

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E  
REGIONAL

**JÉSSICA NEVES MENDES**

**DAS (IM)POSSIBILIDADES DO MERCADO INSTITUCIONAL PARA  
AGRICULTURA FAMILIAR:** análise do Programa de Aquisição de Alimentos no  
assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020

São Luís  
2021

**JÉSSICA NEVES MENDES**

**DAS (IM)POSSIBILIDADES DO MERCADO INSTITUCIONAL PARA  
AGRICULTURA FAMILIAR:** análise do Programa de Aquisição de Alimentos no  
assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e  
Regional da Universidade Estadual do Maranhão  
para obtenção do título de Mestra em  
Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: José Sampaio Mattos Junior

São Luís  
2021

Mendes, Jéssica Neves.

Das (im)possibilidades do mercado institucional para agricultura familiar: análise do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020 / Jéssica Neves Mendes. – São Luís, 2021.

184 f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2021.

Orientador: Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Júnior.

1.PAA. 2.Agricultura familiar. 3.Cinturão Verde. I.Título.

**JÉSSICA NEVES MENDES**

**DAS (IM)POSSIBILIDADES DO MERCADO INSTITUCIONAL PARA  
AGRICULTURA FAMILIAR : análise do Programa de Aquisição de Alimentos no  
assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Aprovada em: 10/08 /2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior  
(Orientador)  
(UEMA)

---

Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos  
1º Examinador  
(UEMA)

---

Prof. Dr. Ricardo Theophilo Folhes  
2º Examinador  
(UFPA)

São Luís  
2021

*À minha família e aos meus amigos!*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus por sempre permanecer ao meu lado, guiando meus passos, proporcionar forças em realizar mais uma conquista com toda fé diante de vários desafios impostos ao longo do caminho.

À minha família, especialmente minha mãe Fátima, meu pai Rufino, por sempre presente estarem presentes comigo, dando suporte sempre que necessário, por toda confiança e reconhecimento nos meus estudos que permitiram eu concluir mais uma etapa da minha vida.

Ao amor da minha vida Igor Breno Barbosa de Sousa, que sempre esteve ao meu lado desde o início da graduação, e não poderia ser diferente nas pós-graduação. Muito mais que namorado, amigo confidente, parceiro de trabalhos acadêmicos, de atividades profissionais, sempre disposto a me ajudar em todas as dificuldades, agradeço imensamente pela companhia e por me apoiar em todos os projetos da minha vida, e que possamos caminhar sempre juntos, com as bênçãos de Deus.

Ao GEDITE (Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais), especialmente ao professor Sampaio, por todas as orientações, por todo o aprendizado adquirido na minha vida acadêmica e profissional. Aos membros do GEDITE, pelas discussões, pelas contribuições e parcerias, nas pesquisas do grupo.

A todos os professores do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, pelas discussões em cada aula ministrada, contribuições para esta pesquisa, permitindo com que este trabalho fosse concluído com êxito. De forma especial, agradeço à: Marivania, Franci, Zulene, Antônio José, Itaan, Frederico Burnett

À turma 2019, do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, pelas amizades realizadas que com certeza levarei para o resto da vida, especialmente Regina e Rebecca, que tiveram contribuições especiais para esta pesquisa.

Ao apoio institucional da UEMA e FAPEMA

Às Secretarias Municipais de Agricultura, Pesca e Abastecimento de São Luís, Segurança Alimentar, Secretaria de Estado de Agricultura Familiar, Companhia Nacional de Abastecimento, pela disponibilidade e suporte mesmo diante do contexto pandêmico para que pudéssemos aplicar as entrevistas referentes ao PAA

Aos agricultores do assentamento rural Cinturão Verde, pela disponibilidade e acessibilidade, mesmo diante das limitações da pandemia da Covid-19, para a realização dos questionários, e por cada história de vida compartilhada.

À equipe de Projetos Especiais do Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado e Sistema Costeiro do Maranhão, especialmente aos professores Luís Jorge e Allana pelos ensinamentos compartilhados e apoio para a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as implicações da dinâmica do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento rural Cinturão Verde. Evidenciamos o assentamento nesta pesquisa, tendo em vista o assentamento concentrar o maior quantitativo de beneficiários do PAA no município de São Luís, além disso, a cidade contava como um dos municípios do Maranhão com maior representatividade no PAA, em termos de beneficiários consumidores e fornecedores. Buscamos ainda nesta pesquisa, relacionar o processo de articulação do assentamento Cinturão Verde com o PAA; identificar os entraves do mercado institucional; diagnosticar os efeitos socioeconômicos na organização produtiva. Para alcançarmos os objetivos propostos, estabelecemos para nossas análises o Materialismo Histórico e Dialético como fundamento teórico-metodológico, uma vez que evidenciamos as correlações de poder existentes e o jogo de forças mediado pelo Estado, bem como referencial teórico com autores que discutem acerca do território, agricultura familiar e PAA, além do levantamento de dados secundários de modo a auxiliar-nos para nossas análises, representando-os cartograficamente. Desse modo, analisamos o comportamento de políticas públicas voltadas para o campo, ressaltando a desarticulação de estruturas na escala federal de apoio à agricultura familiar, que se reflete nos drásticos cortes de tais políticas, como no caso do PAA, instituído em 2003, como política voltada para a promoção da segurança alimentar, aliando agricultura familiar com combate à fome. Elencamos, ainda, as transformações socioespaciais no município de São Luís, de modo a enfatizar como estas têm afetado a produção agrícola na zona rural do município, sobretudo o assentamento Cinturão Verde, o qual se caracteriza por uma produção agrícola diversificada, atendendo feiras e mercados em grandes centros urbanos de São Luís, assim como as implicações da dinâmica do PAA, para os agricultores do assentamento, sobretudo as desarticulações que a política vem sofrendo, comprometendo a produção agrícola familiar, conseqüentemente a geração de renda e aquisição dos alimentos, em meio ao aumento da insegurança alimentar no país, diante das modificações socioeconômicas promovidas pelo Estado.

**Palavras-chave:** PAA. Agricultura familiar. Cinturão Verde.

## ABSTRACT

The present research aims to analyze the implications of the Food Acquisition Program dynamics in the rural Cinturão Verde settlement. We highlighted the Cinturão Verde settlement in this research, considering that the settlement concentrating the largest number of PAA beneficiaries in the municipality of São Luís, in addition, the city counted as one of the municipalities of Maranhão with the greatest representation in the PAA, in terms of consumer and supplier beneficiaries. We also seek in this research, to link the process of articulation of the Cinturão Verde settlement with the PAA; identify the barriers of the institutional market in the Cinturão Verde settlement; diagnose the socioeconomic effects on the productive organization of the Cinturão Verde settlement. In order to achieve the proposed objectives, we established Historical and Dialectical Materialism for our analysis as theoretical-methodological foundation, since we highlighted the existing power correlations and the game of forces mediated by the state, as well as the theoretical framework with the authors who discuss territory, family farming and PAA, besides collecting secondary data in order to assist us in our analyses representing them cartographically. Thus, we analyzed the public policies behavior aimed at the countryside, highlighting the disarticulation of structures on the Federal scale of support for family farming which is reflected in the drastic cuts in such policies, as PAA instituted in 2003, as a policy aimed at for the promotion of food security combining family with the fight against hunger. We also list the socio-spatial transformations in the municipality of São Luís, in order to emphasize how these have affected agricultural production in the rural area of the municipality, especially the Cinturão Verde settlement which is characterized by a diversified agricultural production serving markets in large urban centers of São Luís, as well as the implications of the PAA dynamics for the settlement farmers, especially the disarticulations that the policy has been suffering and compromising the family agricultural production, consequently the generation of income and the acquisition of food amid the increase of food insecurity in the country, considering that the socioeconomic changes promoted by the State.

**Keywords:** PAA, Family Farming, Cinturão Verde.

## LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 - Cartograma do número de estabelecimentos agropecuários no Brasil – 2006 e 2017.....	39
Cartograma 2 - Cartograma da situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar por domicílios no Brasil – 2004 - 2018.....	69
Cartograma 3 - Cartograma da execução do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil – 2003 a 2018.....	71
Cartograma 4 - Execução do Programa de Aquisição de Alimentos (CONAB) no Maranhão – 2009 a 2019.....	88
Cartograma 5 - Cartograma comparativo de uso e cobertura do solo de São Luís – MA.....	99

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Informações produtivas do PAA em São Luís – 2017.....	111
Figura 2 -	Associação Cinturão Verde Vila Sarney Filho I.....	120
Figura 3-	Prédio em construção da COOAFACIV.....	122
Figura 4 -	Produção hortícola dos agricultores do Cinturão Verde.....	126
Figura 5 -	Local de armazenagem dos alimentos do PAA.....	131
Figura 6 -	Estrada no assentamento Cinturão Verde.....	136
Figura 7 -	Irrigação dos alimentos no Cinturão Verde.....	136

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição dos contratos do PRONAF por grandes regiões do Brasil – 2013 a 2020.....	44
Gráfico 2	Distribuição dos valores dos contratos do PRONAF por grandes regiões do Brasil – 2013 a 2020.....	45
Gráfico 3	Recursos investidos com o PAA no Brasil entre 2003 a 2019.....	65
Gráfico 4	Número de beneficiários do PAA no Brasil entre os anos de 2003 e 2019.....	65
Gráfico 5	Evolução dos recursos do PAA por região no Brasil - 2003 a 2019....	68
Gráfico 6	Número de agricultores por grupo do PRONAF com projetos do PAA formalizados de 2009 a 2019 por estado no Brasil.....	73
Gráfico 7	População residente por domicílio no Maranhão de 2001 a 2015.....	80
Gráfico 8	Área dos estabelecimentos agropecuários no Maranhão (hectares) – 1975 a 2017.....	91
Gráfico 9	Evolução da população por situação de domicílio em São Luís-MA...	96
Gráfico 10	Quantitativo de agricultores beneficiados pelo PAA-Municipal em São Luís -MA.....	112
Gráfico 11	Nível de instrução dos agricultores do Cinturão Verde.....	124
Gráfico 12	Atividades desenvolvidas no Cinturão Verde.....	125
Gráfico 13	Tamanho da área utilizada para a produção.....	126
Gráfico 14	Primeiro ano de acesso do PAA dos agricultores do Cinturão Verde..	128
Gráfico 15	Justificativas para adesão do PAA.....	128
Gráfico 16	Mudanças na produção agrícola após o PAA no Cinturão Verde.....	133
Gráfico 17	Participação do Governo (Municipal, Estadual e Federal) para a execução do PAA.....	135

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Mapa de localização do assentamento rural Cinturão Verde – MA.....	21
Mapa 2	Mapa da vulnerabilidade em desnutrição nos municípios do Maranhão – 2004 a 2016.....	82
Mapa 3	Mapa do quantitativo de agricultores do Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão (termo de adesão) – 2012 a 2019.....	85
Mapa 4	Mapa de localização das feiras e mercados de São Luís- MA.....	107
Mapa 5	Mapa do número de agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos com análise de Kernel em São Luís -MA – 2014 a 2019.....	109

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	Modalidades do PAA.....	62
Quadro 2	Perfil dos entrevistados no assentamento Cinturão Verde.....	123

## LISTA DE SIGLAS

AGERP – Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão  
ALUMAR – Consórcio de Alumínio e Alumina do Maranhão  
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e do Caribe  
CGCGPM – Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão  
CINPRA – Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento  
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial  
COHAB – Companhia de Habitação Popular do Maranhão  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
COLONE – Companhia de Colonização do Nordeste  
COMARCO – Companhia Maranhense de Colonização  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COOAFACIV – Cooperativa de Agricultores Familiares do Cinturão Verde  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF  
DISAL – Distrito Industrial de São Luís  
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação  
GGPAA – Grupo Gestor do PAA  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICCN – Incentivo de Combate às Carências Nutricionais  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IICA – Instituto Interamericano da Cooperação Agrícola  
IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCID – Instituto da Cidade  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
LEADER – Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural  
LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento  
MC – Ministério da Cidadania  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MEC – Ministério da Educação  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PAT – Programa de Alimentação ao Trabalhador  
PCA – Programa Comunidade Ativa  
PDRS – Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PDT – Partido Democrático Brasileiro  
PFZ – Programa Fome Zero  
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PNS – Pesquisa Nacional de Saúde

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PROCAF – Programa de Compras da Agricultura Familiar

PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados

PROINF – PRONAF Infraestrutura

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDSR – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

SAGRIMA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Abastecimento

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDAGRO – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Agrário

SEDES – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social

SEMAPA – Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento

SEMPAB – Secretaria de Abastecimento

SEMSA – Secretaria Municipal de Segurança Alimentar

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar

SISPAA – Sistema de Informação do Programa de Aquisição de Alimentos

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

eu – União Europeia

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

UFPA – Unidade Familiar de Produção Agrária

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O TERRITÓRIO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A CONSTITUIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>27</b>
1.1 O TERRITÓRIO COMO CONCEITO ARTICULADOR PARA RESISTÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	28
<b>1.1.1 O território apropriado pelo Estado ou o Território como identidade?.....</b>	<b>28</b>
<b>1.1.2 Agricultura Familiar: Entre a discussão teórica e a concepção governamental.....</b>	<b>33</b>
<b>1.1.3 O Desenvolvimento Territorial nas políticas públicas para a agricultura familiar</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO 2 - O ESTADO E A DESARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL E NO MARANHÃO.....</b>	<b>51</b>
2.1 PROBLEMÁTICA DA FOME NO BRASIL .....	52
<b>2.1.1 Experiências brasileiras de políticas de alimentação: a urgência da aquisição de alimentos.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1.2 A atualidade da Geografia da Fome ao papel da agricultura familiar no PAA .....</b>	<b>58</b>
2.2 A DINÂMICA TERRITORIAL MARANHENSE: as interfaces entre as estratégias de desenvolvimento e seus impactos no campo maranhense .....	76
<b>2.2.1 Os arranjos institucionais e as implicações do PAA no Maranhão.....</b>	<b>77</b>
<b>CAPÍTULO 3 - RELAÇÕES ENTRE O RURAL E O URBANO DE SÃO LUÍS: as Contribuições do Programa De Aquisição de Alimentos no Assentamento Rural Cinturão Verde .....</b>	<b>93</b>
3.1 AS ESTRATÉGIAS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO CINTURÃO VERDE DIANTE DAS SOCIOESPACIALIDADES DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS .....	94
<b>3.1.1 A reprodução do capital em São Luís: implicações entre o urbano e o rural</b>	<b>94</b>
<b>3.1.2 As configurações do Programa de Aquisição de Alimentos em São Luís: entre a decadência e o ressurgimento .....</b>	<b>103</b>
3.2 DESAFIOS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO CINTURÃO VERDE .....	116
<b>3.2.1 A dinâmica do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento Cinturão Verde: perspectivas e entraves .....</b>	<b>116</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>166</b>

<b>APÊNDICE A - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE.....</b>	<b>167</b>
<b>APÊNDICE B - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE.....</b>	<b>169</b>
<b>APÊNDICE C - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE.....</b>	<b>171</b>
<b>APÊNDICE D- QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA COMUNIDADE RURAL CINTURÃO VERDE</b>	<b>173</b>
<b>APÊNDICE E - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE.....</b>	<b>174</b>
<b>APÊNDICE F - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE.....</b>	<b>176</b>

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a problemática da fome tem ganhado cada vez mais contornos internacionais, sobretudo com a questão da insegurança alimentar, o qual tem contribuído para ascensão de doenças e mortalidades pela consequência da má alimentação ou até mesmo falta de alimentos. Em se tratando de Brasil, país com grande excedente agrícola, é questionável que nem todos tem acesso à alimentação, tendo em vista, ao modelo agroexportador até então vigente, o qual a agricultura brasileira tem destinado sua produção agrícola e grande disponibilidades de terras para o mercado externo.

Josué de Castro, com discussões acerca da fome no Brasil na década de 1940, já chamava atenção dizendo que esta problemática não era somente uma questão fisiológica de necessidade humana, mas também de ordem econômica, social e política, em que o Brasil com seu potencial agrícola não incentivava a agricultura de subsistência, o qual era capaz de matar a fome da população. Nesse contexto, tal debate irá centralizar anos depois em torno do desenvolvimento agrário, a partir do reconhecimento da agricultura familiar, enquanto categoria social produtiva, por meio de políticas públicas de incentivo à produção familiar.

Somente na década de 1990, após estudo sobre “O perfil da Agricultura Familiar”, realizado pela cooperação entre a FAO/INCRA, consolida-se, assim, a criação de uma política específica para esse setor, por meio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), culminando também na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

À luz do debate acerca da agricultura familiar, emergem também as discussões sobre a abordagem territorial, concomitante à Constituição Federal de 1988, em detrimento das críticas do modelo de desenvolvimento regional, haja vista que as desigualdades estão presentes em todas as regiões brasileiras. Essa abordagem territorial terá mais destaque principalmente nas políticas de desenvolvimento rural, em que a extrema pobreza se concentra principalmente no campo. Assim, o enfoque territorial passa a enfatizar a dinamização socioeconômica e a promoção do desenvolvimento local.

Entretanto, para tal desenvolvimento, as discussões centraram-se na integração da agricultura familiar com o mercado, a partir do desenvolvimento dos mercados locais. Essas discussões convergem para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, como uma proposta de incorporação dos produtos da agricultura familiar com os mercados institucionais, pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, como uma das ações do Programa Fome Zero (PFZ) (BRASIL, 2003; 2012).

Assim, o ano de 2003 marca a implantação de novas institucionalidades nos territórios, com a implantação de várias políticas de desenvolvimento territorial. Ainda assim, entendemos que mesmo essas políticas de desenvolvimento territorial terem sido pensadas e estruturadas, prioritariamente, para a consolidação da agricultura familiar, continuam a apresentar contradições nas relações de poder, gerando conflitos e desarticulações entre as esferas local, estadual e federal.

Em sua concepção, o PAA foi desenhado como uma política voltada para a agricultura familiar e como uma política alimentar, haja vista grande parte da pobreza no Brasil estar concentrada no meio rural. Desse modo, buscou-se aliar à redução das desigualdades sociais por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar, com o objetivo de gerar renda por meio dos mercados institucionais, ou seja, considera-se mercados institucionais no âmbito de políticas públicas, a compra pública dos produtos da agricultura familiar, para a população em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A ideia inicial do PAA, parte da perspectiva do combate à fome e a pobreza rural, entretanto, o PAA consegue aliar várias políticas em um programa, pois configura-se como política alimentar, de agricultura familiar e desenvolvimento territorial, configurando-se como um dos principais instrumentos do PFZ para a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

Apesar de existirem experiências específicas de combate à fome no Brasil, o problema do acesso aos alimentos demonstra que é uma questão antiga, e que tais experiências apresentaram caráter de descontinuidade. Não obstante disso, o PAA encontra-se em desarticulação diante de cortes de recursos para sua execução, além da desestruturação institucional de instâncias federais com mudanças de governo. Porém, a questão da segurança alimentar ganha novos contornos tendo em vista o possível retorno do Brasil para o Mapa da Fome da ONU, o qual tem elevado os índices de subnutrição e da taxa de pobreza. Tal problema se agrava com a crise sanitária provocada pela pandemia da covid-19, o qual reforçou e demonstrou as fragilidades do país.

Conforme Sambuichi *et al.* (2020), o PAA foi instituído com o objetivo de criar uma demanda institucional de alimentos capaz de estruturar a produção agrícola dos agricultores familiares, por meio de garantia de mercado, além disso, problemas relacionados à carência de políticas públicas estruturantes para a agricultura familiar podem ser considerados a principal motivação para a concepção do PAA, o qual tem como premissa o acesso regular ao mercado e proporcionar o fortalecimento das capacidades produtivas por meio das compras mediadas pelo poder público a preços pré-fixados de produtos.

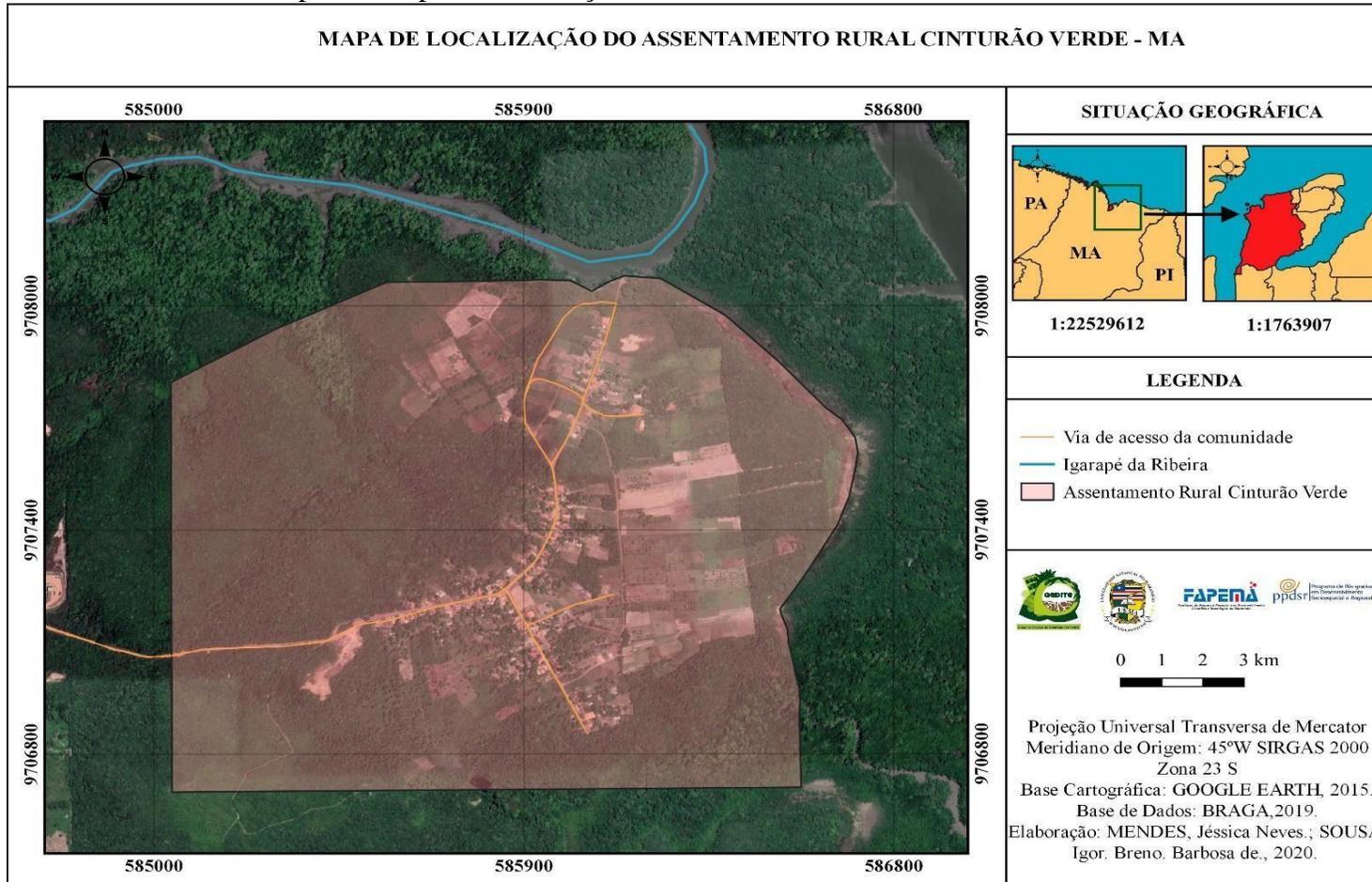
Os mercados institucionais passaram a ser inseridos nas agendas governamentais, em que as instâncias de governo no âmbito federal, estadual e municipal têm papel determinante na execução da política, a partir da mediação na produção e na comercialização da agricultura familiar, com vistas a estabelecer a organização produtiva dos pequenos produtores rurais, permitindo, assim, a construção da relação direta entre o rural e urbano.

Desse modo, é importante avaliar se de fato o PAA tem contribuído para a geração de renda e a garantia da segurança alimentar, e se de fato tem interferido na organização produtiva e nas relações socioeconômicas dos agricultores familiares. A partir deste ponto, propõe-se uma análise do comportamento das políticas públicas voltadas para o campo, evidenciando o PAA no município de São Luís - MA, tendo como recorte de análise espacial o assentamento rural Cinturão Verde, apresentado no Mapa 1, cujo assentamento concentra maior quantitativo de beneficiários fornecedores do PAA em São Luís, cuja capital contava como um dos municípios do Maranhão com maior capilaridade do PAA, em termos de beneficiários consumidores e fornecedores.

O assentamento rural Cinturão Verde está localizado na cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, situado na zona rural. O assentamento foi criado em 1997, composto por 87 famílias que vivem da produção agrícola. A formação do assentamento ocorreu com a criação da Associação Cinturão Verde da Vila Sarney Filho I, o qual, por meio do Programa Cédula da Terra, possibilitou a compra da terra.

Considerando uma das características do assentamento, a prática relacionada ao comércio, pesca, horticultura, criação de animais como aves, suínos e caprinos, conforme Braga (2019), os agricultores acessam três mercados para venda dos produtos, por meio da venda direta na Feirinha da Agronomia na UEMA, feira do Angelim, Nova República e Vila Sarney; venda indireta na feira do João Paulo e diretamente ao atravessador; e os mercados institucionais por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF) e PAA, o qual será o foco desta pesquisa.

Mapa 1 – Mapa de localização do assentamento rural Cinturão Verde – MA



A agricultura familiar é parte fundamental da execução do PAA, em São Luís, e ainda que seja um aglomerado urbano por ser a capital do estado e concentrar grande número de serviços, a agricultura familiar concentra 644 estabelecimentos agropecuários de um total de 817 estabelecimentos agropecuários no município (IBGE, 2017). Entretanto, com o avanço da urbanização em direção à zona rural de São Luís, os agricultores lidam, além dos cortes dos recursos dos programas destinados para a agricultura familiar, com as especulações imobiliárias em torno dos seus territórios.

