo em alguns casos a principal fonte de renda de muitos agricultores familiares que depende diretamente da venda do leite para se sustentarem. Programas como esse vem, portanto, garantir não somente a comercialização do produto da agricultura familiar, mas, a sua própria reprodução social.

As cooperativas atuam em diversos ramos como: produção, crédito, sementes e serviços e sua atuação é diversificada conforme as características e demandas de cada território específico. Tais ações das cooperativas são direcionadas a agricultura familiar. Dentre os ramos o que se destaca com atuação em todos os territórios da cidadania de Alagoas é a Produção, o que colabora com atuações de programas como o PAA e demais políticas públicas. Portanto, a produção é principal atividade das cooperativas em seus respectivos territórios.

A produção traz como características em comum, alguns produtos, os quais tem ação nos respectivos territórios de atuação das cooperativas com vistas a comercialização para benefício da agricultura familiar: Polpa, Lácteos, Macaxeira, Farinha, Tapioca, Arroz, Farofa, Leite, Mel, Frutas, Verduras e Pipoca, dentre os quais a maioria desses produtos irão atender ao Programa de Aquisição de Alimentos em suas diversas modalidades e demandas específicas de cada território. (UNICAFES, 2015)

Dentre os produtos acima citados, destaque para polpa e lácteos com o maior número de cooperativas em produção (total de 5 para ambos os produtos), bem como frutas e verduras (total de 4 cooperativas com essas produções). A farinha, o arroz e o Leite também apresenta destaque devido serem produtos de interesse a uma modalidade específica do PAA, a exemplo da modalidade de doação simultânea, direcionado esses produtos de base alimentar diretamente as entidades de vulnerabilidade alimentícia (IBIDEM). Os produtos beneficiados e/ou industrializados, geralmente tem-se direcionado ao PNAE, para atender a merenda escolar, incluída na modalidade Compra Direta (inserido nas compras institucionais).

Portanto, percebe-se a importância das cooperativas, sobretudo, e suas ações nos territórios, com a absorção de políticas públicas favorecendo a agricultura familiar nos Territórios da Cidadania em Alagoas, a exemplo do PAA. A caráter de exemplificação buscou-se aprofundar o conhecimento dessas ações e suas consequências junto a algumas cooperativas, localizadas nos Territórios da Cidadania do Agreste e Bacia Leiteira Alagoana.

O PAA traz uma caráter inovador em relação a outras políticas porque o mesmo, propõe a garantia de compra da agricultura familiar por parte do governo, eliminando e/ou reduzindo a ação do atravessador, o que contribui para a garantia de uma maior renda aos produtores. Partindo desse pressuposto foi feita uma entrevista, junto a representantes de cooperativas localizadas nos territórios do agreste e bacia leiteira. Para isso foi perguntando se o programa

de fato garantia um melhor pagamento (preço) pelo produto em relação ao que é oferecido pelo atravessador.

Em relação à pergunta, o Presidente Sebastião Ferreira Silva Filho (2016) da COOPAZ – Cooperativa Agropecuária dos produtores de Leite Familiar da Bacia Leiteira de Alagoas, a qual trabalha com o PAA junto aos cooperados, afirma que: “Os valores praticados pelo PAA – Leite são mais elevados do que aqueles valores obtidos pelo agricultor ao vender ao atravessador”

Em relação ao Território do Agreste Alagoano, foi feita entrevista ao Técnico Agropecuário, Mamede Vitório, que atua prestando assistência técnica aos agricultores do território, quando se foi feita a mesma questão. O mesmo revelou que a depender da modalidade do PAA, o programa pode adquirir uma maior quantidade de mercadoria junto a agricultura familiar, trata-se da modalidade compra com doação simultânea, afirmando que: “Na questão da quantidade o PAA compra bem mais do que os atravessadores”