A partir destas considerações iniciais apontamos que a construção de uma pesquisa está centrada no fato de responder um questionamento ou vários na perspectiva de respostas. Com isto, Bachelard (1996) considera que para o espírito científico, todo conhecimento é resposta a uma pergunta, e que para haver conhecimento científico é necessária uma pergunta. Nessa perspectiva, é tarefa principal do espírito científico como delinear os fenômenos e ordenar em série os acontecimentos decisivos de uma experiência. Elencamos o estudo do PAA, pois, embora sua estrutura seja pensada sob o âmbito nacional, a implantação e execução são assumidas ao local propriamente, além de ser uma política pública que pertence à lógica de políticas descentralizadoras que tem por viés a promoção do desenvolvimento rural a partir de uma escala territorial, assim a problemática desta pesquisa consiste em saber: quais as implicações do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís?

A partir dessa indagação, elencamos que esta pesquisa tem como objetivo principal analisar as implicações da dinâmica do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020. De modo a alcançar o objetivo principal desta pesquisa, estabelecemos os objetivos específicos que consistem em: relacionar o processo de articulação do assentamento Cinturão Verde com o Programa de Aquisição de Alimentos; identificar os entraves do mercado institucional no assentamento Cinturão Verde; diagnosticar os efeitos socioeconômicos na organização produtiva no assentamento Cinturão Verde.

Para nossas análises, estabelecemos o Materialismo Histórico e Dialético como método, pois apontamos as correlações de poder existentes e o jogo de forças mediado pelo Estado, também, por levarmos em consideração a conjuntura macroeconômica estruturada no âmbito capitalista. Embora políticas como o PAA sejam importantes para o incentivo à produção local, os próprios arranjos institucionais regulamentados pelo Estado, que criam formas de ingressar o pequeno produtor no mercado, desarticulam a

política frente ao capital desenfreado. Com isto, é inegável a existência de contradições que permeiam as transformações socioespaciais validadas pelo Estado, ainda que possa mudar o seu caráter de atuação ou de abordagem nas políticas públicas construídas, mantendo as suas articulações com os setores conservadores do campo. Para tanto, Marx (20<sup>a</sup>3a, p. 5) aponta que:

[...] na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. (MARX, 2003<sup>a</sup>. P. 5).

Assim, Marx (1998) compreende que a sociedade civil é o fundamento de toda a história e que para representá-lo é necessário compreender suas ações enquanto Estado, e explicar dentro do conjunto de produções teóricas e formas de consciência a partir da gênese dessas produções, permitindo, assim, representar o objeto na sua totalidade.

Conforme Paulo Netto (2011), o método Marxista permite apreender a realidade social, que é conhecimento do objeto em sua estrutura dinâmica. A partir disso, o método auxilia o conhecimento apreender essa realidade partindo da aparência do objeto e aspirando compreender sua essência, considerando três categorias nucleares para concepção teórico-metodológica: totalidade, contradição e mediação.

A totalidade revela-se estruturada e articulada constituída por um movimento contraditório de todas as totalidades. Cabe ao pesquisador desvendar a natureza das contradições. As relações ocorrentes nas totalidades não são diretas, e sim mediadas pela estrutura de cada totalidade que se articula entre si. Desse modo, o método materialismo histórico nos permitiu realizar uma análise crítica do PAA em sua totalidade, a partir da análise de sua estrutura e suas mediações em âmbito nacional, estadual e local, como recorte crítico no assentamento rural Cinturão Verde, buscando entender o movimento contraditório que ocorre na sociedade, principalmente o jogo da correlação de forças na definição da política pública do PAA.

É importante mencionarmos que para a formação do pensamento crítico, de forma a contribuir nesse estudo, foram importantes as discussões, pesquisas, eventos científicos e trabalhos de campo desenvolvidos junto ao Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE) da Universidade Estadual do Maranhão, além das participações nas disciplinas ofertadas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional com reflexões acerca do Estado,

Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento, cujas discussões foram determinantes para as análises em torno das políticas sociais, a exemplo do PAA e da própria agricultura familiar.

Nessa perspectiva, destacamos que a pesquisa requer de vários procedimentos entre estes a pesquisa bibliográfica para o embasamento teórico do estudo, evidenciando autores que discutem o Território, enquanto categoria geográfica, por sua característica histórica de ser instrumento de poder pelo Estado, tornando-se conceito-chave para a fundamentação dos pressupostos. Os referenciais permitirão embasar as discussões acerca das políticas públicas que têm como característica crucial o ordenamento territorial. Nesse sentido, a compreensão do território deve ser entendida na sua multidimensionalidade, ou seja, nas dimensões sociais, econômicas e políticas.

Destacamos os principais referenciais teóricos que nortearam esse estudo, a exemplo das discussões acerca do Estado com Boito Junior e Berringer (2013), Harvey (2016), Bresser-Pereira (2016), e Gonçalves Neto (1997), para a agricultura familiar destacamos Abramovay (1992), Schneider (2003); Mattei (2005), Veiga (1996) e Wanderley (2003). Acerca do nosso objeto de estudo, elencamos Grisa e Porto (2015), Hentz e Hespanhol (2019), Plein (2012) e Veloso (2017); por fim, em relação à categoria geográfica que permeia nossas análises como o Território, apontamos Raffestin (1993), Saquet (2004, 2008, 2015) e Souza (1995).

No que tange aos dados secundários que foram primordiais para nosso estudo, consultamos os resultados obtidos do Censo 2010, Séries Históricas do Censo Agropecuário (1995, 2006 e 2017), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Pesquisa Nacional de Saúde, Pesquisa Orçamentos Familiares (POF) (2017-2018), Produção Agrícola Municipal (PAM), aplicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Posteriormente, em nível nacional, estadual e municipal coletamos os dados obtidos pelo Compêndio de Estudos Conab sobre o PAA, além de aquisição de dados sobre o PAA pelo Portal da Transparência fornecidos pelo Ministério da Cidadania, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes), Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural no Maranhão (Agerp), Secretaria Municipal de Segurança Alimentar (Semsa), Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (Semapa), com a finalidade de obter informações acerca do número de

repasses financeiros, quantitativo de beneficiários consumidores e fornecedores, produtos cultivados e entidades receptoras dos alimentos do PAA.

Em seguida, foram aplicadas entrevistas estruturadas constituídas por visitas às instituições públicas executoras do PAA no Maranhão e em São Luís, com vistas a coletar informações sobre a dinâmica do programa no estado e no município, para isto visitamos a Semsa, a SAF e a Conab. Além disso, ressaltamos visita e observação em campo no assentamento rural Cinturão Verde, bem como aplicação de entrevistas estruturadas com 15 beneficiários do PAA no assentamento e com o presidente da Cooperativa do Cinturão Verde, com a finalidade de coletar informações sobre a composição dos beneficiários do PAA e as decisões que envolveram no acesso ao programa. Ressaltamos a crise sanitária provocada pela pandemia da covid-19, doença causada pela nova *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus* (SARS-CoV-2), em decorrência do isolamento social e o risco de contágio, nos impossibilitou de executar outras visitas de campo no assentamento.

A partir da aquisição dos dados necessários para nossas análises, utilizamos os métodos estatísticos por meio do *software* Excel, assim como, para as representações cartográficas, usamos aporte dos *softwares* de Sistema de Informações Geográficas (SIG), o QGIS 3.8. Ademais, também usamos a plataforma do MAPBIOMAS para análises espaço-temporal do município de São Luís, juntamente com as imagens do Google Earth Pro (GE), que nos permitiu identificar as localizações das feiras e mercados de São Luís, o assentamento Cinturão Verde como as áreas agrícolas e de habitação. Por meio do processamento desses dados geográficos e convencionais, foi primordial o geoprocessamento, nos possibilitando as análises e interpretações que nos auxiliaram para a construção do texto desta pesquisa.

Com a estruturação do material bibliográfico e dos dados primários e secundários, foi possível estruturar esse estudo em três capítulos. No Capítulo 1 — O TERRITÓRIO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A CONSTITUIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR, parte da discussão acerca da categoria geográfica Território, sendo apropriado pelo Estado por meio das políticas de desenvolvimento territorial, e como esse conceito tem se articulado para a agricultura familiar considerando os aspectos de identidade e culturais. Além disso, também se propõe discutir a constituição da agricultura familiar como categoria social criada pelo Estado por meio das políticas públicas para agricultura familiar e sua desarticulação governamental.

No Capítulo – - O ESTADO E A DESARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL E NO MARANHÃO, trata-se de compreender a problemática da fome no Brasil, tendo por base as experiências brasileiras de políticas de alimentação que culminaram na criação do Programa de Aquisição de Alimentos, considerando os estudos basilares acerca da Geografia da Fome, de Josué de Castro, o qual já enfatizava o papel da agricultura de subsistência como uma das estratégias para amenizar a problemática da fome no Brasil. Assim, buscamos analisar o papel da agricultura familiar por meio da experiência do PAA, e como o Estado tem se estruturado no combate à fome no Brasil. Com isso, busca-se enfatizar a realidade maranhense como exemplo, identificando as estratégias de desenvolvimento e os seus impactos no campo maranhense, e como isso tem afetado a execução do PAA no estado do Maranhão.

No Capítulo 3 – RELAÇÕES ENTRE O RURAL E O URBANO DE SÃO LUÍS: AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE, propõe-se abordar a reprodução do capital em São Luís, compreendendo suas implicações entre o urbano e o rural em face das socioespacialidades que a capital do estado do Maranhão tem vivenciado e como os agricultores do assentamento Cinturão Verde, por meio dos mercados institucionais, têm se articulado diante das transformações do espaço urbano de São Luís. Além disso, tem-se a proposta de analisar a execução do PAA no assentamento Cinturão Verde, abordando a estrutura dos mercados institucionais no assentamento, os efeitos socioeconômicos para os agricultores e na organização produtiva, bem como os entraves que os agricultores vivenciaram nos mercados institucionais, e suas perspectivas futuras em relação ao PAA.

**CAPÍTULO 1**  
**O TERRITÓRIO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A CONSTITUIÇÃO DA**  
**AGRICULTURA FAMILIAR**

## 1.1 O TERRITÓRIO COMO CONCEITO ARTICULADOR PARA RESISTÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Para compreendermos a concepção e implantação das políticas de desenvolvimento territorial, sendo estas voltadas para a agricultura familiar, é importante nos atentarmos acerca da categoria “Território”, a qual permeia diversas concepções, sobretudo na ciência geográfica. Assim, de acordo com as várias discussões teóricas, consideram-se vários aspectos do território, como o econômico, político e cultural, relacionando estes fatores para explicar seu conceito e sua dinâmica no espaço.

A proposta desse trabalho não é estabelecer uma definição sobre o conceito de Território, mas sim atentarmos como esta categoria geográfica é compreendida enquanto instrumento do Estado, uma vez que, conforme Santos e Silveira (2014, p. 20), “o território, visto como unidade e diversidade, é uma questão central da história humana e de cada país e constitui o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual”. Nessa perspectiva, compreende-se a forma como é tratado o território nos vários entendimentos dos autores no âmbito acadêmico e como este se compõe na abordagem territorial do Estado no debate acerca do desenvolvimento rural e na agricultura familiar.

### 1.1.1 O território apropriado pelo Estado ou o Território como identidade?

As primeiras formulações do conceito de território surgem com o alemão Friedrich Ratzel, no contexto da sistematização e legitimação da Geografia como disciplina escolar acadêmica na França e na Alemanha. É nesse contexto que as obras de Ratzel são desenvolvidas, a partir da preocupação do papel desempenhado pelo Estado no controle do território.

Conforme Souza (1995), em sua obra *Politische Geographie*, publicada em 1974, Ratzel exemplifica o discurso sobre o território essencialmente fixado no referencial político do Estado, ou seja, para Ratzel, a territorialidade do Estado-Nação se daria pela identificação entre todo um “povo” e seu “Estado”.

Não obstante, lembramos Claude Raffestin, o qual aborda como os agentes que estão no poder apropriam-se do espaço com a sua obra *Por uma geografia do poder*, em que primeiramente o autor faz a diferenciação entre espaço e território, tendo em vista as grandes confusões entre os geógrafos nas suas análises. Raffestin (1993) aborda que

o espaço é anterior ao território, sendo que o território é formado a partir do espaço, ou seja, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático. Então, o autor sintetiza que:

O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Assim, Raffestin aborda o espaço construído socialmente por mediadores, especialmente pelo trabalho, o qual, por meio deste, os homens constroem relações entre si e com a matéria. O espaço é anterior a qualquer ação, já o território seria uma produção a partir do espaço; produção esta que é resultante de todas as relações que envolvem e se inserem em um campo de poder. Com isto, Raffestin diferencia o território do espaço, por meio das relações estabelecidas na vida em sociedade mediada pelo trabalho, poder e linguagem.

Retomando as reflexões de Ratzel e Raffestin, para Souza (1995, p. 78), o território “é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. O autor salienta que o território surge na Geografia Política como um espaço concreto e que é apropriado e ocupado por um grupo social, assim sendo:

A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, “paisagem”) (SOUZA, 1995, p. 84).

Nessa abordagem sobre o território, além de política, é também cultural, tendo em vista que os grupos sociais estabelecem relações de poder. Com esta concepção, Marcelo Lopes de Souza traz também como um dos referenciais para suas discussões acerca do território o geógrafo norte-americano Robert David Sack em sua obra *Human territoriality* (1986), na qual Sack traz a territorialidade como a base do poder, ou seja, territorialidade seria uma estratégia de um indivíduo ou grupo, para atingir ou controlar recursos e pessoas por meio da delimitação e do controle de áreas específicas, que no caso seriam os territórios (SCHNEIDER;TARTARUGA, 2004).

Já Corrêa (1998) aborda que etimologicamente território deriva do latim *terra e torium*, significando terra pertencente a alguém, no entanto, não se vincula propriamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação, que, por sua vez, possui duplo significado, primeiro ao sentido de controle efetivo, segundo pela dimensão afetiva, praticada por

distintos grupos, definidos pela renda, raça, religião, entre outros atributos. Desse modo, o autor reforça que de fato o que caracteriza o território é a territorialidade, que seria o conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas, que garantem a apropriação

e permanência por um determinado agente social no território, o Estado, as empresas e diferentes grupos sociais.

Haesbaert (2004), analisando as concepções de Raffestin (1993) e Lefebvre (1986), compreende que o espaço é a expressão de uma dimensão da sociedade, já o território no interior dessa dimensão espacial envolve a manifestação das relações de poder em suas múltiplas esferas. Haesbaert (2004, p. 79) afirma que [...] “o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural”. A partir disso, o autor classifica o território em três vertentes, as quais são:

Política (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política, (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado. Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido. Econômico (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produção da divisão ‘territorial’ do trabalho, por exemplo (HAESBAERT, 2004, p. 40).

A dimensão política, a que envolve relações de poder, é a condição de existência do território, uma vez que esta dimensão se dá a partir da materialização de uma prática espacial. Nessa perspectiva, Medeiros (2008) elenca o território como um espaço de identidade, e ambos (espaço e território) não podem ser dissociados, pois o espaço é a condição de existência do território, e o território é a condição para que o espaço se humanize, assim:

O território é, de início, um espaço cultural de identificação ou de pertencimento e a sua apropriação só acontece em um segundo momento. O território é, assim como um espaço político, um jogo político, um lugar de poder. Definir seus limites, recortá-lo, é sinônimo de dominação, de controle. O domínio entre pessoas e nações passa pelo exercício do controle do solo (MEDEIROS, 2008, p. 217).

O território carrega consigo a noção de poder e afirmação identitária, compreendido como um espaço de vivência entrelaçado por relações sociais que irão dar sentido à existência do território, e é nesse aspecto que centramos o sentido do território

como identidade para a agricultura familiar, em que o aspecto cultural, social e político é determinante para a resistência e existência dessa categoria social no território.

Embora tenha uma diversidade de discussões sobre o conceito de território, entre as propostas teóricas que possuem maior repercussão estão elaboradas a partir da perspectiva da Geografia Política, a qual apresenta relações de poder, apropriação, dominação e até mesmo disputas. Para tanto, diante das diferentes interpretações acerca do território que são fundamentais para enriquecer nossa reflexão, é importante destacar qual concepção norteará para a orientação teórico-metodológico da nossa pesquisa, assim tomemos o conceito de Saquet (2015), o qual define o território como:

[...] produto das relações sociedade-natureza e condição para a reprodução social; *campo* de poder que envolve edificações e relações sociais (econômicas-políticas-culturais-ambientais) historicamente determinadas. O território é resultado e determinante da reprodução da relação sociedade-natureza e da concomitante territorialização. Os territórios são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social e por suas respectivas territorialidades cotidianas. A (i)materialidade está tanto no resultado-produto como na condição-devir (SAQUET, 2015, p. 45).

As territorialidades, como se refere o autor acima, são determinantes para cada território, cujo influenciam a sua reprodução na relação espaço-tempo. Assim, as forças sociais efetivam-se no território e com o espaço geográfico cristalizando as territorialidades que são econômicas e/ou políticas e/ou culturais e/ou ambientais que dão sentido ao território. Desse modo, constitui-se a agricultura familiar, pela apropriação do território para sua permanência, carregando consigo relações sociais perpetuadas em suas gerações.

Entretanto, conforme Schneider e Tartaruga (2004), tem-se uma diferença entre o uso conceitual e instrumental do território, uma vez que, no uso conceitual do território requer que se estabeleçam referências teóricas e epistemológicas, mas no seu uso instrumental ou prático não requer estas prerrogativas, sendo assim, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial ao se referir aos fenômenos, processos, ou situações que ocorrem em um determinado espaço. Em vista disso, é comum que o território perca seu sentido conceitual, passando a ser utilizado como

sinônimo de região ou espaço; utilizando-o, assim, em uma perspectiva de desenvolvimento.

Desse modo, o interesse no uso do território em uma perspectiva de desenvolvimento, está relacionado diretamente com a crise do Estado e a perda crescente pelo seu poder de regulação, diante das rápidas mudanças com a consolidação do processo de globalização, como analisam Schneider e Tartaruga (2004):

Nesse cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização e a valorização da participação e do protagonismo dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os beneficiários diretos das políticas. Redefine-se o papel das instituições e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente, as prefeituras. Assim, emerge a necessidade de novas unidades de referência que tornem a ação estatal exequível e permeável à participação. Este será o terreno fértil para a evocação da noção de território e/ou enfoque territorial como a nova unidade de referência que funcionará como instância de mediação capaz de contemplar as relações entre os atores locais e as demais esferas e escalas, como a regional e nacional, além da global (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 109).

Assim, o território é apropriado pelo Estado, passando a ser um eixo estruturante para as políticas públicas, sobretudo as voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil em meados da década de 1990, caracterizado pela abordagem territorial tendo por referência o desenvolvimento local, ou seja, cria-se uma proposta de incorporar às políticas de desenvolvimento com as especificidades de cada território.

Entretanto, essa estratégia do uso do território numa perspectiva desenvolvimentista, emerge com a Constituição Federal de 1988, em um período de fortes reivindicações pelos movimentos sociais na luta pela reforma agrária, na busca da preservação das suas identidades locais e garantia dos direitos nos seus territórios. Ao passo que nesse processo de mobilização no campo, a agricultura com trabalho na base familiar ganha força política, em um contexto de intensa modernização tecnológica na agricultura.

Na década de 1990, são implantadas uma série de programas voltados para a agricultura familiar, com vistas a diminuir a pressão dos trabalhadores e trabalhadoras no campo pela reforma agrária e políticas públicas, sendo delineadas no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995/2002), perpassando nos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010) e Dilma Rousseff (2011/2016), perdurando assim duas décadas; mas que tiveram seu desmanche a partir de 2016 consolidado com a crise estrutural dessas políticas no governo Michel Temer (2016/2018), cujo contexto atual sofre rupturas e descontinuidades nos primeiros anos

do governo ultraliberal de Jair Messias Bolsonaro (2019 a atualidade), em que as políticas territoriais rurais encontram-se enfraquecidas.

Ainda que em determinado período o território tenha sido apropriado pelo Estado brasileiro para a intervenção por meio das políticas públicas voltadas para o campo, em meio aos retrocessos, o território é visto como um conceito articulador e determinante para a (re)criação de estruturas e formas de resistências que se organizam e se manifestam no campo brasileiro, em face das modificações impostas pelo Estado capitalista.

Essa tipificação do território pelo Estado, numa perspectiva desenvolvimentista, representou uma iniciativa inovadora, ainda que se tenha confundido desenvolvimento territorial com desenvolvimento setorial, segundo Bacelar e Favareto (2020), tal iniciativa não foi adiante, pois os instrumentos de seu financiamento foram bloqueados e não houve força política para implementar a forma da política regional brasileira.

Portanto, apesar da abordagem territorial na perspectiva de desenvolvimento não estar incluída no planejamento governamental brasileiro atualmente, as ações do Estado sempre irão refletir nos territórios, sobretudo, como tem acontecido para a agricultura familiar, comunidades tradicionais como indígenas e quilombolas, em que a prioridade uma vez elencada nas pautas governamentais para acesso às políticas públicas, cede lugar para disputas territoriais contra grandes investimentos apoiados pelo Estado e pelo grande capital estrangeiro.

### **1.1.2 Agricultura Familiar: Entre a discussão teórica e a concepção governamental**

No ano de 1992, é lançado um marco teórico nos estudos rurais no Brasil, o livro de Ricardo Abramovay, *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, juntamente com a obra de José Eli da Veiga em 1991, *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*, o qual estas obras foram decisivas para afirmar a noção de “agricultura familiar” no Brasil, a partir da incorporação do capitalismo no campo.

Conforme Picolotto (2014), a emergência da noção da agricultura familiar não apenas substituiu o termo “pequena produção”, mas promoveu um deslocamento teórico para representar este segmento de agricultores. Porém, de modo geral, os trabalhos acadêmicos direcionavam para um enfoque teórico a partir das concepções marxistas, especialmente em Lênin e Kautsky, o qual acreditavam no desaparecimento da pequena propriedade com o avanço do capitalismo na agricultura.

A partir destas concepções elencadas diante do avanço do capitalismo no campo, Wanderley (2003) destacou que o debate girava em torno da reprodução de um campesinato tradicional na sua forma específica de reprodução ou na emergência de um novo “personagem” no meio rural capaz de atender às exigências da sociedade e dos mercados gestados pela ação do Estado.

A atuação dos movimentos sindicais promoveu grandes mudanças na configuração das políticas do governo, haja vista que anteriormente, na década de 1960 até início da década de 1990, as pautas centravam-se pela reforma agrária e direitos trabalhistas (não que esta discussão tenha terminado, mas ainda assim permeavam nos debates das políticas públicas voltadas para a pequena produção), além disso, o modelo de agricultura familiar adotado pela CONTAG teve grande influência sulista, como Picolotto (2014. P. 75) destaca que: “a agricultura familiar visualizada como modelo foi a de origem “colona” (pequenos proprietários de origem imigrante), marcada pela propriedade familiar, pela perspectiva de integração aos mercados, moderna ou em vias de modernização”.

Já no viés do Estado, Montenegro Gómez (2006) abordou que um dos fatores determinantes para essa nova abordagem foi o Relatório do Banco Mundial de 31 de julho de 1994, intitulado *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, onde avaliava alguns convênios sobre agricultura que o Banco mantinha nos anos anteriores com o Brasil, além de propostas para a reformulação da política agrária do governo de FHC nos anos de 1995 a 2002.

O relatório apresentava algumas distorções das políticas em funcionamento naquele período e sugeria uma mudança em primeiro plano no mercado e no senso empresarial como diretores dessa nova dinâmica e reduzindo o papel do Estado nas propostas de desenvolvimento rural, propondo um sistema de compra-venda entre proprietários e demandantes de terras por meio de apoio político, além da promoção da figura da agricultura familiar, por meio da integração no mercado dos pequenos e médios proprietários familiares, como salienta Montenegro Gómez (2006):

Segundo o próprio Banco, os agricultores familiares seriam o público-alvo idôneo. Por um lado, seriam mais eficientes na produção e, por outro lado, os recursos utilizados atingiriam um grupo que concentra uma percentagem importante dos pobres rurais. Assim, no contexto de profundas desigualdades que assola o meio rural brasileiro, uma estratégia de combater mais eficazmente a pobreza rural deveria centrar-se, segundo os argumentos do Banco Mundial, em melhorar as condições de subsistência e reprodução dos agricultores familiares. O desenvolvimento no meio rural, portanto, se

assentaria na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada no mercado (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 63).

Nesse contexto, caberia ao Estado estabelecer meios de subsistência adequados a uma qualidade de vida, realizando melhorias na educação, infraestrutura, saúde etc. com a perspectiva de reduzir as falhas do próprio mercado. Consequentemente, as políticas públicas que o governo de FHC irá implantar para o meio rural serão criadas a partir das propostas do Banco Mundial produzidas no relatório de 1994.

Posteriormente, foi publicado em 1996 o relatório intitulado “Perfil da Agricultura Familiar no Brasil” produzido pelo Projeto Cooperação Técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o qual possibilitou a criação de uma política específica para este setor da agricultura no Brasil, o PRONAF. Com os estudos realizados pelo INCRA/FAO desde 1995 tendo por base o Censo Agropecuário do IBGE de 1995, tinha como proposta caracterizar a agricultura familiar a partir de suas relações sociais de produção, considerando os dados do IBGE, e atribuir o limite de área ou valor da produção à unidade familiar. Dessa forma o estudo definiu agricultura familiar como:

[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (INCRA/FAO, 1996, p. 4).

Considerando a noção de agricultura familiar pelo INCRA/FAO (1996), são considerados três atributos básicos: gestão, propriedade e trabalho familiar; tendo em vista a incorporação dessa categoria para atender as demandas do mercado. Entretanto, José de Souza Martins (2001) corrobora com a concepção de agricultura familiar como uma instituição de reprodução da família, com relação direta com a terra e com a produção agrícola, assim o autor apontou sua concepção de agricultura familiar:

Uso a concepção de agricultura familiar no seu sentido histórico e antropológico, como unidade dessa reprodução social da família, regulada por valores da tradição familiar. Além disso, nela, as estratégias da reprodução não se limitam a reproduzir, isto é, a subsistir, a permanecer. Elas também dão conta das novas necessidades e novos desafios que são continuamente gerados pelas transformações econômicas e sociais (MARTINS, 2001. p. 1).

A questão que perpassa nos discursos acerca da agricultura familiar está centrada na capacidade de resistência e adaptação dos agricultores nas transformações socioeconômicas, não mais simplesmente na reprodução do campesinato. Oliveira (2007), analisando a substituição e diferenciação de **agricultura** do **agronegócio**, esta distinção abriu caminho para vários estudos de intelectuais da questão agrária, abordando assim um novo conceito de agricultura de pequeno porte voltada para os mercados mundiais e/ou nacional, e integrada nas cadeias produtivas das empresas de processamento e/ou de exportação. A partir disso:

Nascia assim, uma concepção neoliberal para interpretar esta agricultura de pequeno porte, a agricultura familiar. O neoliberalismo invadia desta forma, o mundo da intelectualidade. E, como se isso não bastasse, invadiu também o mundo dos movimentos sindicais e sociais do Brasil. Julgaram os neoliberais do estudo agrário que era preciso tentar sepultar a concepção da agricultura camponesa e com ela os próprios camponeses (OLIVEIRA, 2007, p. 147).

Em face disto, sob a égide do Estado Neoliberal (que reduz o papel do Estado interventor e aumenta as vantagens do capital estrangeiro), tem-se o avanço do agronegócio em detrimento da agricultura familiar, o qual, diante de exportações de *commodities* de grandes empresas multinacionais, desarticula a produção local e desestrutura a pequena produção baseada no trabalho familiar.

Com isto, no fim do primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), foi criado o MDA para tratar questões acerca da agricultura familiar e reforma agrária, enquanto o Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA) centrava-se para as atividades agropecuárias empresariais. Com a criação do PRONAF, em 1995, concretiza por parte do Estado o reconhecimento da agricultura familiar (PICOLOTTO, 2014).

Mesmo após o fim do governo FHC, essa política passou a ser o principal instrumento direcionado para essa categoria, sendo criadas várias políticas para a agricultura familiar, sendo então criada a Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326, de 2006), que define agricultura familiar como categoria profissional e estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A partir do Art. 3º, esta lei considera:

[...] agricultor familiar e empreendedor rural é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: – - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; I– - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; II– - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder

Executivo; I- - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, Lei 11.326/2006).

Apesar da tentativa de reconhecimento por meio do Estado dessa categoria, a delimitação do conceito de agricultor familiar combina como critérios o papel econômico atribuído à agricultura familiar, restringindo o estabelecimento ou empreendimento rural dirigido pela família como um público-alvo de políticas públicas, desconsiderando assim, os aspectos sociais, culturais e políticos, uma vez que a agricultura familiar no Brasil apresenta grande diversidade permeada nos territórios.

Nesse contexto, compreende-se a importância do debate paradigmático no campo e entendemos que tal discussão qualifica nossas interpretações acerca da trajetória da agricultura familiar, entretanto, não entraremos no mérito da discussão, uma vez que ambas as discussões convergem para a inserção do capitalismo no campo e suas possíveis determinações, em que tais debates apresentam posturas distintas.

No paradigma da questão agrária, as discussões estão centradas pelas disputas territoriais e suas conflitualidades diante da integração do capital no campo, já no paradigma do capitalismo agrário; a superação das desigualdades geradas pelas relações capitalistas pode ser considerada com a integração do campesinato ou agricultura de base familiar ao mercado capitalista (FERNANDES, 2014).

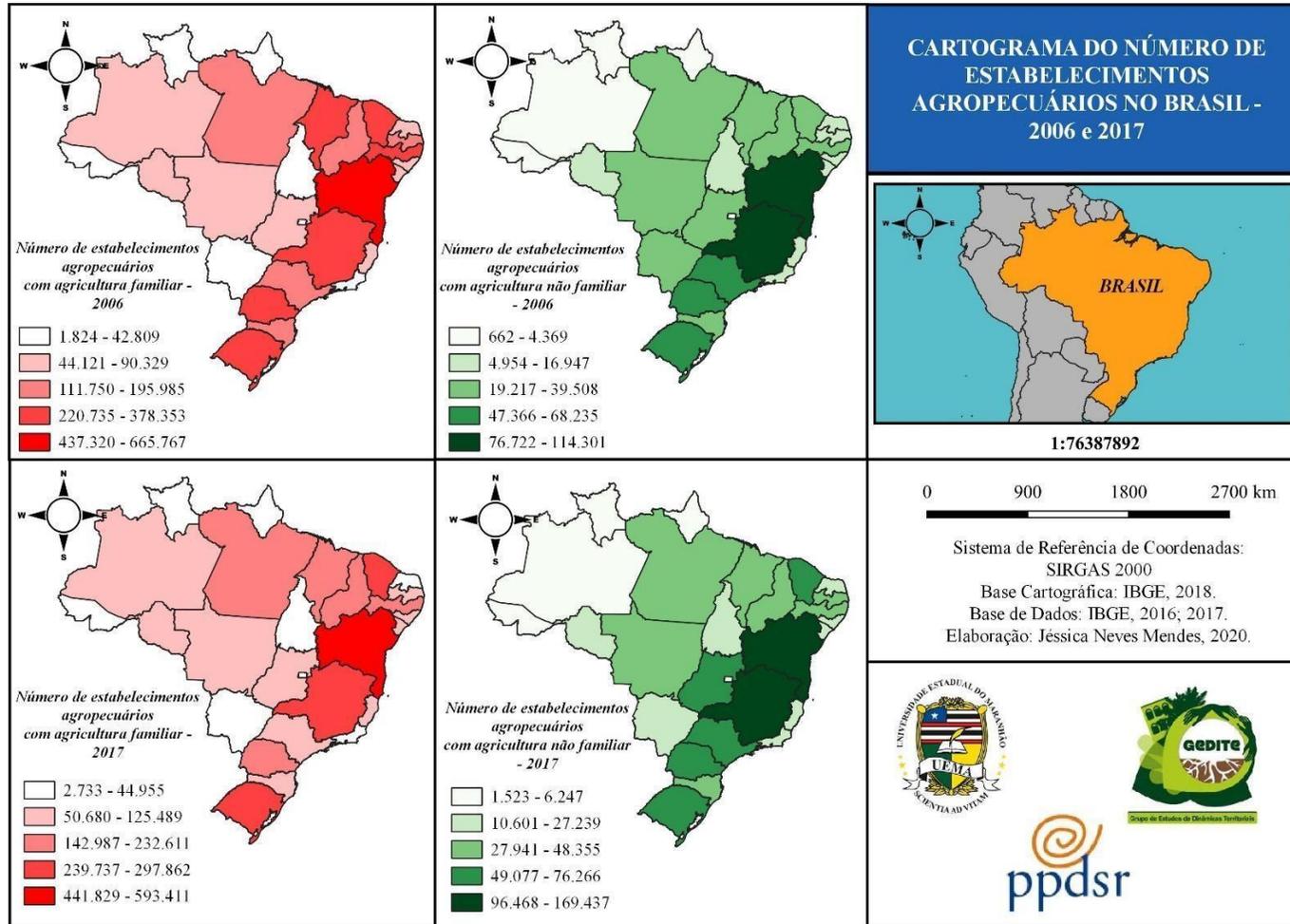
Felício e Fernandes (2014) identificaram que há uma contradição entre o referencial teórico e as constatações da base empírica do paradigma do capitalismo agrário, o qual se acredita na transformação do camponês em agricultor familiar como uma única possibilidade de futuro para resistência diante do capital, que seria sua inserção ao mercado. Desse modo, diante do agravamento dos problemas no campo, os autores analisam que:

Desta forma, há um desencontro entre as concepções defendidas pelo referencial teórico e as constatações empírica, pois a realidade mostra que não houve a inserção do agricultor familiar no mercado como produtor moderno, visto que ele foi expulso do circuito produtivo pela descapitalização, como também foi expropriado dos seus meios de produção (FELÍCIO; FERNANDES, 2014, p. 465).

Assim, apontamos o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, do total de 5.175.636 estabelecimentos agropecuários, 4.366.267 são caracterizados como de agricultura familiar, de acordo com os critérios da Lei n. 11.326. Já no Censo Agropecuário de 2017, do total de 5.073.324 de estabelecimentos agropecuários, 3.897.408 são caracterizados como de agricultura familiar, de acordo com os critérios

do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, representando 77% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil, conforme demonstra o Cartograma 1.

Cartograma 1 - Cartograma do número de estabelecimentos agropecuários no Brasil – 2006 e 2017



Segundo o Censo Agropecuário de 2017, a região Nordeste é a que mais apresenta agricultores familiares, representados por 1.838.846, seguido da região Sudeste. Da mesma forma, no que tange à agricultura não familiar, ou patronal (agricultura empresarial), cujo centro dinâmico é dado pelas *commodities* produzidas em larga escala e voltadas para o mercado internacional, também se encontra predominantemente nas regiões Nordeste e Sudeste, podendo estar correlacionado com o processo de ocupação histórica no Brasil.

Apesar da agricultura familiar representar mais da metade dos estabelecimentos agropecuários no Brasil, a área ocupada por estes agricultores corresponde apenas 23% da área total destinada ao setor agropecuário, demonstrando uma distribuição desproporcional de terra no meio rural, atrelada a uma estrutura agrária concentrada no país. Enquanto isso, houve aumento de estabelecimentos agropecuários com agricultura não familiar.

O Censo Agropecuário de 2006 contabilizava o total de 809.369, já o Censo Agropecuário de 2017 registrou 1.175.916. Embora a agricultura não familiar ainda seja em menor quantidade no Brasil, esta é detentora da maior participação de toda a produção agropecuária, com 77%. Nesse contexto, os dados apontam que a agricultura familiar representa a maioria absoluta da agricultura brasileira, apesar de sua relevância, o setor ainda ocupa lugar secundário na política nacional, haja vista a desigualdade introduzida pelo próprio Estado diante das “duas agriculturas” analisadas, com um desfavorecimento para a pequena produção. Assim, concordamos com Fernandes (2014), quando analisa que:

Agronegócio ou agricultura patronal e agricultura familiar são conceitos criados recentemente para se referir à agricultura capitalista e à agricultura camponesa. A utilização dessas diferentes denominações faz parte do debate e embate entre os paradigmas nas posturas de retirar ou destacar o caráter de classe social no desenvolvimento territorial rural (FERNANDES, 2014, p. 45).

A partir dessa vasta discussão teórica acerca da agricultura familiar, atualmente o debate circunda sobre sua importância para o desenvolvimento da economia nacional, assim como a trajetória da sua permanência nos espaços rurais do país frente ao avanço do capitalismo no campo, a partir das experiências concretizadas por meio da política do PRONAF.

Além do mais, conforme dados apresentados pelo Censo Agropecuário, e no decorrer da conjuntura econômica do país, há demonstrações de que o Brasil tem cada vez mais optado pela exportação de *commodities*, cujo modelo econômico é concentrador e excludente, tendo reflexos negativos como a explosão das desigualdades e das questões sociais que antes eram priorizadas, mas que são deixadas em segundo plano, onde a tentativa de reajustar a economia torna-se o objetivo principal.

E é nesse contexto que a agricultura familiar pode assumir papel de destaque, haja vista, que nos momentos de crise são demonstradas as fragilidades do grande capital, assim lembramos Mészáros (2015), o qual reflete que um dos mais graves problemas de nosso tempo é a crise estrutural da política e as soluções defendidas do ponto de vista dos Estados federados, pois, quaisquer soluções oferecidas sempre mostram as contradições e limitações do Estados-nação, ao passo que crescimento e expansão são necessidades internas de produção, e quando os limites são atingidos a saída é o rearranjo da relação de forças existentes.

A partir da complexidade do campo brasileiro, ao considerar agricultura familiar como parte integrante da agricultura capitalista e/ou empresarial, parte da perspectiva do Capitalismo Agrário, ou seja, sua transformação a partir da sua inserção ao mercado. Entretanto, se considerarmos essa inserção do agricultor familiar no modelo de desenvolvimento a partir de uma lógica produtiva subordinada ao capital, percebe-se que essa integração não se dá de forma completa e ampliada, ou seja, tal debate perde representatividade, haja vista as desigualdades socioeconômicas no campo brasileiro.

Com isso, ao compreendermos o direito à alimentação e soberania alimentar tem-se novos elementos determinantes para reconsiderar a discussão teórica em torno da agricultura familiar seja em âmbito acadêmico ou governamental, cujo debate surge à luz das conflitualidades no campo brasileiro no contexto da oposição das duas agriculturas existentes no Brasil.

Portanto, com a crise alimentar mundial reforça novas configurações e discussões acerca da segurança alimentar e o papel da agricultura familiar na incorporação e recuperação de novas relações sociais e produtivas em contraposição a modelos de desenvolvimento hegemônico, moldado pelo regime alimentar corporativo.

Nesse contexto, é importante que haja articulações em torno da agricultura familiar, na perspectiva de recriar forças sociais para este público, pois, diante de uma estrutura antes consolidada com várias mobilizações sociais, na perspectiva de inserção desta categoria na agenda pública, resiste perante descontinuidades das políticas para essa categoria social, e que, para tal reajuste, é necessária a retomada de iniciativas que solidificaram o papel da agricultura familiar no país. Para tanto, o debate das experiências de políticas públicas voltadas para estes atores do campo brasileiro torna-se determinante para tal resistência e existência.

### **1.1.3 O Desenvolvimento Territorial nas políticas públicas para a agricultura familiar**

O início da década de 1980 revela a ascensão de velhos impasses e recorrências históricas, marcadas por reatualizações, as quais Brandão (2019, p. 11) aponta: “heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais); pacto de dominação interna (e sua relação com o exterior); sistêmica vulnerabilidade externa; processos de exclusão e marginalização da maioria da população dos frutos do progresso material”. Nesse processo, os movimentos sociais ganham força política para o poder de decisão, passando a fazer parte das discussões relacionadas com o planejamento.

Assim, surgem novas abordagens na concepção do planejamento governamental. Além disso, com a crise nos anos 1990, vários estudos apontaram para os aspectos espaciais e territoriais das desigualdades sociais no Brasil, como as pesquisas do IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), as quais realizaram a regionalização da fome no Brasil, resultando no Mapa da fome (IPEA, 1993). Por meio desses estudos, foi possível observar que a pobreza é evidente em todo o território nacional, embora diferenciada em todas as regiões.

Não obstante, retomamos a Veiga (2002), o qual apontou que na Europa o debate acerca do desenvolvimento territorial era muito forte, tendo em vista as distorções espaciais provocadas pelo crescimento econômico. Com isto, tem-se a noção de “descentralização” na perspectiva de que as distorções que produziam as disparidades regionais poderiam ser resolvidas se administração local tivesse mais liberdade e poder de ação. Toda essa discussão na Europa em torno do desenvolvimento territorial irá refletir diretamente nas ações políticas do Brasil, haja vista a fragmentação da política regional.

Diante disso, na primeira metade da década de 1990, emerge a concepção de desenvolvimento local incorporada à formulação de políticas públicas, o qual será no meio rural que essa concepção terá mais ênfase. Assim, no contexto das políticas públicas no Brasil, o território se torna uma escala de desenvolvimento, pois envolve aspectos humanos, sociais, culturais e históricos. Diante das discussões sobre agricultura familiar e território, tais debates alcançaram o planejamento das políticas públicas no Brasil, principalmente nas discussões sobre estratégias voltadas para o campo. Como resultado disso, foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA<sup>1</sup> em 2003 pelo governo federal, na perspectiva de integrar os territórios estimulando o desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto por meio do decreto nº 8.865, em 29 de setembro de 2016, em 2019, suas atribuições passam a ser subordinadas à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento.

Desse modo, a incorporação da SDT no MDA parte como premissa: propor o apoio à agricultura familiar, à reforma agrária e ao incremento da agricultura; a partir da implantação de políticas territoriais descentralizadas e participativas. Do ponto de vista da SDT/MDA, as políticas territoriais são importantes para o ordenamento territorial, assim como servem para o processo de complemento para políticas de descentralização. Diante disso, a SDT/MDA considerava o território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT, 2005, p. 11).

A partir dessa concepção de território elaborada pela SDT, demonstrou-se um território caracterizado somente por um espaço físico, não considerando as relações sociais em sua complexidade, espacialidade e temporalidade. Considerando que os territórios são destruídos e recriados por relações de poder, Fernandes (2004) ressalta como essa concepção de território é adotada na perspectiva de desenvolvimento territorial:

Uma parte importante dos pesquisadores que trabalham com o conceito de desenvolvimento territorial não incorpora o conflito como uma de suas dimensões. Uma das razões do porquê disso acontecer é o conceito de território que se usa. Grande parte dos economistas e sociólogos que trabalham com esse conceito toma como referência a corrente positivista da Geografia. Desse modo, o conceito de território é importado para representar uma microrregião, que passa a ser concebida como um espaço geográfico com seus elementos e relações que promovem o desenvolvimento sustentável, sem nenhum tipo de conflito (FERNANDES, 2004, p. 42).

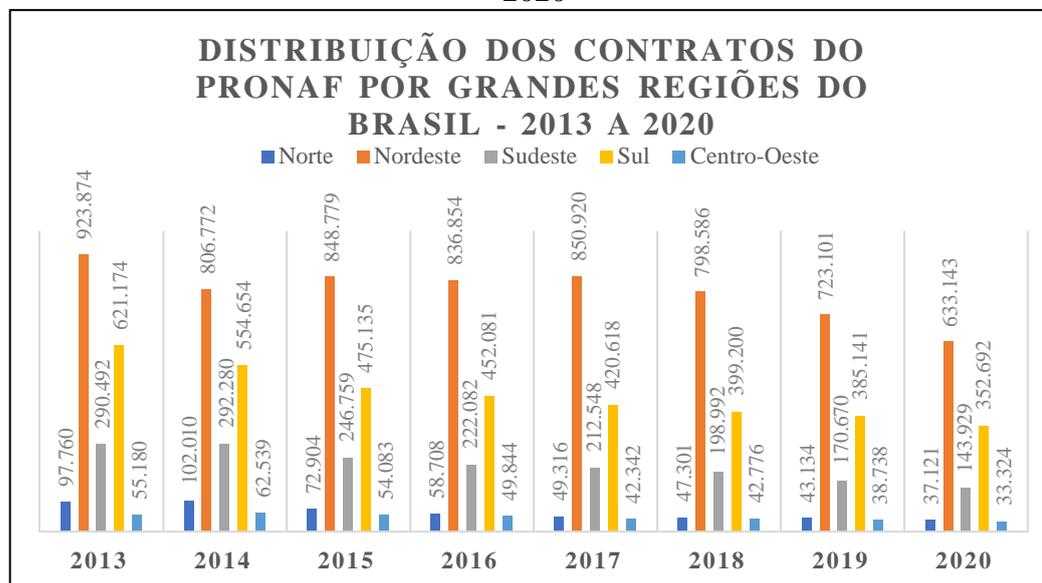
Nesse contexto, comparando a noção de território da visão do Estado, difere-se da discussão proposta de vários autores acadêmicos, isentando-o das relações sociais que dão sentido à construção dessa categoria geográfica. Essa estratégia de desenvolvimento territorial partiu da perspectiva dos territórios rurais considerados prioritários na política, a exemplo de regiões com maiores indicadores de pobreza rural e maior densidade da agricultura familiar.

As políticas públicas que o governo FHC passou a elaborar foram na perspectiva de desenvolvimento rural, dedicando-se ao financiamento da agricultura familiar. Em 1996, o PRONAF limitava-se somente ao financiamento de crédito, no ano seguinte, o programa foi ampliado para várias áreas de investimentos, como infraestrutura, capacitação e pesquisa.

Com isso, a partir dos dados do Banco Central do Brasil (2020), o maior quantitativo de contratos do PRONAF aponta para uma maior concentração na região Nordeste e Sul do

Brasil, cujas regiões apresentam maior número de agricultores familiares, como representado no Gráfico 1.

Gráfico 1 –Distribuição dos contratos do PRONAF por grandes regiões do Brasil – 2013 a 2020



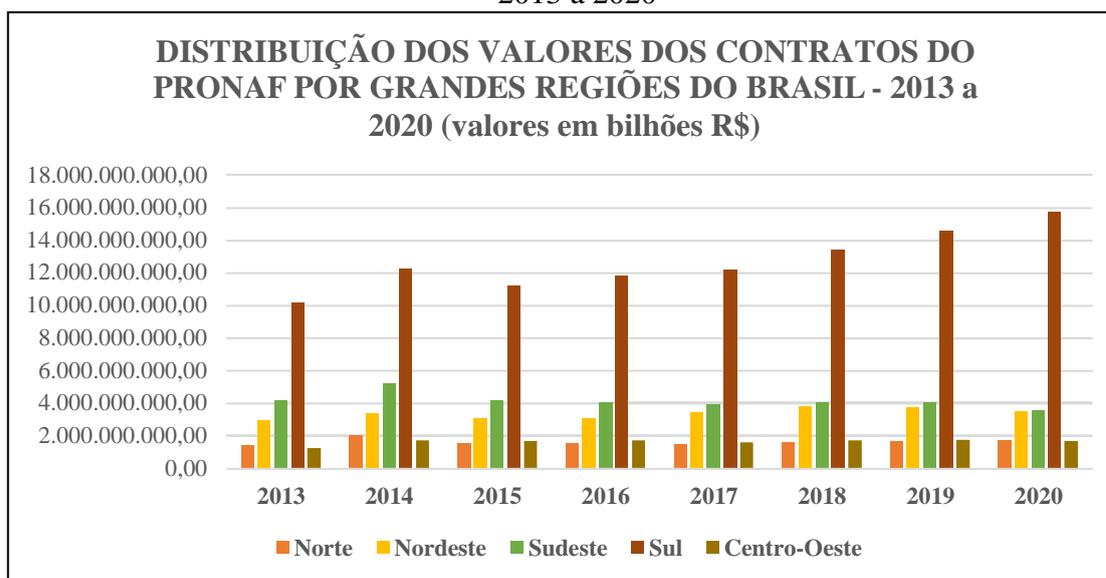
Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020.

Elaboração: a autora.

Apesar de a região Nordeste concentrar o maior número de contratos, ao compararmos os valores dos contratos do PRONAF, os recursos concentram-se principalmente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. É válido também destacar o aumento do montante de recursos destinados para a região Centro-Oeste, ultrapassando a região Norte, entre os anos de 2015 e 2019, de acordo com o Gráfico 2.

Mattei (2005), ao analisar a execução do PRONAF desde o ano de implantação em 1996 a 2005, já explicava que esse desequilíbrio espacial, no que tange os contratos e volume de recursos, deve-se ao peso econômico e às pressões das agroindústrias na região Sul do país, além de apresentar um nível maior de organização e um processo de integração produtiva maior, diferentemente da região Nordeste que apresenta uma organização mais limitada. A partir dos dados apontados, nota-se que não houve alterações em relação ao destino dos recursos do programa desde sua implantação até o ano vigente, em que os setores mais capitalizados e que são considerados como agricultura familiar, são os que recebem mais recursos.

Gráfico 2 – Distribuição dos valores dos contratos do PRONAF por grandes regiões do Brasil – 2013 a 2020



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020.

Elaboração: a autora.

Na gestão do governo Lula, foi estabelecida uma série de continuidades no modelo das políticas voltadas para a agricultura familiar implantadas no governo FHC, mas que avançam na perspectiva de consolidar o desenvolvimento. Apesar da nova gestão no governo Lula, nos períodos compreendidos entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010, também houve concentração de contratos e recursos do PRONAF na região Sul do Brasil. Entretanto, nos anos agrícolas de 2005/2006 e 2006/2007, houve maior participação do PRONAF na região Nordeste, embora nos anos posteriores, a região Sul voltou a ter destaque. Além disso, nota-se que exceto na região Nordeste, o montante de recursos é superior ao número de contratos, indicando que na região Nordeste os contratos são em média de menor valor, comparados ao da região Centro-Oeste, cujos contratos são, em média, os de maior valor (SARON; NEVES NETO; HESPANHOL, 2017).

Isso pode ser refletido no próprio acesso ao programa, como a dificuldade de obtenção da DAP, documento necessário para acessar políticas para a agricultura familiar, haja vista as diferentes realidades socioeconômicas e estruturais nas regiões do Brasil. No Plano Safra 2018/2019 (Brasil, 2019), do montante de recursos disponibilizados para o ano agrícola, foram disponibilizados R\$ 189,6 bilhões para a agricultura empresarial, enquanto para a agricultura familiar foram disponibilizados R\$ 26,8 bilhões, refletindo assim o desequilíbrio e a prioridade entre ambas agriculturas nas políticas agrícolas no Brasil.

Destarte, nos dois mandatos do presidente Lula, mantém-se a institucionalidade do MDA, a partir do viés da promoção da política agrícola voltada para a produção familiar, com isso, Montenegro Gómez (2006) apontou que:

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 31).

Dessa forma, surgiu o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), como uma estratégia de intervenção territorial com o objetivo de reativar as economias locais e a gestão sustentável dos recursos naturais. Com isto, o programa define as áreas prioritárias como as que apresentarem estagnação econômica, problemas sociais e com riscos ambientais, além da forte presença de agricultores familiares e assentados de reforma agrária (BRASIL, 2005).

Nesse contexto, as políticas territoriais encontraram-se moldadas especificamente para a redução da pobreza sistematizadas através das transferências sociais basilares do PFZ, além de outros programas públicos como o Luz Para Todos, Educação no Campo, Economia Solidária, resultando assim em uma articulação política entre vários ministérios.