Percebe-se a partir dessas duas falas, que o PAA ao mesmo tempo que compra da agricultura familiar mais do que o atravessador, ainda garante preço melhores aos produtores, o que possibilita uma maior adesão ao programa, diminuindo a ação do atravessador, mas, não o eliminando totalmente. Isso ocorre devido ao recurso disponível que acaba por limitar a compra dos produtos dos agricultores familiares. Sendo essa portanto, uma das suas principais dificuldades enfrentadas ao aderirem ao programa, considerando que possa não ser suficiente a atender as demandas de suas outras necessidades de consumo, precisando buscar outros mecanismos para ampliar a sua renda, em alguns casos retrocedendo ao buscarem novamente o atravessador.

No entanto, é cauteloso ao avaliar o programa afirmando que mesmo uma política que reforce os meios de comercialização, livrando o agricultor familiar dos atravessadores, estes ainda ficariam fragilizados dentro do processo, com uma interrupção, caso essas políticas não os tornassem estruturados suficientemente. (MATTEI, 2006 APUD VALNIER; RICCI, 2013, p. 209)

Diante da citação acima, analisa-se que para o autor supracitado, mesmo que o mecanismo funcionasse por completo com a eliminação total do atravessador, o que nem mesmo se figurou na realidade, ainda assim estariam fragilizados com a interrupção do

programa, caso não tenha os tornando estruturados suficiente, ou seja, sem possa lhe garantir uma autonomia, ficariam vulneráveis ao fim do programa, o que pode vim a ocorrer por se tratar de uma política de governo e não de estado.

Em entrevista ao Senhor Francisco Ferreira Ferro (beneficiário), Presidente de associação localizada no Povoado do Bálsamo no município de Arapiraca/AL, ainda sobre a questão do atravessador, o mesmo afirma que “vender para o PAA é mais seguro, porque paga em dia, já não tem garantia se o atravessador vai pagar...”. Essa associação produz doces (mamão, goiaba, banana.) e fornece ao PAA e que a mesma tem capacidade de produção de 215 kilos/dia. Apesar da capacidade produtiva, devido as limitações de recursos do PAA destinado a compra dos produtos por unidade familiar/ano, não passa a garantia que toda sua produção será absorvida pelo programa, o que faz com que busquem outros meios de escoar a sua produção, corroborando com a discussão anterior aqui levantada.

Os recursos liberados para o PAA para cada agricultor familiar varia de R\$4,5 mil a R\$ 8 mil por ano, a depender da modalidade adotada. Entre as ramificações das modalidades do PAA, destaca-se: Compra por doação simultânea, com uma média de R\$ 4,5mil (recurso do MDS) por agricultor familiar/ano; Formação de estoques (recurso do MDA/MDS), Compra direta (Recurso MDA/MDS) e Compra Institucional atende por valores de até R\$ 8.000, 00 cada modalidade por unidade familiar/ano. (BRASIL, 2014).

Essa dificuldade por recursos podem ser comprovados em ambos os territórios de atuação em campo (Agreste e Bacia Leiteira), através de entrevistas, mas é uma realidade que se estende aos demais territórios.

Em entrevista com Maria Jose Alves, Presidente da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapirca (COOPERAL) em relação ao PAA, afirma que “Existe, a dificuldade [...] é a quantidade de [...] recurso. [...] sempre era oito mil por DAP, este ano caiu pra seis, então cada vez mais quem tá sofrendo é o agricultor, tá diminuindo a demanda dele, então a dificuldade é o Governo Federal, é aporta recursos.”

Apesar das dificuldades de recursos a presidente da COOPERAL, Maria Jose Alves, entende que o PAA de fato promoveu e está promovendo mudanças na qualidade de vida de seus beneficiários no Território do Agreste Alagoano “sim, tem deles, que já até investiram no terreno, na própria propriedade com poços artesanais, então tudo isso já é melhoria para eles.”