Com a amplitude dessa política de desenvolvimento territorial, e tendo um dos públicos-alvo desta política a agricultura familiar, esta pesquisa centra-se na questão do PAA, que surge como uma das estratégias do PFZ que tem como objetivo o combate à fome e promoção da segurança alimentar, o qual incorpora o programa Bolsa Família por meio da transferência de renda para as famílias pobres no Brasil, além do PRONAF com novas linhas de créditos para os agricultores familiares.

Assim, a perspectiva de desenvolvimento territorial rural alia-se ao PFZ criado em 2003, por meio dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs<sup>2</sup>), o qual surge como proposta de construir um arranjo territorial. A proposta era que os CONSADs fossem instrumentos locais para os programas de segurança alimentar e inclusão social, centrando-se em territórios com concentração de extrema pobreza, com vistas a estimular o desenvolvimento local.

---

<sup>2</sup> O CONSAD é oriundo do Programa Comunidade Ativa e dos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável criados no governo FHC, os CONSADs ampliam o foco para os limites municipais, por meio da integração entre grupos de municípios que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano, pequena população, problemas de infraestrutura, entre outros.

Nesse contexto, foi instituído o PAA, sob à luz do Estado Neodesenvolvimentista (ou Novo Desenvolvimentista), e o fim do Estado essencialmente neoliberal. Este programa constituiu-se em uma das ações abrigadas pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), congregada pelo PFZ.

De todo modo, não podemos destacar uma análise rasa perante a existência do neoliberalismo no governo Lula, pois o destaque dos programas voltados para a agricultura familiar fez parte de uma estratégia, mas que não rompeu totalmente com o modelo neoliberal praticado anteriormente pelo governo FHC. Ou seja, o Estado Neodesenvolvimentista destaca-se por alguns elementos importantes de política econômica e social, segundo Boito Junior e Berringer (2013):

[...] (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica (BOITO JUNIOR E BERRINGER, 2013, p. 32).

Com isto, as atuações do Estado Neodesenvolvimentista impactaram na dinâmica do campo brasileiro. Ainda assim, é importante destacar que nos 3 mandatos e meio de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o agronegócio aumentou suas áreas de produção de *commodities* no governo Lula e Dilma, ou seja, a grande burguesia distribuída nos setores da economia, tais como: indústria, mineração, construção civil e, principalmente, o agronegócio, reivindicaram o favorecimento e proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013).

Sendo assim, podemos mensurar até mesmo um jogo de forças na busca pelo equilíbrio de satisfação tanto da burguesia como para as camadas populares. Seguindo este raciocínio, para as camadas populares os governos do PT elaboraram programas de transferências de renda, e no caso da nossa discussão, o financiamento da agricultura familiar. É fato que o governo federal instituiu políticas públicas de desenvolvimento rural que foram instrumentos para a consolidação dos mercados institucionais. Dessa forma, Silva e Silva (2011) apresentam como exemplo dessas políticas de desenvolvimento rural na perspectiva de empreendimentos a criação de mercados institucionais para produtos da agricultura familiar.

Assim, o PAA surgiu com a proposta de canalizar o poder de compra do Estado para adquirir alimentos diretamente da agricultura familiar e destiná-los a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA não se trata de uma ação isolada, pois sua

concepção parte da premissa de políticas públicas voltadas para agricultura familiar, para o combate à fome e desenvolvimento territorial.

A inclusão de produtos da agricultura familiar no PAA visa valorizar os alimentos da produção familiar, aliado a partir das compras governamentais via mercado institucional. Em 2008, o programa ganhou um reforço na constituição dos mercados institucionais, a partir da modalidade para atendimento à alimentação escolar, o qual tem por finalidade garantir o direito de compra dos produtos da agricultura familiar em pelo menos 30% regido pela Lei nº 11.947, de 16/6/2009 (BRASIL, 2009), por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), já existente desde 1979.

Tendo em vista a problemática da fome existente no país, a agricultura familiar passa a ter um papel determinante para o fornecimento de alimentos, principalmente às pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional, por meio do PAA. Bacelar e Favareto (2020) analisam que de fato o impacto das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar existiu, mas não o suficiente para confrontar velhas ruralidades, e o que se incorporou foi uma preocupação ambiental traduzida nos programas e com experiências agroecológicas. Ademais, nos governos petistas, na perspectiva de incorporar as demandas dos movimentos sociais, atendeu-se um conjunto de reivindicações, como a ampliação do PRONAF e a ampliação de vários programas complementares, a exemplo do PAA, e outras iniciativas não diretamente ligadas à agricultura, por meio de melhorias na infraestrutura dos assentamentos rurais.

Após um período de um conjunto de inovações de políticas voltadas para a agricultura familiar, após a crise política e fiscal em 2015, o cenário mudou completamente, resumido em cortes e descontinuidades nas políticas até aqui elencadas e reorganização de velhas estruturas que não permitem mudanças estruturais no campo. Ainda assim, apesar das limitações dos próprios programas, um dos principais determinantes para essa desestruturação foi a ruptura do MDA e MDS, órgãos estes que garantiam a institucionalidade das políticas de agricultura familiar.

Desse modo, mencionamos Bacelar e Favareto (2020), que trazem quatro aspectos com as rupturas pós-2015: o primeiro deles é que nos últimos cinco anos os ganhos que foram alcançados na renda, e na escolaridade na primeira década do século XXI foram desfeitos; segundo, houve mudança no perfil econômico das regiões interioranas por meio da maior circulação monetária com a ativação dos circuitos locais; terceiro, apesar dos investimentos, houve pouca alteração produtiva, o que tem reforçado a dependência dos repasses governamentais, em que boa parte de pequenos municípios a dinâmica econômica girava em torno das políticas sociais, com gastos em comércio e serviços, não obstante disso a pobreza

volta a crescer; e, por último, desde 2012 os programas já apresentavam desgaste e necessidade de atualização, o PRONAF, que por um determinado período se expandiu para o Nordeste, volta a se concentrar no Sul e Sudeste, assim como o PAA, que já enfrentava problemas de escala e de burocracia.

Ainda assim, Hespanhol (2019) analisa que a abordagem das políticas de desenvolvimento territorial, a exemplo do PRONAT, perderam vitalidade logo no primeiro mandato do governo da presidente Dilma Rousseff em 2011, haja vista, suspensão de contratos e convênios, além de mudanças na estrutura organizacional da política, assim o autor ressalva que:

Durante o governo Dilma Rousseff, o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania foram paralisados e deixados em segundo plano. Logo após o vice Michel Temer assumir a Presidência da República, em decorrência do processo de impedimento da presidente em 2016, o MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foram reunidos numa única pasta, passando a constituir o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e algumas Secretarias anteriores vinculadas ao MDA foram repassadas para a Casa Civil, e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi extinta. Todas essas mudanças levaram simplesmente ao esfacelamento da estrutura institucional que dava sustentação às políticas de cunho territorial (HESPANHOL, 2019, p. 362).

Nesse contexto, as políticas de desenvolvimento territorial começaram a perder força em 2011, mesmo diante de uma força política que havia estruturado e consolidado tal abordagem, reforçando a contradição do Estado. Apesar dos limites, é válido ressaltar que essa estratégia revela sua importância na perspectiva da tentativa de incluir atores sociais de diferentes territórios na elaboração de projetos para o desenvolvimento rural, mas que para tal consolidação, conforme Hespanhol (2019), os entraves não devem ser ignorados, e sim reajustados para implementação de atividades que concretizem as potencialidades locais das áreas rurais.

Essa perspectiva de desenvolvimento territorial no Brasil foi elaborada em conformidade com a realidade de países desenvolvidos, sendo incorporada e difundida a partir de modelos internacionais impondo uma estratégia de desenvolvimento em face das várias realidades e territorialidades do país. Em meio a avanços e desafios, essa experiência acerca da política de desenvolvimento territorial brasileira ainda se encontra em aberto, diante de alguns arranjos institucionais que ainda sobrevivem em meio à desarticulação de estruturas governamentais (a exemplo do PAA e PNAE), sendo desconstruída com a extinção do MDA, juntamente com a SDT, cuja a nova conjuntura socioeconômica e política com o governo Bolsonaro ainda não foi incorporada, sendo implementada a estratégia da Política de

Desenvolvimento Regional, conforme Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, com a finalidade reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais.

Outro fator, é que nem tudo representa ruptura, Alentejano (2020) aponta o avanço do agronegócio, priorizado do governo FHC, perpassando também nos governos Lula e Dilma e com forte continuidade no governo Bolsonaro, resultou no abandono da reforma agrária e demarcação de terras indígenas e quilombolas. Assim, o diálogo construído com os movimentos sociais é desarticulado juntamente com as políticas, dando lugar ao autoritarismo e repressão.

Desse modo, o INCRA passa a ser subordinado ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), bem como as políticas da agricultura familiar, sobrevivendo em um Ministério que possui um histórico de dar suporte à produção de grande escala. Fernandes *et al* (2020) apontam que em 2019 a reforma agrária sofreu a maior retração da história, em que nenhum assentamento foi criado, sendo que desde 1985, foram criados apenas três assentamentos.

Além disso, com a pandemia da covid-19, no início do ano de 2020, emerge à luz dos problemas sociais agravados nos últimos anos demonstrando as várias fragilidades do país, assim como permitiu o retorno de pautas que antes foram esquecidas com as mudanças de governo, como a problemática da fome no Brasil e a insegurança alimentar, em que o papel da agricultura familiar se demonstrou de grande importância com os circuitos curtos de comercialização e mercados institucionais para o fornecimento de alimentos para a população em meio à crise sanitária.

Desse modo, a agricultura familiar, por meio das políticas públicas, vem sendo mais discutida no viés econômico do que o cultural, social e político, em que tem assumido função econômica para produção de alimentos alternativos e para a segurança alimentar por meio de políticas voltadas para o combate à fome. Nesse contexto, a discussão territorial em torno da agricultura familiar e programas voltados para este público, tendo como análise o PAA, solidifica as formas de resistências e existências da pequena produção, diante de rupturas (verificados com o MDA e MDS) a serem analisadas no assentamento rural Cinturão Verde.

**CAPÍTULO 2**  
**O ESTADO E A DESARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME**  
**NO BRASIL E NO MARANHÃO**

## 2.1 PROBLEMÁTICA DA FOME NO BRASIL

O delicado tema da fome é um problema de ordem natural, pois todo ser humano ou animal sempre terá, mas quando se trata de uma questão social, percebemos que está longe de ser amenizada enquanto existir um sistema explorador e excludente. Lima Sobrinho (1982) definiu que a *fome* no seu sentido moderno é a falta de quaisquer dos 40 ou mais elementos nutritivos indispensáveis à saúde, e quando não é satisfeita, a insuficiência das contribuições alimentares repercute no estado de nutrição do indivíduo. Josué de Castro demonstrou que a problemática da fome não é simplesmente uma questão de ordem física ou fisiológica, mas também de ordem econômica, social e política.

Embora suas obras completem mais de meio século, infelizmente os problemas identificados em seus estudos ainda são atuais. Ainda que tenham realizado várias propostas para combater a fome e a pobreza, como políticas emergenciais ou assistenciais, ainda assim não consideravam as questões estruturais da fome e da pobreza, tais reflexos são identificados pelo aumento da insegurança alimentar e vulnerabilidade social da população brasileira.

### **2.1.1 Experiências brasileiras de políticas de alimentação: a urgência da aquisição de alimentos**

As políticas voltadas para o combate à fome no Brasil irão se caracterizar de acordo com as demandas locais em cada período vigente, sem esquecer também o contexto socioeconômico e político vivenciado não só no país como no mundo. Ao apontarmos as poucas experiências no que tange a política alimentar no Brasil, nos deparamos que a questão alimentar no decorrer dos anos não era colocada de forma explícita nos planos de governo, mas sim como medidas pontuais. Tomemos como exemplo a criação da Comissão de Abastecimento em 1939 no governo Vargas, com o objetivo de regular tanto a produção de alimentos como o comércio, a fim de segurar a alta dos preços (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2002).

De acordo com Barros e Tartaglia (2003), a década de 1950 começa com a implementação de programas de distribuição de alimentos, por meio da elaboração de um Plano Nacional de Alimentação em 1953, e a institucionalização do Programa Nacional de Merenda Escolar em 1955, o qual era voltado para distribuição de leite em pó e farinhas enriquecidas, transformado posteriormente no PNAE.

Gasques (2002), avaliando as experiências brasileiras de combate à fome no Brasil, observou que os Planos de Desenvolvimento iniciados nos anos 1970, não eram colocados de forma explícita como prioridade para a questão alimentar, no I PND (1972-74), preocupou-se

com a política agropecuária. Já no II PND (1975-79) teve como prioridade a execução da reforma agrária, mas com ações pontuais no Nordeste brasileiro, com programas voltados para financiamento de crédito e não com redistribuição de terras.

A política alimentar nos anos 1970 se consolida de fato com a criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1973, como a primeira política do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), não chegando a ser operacionalizado, e o II PRONAN em 1976, o qual tinha como estratégia o redirecionamento da política agropecuária para ampliar o alcance das políticas assistenciais, além de propor apoio aos pequenos agricultores, tendo em vista a expansão dos alimentos voltados para o mercado externo em detrimento da produção para o consumo interno, assim como a dificuldade na compra dos produtos em razão da baixa renda dos trabalhadores.

Peliano (2001) enfatizou que com o II PRONAN, diagnosticava-se que a agricultura brasileira respondia aos estímulos de mercado e preço, ainda que a produção de produtos exportáveis tenha aumentado em detrimento dos alimentos de consumo interno. Nesse contexto, surge a criação de um mercado institucional por meio da compra de alimentos da agricultura familiar para programas governamentais de distribuição de alimentos por meio da Companhia Brasileira de Alimentos (atual Companhia Nacional de Alimentos (Conab), com o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Proab).

De forma resumida, as experiências de políticas alimentares até a década de 1980 demonstram uma diversidade de programas de alimentação, mas que direcionaram a grupos específicos e até mesmo a programas de abastecimento, sendo assim caracterizados como programas emergenciais para a problemática da fome e desnutrição. A década de 1990 irá apresentar um aprofundamento das discussões e estudos referentes à questão da fome, principalmente com a publicação do documento “O MAPA DA FOME: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, pelo IPEA em 1993, no qual foi realizada a regionalização da pobreza no Brasil, tendo por base o Censo Demográfico de 1990.

Silva, Belik e Takagi (2002) abordaram que a discussão acerca do problema da fome e da miséria no país, embora não tenha saído das discussões nos governos e nas reivindicações dos movimentos sociais, teve seu arrefecimento por meio das ações do sociólogo Herbert de Souza, com a “Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida”. No mesmo período foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) em 1993, no governo de Itamar Franco, coordenado pelo próprio Herbert de Souza, na perspectiva de articulação da governança dos programas de combate à fome.

Após dois anos de criação, o Consea foi extinto no governo FHC, sendo substituído pelo Conselho Comunidade Solidária, com o objetivo de coordenar ações do governo voltadas para a população subnutrida. A década de 1990 será caracterizada pelas discontinuidades de políticas estruturais sendo substituídas por políticas localizadas, priorizando municípios mais pobres. Outro fator que acirra a problemática da fome é a crise econômica vivenciada nesse período diante da dívida externa do governo, decorrente do *boom* econômico no Brasil durante o Governo Militar, mas que ao mesmo tempo atenuou as desigualdades sociais, resultando no aumento da taxa da pobreza.

Veloso (2017) traz uma questão interessante quanto ao papel da FAO no direcionamento de políticas voltadas para a alimentação e nutrição, assim como o autor também traz a Revolução Verde como um dos elementos para a criação de tais políticas, que têm como característica o uso intensivo de produtos químicos, como agrotóxico e fertilizante, mecanização e melhoramento genético de culturas. Entretanto, compreendeu-se que o aumento da produção de alimentos no mundo era maior do que o aumento da população mundial, e que a elevada oferta de alimentos resultante dessa Revolução não acompanhou o declínio da fome mundial como prometido. É nesse contexto que a FAO assume o debate acerca da segurança alimentar como direito humano à alimentação nos anos 1980, em razão da crescente produção de alimentos em detrimento do problema da fome e desnutrição que atinge todo o mundo.

Em 1996, foi realizada a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, na Itália, organizada pela FAO, com a participação de 186 países que se comprometeram a erradicar a fome no mundo e reduzir pela metade até 2015 o número de pessoas desnutridas. Além disso, foi associado definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada com a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, o Brasil conseguiu deixar de constar no Mapa da Fome da ONU em 2014, cumprindo os objetivos propostos na Cúpula Mundial de Alimentação.

Ainda que se tenham vários outros programas voltados para o combate à fome e a pobreza em cada governo, mesmo direta ou indiretamente, a temática da fome sempre esteve presente, embora a execução das propostas varie em cada período. Alguns foram extintos, outros permaneceram com algumas alterações, outros foram criados, assim lembramos Pochmann (2002), o qual analisou que:

O Brasil, desde 1990, segue a marcha da exclusão social fomentada por um modelo econômico produtor e reprodutor de pobreza, desigualdade e desemprego. As políticas sociais e do trabalho existentes assumem o papel de ambulâncias a

transportarem as vítimas da exclusão gerada pela condução das políticas econômicas neoliberais (POCHMANN, 2002, p. 237).

Nesse contexto, diante de uma ampla reivindicação no período da redemocratização, representantes e especialistas da questão da segurança alimentar no país tiveram um papel determinante para as novas ações públicas voltadas para o combate da pobreza, a exemplo do documento elaborado pelo Instituto Cidadania<sup>3</sup> em 2001, projeto que inspirou o PFZ (VELOSO, 2017).

O PFZ ficou sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), coordenado por José Graziano da Silva, cuja proposta era de uma política de segurança alimentar. Um dos desafios do programa era, pois, antes da implantação do PFZ, limitar a transferência de renda a um público-alvo. Com a nova estratégia do governo Lula, passou-se contemplar as pessoas em estado de insegurança alimentar, englobando não somente pessoas em situação de pobreza, mas também aquelas que não têm educação alimentar adequada, além do fator desnutrição.

Silva (2004) compreendeu que o problema da insegurança alimentar no Brasil não se reduz somente a uma questão médica ou de renda, no Projeto Fome Zero houve uma grande discussão se de fato no Brasil teria tanta gente passando fome, no entanto o problema era além disso, como analisa o autor:

No projeto, não quantificamos o número de pessoas “passando fome”. Quantificamos uma situação de insegurança alimentar, que, no caso brasileiro, é traduzida principalmente pela insuficiência de renda, sendo este o corte fundamental de nossa insegurança alimentar. Mas há muita gente pobre no Brasil que não tem insegurança alimentar. No segmento da agricultura familiar, por exemplo. Há pobre, sim, mas com uma nutrição às vezes melhor do que a dos que estão em nível equivalente de renda no meio urbano, pessoas que vivem nas periferias das cidades (SILVA, 2004, p. 20).

Assim, em 2004 o Mesa foi extinto, dando lugar a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, unificando o Mesa com o Ministério de Assistência Social. A proposta do governo Lula foi de articular políticas estruturais com políticas específicas de combate à fome, dando prioridade à problemática da fome, ao mesmo tempo com o foco do aumento da produção de alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar, reforma agrária e geração de empregos.

Silva (2017) assevera que esse discurso de redução à pobreza nasce a partir dos altos índices de pobreza com várias particularidades no mundo todo, sobretudo na América Latina. Desse modo, as agências internacionais tiveram um papel muito importante na implantação

---

<sup>3</sup> O Instituto Cidadania foi criado por Luís Inácio Lula da Silva após sua derrota nas eleições de 1989, entre 1990 e 1992, e se estruturou para apresentar propostas alternativas de políticas públicas.

dessas políticas, indicando que para o desenvolvimento econômico, a pobreza constitui-se um entrave. Com a crise do capitalismo no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, emerge propostas do novo desenvolvimentismo com projetos visando crescimento econômico aliado com melhorias na distribuição de renda. Dessa forma, governos latinos de setores de centro-esquerda apropriaram-se desse debate, principalmente o Brasil, consolidando formas de enfrentamento da pobreza por meio de políticas de inclusão, cotas e transferência de renda.

Com a implantação do PFZ, o Consea foi recriado. Posteriormente, foi criado um marco legal para as políticas alimentares no Brasil, com a promulgação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – Losan<sup>4</sup>, em 15 de setembro de 2006, por meio da Lei nº 11.346. Em 2010, foram estabelecidas a regulamentação da Losan e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, com o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, o qual incorpora a alimentação como direito social na Constituição Federal, com a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Com isto, foi estabelecido o conceito de Segurança Alimentar no Brasil, o qual define:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Para a definição do conceito de SAN, o Estado brasileiro buscou se alinhar com a recomendação da FAO a terminologia *Segurança Alimentar e Nutricional* por refletir melhor a relação dos conceitos entre segurança alimentar e segurança nutricional, além de adotar as esferas internacionais que define quatro dimensões: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, utilização dos alimentos e nutrientes e a estabilidade.

Desse modo, a agricultura obteve um papel de grande importância estratégica para as políticas sociais voltadas para a segurança alimentar, pois considera-se a agricultura como principal atividade econômica que influencia diretamente para a aquisição dos alimentos e a superação da pobreza, sobretudo no campo. Ademais, com a implantação do II Plano Nacional de Reforma Agrária no governo Lula, são implantadas ações estruturantes como: acesso à terra, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial e segurança alimentar, aliando principalmente essa última pauta na produção de sistemas agroecológicos por meio da articulação de entidades que compõem o arranjo institucional local.

---

<sup>4</sup> Com a constituição da Losan, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – Sisan com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Com isto, a agricultura familiar ganhou um papel de destaque nas políticas alimentares, com os mercados institucionais visando ofertar alimentos às pessoas em vulnerabilidade social e entidades da rede socioassistencial. José Graziano da Silva compreendeu que a lei de licitações impossibilitava a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar para atender sua demanda institucional, como creches, merenda etc. Para isso foi criado um projeto por meio do PAA, com vistas a desburocratizar a aquisição de produtos da agricultura familiar no processo de comercialização. Destarte, Salamoni e Flores (2019) enfatizam que:

Sabe-se que a agricultura familiar é a principal responsável pelo abastecimento de produtos alimentares destinados para o consumo nacional, daí a necessidade de garantir a permanência desse segmento da agricultura brasileira, sob pena de serem inviabilizadas as metas de erradicação da fome e da pobreza, tanto no campo quanto nas cidades (SALAMONI; FLORES, 2019, p. 134).

Retomamos a Lima Sobrinho (1982), o qual já considerava a relevância de estabelecer canais de distribuição institucionais de alimentos e de mercado, que tornem acessíveis os alimentos básicos que sejam consumidos pela camada de baixa renda no Brasil. Com isto, dada essa importância da agricultura familiar, a ideia que culminou o PAA parte da concepção de articular a produção da agricultura familiar e o destino dessa produção, visando o desenvolvimento local e ao mesmo tempo atender às demandas alimentares e nutricionais dos programas sociais e locais. Dessa forma, no Projeto Fome Zero de 2001 permitiu a origem do PAA e, posteriormente, alimentação escolar com o PNAE, evidenciando o potencial da agricultura familiar nos mercados institucionais.

Ademais, embora o PFZ tenha contribuído para a saída do Brasil no Mapa da Fome da ONU, tal política encontra-se em desestruturação. Tomazini e Leite (2016) apontam alguns fatores que implicaram na crise do PFZ ao longo dos anos, como os arranjos administrativos localizados nas regiões Sul e Sudeste, o qual contribuiu para a criação de uma concorrência para as políticas sociais, uma vez que o PFZ se direcionava para os problemas sociais das regiões Norte e Nordeste. Outra questão não se trata meramente de capacidade orçamentária, mas confronto de ideias no direcionamento do PFZ, pois funcionários ingressantes defendiam a segurança alimentar, enquanto setores da burocracia federal ligados ao Mesa defendiam programas de transferência de renda.

Além disso, em 2011 foi implantado o Plano Brasil sem Miséria, estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, na perspectiva de superação da extrema pobreza até o fim de 2014. Assim, o Plano Brasil Sem Miséria partiu da continuidade de experiências que obtiveram sucesso na redução da pobreza a exemplo do

Programa Bolsa Família e PAA, que foram ampliados, entre outros, bem como a implantação de novos programas. Entretanto, o plano foi descontinuado a partir de 2016, com os programas e projetos sendo executados pelas respectivas pastas ministeriais, mas sem a estratégia de monitoramento centralizada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>5</sup>.

Destarte, dada a estrutura da sociedade brasileira, políticas de enfrentamento à pobreza como transferência de renda, não tem capacidade de alterar as desigualdades sociais e históricas no país, mesmo que identifique queda na taxa da pobreza. Entretanto, tais políticas têm sido implantadas mais como resposta para a saída da crise capitalista, do que uma ação contra-hegemônica ao capitalismo (SILVA, 2017).

Dessa forma, programas como o PAA e PNAE ao longo dos anos acabaram se expandindo como principais políticas relacionadas ao combate à fome e à insegurança alimentar, apesar das mudanças de governos, estes programas ainda permanecem, mesmo com alterações em suas estruturas, mas como políticas centrais na promoção do direito à alimentação.

### **2.1.2 A atualidade da Geografia da Fome ao papel da agricultura familiar no PAA**

Na obra *Geografia da Fome* (10ª edição), Castro (1984) buscou ilustrar o fenômeno da fome em diferentes áreas geográficas que apresentem condições naturais ou culturais mais ou menos semelhantes. Dada sua extensão territorial, o Brasil está longe de apresentar um tipo uniforme de alimentação, assim o autor considera áreas de fome, cuja, pelo menos metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição de forma permanente (áreas de fome endêmica) ou transitórias (áreas de epidemia de fome). Assim, o autor parte de uma regionalização diferenciada, a partir do fenômeno da fome, por intermédio das influências da categoria biológica que têm interferido e pesado no aspecto cultural.

Dessa forma, Josué de Castro realiza uma análise biológica e médica do problema alimentar a partir de uma visão geográfica, política e social, compreendendo os aspectos físicos e humanos diferenciados no território nacional, comparando-os com os padrões alimentares e com o problema alimentar de forma regional.

Castro (1984) concluiu que apesar dos progressos nos vários setores, a fome no Brasil perdura desde seu passado histórico, com seus grupos humanos sempre em luta com os

---

<sup>5</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social foi extinto em 2019, por meio do decreto nº 9.674, em 02 de janeiro de 2019, suas atribuições estão subordinadas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania.

quadros naturais quase nunca em harmonia, e muitas vezes provocada pela agressividade do meio, iniciada pela hostilidade do elemento colonizador, desdobradas pelos vários ciclos econômicos, com isto:

Em última análise, esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo. Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração de tipo colonial. Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas assim obtidas. Desenvolveu desta forma o Brasil a sua vocação oceânica, exportando toda sua riqueza potencial — a riqueza do seu solo e de sua mão-de-obra — por preços irrisórios. E não sobrando recursos para atender as necessidades internas do país: bens de consumo para o seu povo e equipamentos para o seu progresso. (CASTRO, 1984, p. 267).

Assim, Josué de Castro chamava atenção à estrangeirização do capital que se expande no Brasil por meio de uma agricultura extensiva de produtos exportáveis. A obra *Geografia da Fome*, embora publicada em 1946, é considerada atual, pois a problemática da fome está cada vez mais evidente no país. É fato que a fome sempre existirá, considerando o aspecto biológico, mas se tratando de um problema social e econômico, as ações foram insuficientes para amenizar tal problemática.

Nesse contexto, a agricultura sempre teve um papel fundamental no desenvolvimento econômico do Brasil, entretanto, no que tange a prioridade para este setor, se inicia desde o Brasil Colônia e se intensifica após 1964 com a modernização conservadora, enquanto para os pequenos produtores restavam políticas compensatórias. Dessa forma, destacamos como um grande produtor de alimentos possui parte da população sem acesso à alimentação básica? Não nos propomos trazer soluções a esta indagação, mas nos propomos pensar como uma categoria social, neste caso a agricultura familiar passa a assumir um papel importante na questão alimentar.

Dessa forma, será por meio dos mercados institucionais que a agricultura familiar passa a assumir grande importância, onde se encontra uma alternativa de aproximação entre produtor e consumidor dos alimentos da produção de base familiar, o qual o Estado brasileiro determina a pequena produção como primordial na promoção da segurança alimentar com a instituição do PAA.

O PAA tem como objetivo garantir acesso aos alimentos para a população em situação de insegurança alimentar, por meio da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, instituições socioassistenciais, escolas e estoques públicos de alimentação. Conforme Delgado, Conceição e Oliveira (2005), o PAA foi instituído com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, envolvendo ações à distribuição de alimentos e produtos

agropecuários, além disso, o programa tem característica ambígua, pois é considerado como política de agricultura familiar e ao mesmo tempo política de segurança alimentar e nutricional, a partir de suas duas funções autônomas: comercialização da produção familiar e provisão da segurança alimentar às populações em situações de risco.

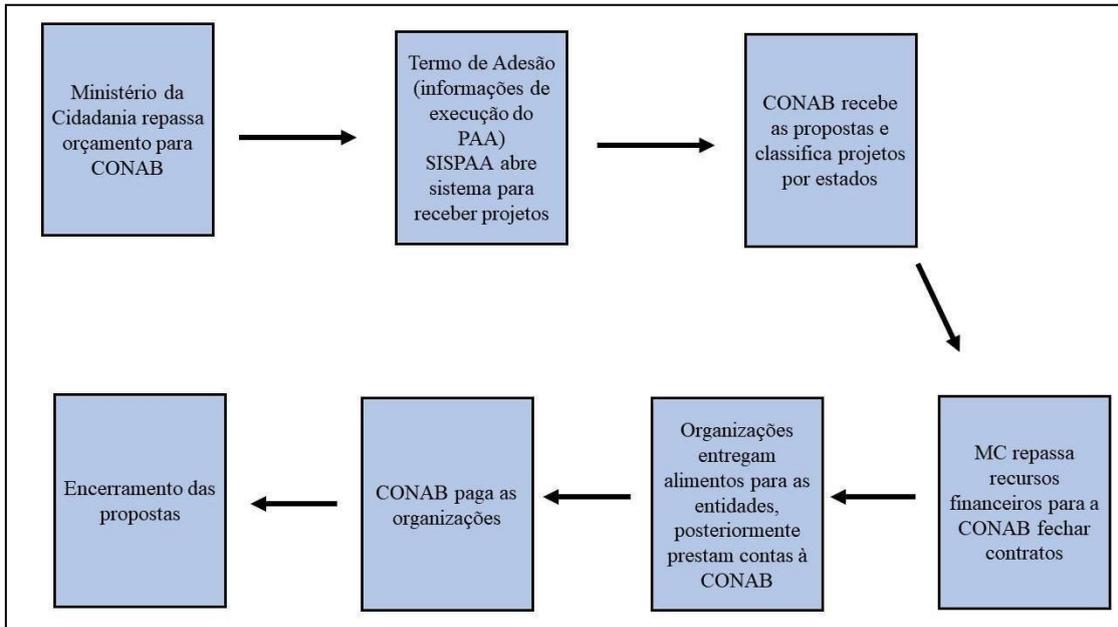
O PAA apresenta um caráter intersetorial, implementado pelo Consea e por organizações da sociedade civil, suas regras são regulamentadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA) formado anteriormente pelos seguintes ministérios: MDS; MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério da Fazenda e Ministério da Educação (MEC). Os repasses financeiros do programa eram diretamente feitos pelo MDA, MDS e Mapa por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com complementação pelos estados e municípios.

Entretanto, diante da nova gestão da presidência de Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, com medidas ultraliberais, houve mudanças na composição do GGPAA, substituindo o MDA e MDS pelo Ministério da Cidadania (MC). Os repasses financeiros que antes eram a cargo do MDS e MDA, atualmente o responsável é o MC. Estados, municípios e a Conab atuam como gestores executivos, e os gestores locais como as cooperativas e associações de agricultores familiares, além das entidades assistenciais que apoiam na gestão do programa.

O PAA possui dois grupos de beneficiários, os fornecedores e consumidores. Os beneficiários fornecedores são: os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, quanto aos beneficiários consumidores são: a população em situação de insegurança alimentar e nutricional e os atendidos pela rede socioassistencial.

Para compreendermos melhor o funcionamento do programa, confeccionamos um organograma de execução do PAA, no qual se identifica que a Conab exerce papel de formulação da política e operacional, o MC fornece o recurso orçamentário do programa para a Conab que por sua vez distribui o recurso para os estados e municípios.

### Organograma de execução do PAA



Fonte: Ministério da Cidadania, 2019.  
Organizado e adaptado pela autora.

Apesar das alterações da composição do grupo gestor do programa, a estrutura da execução do programa é a mesma. Primeiramente, é realizado o acesso no SISPAA (Sistema de Informação do Programa de Aquisição de Alimentos), assinatura do Termo de Adesão, pactuação de valores e metas entre estados, municípios e o MC, publicação de portaria ministerial, cadastramento da proposta no SISPAA, aquisição e distribuição de alimentos, pagamento aos beneficiários fornecedores e apoio aos órgãos executores.

Com a Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012, (BRASIL, 2012), o qual promove a parceria com estados, municípios e consórcios públicos, abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de Termo de Adesão. Dessa forma, proporciona a ampliação do programa, tem menos burocracia, além de possibilitar a realização do pagamento pela União, diretamente ao agricultor familiar, que o recebe por meio de um cartão bancário específico para o recebimento dos recursos do PAA.

Assim, os beneficiários fornecedores podem participar do programa individualmente (PAA-Municipal ou Estadual por meio do Termo de Adesão) ou por meio de cooperativas ou associações (PAA-CONAB) formalmente constituídas como pessoa jurídica, por meio das 6 modalidades do PAA, conforme quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Modalidades do PAA

<b>MODALIDADES DO PAA</b>		
<b>MODALIDADE</b>	<b>PROPOSTA</b>	<b>DESTINO DA PRODUÇÃO</b>
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Compra de alimentos dos agricultores com doação simultânea para atender pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Rede Socioassistencial (Cras, Creas e entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social); equipamentos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos, redes de saúde, justiça e educação).
Compra Direta	Compra direta dos produtos dos agricultores familiares quando o preço do mercado não cobre o custo de produção.	A Conab instala polo de compra para adquirir os produtos que serão doados para unidades receptoras orientadas pelo MC.
Aquisição de Sementes	Compras de sementes de cooperativas com Declaração de Aptidão ao Pronaf Pessoa Jurídica e Física.	A Conab realiza aquisição de sementes para os órgãos parceiros (Mapa, Funai, Fundação Cultural Palmares, Instituto Chico Mendes e estados, os órgãos parceiros distribuem as sementes para o público beneficiário).
PAA Leite	Aquisição de leite de vaca ou de cabra de agricultores familiares para famílias em situação de vulnerabilidade social, a entidades da rede socioassistencial e a equipamentos de alimentação e nutrição.	Famílias cadastradas no Bolsa Família, entidades da rede socioassistencial e equipamentos de alimentação e nutrição.
Compra Institucional	Aquisição de produtos da agricultura familiar por qualquer órgão público do governo federal, estadual e municipal, utilizando seus recursos próprios.	Hospitais, Forças Armadas, presídios, universidades, e outras instituições públicas que tenham demanda por alimentos.
Formação de Estoques	Apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando a agregação de valor à produção e sustentação de preços.	Estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao poder público.

Fonte: Ministério da Cidadania, 2019.  
Organizado pela autora.

Em cada modalidade há um valor anual a ser repassado de acordo com cada modalidade e no módulo individual ou associação/cooperativa. As modalidades têm teto de limite de R\$ 8 mil anual para aquisição de produtos da agricultura familiar, exceto a modalidade Compra com Doação Simultânea, o qual o limite é de R\$ 5 mil por ano.

Desde sua criação, as modalidades do PAA são geridas pela Conab, ou executadas por estados e municípios. Com a Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, a modalidade Compra Institucional passou a funcionar por meio de chamadas públicas, já em 2013, os convênios foram substituídos pelo termo de adesão, acordo firmado entre estados e municípios interessados em participar do programa. Na modalidade Compra Institucional, o PAA participa das ações de alimentação escolar, que foi ampliada por meio da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009), associando agricultura familiar e alimentação escolar, garantindo pelo menos 30% da aquisição de alimentos da agricultura familiar para as escolas.

Diniz, Neves Neto e Hespanhol (2016) analisam que um dos efeitos gerados pelo PAA foi a recuperação dos preços pagos aos agricultores pelos seus produtos nos mercados locais e regionais, pois, a partir da chamada pública para compra de determinado produto, já foi suficiente para elevar o seu preço no mercado, além de diminuir a ação dos atravessadores que geralmente pagam preço inferior aos alimentos produzidos.

Com a criação do PAA o tema dos mercados institucionais passa a ganhar destaque nas discussões. Na abordagem do programa trata-se de uma proposta que envolve as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) para operações de compras de alimentos, com vistas a atender escolas, universidades, hospitais, entre várias instituições públicas que necessitam de alimentação.

Grisa e Porto (2015) consideram que em termos conceituais, mercados institucionais não são necessariamente algo novo, pois todos os mercados são permeados por instituições, entretanto, no contexto das políticas públicas, mercado institucional refere-se ao papel do Estado na construção/mediação de mercados na realização de compras governamentais a fim de atender o programa, diante disso, as autoras delimitam a configuração de mercado institucional:

Neste contexto, mercado institucional refere-se a uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado assume um papel central, notadamente por meio de compras públicas (GRISA; PORTO, 2015, p. 158).

Dessa forma, mercado institucional é um mecanismo criado pelo Estado para atender a agricultura familiar por meio de uma política pública, que por sua vez acaba inserindo no

sistema capitalista de produção a partir da lógica do mercado. Com o PAA, os alimentos são produzidos no local e consumidos preferencialmente no mesmo local da produção, na perspectiva de reduzir a distância entre produção e consumo, permitindo estimular a economia local.

Silva e Silva (2011) defendem que a possibilidade desses novos mercados abriu caminho para novos empreendimentos associativos, uma vez que o programa garante a comercialização de parte da produção, além disso, para ter acesso a esse mercado, cria-se a necessidade de reestruturação interna dos empreendimentos rurais, diante das exigências comerciais como: regularização tributária, sanitária e jurídica.

Não podemos somente entrar no mérito da construção ou concepção do programa, é importante destacar também a evolução do PAA no Brasil, a partir dos avanços e limitações dessa política no país. Em termos operacionais, os recursos aplicados no PAA foram crescentes desde sua implantação em 2003 até 2012. Grisa e Porto (2015) destacam que esse crescimento foi recorrente diante das demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, além das próprias organizações vinculadas à segurança alimentar como o Consea, como demonstra o Gráfico 3.

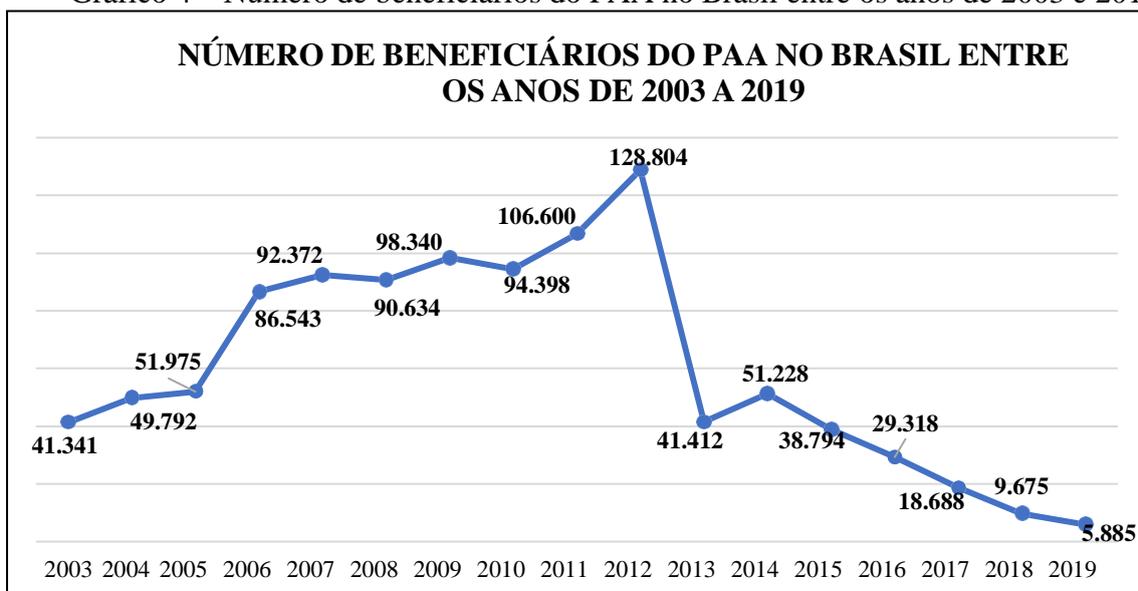
Gráfico 3 – Recursos investidos com o PAA no Brasil entre 2003 a 2019



Fonte: Brasil. CONAB: Ações da CONAB – PAA 2003 a 2019.  
Organizado e elaborado pela autora.

Entretanto, verifica-se decréscimo das ações do programa nos anos posteriores, a qual, de acordo com os relatórios anuais da Conab (Conab, 2015), é devida às características de cada região, a exemplo da seca ocorrida no Nordeste, redução da demanda de Compra Direta e cancelamento da modalidade Formação de Estoque. Semelhante ao gráfico dos recursos investidos no PAA, confeccionamos o Gráfico 4 acerca do número de beneficiários do PAA, o qual se identifica comportamento similar à proporção dos recursos investidos no PAA.

Gráfico 4 – Número de beneficiários do PAA no Brasil entre os anos de 2003 e 2019



Fonte: Brasil. CONAB: Ações da CONAB – PAA 2003 a 2019.  
Organizado e elaborado pela autora.

Verifica-se uma relação diretamente proporcional, em que, assim como no gráfico de recursos, o número de beneficiários participantes do PAA foi crescente de 2003 até 2012, ano que obteve maior número de beneficiários, entretanto, em 2013 ocorre uma queda brusca, de 128.804 para 41.412 beneficiários.

Grisa et al. (2010) já compreendiam que embora o PAA tenha como público os segmentos da agricultura familiar, com prioridade para povos e comunidades tradicionais, assentados da Reforma Agrária, o programa tem enfrentado dificuldades para contemplar esses segmentos específicos, uma vez que o PAA exige certa organização social. Entretanto, nem todas as organizações de agricultores são capazes de responder imediatamente a essa necessidade, tendo em vista que a proposta do programa necessita de articulação entre as unidades familiares de produção, associações e cooperativas, poder público e entidades sociais; esse arranjo requer um conjunto de recursos humanos e materiais das organizações proponentes, conjunto este que não está presente em todas as organizações sociais. O que agrava a execução do PAA, onde poderia ter maior relevância e retorno social, é exatamente onde apresentam as maiores dificuldades de operacionalização.

Veloso (2017) analisa que essa redução pode ser atribuída às denúncias de desvios de fraudes no PAA, como ocorreu no estado do Paraná, a operação denominada “Agro-Fantasma” constatou irregularidades de recursos em alguns municípios do estado. Com este fato ocorrido, houve maior rigor na aceitação de novas propostas do programa, gerando redução no número de projetos e repasses financeiros. Além disso, o autor ainda comenta que esse aumento progressivo de valores e beneficiários foram nos governos do presidente Lula (2003/2006 e 2007/2010) e nos dois primeiros mandatos da presidente Dilma Rousseff (2011 e 2012), o ano de 2013 teve declínio com recuperação em 2014, justamente ano de reeleição da presidente, como observa Veloso (2017):

A reeleição da presidenta Dilma Rousseff e o acirramento da crise política e econômica se acentuam, nos anos de 2015 e 2016, quando ocorreram diversos cortes nos investimentos públicos, em diversas áreas e programas sociais, dentre os quais o PAA. Após o golpe parlamentar que depôs a presidenta, o cenário atual é preocupante, quanto à continuidade do PAA. Diferentemente do PNAE, cuja compra da agricultura familiar está assegurada por lei, o PAA ainda é um programa de governo (VELOSO, 2017, p. 103).

Como enfatizado anteriormente, o PAA possui caráter intersetorial, dada a complexidade do programa. Assim, a articulação das organizações envolvidas poderia contribuir para minimizar os desafios da política, entretanto, a realidade demonstra o contrário. Hespanhol (2019) aponta que entre as mudanças no PAA que afetaram diretamente estados e municípios participantes do programa, foi a obrigatoriedade de disponibilizar um

local adequado para a implantação do Banco de Alimentos, cabendo às prefeituras assumirem a responsabilidade de recebimento, fiscalização e distribuição dos alimentos do PAA fornecidos pelas associações e cooperativas, garantindo a aquisição dos alimentos para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

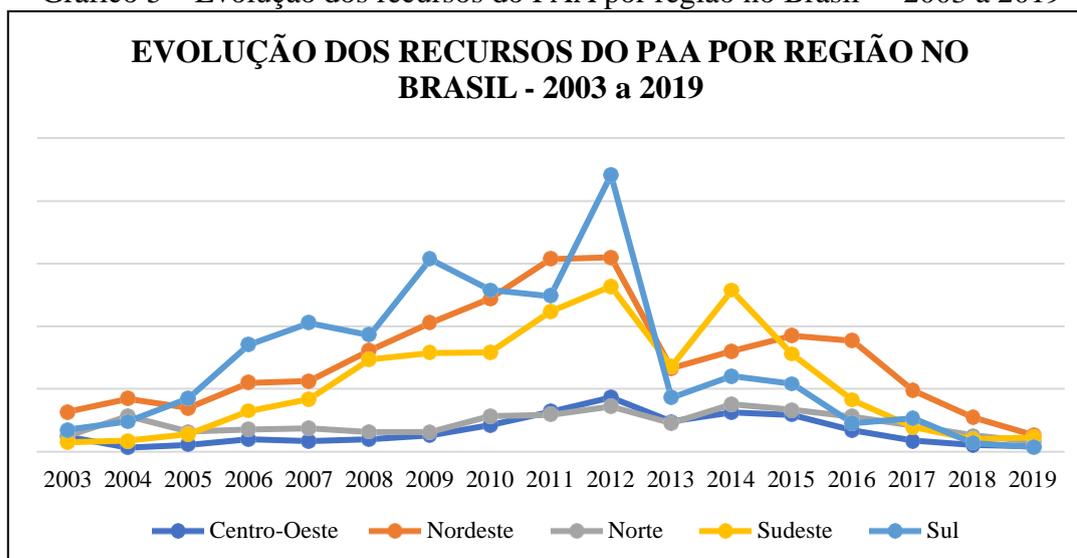
Além disso, também passou a ser exigido a elaboração de propostas e prestação de contas a serem repassadas via PAANet disponibilizado pela Conab. Entretanto, apesar da tentativa de organização da política, inviabilizou a participação de muitas entidades fornecedoras dos alimentos, tendo em vista infraestrutura precária, como falta de acesso à internet, indisponibilidade de computadores, ausência de capacitação dos funcionários. Desse modo, a autora analisa que:

Ainda que as alterações na legislação do PAA tenham sido importantes, em face dos problemas localizados e pontuais que o programa vinha apresentado, o atendimento dessas exigências demandou, das entidades proponentes e beneficiárias, dos fornecedores e das prefeituras – responsáveis pelos bancos de alimentos –, a disponibilidade de tempo e a realização de investimentos em infraestrutura e recursos humanos. Consequentemente, nem todos os municípios que participavam do PAA conseguiram se adequar às novas regras, o que provocou a descontinuidade do programa nestas localidades, prejudicando os agricultores e as famílias atendidas pela rede socioassistencial (HESPANHOL, 2019, p. 404).

Outro determinante é a extinção do MDA, cujo contexto atual não sabemos ao certo a continuidade dessas políticas de apoio à agricultura familiar, e se permanecer quais as modificações que irão implicar na execução dos programas, haja vista o caso do PAA, como a redução de beneficiários fornecedores e recursos. Em vista disso, confeccionamos o Gráfico 5 para visualizarmos a distribuição dos recursos do PAA nas macrorregiões brasileiras para entendermos o alcance dessa política no panorama nacional:

A região Sul, desde a implantação do PAA até o ano de 2012, foi a região que mais concentrou recursos para execução do programa no Brasil, entretanto, tem apresentado redução exponencial. Situação semelhante é a região Nordeste, a qual foi a segunda que obteve maior número de repasses financeiros do PAA desde 2003 até 2012, com decréscimo em 2011 e recuperação em 2014, ao passo que as regiões Centro-Oeste e Norte registraram menor participação no PAA.

Gráfico 5 – Evolução dos recursos do PAA por região no Brasil– - 2003 a 2019

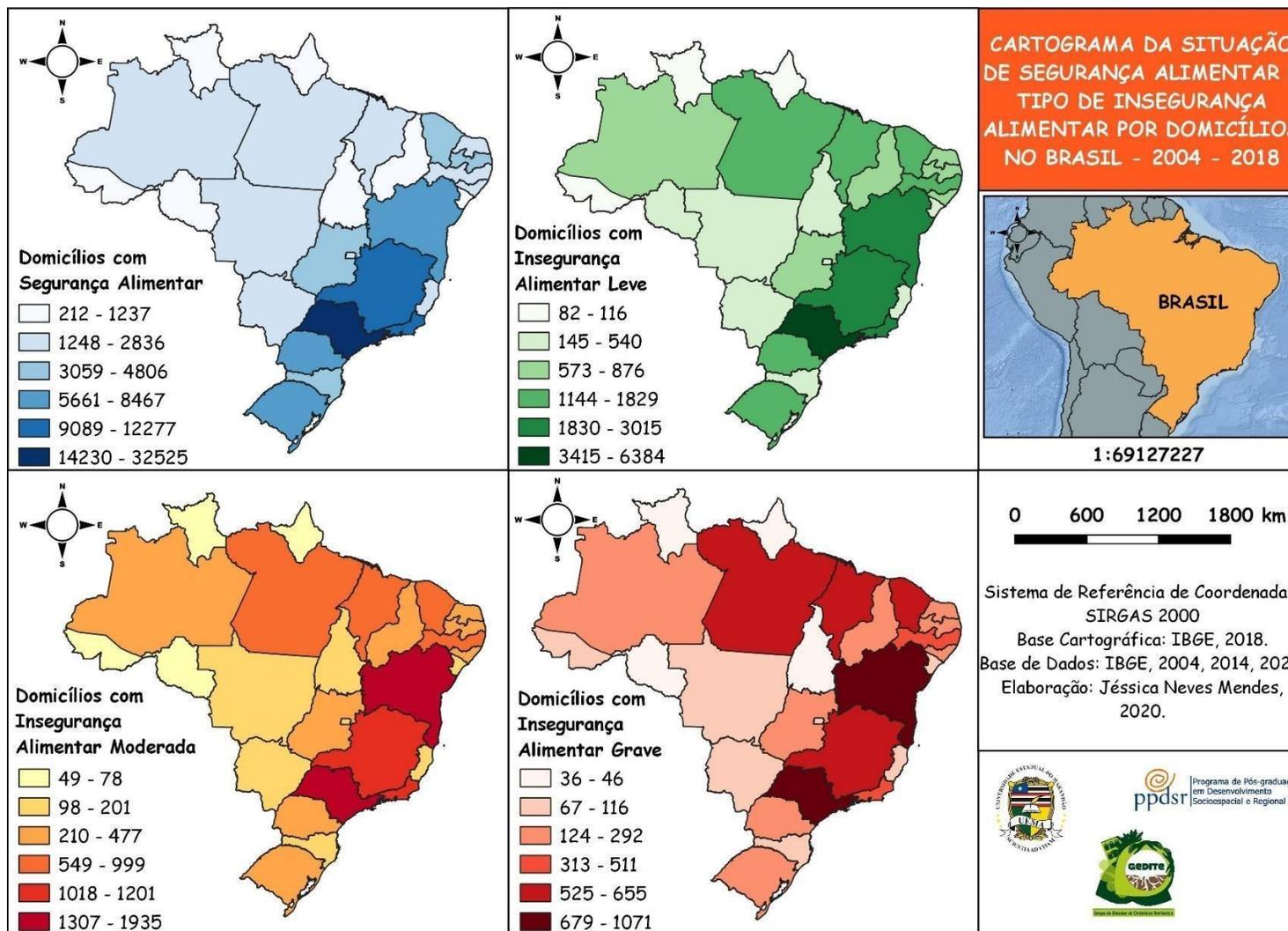


De acordo com Hentz e Hespanhol (2019), no ano de 2013 o decréscimo foi de 61% dos recursos investidos do PAA em nível nacional, a recuperação é retomada em 2014, e novamente decresce em 2015. As regiões Nordeste e Sul, desde 2003 até 2015, apresentaram maior parcela na alocação dos recursos do PAA, tal fato pode ser explicado pelo maior grau de organização coletiva e de produção de pequenos agricultores, além da elevada concentração de estabelecimentos da agricultura familiar respectivamente nas regiões Nordeste e Sul, em contrapartida as regiões Centro-Oeste e Norte correspondem às regiões com menor número de estabelecimentos familiares.