As modalidades do PAA que estão em atuação no Território da Cidadania do Agreste Alagoano são: modalidades como a compra com doação simultânea, apoio à formação de

estoque, compra institucional, e aquisição de sementes. Destaque para a modalidade formação de estoque que possibilita aos agricultores familiares estocarem seus produtos, garantindo de forma positiva a manutenção dos preços e consequente valorização do seu produto.

Em relação ao Território da Bacia Leiteira Alagoana, estão em execução as modalidades como: Compra com Doação Simultânea; Apoio à Formação de Estoque e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite. Destaque para o PAA Leite devido as características do Território serem atividades ligadas a produção de Leite, favorecendo o surgimento de algumas cooperativas que operam com esse produto junto aos agricultores familiares/cooperados.

No que pese os problemas enfrentados pela limitação de recursos do PAA, os próprios aspectos climáticos desse território trazem outra dificuldade para manutenção dessa atividade econômica e consequente produção e comercialização do produto, devido a seca, o que gera gastos excessivos ao produtor, em adquirir ração e água para seu gado leiteiro. Existe ainda desigualdade entre os custos de produção e o aferimento de renda.

Diante das dificuldades naturais existente nesta atividade, mesmo com as limitações de recursos do PAA Leite, a situação poderia ser pior caso não houvesse programas como o PAA para incentivo a tal produção e consequente garantia da comercialização do produto, sendo necessária a manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do Programa para atender as demandas específicas desse Território na perspectiva do desenvolvimento rural e fortalecimento da Agricultura Familiar.

O PPA apresenta-se como uma política pública voltada para o desenvolvimento territorial rural que visa fortalecer a agricultura familiar, buscando sua inclusão produtiva, na garantia do escoamento dos seus produtos e de combate a insegurança alimentar. Apesar dos seus próprios entraves, é importante a sua ação, pois traz muitos benefícios sociais e buscar consolidar a agricultura familiar, principal produtora de alimentos da nação.

Considerações finais

A agricultura Familiar cumpre um papel importante no que se refere a produção de alimentos no país, sendo responsável diretamente pelo abastecimento dos lares. Função essencial que contribui no combate à fome e miséria, já que a grande propriedade prioriza os produtos de exportação. A produção da agricultura familiar colabora para o processo de

regularização dos preços agrícolas uma vez que sua produção ajuda a equilibrar a grande demanda existente.

Diante disso, vale ressaltar que políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, vem não só fortalecer a agricultura familiar no que se refere a sua produção e comercialização, bem como contribui para a segurança alimentar. O programa em si traz diversas modalidades as quais possibilita o atendimento de vários setores sociais, os quais estão na condição de vulnerabilidade alimentar.

Apesar de uma ênfase muito acentuada na produção de alimentos para combate à fome e miséria com vistas a segurança alimentar, o PAA pode ser considerado uma política agrícola, do ponto de vista, que sua lógica incide em garantir a comercialização dos excedentes da produção da agricultura familiar que é comprada pelo programa, em tese com a diminuição da influência do atravessador (intermediário), buscando quebrar em parte a lógica do Capital que tem sujeitado a renda agropecuária da agricultura familiar.

Considerando que o programa precisa de melhoramentos desses mecanismos para buscar uma eficiência em suas ações ao ponto de fato promover a fixação do homem no campo, evitando o êxodo rural, bem como lhe garantindo a apropriação de sua renda em busca de uma “autonomia”. Contudo, é necessário dizer que o programa tem seus próprios entraves e limitações para que se realize em sua plenitude as suas metas, uma delas é a limitação de recursos, que impossibilita uma autonomia da agricultura familiar e estabelece um teto para a aquisição de seus produtos, o que os levam a procurarem outros meios de disseminá-los, já que não são em alguns casos absorvidos totalmente pelo programa. Por vezes, até retrocedendo a figura do atravessador, o que leva a questão da autonomia a ser questionada.