Assim, outro fator importante para essa alocação de recursos principalmente para as regiões Norte e Nordeste, deve-se ao fato destas regiões apresentarem maiores proporções de insegurança alimentar no Brasil, conforme aponta Cartograma 2<sup>6</sup>. Entretanto, a região Sudeste apresentou maiores índices dos tipos de insegurança alimentar leve e moderada, principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais, seguido da região Nordeste. O estado do Maranhão, da Bahia e Ceará concentraram os maiores índices de insegurança alimentar do tipo grave, assim como o estado do Pará.

<sup>6</sup> O presente cartograma refere-se à compilação dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), nos anos de 2004 e 2014, além da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) ano de 2018.

Cartograma 2 - Cartograma da situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar por domicílios no Brasil – 2004 - 2018



Além disso, os maiores registros de insegurança alimentar ocorrem principalmente na zona rural, tal fato reforça os altos níveis de vulnerabilidade socioeconômica nessas áreas, principalmente no que tange às limitações do acesso a serviços de saneamento básico, moradia, educação, renda e principalmente acesso à terra que poderia contribuir para a produção agrícola para o autoconsumo e abastecimento de circuitos curtos de comercialização. Porém, grandes porções de terras são destinadas à agricultura mecanizada voltada para o comércio exterior.

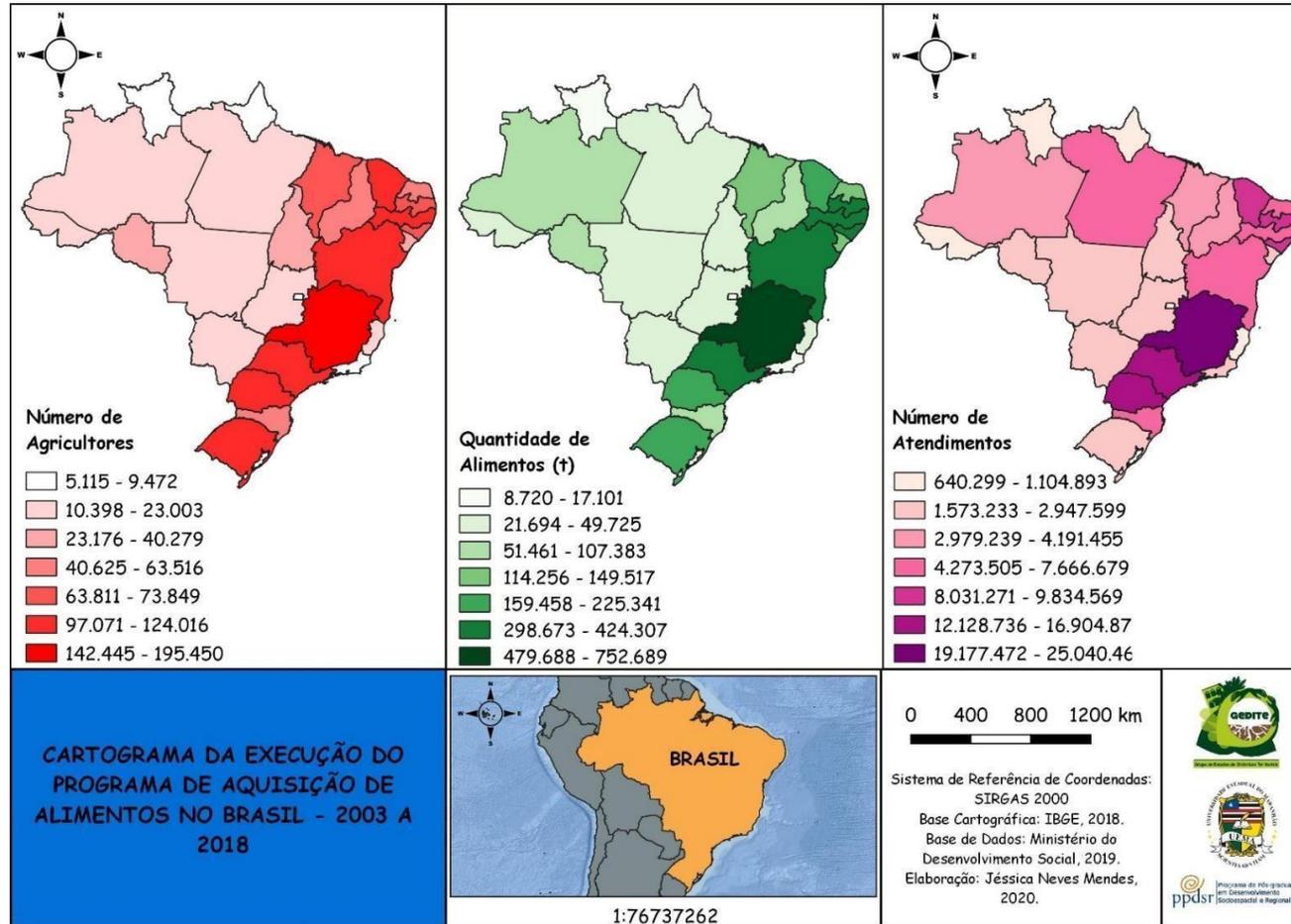
Silva (2017) aponta que no governo Dilma Rousseff a desapropriação de terras para reforma agrária retrocedeu ainda mais comparado ao governo FHC em 1995, tal retração deve-se aos cortes para ajuste fiscal implementados que refletiram fortemente no campo. Como reflexo disso, tem-se o aumento de famílias sem acesso ao trabalho e à terra, aumentando ainda mais a pobreza no campo.

As regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores proporções de segurança alimentar, ou seja, poucas famílias nessas regiões têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, bem como os maiores registros dos tipos de insegurança alimentar no Brasil, sobretudo o estado do Maranhão, o qual apresentou altos índices dos três graus de insegurança alimentar.

De acordo com Brasil (2010), a insegurança alimentar leve refere-se à preocupação ou incerteza quanto acesso dos alimentos no futuro; insegurança alimentar moderada é medida pela redução quantitativa entre os adultos ou ruptura nos padrões de alimentação, enquanto a insegurança alimentar grave é quando a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio a partir da ruptura dos padrões de alimentação entre todos os moradores do domicílio, incluindo crianças.

Destarte, haja vista os dados apresentados acima, com o aumento da incidência da insegurança alimentar, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, com desigualdades históricas no Brasil, ainda que aponte maior alocação de recursos para essas regiões, o PAA poderia ter um papel determinante para redução de tais registros, mas, de acordo com dados do MDS (2019), estados das regiões Sul e Sudeste possuem maior capilaridade do programa, principalmente no que tange ao quantitativo de agricultores, como aponta o Cartograma 3.

Cartograma 3 - Cartograma da execução do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil – 2003 a 2018



Além disso, desde sua criação em 2003 até 2018, o PAA produziu 4.690.721 toneladas de alimentos, sendo a região Nordeste a maior produtora, concentrando 2.555.307 toneladas de alimentos, 54% do total. Ainda que estados das regiões Sudeste apresentem também altos índices de insegurança alimentar, a exemplo do estado de São Paulo e Minas Gerais, é importante que haja equilíbrio no acesso ao programa e uma maior cobertura nos estados que apresentaram poucas famílias com segurança alimentar nos domicílios, haja vista que um dos objetivos do programa é a garantia da segurança alimentar.

Para tanto, de acordo com o Ministério da Cidadania (2019), o PAA de 2018 incluiu 63% dos agricultores do CadÚnico<sup>7</sup> no processo de inclusão produtiva, priorizou os municípios com alto grau de insegurança alimentar do Mapa do InSAN, abrangendo 2.693 municípios representando 48% dos municípios brasileiros, alcançando mais de 20 mil entidades beneficiárias consumidoras (rede socioassistencial, escolas e outras) e 400 mil agricultores adquirindo mais de 3 mil itens alimentícios. Das compras institucionais, o maior comprador de alimentos do PAA é o Ministério da Saúde, que os encaminha para o abastecimento de hospitais, seguido do Ministério da Defesa, para o abastecimento de quartéis.

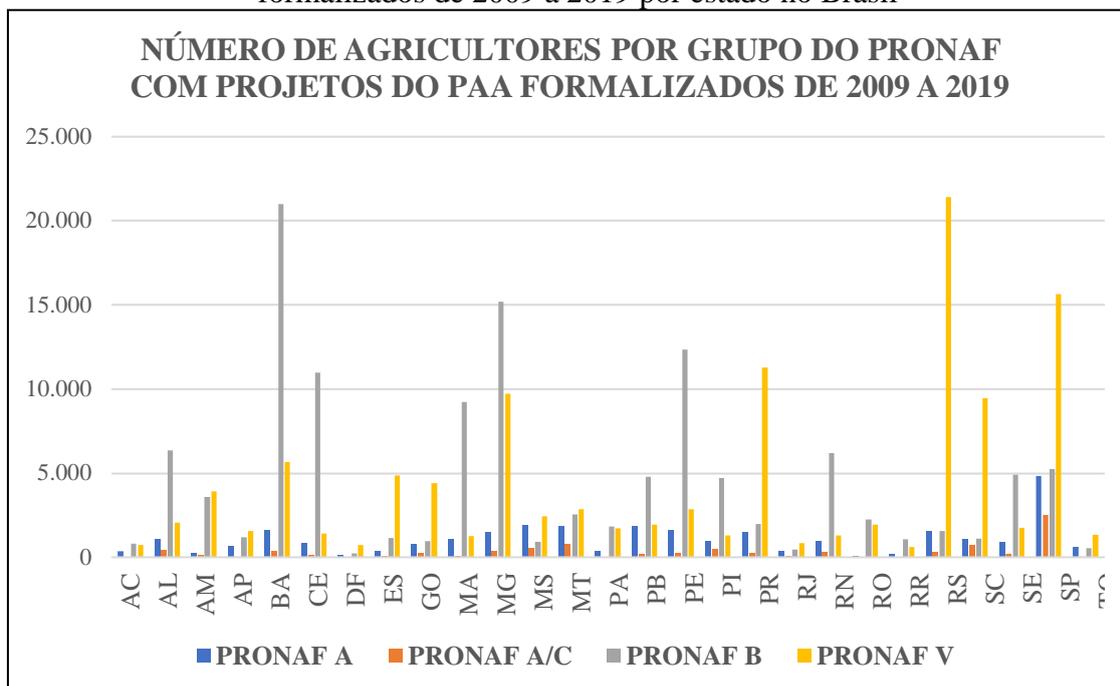
Além disso, apesar do aumento de recursos e beneficiários do PAA, cuja maior expressividade se deu em 2012, o programa esteve longe de beneficiar a totalidade dos agricultores familiares no país, pois, como abordam Saron, Neves Neto e Hespanhol (2017), que além do número reduzido de agricultores familiares contemplados pelo PAA, outro problema na execução do Programa é o perfil de agricultor familiar que o PAA tem beneficiado. Apesar de ser definido em 2003 como público prioritário no universo da agricultura familiar, nos segmentos mais pobres, entretanto, ocorre o contrário, os segmentos mais capitalizados obtiveram maior parte dos recursos do PAA, como apresentado no Gráfico 6<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Criado em 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal é um instrumento que possibilita a identificação de parte das famílias brasileiras, por meio de um processo de coleta de dados e inclusão de informações de famílias que apresentem características socioculturais e/ou econômicas específicas que demandem o cadastramento para a inclusão de políticas específicas.

<sup>8</sup> Em consulta à Conab, a informação obtida é de que foram disponibilizados somente os dados de 2009 a 2019, em decorrência da utilização do sistema do referido órgão, sendo registradas informações somente nesse período.

Gráfico 6 – Número de agricultores por grupo do PRONAF com projetos do PAA formalizados de 2009 a 2019 por estado no Brasil



Fonte: CONAB, 2020.  
Elaborado pela própria autora.

Segundo dados da Conab (2020), os agricultores que obtiveram maior número de projetos formalizados do PAA são dos grupos do Pronaf B e V, ou seja, agricultores com renda anual de até R\$ 23 mil e R\$ 45 mil, respectivamente, enquanto os agricultores do grupo do Pronaf A e A/C, o qual o público-alvo são os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária com renda anual de até R\$ 25 mil e R\$ 7.500, respectivamente, são os que menos acessam o PAA, demonstrando discrepância entre as propostas reais da política, em que os setores capitalizados são os que têm mais acesso ao PAA, sobretudo nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, e Minas Gerais.

Tendo em vista que o programa requer uma organização social, determinados territórios rurais reúnem condições mais favoráveis para acessar os recursos em detrimento de outros. Além de outras questões como dificuldade de logística; carência de documentação por parte dos agricultores; falta de articulação entre produtores e gestores do programa, são alguns dos fatores que implicam nas limitações de acesso ao PAA.

Grisa *et al* (2010) já alertavam que uma das principais limitações do PAA é a falta de clareza dos beneficiários, tanto fornecedores como consumidores, em relação ao funcionamento do programa. Em alguns casos, os agricultores fornecem os alimentos para as cooperativas ou associações sem saber que acessam o programa, além disso,

muitos agricultores confundiam o PAA como um crédito de custeio financiado pela Conab. Ainda nessa perspectiva, outra limitação para acesso ao programa é a DAP, pois, para a participação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar é necessária a emissão deste documento, como elenca os autores:

A exigência de um comprovante da posse da terra a ser explorada para obter a DAP e, em alguns casos, a cobrança indevida para sua emissão restringem a participação de muitos agricultores. Quanto às instituições proponentes, estas não raro enfrentam dificuldades estruturais que as colocam em situação de débito, o que impede a obtenção de certidões negativas. Já para as instituições beneficiárias, a informalidade de muitas (ausência de cadastro de pessoa jurídica) inviabiliza a participação no PAA (GRISA *et al.*, 2010, p. 40).

Entraves como estes contribuem para o descrédito do programa, o que pode desestimular a participação dos agricultores e ocasionar a própria descontinuidade da política, tendo em vista a redução do número de beneficiários e recursos para o PAA, além da concentração de recursos para os grupos do Pronaf mais capitalizados.

Apesar dos entraves, o PAA tem estimulado mudanças importantes na produção de alimentos na agricultura familiar, refletido no consumo dos alimentos dos beneficiários consumidores e fornecedores. Assim, o programa tem se destacado por incentivar a diversificação da produção dos alimentos. De acordo com dados da Conab (2019), as frutas e hortigranjeiros são as maiores aquisições, seguidos de laticínios e mel, além das carnes e pescados.

Com isto, o PAA permite novas possibilidades do agricultor de ingressar no mercado, Grisa *et al.* (2010) trazem o exemplo das regiões Sul e Centro-Oeste, cujo programa possibilitou oportunidades para distanciar-se dos mercados de *commodities* agrícolas. Desse modo, o que caracteriza o PAA como mercado institucional é a proposta de o programa apresentar arranjos institucionais que permitam a interação entre atores de diversas esferas (Estado, sociedade e mercado) atuando em diferentes escalas que confluem para promoção de um capital social. Além da garantia do mercado, as normas do PAA estabelecem que as aquisições sejam feitas em preços de referências, os quais são estabelecidos pela Conab, considerando as diferenças regionais e as realidades da agricultura familiar por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Apesar dos avanços, dados da FAO (2019) apontam que o número de pessoas subnutridas no mundo continua a crescer ainda que seja a passos lentos, tal aumento é reflexo de vários conflitos de ordem sociopolítica, fenômenos climáticos extremos, e

outro terceiro fator que seria a desaceleração do crescimento e estagnação econômica principalmente dos países emergentes, como o caso do Brasil, que apresenta uma tendência de retorno para o Mapa da Fome. A partir disso, o Brasil encontra-se na lista de países que enfrentam aumento significativo da fome (ainda que em passos lentos), em razão da economia que entrou em uma fase de desaceleração ou contração do crescimento econômico entre 2011 e 2017. Além do Brasil enfrentar o aumento da pobreza, outro dado preocupante é o aumento do número de pessoas com excesso de peso e obesidade.

O IBGE (2019) demonstra as despesas monetária e não monetária da média mensal com alimentação no domicílio. Dessa forma, os dados apontam que é relativamente baixa a despesa com cereais, leguminosas e oleaginosas, além das frutas, legumes e verduras. Já as principais despesas destacam-se no grupo de carnes, vísceras e pescados, assim como leites e derivados, panificados, bebidas e infusões; despesas estas atreladas ao padrão alimentar não saudável, como o consumo de refrigerantes além das carnes com excesso de gorduras, no grupo do leite e derivados incluem o consumo excessivo de bolos, tortas, chocolates, bolachas ou biscoitos sendo consumidos em média cinco dias ou mais na semana.

Abrandh (2013) aborda que a base da nossa alimentação ainda é limitada aos mesmos ingredientes presentes em quase todos os tipos de produtos que afetam nossos hábitos alimentares. A maior parte desses alimentos contém grande quantidade de açúcar, gordura e sal muito superior à dos alimentos *in natura* ou mesmo preparados em casa. Essas mudanças alimentares ao longo dos anos, evidenciadas pelas pesquisas analisadas acima, refletem que a compra de alimentos básicos e tradicionais nos domicílios brasileiros, como arroz, feijão e farinha de mandioca, tem perdido a importância nas despesas familiares; em contrapartida, aumenta o consumo de alimentos processados e refeições prontas para consumo como pães e embutidos, biscoitos e refrigerantes.

É importante considerar também os custos para a produção dos alimentos orgânicos da agricultura familiar, diferentemente dos ultraprocessados e industrializados, refletidos nos preços dos produtos, considerando que os alimentos produzidos pela base familiar incluem mão de obra, insumos para produção, logística e o excedente para o sustento da família, enquanto os alimentos industrializados requerem menor tempo para produção e conseqüentemente maior comercialização para obtenção de maiores lucros. Como resultado disso, os alimentos industrializados detêm menor

preço e maiores vendas, em contrapartida possuem baixo teor nutritivo, haja vista a concentração de componentes químicos para maior resistência dos alimentos.

A partir disso, diante da correlação desses dados de consumo alimentar e estado nutricional da população brasileira, podemos aferir que a agricultura familiar tem um papel importante para a oferta interna de alimentos no país, por meio de políticas como o PAA, mas que, diante dos recuos que a política tem enfrentado, tem-se ainda mais dificuldades para alcançar seu principal objetivo: garantir a segurança alimentar; como analisa Hespanhol (2019):

A diminuição dos recursos alocados no PAA pode resultar, entre outras, nas seguintes consequências: aumento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; redução da renda monetária dos agricultores menos capitalizados e com maiores dificuldades de inserção no mercado convencional de alimentos; diminuição da área cultivada e da diversificação produtiva; tendência à desarticulação dos arranjos institucionais locais que dava suporte ao programa (HESPANHOL, 2019, p. 408).

O declínio destas ações pode ser compreendido como um reflexo da crise capitalista que orienta para as ações do Estado estimulando corte nos setores menos priorizados, como a agricultura familiar, evidenciando, assim, a contradição do Estado capitalista, que anteriormente incluía, agora exclui, verificada nas desarticulações da política a partir da desestruturação institucional de instâncias federais que regulamentavam o PAA, caracterizado como programa governamental, ao invés de política de Estado, como o PNAE e Pronaf.

Nesse contexto, diante deste panorama nacional do PAA e da questão alimentar no Brasil, as discussões centram-se para uma escala estadual a partir do Maranhão, o qual é o estado com menor prevalência de domicílios com alimentação assegurada, apresentando altos índices de insegurança alimentar.

## 2.2 A DINÂMICA TERRITORIAL MARANHENSE: as interfaces entre as estratégias de desenvolvimento e seus impactos no campo maranhense

Diante das análises até aqui apresentadas em nível de escala nacional, abordaremos a realidade do estado do Maranhão, visto que, perante as transformações socioeconômicas vivenciadas no país, será principalmente na agricultura que se observará os entressaberes dessas modificações. A economia maranhense é essencialmente agrícola, ou seja, uma economia sustentada em uma agricultura

moderna, cujo setor agropecuário apresenta taxas crescentes de produção e uma participação considerável no PIB do estado.

O Maranhão, apesar de apresentar um passado glorioso em termos de desenvolvimento econômico, não acompanhará a dinâmica imposta pela produção capitalista do espaço, cujo atraso da economia maranhense é refletido diretamente na estrutura agrária do estado, a qual apresenta altas taxas de vulnerabilidade social, principalmente no meio rural, caracterizando o Maranhão como um dos estados mais pobres do país. Nesse contexto, aborda-se a dinâmica territorial maranhense, a partir das estratégias de desenvolvimento no decorrer da sua formação socioeconômica e os reflexos destas estratégias no campo maranhense, visto que o Maranhão é um dos estados do Brasil que mais concentra agricultura familiar.

### **2.2.1 Os arranjos institucionais e as implicações do PAA no Maranhão**

Ao longo do processo de formação histórica e socioeconômica do estado do Maranhão, o setor primário desde o período de colonização foi considerado como prioritário nas atividades econômicas do estado. Conforme Gonçalves Neto (1997), no início dos anos 1960 o estado se apresenta como um dos maiores “sócios” da economia brasileira, tendo em vista a necessidade de investimentos em infraestrutura, financiamento às empresas, produção de matérias-primas e insumos, além da coordenação dos conjuntos de investimentos. Diante das discussões em torno do desenvolvimento do Brasil na década de 1960, no processo de industrialização, em razão do esgotamento do modelo de exportação, colocava-se a necessidade de alterações no meio rural. Dessa forma, o autor compreendeu essas alterações a partir do pensamento que:

O argumento central era que a arcaica estrutura agrária brasileira, centrada no latifúndio, não permitia à agricultura responder à demanda urbano/industrial: como produção calcada no monopólio da propriedade da terra, em mãos dos latifundiários, e nas relações de produção antiquadas vigentes, não se conseguiam ganhos de produtividade que respondessem às necessidades da indústria em expansão (GONÇALVES NETO, 1997, p. 53).

A partir disso, no processo de modificações ocorreu a integração técnica da indústria com a agricultura, nas décadas de 1960 e 1970. Assim, a modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria caracterizam-se pela presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes

melhoradas e combustíveis líquidos), e de máquinas industriais (tratores, colheitadeiras, implementos, equipamentos de irrigação etc.).

Além disso, lembramos a Lei de Terras de 1969, a qual permitiu a venda facilitada de terras para grandes empreendimentos, sobretudo agrícolas oriundos do Sul do país, onde exploram a cultura da soja para fins de exportação contribuindo para a concentração fundiária, incidência de conflitos no campo e êxodo rural. Diante da expansão imposta pelo capital, Delgado (2012) realça o papel do Estado como estimulador e garantidor do funcionamento do mercado de terras, instrumentalizado pela arrecadação de terras devolutas, desapropriação por interesse social, manipulação do imposto territorial rural, apoio à colonização privada, concessão de incentivos fiscais etc. Esses empreendimentos se distribuem nas várias regiões do Maranhão, relacionadas principalmente à modernização e expansão da produção agropecuária.

Pacheco Filho, Galves e Almeida (2015) apontam que foram implantados grandes projetos minero-metalúrgicos como o Programa Grande Carajás, centrado num sistema integrado de extração de minério de ferro pela Companhia Vale do Rio Doce (atualmente Vale) em Carajás-PA, cujo escoamento do minério possibilitou na implantação na Estrada de Ferro Carajás em 1985 (conectando a região Oeste do estado com a Norte) e o Porto da Ponta da Madeira, localizado nas proximidades do Porto do Itaqui em São Luís, e o Consórcio de Alumínio no Maranhão – Alumar, em 1984, em São Luís. Juntamente com o Programa Grande Carajás nos anos 1980, foi implantada a cultura do eucalipto para servir de carvão vegetal e alimentar as fábricas que produzem ferro gusa.

Nos anos 1990, a cultura do eucalipto destinou-se para a produção de celulose com a implantação da empresa Suzano S/A. Ainda na referida década iniciam-se novas estruturas que passam a configurar a economia do Brasil, quando foi difundida a noção de agronegócio<sup>9</sup> na perspectiva de restabelecer a agricultura comercial exportadora após a crise da década de 1980, diante dos grandes projetos de desenvolvimento concretizados nas décadas de 1960 e 1970.

Como abordam Almeida, Sodré e Mattos Junior (2019), o agronegócio globalizado se realiza totalmente, mediante a uma dialética entre as ordens global e local, sendo assim, tem-se como exemplo a produção de soja, principal cultura agrícola

---

<sup>9</sup> O agronegócio é uma expressão do capitalismo neoliberal no campo, iniciada nos governos Collor/Itamar através da forte atuação de agências de regulação financeiras internacionais no país (CALVANTE e FERNANDES, 2008).

das exportações brasileiras, sendo esta inicialmente cultivada no território nacional a partir do Sul do país. Posteriormente essa expansão do cultivo de soja foi direcionada principalmente para as áreas de cerrado da região Centro-Oeste, tornando-a principal produtora nacional, e, em seguida, para as regiões Norte e Nordeste, sendo cultivada nos estados do Tocantins, Bahia, Maranhão e Piauí.

Ainda conforme os autores citados acima, o Maranhão é o segundo do ranking em produção de soja no MATOPIBA<sup>10</sup>, com área de produção concentrada na microrregião Gerais de Balsas, esse processo de expansão da produção de soja no Maranhão, apesar de iniciado nos anos 1980, é na década de 1990 que se fortalece, estimulado por políticas públicas como Programa Corredor de Exportação Norte e PRODECER III.

A partir dos anos 2000, houve a expansão do cultivo de soja em direção a outras regiões do estado, como a microrregião de Chapadinha.

De acordo com Ribeiro Junior (2017), o agronegócio é defendido como estratégia de desenvolvimento do Maranhão, enquanto a agricultura familiar não é compreendida como uma estratégia de desenvolvimento, embora seja fundamental na produção de alimentos de primeira necessidade como arroz, feijão e milho. Carvalho (2017) discute que:

De forma geral, pode-se considerar que os Planos de Governo do Estado do Maranhão foram ferramentas utilizadas para justificar o processo de organização do território local, em grande medida vinculado ao projeto econômico nacional. A perspectiva do desenvolvimento, portanto, fora interpretada de várias formas, mas no geral traduzidas por um crescimento sem a preocupação sobre a redução de desigualdades e a geração maciça de emprego e renda em nível local, desconsiderando “as vozes populares”. Logo, os processos de cooperativismo, quando citados, não chegavam ao patamar rático (CARVALHO, 2017, p. 50).

As práticas econômicas de determinadas áreas, conhecidas como polos, ocasionou uma concentração econômica em alguns municípios do Maranhão, aumentando as desigualdades intrarregionais, resultando em uma grande complexidade nas questões sociais essenciais. Dessa forma, as áreas com baixo dinamismo no Maranhão são as mais pobres, com renda proveniente das políticas sociais.

Sousa (2011) analisa que não é à toa que a economia maranhense volta a ingressar somente na década de 1990, como resultado da sua inserção na economia nacional por meio de grandes projetos, com a promessa do processo de industrialização

---

<sup>10</sup> Acrônimo formado pelas iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que corresponde a uma grande fronteira agrícola com alta produção de grãos e fibras.

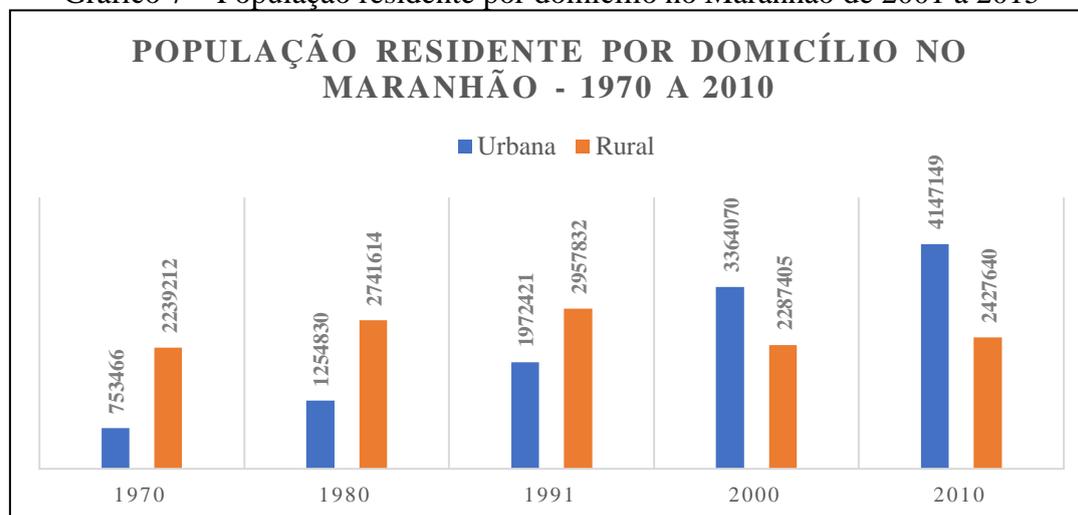
no Maranhão, depois de um período de estagnação econômica. Assim, o autor assevera que na verdade ocorreu uma ocupação caracterizada pela expulsão dos posseiros, pelo desmatamento e implantação de pastagens, contribuindo para o agravamento dos conflitos no campo e da

questão fundiária, latifúndio improdutivo, crescimento desordenado de São Luís, crescimento do desemprego e subemprego, êxodo rural.

A partir do desdobramento das referidas atividades econômicas que configuram o estado, como a produção mineral, agrícola e pecuária e industrial, o Gráfico 7 identifica-se o crescimento da população do Maranhão residente na zona urbana em detrimento da zona rural. O que revela esse processo de urbanização é a centralidade dos pontos de crescimento no estado, o qual a capital São Luís exerce grande influência.

Mesquita (2011) também compreende que o crescimento da população urbana tem como principais fatores: aumento da migração campo-cidade, concentração da terra e da renda, desarticulação da pequena produção de alimentos básicos, ineficácia de políticas agrícolas voltadas para a agricultura familiar, expectativa de emprego criada pelos grandes projetos e ineficácia de políticas públicas básicas como saúde e educação para a área rural.

Gráfico 7 – População residente por domicílio no Maranhão de 2001 a 2015



Fonte: IBGE, 2010.  
Elaborado pela própria autora.

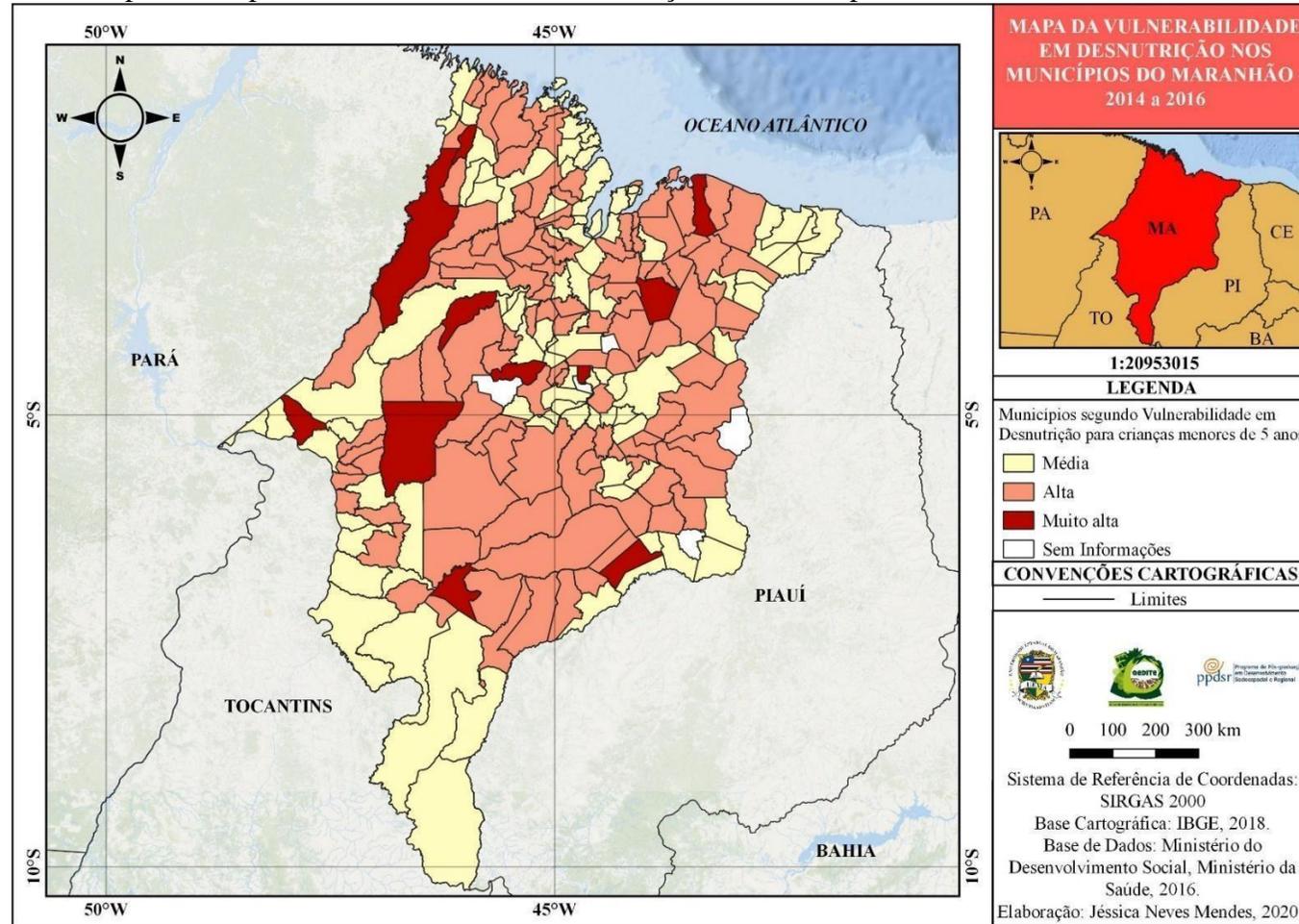
Na conjuntura atual, o estado tem apresentado uma tendência de crescimento econômico, conforme o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – Imesc (2019). No que tange à composição do PIB maranhense em 2017, destaca-se o setor terciário com 73,5%, seguido pelo setor secundário com 17%, e o setor primário com 9,5%. Entretanto, em termos de contribuição para o desempenho

econômico para o estado em 2017, o setor primário apresentou maior crescimento, segmento este composto pelo setor agropecuário, cujo desempenho deve-se à regularidade das chuvas e aumento da área plantada, proporcionando que a produção de grãos do estado crescesse 103,6% em 2017, principalmente com as culturas de soja (87,6%), milho (138,9%) e arroz (60,7%), também se destaca a produção florestal, pesca e aquicultura com aumento em volume de 4%.

Kovtun (2019) compreende que, embora no Maranhão alguns estudos apontam para o crescimento de atividades não agrícolas, ainda se registram os maiores índices de pobreza. A diversificação de atividades pode ser um sinal claro de que a proletarização das pequenas unidades agrícolas não está ajudando a evitar o empobrecimento das famílias que vivem em situação de pobreza e as induz a diversificar suas atividades. No caso das atividades agrícolas pelas empresas agroindustriais, a oferta de trabalho é garantida pela demanda por *commodities* agrícolas e pela condição cíclica ou sazonal destes empregos, tendo em vista que o agronegócio maranhense gera um número relativamente pequeno de empregos. Outro determinante, reflete-se com a crise fiscal-financeira a partir de 2016, dando origem à compressão de gastos federais em várias modalidades. É fato que o mercado global beneficia grandes empreendimentos, enquanto os estabelecimentos da agricultura familiar são prejudicados pela lógica neoliberal, tendo em vista a competição desigual e combinada.

Conforme Maranhão (2017), 59% dos municípios do Maranhão são essencialmente rurais, com menos de 20 mil habitantes, além disso, é o segundo estado da federação mais pobre, com 1.530.729 maranhenses em situação de extrema pobreza, e 2.588.987 vivem em situação de pobreza. Desse modo, a pobreza no Maranhão também irá se expressar pelo quantitativo elevado de domicílios em estado de insegurança alimentar. Com isso, confeccionamos o Mapa da vulnerabilidade em desnutrição nos municípios maranhenses, conforme Mapa 2, a partir dos dados do MDS, por meio do CadÚnico e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) do Ministério da Saúde (2018).

Mapa 2 – Mapa da vulnerabilidade em desnutrição nos municípios do Maranhão – 2004 a 2016



Para tanto, foram analisadas crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo considerados índices antropométricos como déficit de altura para a idade e déficit de peso para idade. Conforme a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan (2018), os municípios que se enquadram no grupo de muito alta vulnerabilidade em desnutrição possuem renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 170,00, ou seja, na linha da pobreza. Outro fator agravante é a falta de esgotamento sanitário e de escolaridade do responsável familiar, ou seja, a carência de serviços de saneamento básico aumenta o risco de doenças infectocontagiosas, afetando o estado nutricional devido aos problemas de higiene.

No caso do Maranhão, 112 municípios encontram-se em estado de vulnerabilidade alta de desnutrição, como: Afonso Cunha, Aldeias Altas, Barreirinhas, Governador Edison Lobão, Mirador, Nina Rodrigues, Timbiras, Zé Doca; 11 em situação muito alta, a exemplo de Alto Alegre do Pindaré, Cidelândia, Primeira Cruz, Maracaçumé. É preocupante que mais da metade dos municípios estejam em estado vulnerável de subnutrição.

Destarte, segundo Maranhão (2017), as características da extrema pobreza rural no Maranhão dão-se pela insegurança alimentar como desnutrição e fome; dificuldades na regularização fundiária, dificuldades de acesso às políticas públicas, baixa produção e tecnificação da produção, bem como dependência de mercados externos.

Guimarães (2015) reforça que a população pobre é a mais afetada por uma série de doenças, ainda que se tenha progressos na área da saúde, como medicamentos a baixo custo, programas sociais, ainda assim as comunidades rurais e as populações tradicionais como os indígenas e quilombolas são os mais afetados, em decorrência de uma globalização que acelera a exclusão social, o qual a saúde torna-se a causa e consequência da produção da pobreza, em que a fome e a falta de condições mínimas de sobrevivência alcança cada vez mais grande parcela da população.

Nessa perspectiva, a partir dessas configurações da realidade maranhense, nota-se a atuação do Estado privilegiando o grande capital em favor de grandes empreendimentos, que refletem no crescimento econômico do estado, mas que não condiz com a realidade maranhense. Apesar da pequena evolução econômica nos últimos anos, tal evolução não alcança os aspectos sociais do estado, como resultado disso, o Maranhão segue apresentando altos indicadores da pobreza, refletidos na insegurança alimentar e nutricional.

Os grandes projetos de desenvolvimento são colocados como iniciativas de desenvolvimento regional, o qual interferem na dinâmica territorial de grupos com outras lógicas territoriais. Tais experiências incorporadas no viés do desenvolvimento regional apontam para novos desafios, sobretudo para garantia dos direitos sociais. Assim, a experiência do *Território* tem se colocado como alternativa para potencializar as dinâmicas regionais e territoriais com a presença do Estado (LIMA, 2017).

Políticas como o PAA, na perspectiva de desenvolvimento territorial, são importantes e devem ser priorizadas no âmbito do planejamento governamental, na perspectiva da existência de múltiplos territórios e territorialidades, sobretudo no Maranhão, cujo estado é marcado pelas conflitualidades caracterizadas pelas grandes desigualdades socioeconômicas.

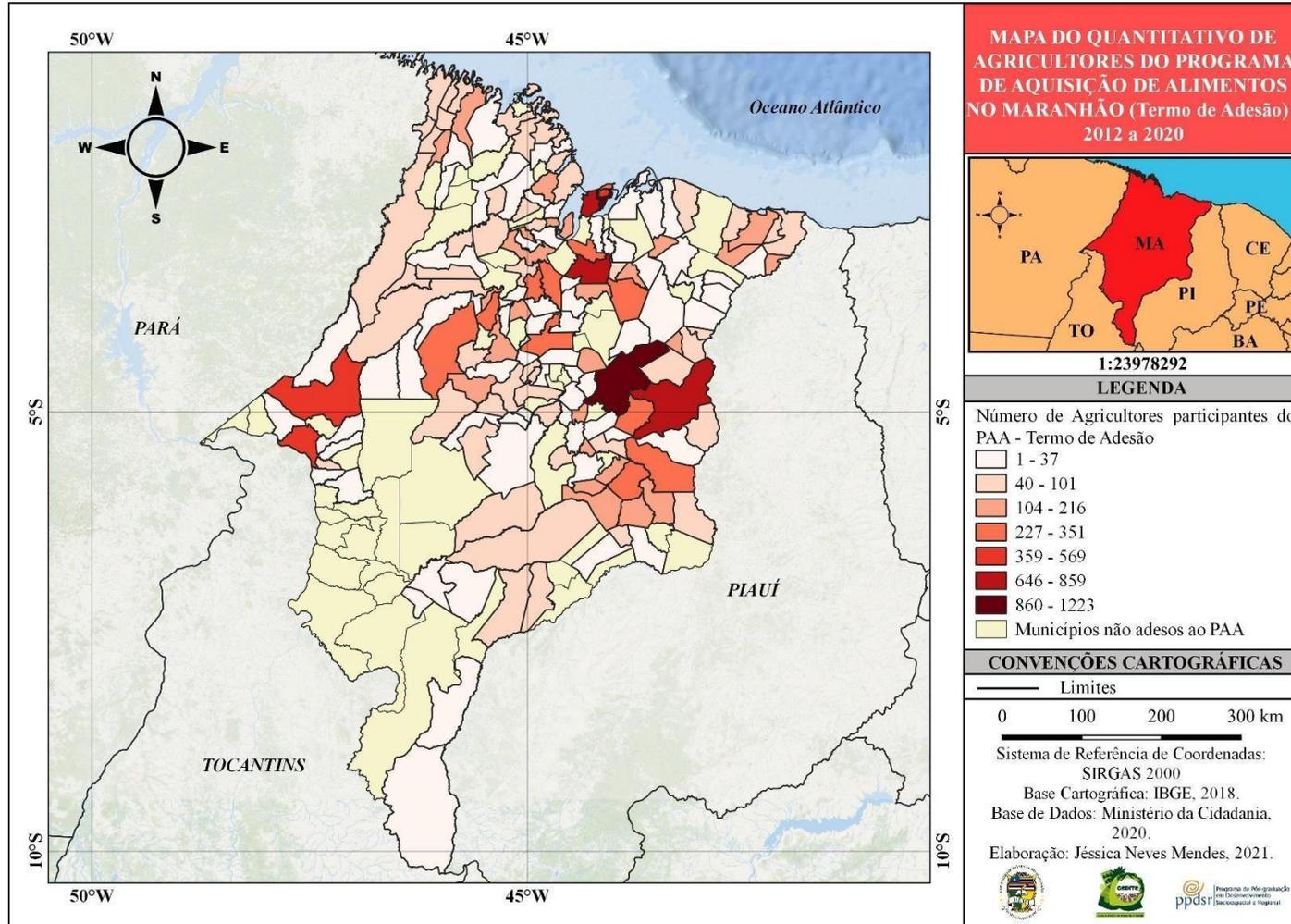
O PAA no Maranhão teve início da sua execução em 2003 pela Conab. O PAA foi coordenado pela extinta Secretaria de Estado e Desenvolvimento Agrário – Sedagaro, atual Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social – Sedes, onde o programa permaneceu entre os anos de 2012 e 2014, sendo transferido para a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF, criada em 2015, no governo Flávio Dino (2015 a atualidade), com o objetivo de integrar e articular políticas públicas, sobretudo para a agricultura familiar, a qual concentra a base da pobreza rural no Maranhão.

Conforme Brasil (2018), entre 2003 e 2018, o Maranhão recebeu R\$ 286.952.907,58 em recursos do Ministério do Desenvolvimento Social com total de 70.273 agricultores atendidos com o PAA, atualmente sendo executado em dois tipos de modalidade: Compra Direta e Doação Simultânea (adesão mista e adesão pura); por meio do governo estadual e municipal como entidades executoras.

Na adesão mista o município formaliza o termo de adesão e coordena os recursos diretamente do Ministério da Cidadania para os agricultores. Neste caso o PAA é coordenado pelo Governo Municipal, o qual possui a responsabilidade de realizar a operacionalização e execução do PAA, enquanto cabe à SAF realizar o monitoramento, fiscalização e executar as capacitações necessárias para os agricultores. Já na Adesão Pura ocorre de forma semelhante, entretanto, o coordenador do programa é o governo estadual.

Nesse contexto, foi confeccionado mapa do número de agricultores participantes do PAA na modalidade Doação Simultânea (Termo de Adesão Mista e Pura), conforme dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania como demonstrado abaixo no Mapa 3.

Mapa 3 – Mapa do quantitativo de agricultores do Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão (termo de adesão) – 2012 a 2019



Entre 2012 a 2020 foram contemplados 18.452 agricultores, sendo os municípios com maiores participações no PAA modalidade Termo de Adesão: Codó (1223), São José de Ribamar (1119), Itapecuru-Mirim (860), Caxias (859), São Luís (812), Imperatriz (646) e Paço do Lumiar (569).

Ainda assim, o número de agricultores participantes do programa é aquém do esperado, tendo em vista a grande diversidade do estado, no que tange a comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, assentados de reforma agrária, público-alvo da política. Em entrevista com a coordenação do PAA no Maranhão, por meio da SAF, foi abordado que o MC publica uma portaria liberando recurso global para todos os estados brasileiros. Assim, a SAF destina os recursos para os municípios participantes da proposta do PAA, sendo que cada município possui uma equipe executora do programa, por meio de uma coordenação pela Secretaria de Agricultura do município adepto à política. Cabe à equipe todo o acompanhamento do programa no município junto com os agricultores.

Cada município possui uma central de recebimento de alimentos, onde são realizadas as verificações dos produtos como pesagem e organização, gerando um termo de doação para as entidades receptoras dos alimentos atendendo assim os beneficiários consumidores dos alimentos do PAA. Feito isso, posteriormente, é realizado o pagamento para os agricultores, sendo que o recurso é virtual e operacionalizado pelo Sispaa, o qual os governos municipais e estaduais não recebem e não têm acesso a esses recursos, somente os agricultores, cabendo aos gestores públicos federais realizar a administração dos recursos para os municípios e para o pagamento dos agricultores.

Para a inserção do programa nos municípios, é realizada a identificação dos agricultores por meio da DAP, sendo esta adquirida por meio da Agerp. Além disso, os agricultores podem auxiliar na divulgação do PAA, bem como dar apoio técnico e orientar outros agricultores nas atividades. Maranhão (2017) enfatiza a importância da política, pois promove o abastecimento alimentar por meio das compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais, regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo.

Além disso, com a pandemia da covid-19 surge uma nova proposta do PAA, a qual o governo federal liberou para atender a grande demanda por alimentos. No estado do Maranhão, de acordo com a SAF, estão na proposta 143 municípios, sendo incluídos os com altos índices de insegurança alimentar, além do Programa Compra da

Agricultura Familiar – Procaf Emergencial da SAF, permitindo a compra de alimentos da agricultura familiar e distribuição por meio de cestas básicas.

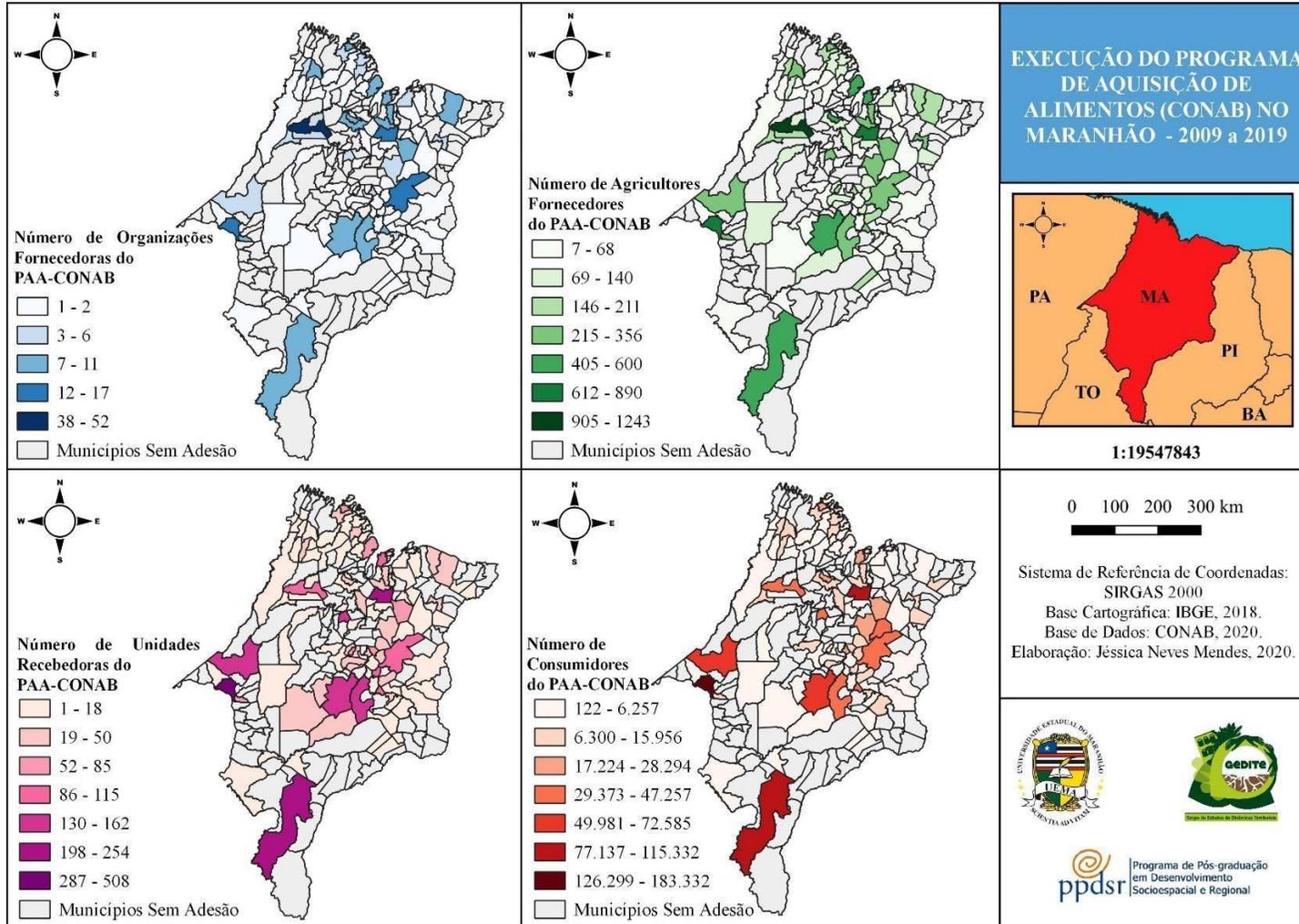
Destarte, de acordo com dados da Conab (2020), entre 2009 a 2019, o PAA-CONAB contemplou 106 municípios do Maranhão com 16.143 beneficiários fornecedores e 4.107 entidades receptoras, com destaque aos municípios de Zé Doca, Imperatriz e Itapecuru-Mirim que concentraram o maior número de beneficiários fornecedores nesse período. Em relação aos municípios com maior número de entidades receptoras dos alimentos do PAA-CONAB, destacam-se Imperatriz, Itapecuru-Mirim, Barra do Corda e São Luís, como demonstrado no cartograma 4<sup>11</sup>.