O Território da Cidadania é uma instância importante na representatividade de várias entidades dentro dos seus filiados, sendo campo de divulgação, discussão e decisão de ações de políticas públicas que visem o desenvolvimento territorial rural, dentre as quais destaque para o PAA. Porém, o papel das cooperativas e associações, tem sido muito relevante nesse processo de busca por políticas públicas e envolvimento dos agricultores familiares, ressaltando algumas exceções.

Apesar das dificuldades e limitações do PAA, o mesmo tem contribuindo para o melhoramento dos seus beneficiários, como pode ser comprovado através de entrevistas e campo. E que os recursos são importantes para o processo de fortalecimento da agricultura familiar e sua reprodução.

No entanto, mudanças no processo político atual, tem atuado contrárias a muitas dessas políticas, a exemplo do PAA, que já teve corte de recursos considerado, e corre o risco de ser extinto para o ano que vem. O que representa um retrocesso a um programa que embora não traga a autonomia ideal ao agricultor familiar, mas, tem contribuído no processo lento do fortalecimento da agricultura familiar em busca do desenvolvimento do rural brasileiro.

Referências Bibliográficas

ABROMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Disponível em: <FTP://ftp.sp.gov.br/ftpinstitutodeterras/abromovay.doc> Acesso em 29 de set de 2015

ANDRADE, Manuel Corrêa de. Territorialidades, Desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. IN: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. De; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BRASIL. MDA. SDT. **Territórios da Cidadania: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro**. Brasília: MDA, 2007

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Disponível em www.territorioidacidadania.org.br Acesso em de 29 de set de 2015

_____. **Caderno de Legislação: Programa de Aquisição Alimentos – PAA**. 2014. p.41.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. IN: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. De; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

DELGADO, Nelson Giordano. Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no Primeiro Governo Lula: avanços e impasses. IN: LIMA, E.N. de; DELGADO, N.G.; MOREIRA, R. J. (orgs) **Mundo Rural IV. Configurações Rural-Urbanas: Poderes e Políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X; Edur, 2007.

_____. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. IN: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (orgs). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Edur; Mauad, 2010.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. IN: IICA, **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. (série desenvolvimento rural sustentável), 2010. Disponível em: www.iicabr.iica.org.br Acesso em: 29 de set de 2015

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. IN: IICA, **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. (série desenvolvimento rural sustentável), 2010. Disponível em: www.iicabr.iica.org.br acesso em: 29 de set de 2015.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LAGES, Vinícius Nobre; RAMOS, Vanda Ávila. **Além da conquista da terra**: a sustentabilidade dos assentamentos em Alagoas. Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFAL, Maceió, 1999. (Série Técnica Ibirapitanga 3).

LEITE, Sérgio Pereira. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. IN: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina. **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Edur/Mauad X, 2010.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Os territórios da Cidadania**. Disponível em www.mda.gov.br Acesso em 29 de set de 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucite/Anpur, 1994.

_____. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHNEIDER, Sérgio. **As novas formas sociais do Trabalho no meio rural**: a pluriatividade e as atividades não-agrícolas. Revista Redes, Santa Cruz do Sul-RS, v.9.n.3.p-75-109, 2005.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**. Coleção Agricultura e sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1982

_____. **O Novo Rural Brasileiro**. Revista Nova Economia. Belo Horizonte, v.7.n.1. p.43-81, 1997

SOUZA, Marcelo José Lopez de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. IN: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (orgs). **Geografia**: Conceitos e Temas. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. IN: ORTEGA, Antonio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs). **Desenvolvimento Territorial**: Segurança alimentar e economia solidária. Campinas-SP: Alínea, 2007.

UNICAFES. União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, 2015: Alagoas (Slides).

VALNIER, Adilson & RICCI, Fabio. Programa De Aquisição De Alimentos (PAA): uma Análise Comparativa Nos Estados De Rondônia E Acre. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 8, n. 16, p. 198-228, ago., 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/21732/13079>> Acesso em: 02 de Julho/2016.