De forma semelhante, ao PAA na modalidade Termo de Adesão, cuja coordenação é realizada pelos Governos Municipais e Estaduais, a cobertura do PAA-CONAB também é inferior no estado do Maranhão. Entre as entidades receptoras dos alimentos estão como prioridades os centros de referências socioassistenciais, entidades que atuam com projetos socioassistenciais, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, casas familiares rurais e creches, complementando assim a alimentação escolar.

---

<sup>11</sup> Em consulta à Conab, somente foram disponibilizados os dados referentes aos anos de 2009 a 2019, em decorrência da utilização do sistema do referido órgão, sendo registradas informações somente nesse período.

Cartograma 4 - Execução do Programa de Aquisição de Alimentos (CONAB) no Maranhão – 2009 a 2019



Dada a complexidade do programa, ao compararmos o cartograma de execução do PAA e o mapa de vulnerabilidade em desnutrição, nota-se que o programa ainda não alcança a total cobertura dos municípios com alta e muito alta vulnerabilidade em desnutrição. Ao passo que também é válido ressaltar que para o acesso de tais políticas para a agricultura familiar, como explanado no decorrer desta pesquisa, é importante considerar o fator organização, quanto mais estruturada e articulada às organizações dos agricultores, maior é a possibilidade de novas adesões, com isto se destacam os municípios que obtiveram maior quantitativo de beneficiários fornecedores.

Além disso, como aponta a coordenação do PAA na SAF, entre as dificuldades para o acesso ao programa e renovar as adesões, é que em algumas situações a equipe que está no município não acompanha o programa, ou o município não possui a organização necessária para o programa. Entre os desafios do programa no Maranhão estão a descontinuidade do trabalho das equipes executoras do PAA nos municípios, além da necessidade da realização de um diagnóstico ou dossiê de produção agrícola do município, assim como a DAP, em que para acessar a política, a declaração deve estar atualizada.

Também é válido considerar o fator oferta de alimentos, a partir das demandas de compras de alimentos nos pontos de comercialização, além dos serviços básicos que demandam por alimentação, como saúde, educação, restaurantes populares, segurança pública e instituições socioassistenciais. São Luís e Imperatriz, por exemplo, apresentam funções de maior complexidade, como serviços médicos, universidades, transporte, administração pública, já Itapecuru-Mirim, Codó e Barra do Corda, consideradas cidades-polos, suprem as necessidades básicas dos municípios circunvizinhos, evidenciando as desigualdades intrarregionais do estado.

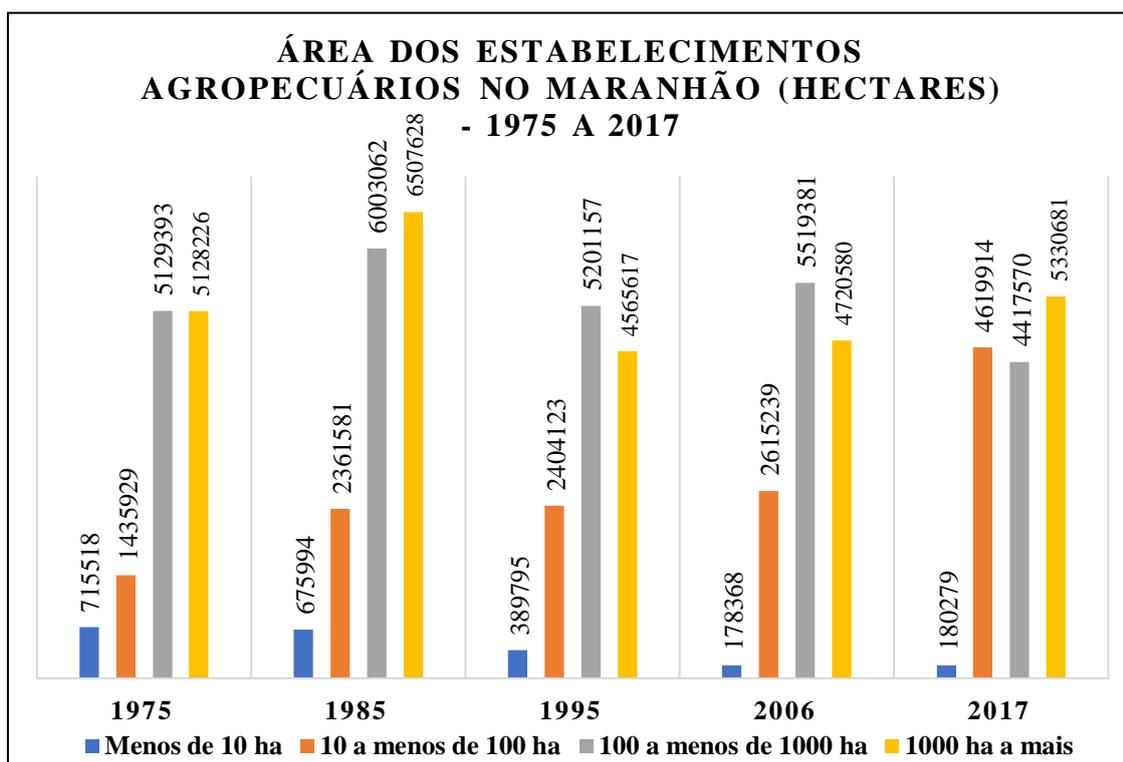
Dessa forma, podemos relacionar estes fatores socioeconômicos com a produção agrícola do Maranhão, haja vista que, uma das características no que tange à agricultura no Maranhão é a forte presença da agricultura familiar, sobretudo com a produção do cultivo de arroz, feijão, milho e mandioca para o autoconsumo, ainda que com baixa produtividade e pouco valor agregado, assim como a produção hortícola, apesar de uma ampla variedade nas regiões do estado também é relativamente baixa. Conforme estudo do Sebrae (2009), as hortaliças produzidas no Maranhão são mais consumidas no município de São Luís, principalmente: melancia, tomate, cheiro-verde, abóbora e alface. Mas, ainda assim, parte dos produtos consumidos no estado são importados, a qual a capital São Luís absorve 46,1% dos produtos importados.

O estudo ainda apontou que os produtores de hortaliças são praticamente de pequenas propriedades com mão de obra de base familiar localizadas próximo ao mercado consumidor da Grande São Luís e Imperatriz, entretanto, apresentam problemas relacionados ao elevado custo da produção, comercialização, ao crédito rural e assistência técnica. Nesse contexto, políticas voltadas para a agricultura familiar como o PAA configuram-se como uma estratégia importante para a produção de alimentos, uma vez que estimula a diversificação de produtos, como produção de hortaliças de acordo com o potencial de cada região, frutas nativas, alimentos *in natura*, além da oferta de pescados e frangos.

Ademais, outro aspecto importante é o aumento das áreas de estabelecimentos agropecuários destinados para a grande produção no Maranhão, priorizados com as políticas governamentais, cujo aumento expressivo acontece na década de 1980, como aponta o Gráfico 8, haja vista as políticas destinadas em favor dos grandes empreendimentos. Já em relação à agricultura familiar, este setor só foi incluído nas políticas do Estado somente em meados da década de 1990.

Os dados demonstram um descompasso de políticas agrícolas voltadas para o pequeno produtor em detrimento de políticas neoliberais em favor da grande produção de *commodities*, desfavorável à agricultura familiar, desarticulando a pequena produção familiar. Carneiro (2013) analisa que a evolução dos estabelecimentos agropecuários no Maranhão pode ser explicada em três momentos. O primeiro, entre 1970 e 1985, caracterizado pelas políticas de incentivos fiscais e pela política de crédito agrícola, valorizando a grande propriedade fundiária. Segundo, entre 1980 e 1995, caracterizado pela diminuição do financiamento estatal para a grande propriedade e redução do crescimento econômico, favorecendo políticas de reforma agrária, haja vista os grandes conflitos agrários. Terceiro, se inicia a partir de 1995, com o crescimento das *commodities* agrícolas e expansão do mercado de terras.

Gráfico 8 – Área dos estabelecimentos agropecuários no Maranhão (hectares) – 1975 a 2017



Santos (2017) compreende que os atores mais poderosos se apropriam dos melhores pedaços do território, e que os territórios tendem a uma compartimentação generalizada. A agricultura moderna é um bom exemplo, uma vez que se constitui na compartimentação e na fragmentação do território.

Harvey (2011) discute que existem milhões de camponeses, pequenos agricultores e produtores que se deparam com a falta de oportunidade diante do sistema capitalista, mas que seus envolvimento são orquestrados por seus contatos com o sistema de mercado e na participação da troca de mercadorias. Dessa forma, o papel do Estado serve como meio de articular que essas populações sejam trazidas para a órbita da acumulação do capital.

Ainda conforme o autor acima, quando não há alguma forma de organização territorial, o capital se produz em aglomerações de atividades locais. A coevolução regional dá-se pelas relações sociais, com a natureza, sistemas de produção, modos de vida e concepções de mundo. Com as relações entre as esferas de atividades, leva a criação dos arranjos institucionais e territoriais distintos, e o Estado surge como guardião desses arranjos e opera sobre a atividade capitalista em constante evolução nas

distintas configurações regionais. A realidade do estado do Maranhão, analisado no decorrer deste subcapítulo, demonstra as mudanças institucionais relacionadas com o processo de modernização do estado, diante de projetos que beneficiam os grandes empreendimentos, que se apropriam de grandes porções de terras, enquanto a produção familiar é exposta às descontinuidades e desarticulações institucionais.

Dessa forma, políticas como PAA são importantes para o incentivo à produção local, entretanto, os próprios arranjos institucionais regulamentados pelo Estado que criam formas de ingressar o pequeno produtor no mercado, desarticulam a política diante do capital, colocando o PAA diante de incertezas, políticas estas que se tornaram importantes para a geração de renda em municípios com altas taxas de pobreza, cuja economia depende da arrecadação de recursos de programas sociais. Mas, para tal permanência dessas políticas, é necessário suporte ao pequeno produtor, diante de mudanças estruturais que implicam nas desigualdades socioeconômicas que afetam as regiões brasileiras, sobretudo Norte e Nordeste, a exemplo dos altos índices de insegurança alimentar apresentados no decorrer deste capítulo, como o estado do Maranhão.

### **CAPÍTULO 3**

**RELAÇÕES ENTRE O RURAL E O URBANO DE SÃO LUÍS: as contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos no Assentamento Rural Cinturão Verde**

### 3.1 AS ESTRATÉGIAS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO CINTURÃO VERDE DIANTE DAS SOCIOESPACIALIDADES DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

Ao abordar a dinâmica territorial maranhense no decorrer desta pesquisa, elencou-se o papel central da capital São Luís no processo de ocupação e produção do espaço urbano, em vista disso, ao entender a questão urbana, Castells (1942; 2020) compreende que a análise a estrutura urbana esclarece as formas espaciais historicamente dadas, e o âmago da análise da questão urbana está nos estudos da política urbana, ou seja, da articulação dos processos considerados “urbanos” no campo da luta de classes, além da intervenção do aparelho de Estado diante da intervenção da instância política.

Assim, tomemos como exemplo a capital São Luís, a qual, a cada transformação mediada pelos agentes que produzem o espaço, tem como reflexo um espaço fragmentado e articulado, culminando em uma dinâmica complexa permeada por vários conflitos. Nesse contexto, serão abordados os entressaberes dessa dinâmica imposta pelo capital no assentamento Cinturão Verde, e quais as estratégias dos agricultores por meio do PAA perante essas transformações no espaço urbano de São Luís.

#### **3.1.1 A reprodução do capital em São Luís: implicações entre o urbano e o rural**

A cidade de São Luís consolidou-se em um centro comercial expressivo, se tornando um dos mais importantes do Brasil no século XVIII. Após um período de transformações socioespaciais ditado pela classe burguesa, a capital vivenciou uma época de constantes crises econômicas. Entretanto, São Luís volta a inserir-se nos planos de desenvolvimento somente a partir da década de 1970, por meio dos projetos de desenvolvimento citados no decorrer desta pesquisa, como o Porto do Itaqui, Programa Grande Carajás e Alumar.

Segundo Diniz (2017), todos esses eventos proporcionaram à cidade intensas mudanças, a exemplo do crescimento populacional desordenado, haja vista a atratividade da população em busca de oportunidade de emprego. A partir da década de 1980, São Luís apresenta uma série de tensão de conflitos de uso da terra decorrentes dos efeitos da implantação de tais empreendimentos, tendo em vista a ocupação de grandes extensões de áreas rurais para a construção de uma infraestrutura associada à logística (modais ferroviários, rodoviários e portuários) e plantas industriais resultando

na desapropriação de comunidades rurais, deslocamento dos moradores e modificações na paisagem natural.

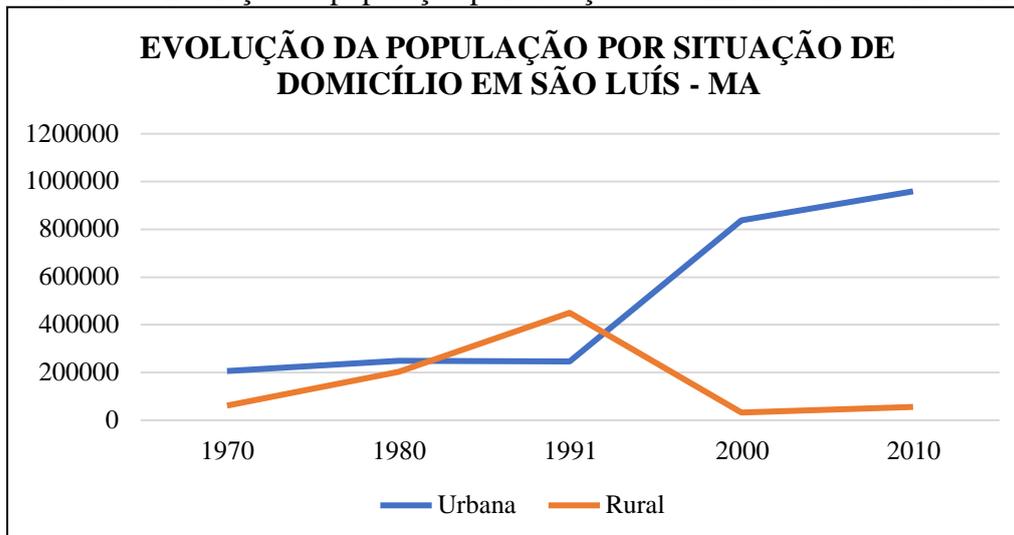
A partir disso, na gestão do então governador do Maranhão João Castelo, com o Decreto nº 7.646, de 06 de junho de 1980, foram desapropriadas várias comunidades rurais no município de São Luís para a implantação de parte do Distrito Industrial de São Luís, conforme regulamenta Decreto Estadual nº 7.632, de 23 de maio de 1980.

Ainda assim, diante da crescente demanda do mercado global, verificam-se cenários de expansão dos serviços do Complexo Industrial de São Luís configurados no aumento do transporte de grãos, minério, entre outros bens primários exportados, permitindo o surgimento de novas indústrias no estado, sobretudo na capital São Luís, a qual passa a abrigar um grande contingente de moradores das áreas rurais do Maranhão em mudança para as áreas urbanas em busca de melhores condições de vida.

Entretanto, a perspectiva de melhoria nas condições de vida da população pobre apresentava limitações, diante de uma cidade atrelada a sua trajetória para atender o domínio do capital, verificados sobretudo no mercado imobiliário, a exemplo dos investimentos estatais do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Banco do Nordeste que influenciaram na expansão do espaço urbano de São Luís, por meio da Companhia de Habitação Popular do Maranhão (Cohab) com investimentos no setor de infraestrutura entre as décadas de 1960 e 1970, além da construção da barragem do rio Bacanga interligando o setor oeste de São Luís ao Centro Histórico, possibilitando a implantação do Porto do Itaqui (FERREIRA, 2014).

Dessa forma, segundo Ferreira (2014), revela-se nesse período um ritmo acelerado quanto ao crescimento demográfico de São Luís, de 32,15% no período de 1950-60; 67,72% entre 1960-70; 69,29% em 1970-80, refletindo, assim, o poder de atração da cidade, mas que ao mesmo tempo a economia urbana não conseguia acompanhar o crescente aumento do número de habitantes, levando à concentração da população nas áreas centrais, bem como nas áreas de ocupação em terrenos sem construção e, sobretudo, em manguezais. A região passa por um período de ocupação de terras públicas dando origem ao processo de ocupação desordenada em São Luís, como verificado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Evolução da população por situação de domicílio em São Luís-MA



Fonte: Séries Históricas Censo Demográfico – IBGE, 2010.  
Org. Mendes, 2020.

Singer (1932; 2020) reforça o papel dos arranjos institucionais que permitem acelerar a acumulação do capital com o incentivo à industrialização, cuja consequência é a aglomeração espacial da atividade industrial, por meio da utilização de uma infraestrutura de serviços especializados como: energia, água, esgoto, transporte, comunicações etc. Tal aglomeração espacial é lógica, pois as empresas realizam intenso intercâmbio entre si e conseqüentemente tendem a se localizar próximas umas das outras.

Em vista disso, com a rápida expansão demográfica de São Luís, caracteriza-se assim várias mudanças na paisagem, em decorrência do uso e ocupação da terra pela implantação de edificações, seja para uso industrial ou para moradia. Com isso, a cidade passa a vivenciar com um crescente número de bairros periféricos juntamente com novos migrantes oriundos da zona rural, evidenciando a segregação socioespacial, caracterizada pela falta de um planejamento que priorizasse a população pobre, para a qual restava somente a ocupação desordenada em áreas carentes de infraestrutura, ocupando as regiões além dos rios Anil e Bacanga.

Burnett (2011), ao abordar o Plano Diretor de 1974, compreendeu que o Plano pouco pôde intervir na nova dinâmica urbana da cidade, em que as questões urbanas eram ignoradas dando lugar a ordem do desenvolvimento econômico, por meio da incorporação de uma estrutura viária e a determinação da construção de conjuntos habitacionais nos limites do perímetro urbano, mais precisamente com o futuro Distrito Industrial.

Como bem lembra Harvey (2011), a urbanização é uma forma de absorver o excedente de capital, e o Estado tem um papel importante na implantação do capital, por meio da criação de condições para canalizar os excedentes em urbanização e projetos de infraestrutura. Entretanto, o investimento excessivo em tais projetos torna-se um gatilho para formação de crises. Em vista disso, diante do investimento do capital e a ação do Estado no processo de legalização de tais empreendimentos, muitas ocupações irregulares se intensificam na cidade em função das modificações no campo e da atratividade da capital.

Ainda assim, Harvey (2005) compreende que a acumulação e expansão, além da necessidade de absorver e produzir excedentes da força de trabalho e capital, produzem pressões em uma região que extravasam para o exterior ou atraem para o interior, verificados no processo de imigração. Além disso, com o aumento da capacidade de superar barreiras espaciais e anular o espaço pelo tempo, os limites de uma região tornam-se porosos e instáveis, com isto a luta de classes em um território talvez force os capitalistas ou trabalhadores a buscarem outros lugares com condições mais favoráveis.

Com as várias pressões sociais reivindicando critérios para uso e ocupação do solo urbano, é elaborado o segundo Plano Diretor na gestão do prefeito Jackson Lago, juntamente com o zoneamento pela Lei nº 3.253/1992, atualmente vigente, onde consolida de 6 para 15 pavimentos as áreas de interesse do mercado e reconhece parcialmente os direitos de ocupação das camadas populares por meio das Zonas de Interesse Social, a exemplo da Ilhinha (BURNETT, 2011). Dessa forma, mesmo com a criação das Zonas de Interesse Social, no decorrer dos anos foram projetadas ações pontuais nessas regiões excluídas pelo capital urbano, mas que ainda assim não consegue contornar o adensamento desses aglomerados urbanos.

Com o avanço urbano desenfreado de São Luís, o crescimento se espalha para os demais municípios. Assim, em 1998 é criada a Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL, pela Lei nº 038/98, englobando todos os municípios da Ilha, com a incorporação de novos municípios ao longo da região, sendo a mais recente composta pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís, instituída pela Lei Complementar nº 174/2015.

Castells (1942; 2020) aborda que a concentração crescente do poder político que assegura os interesses do sistema elimina pouco a pouco os particularismos locais e tendem por meio da planificação urbana tratar os problemas de funcionamento do

conjunto a partir de uma divisão em unidades espaciais, ou seja, fundadas nas redes de interdependência do sistema produtivo, assim, configura-se a região metropolitana:

A região metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado, diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base (CASTELLS, 1942; 2020, p. 57).

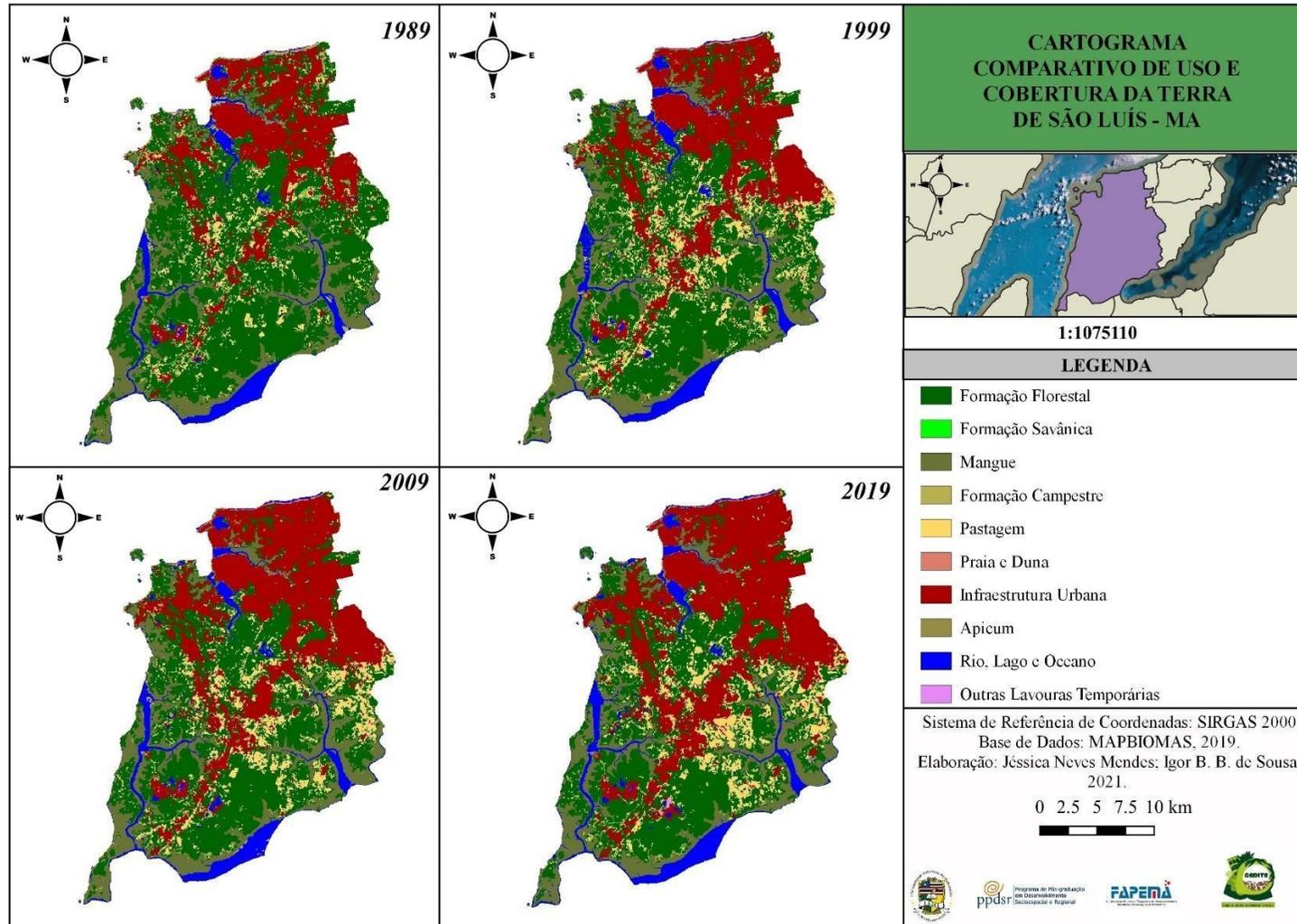
Nesse contexto, Santos (2006) compreende a vertente pós-moderna diante do processo de globalização, a produção do espaço urbano de São Luís configura-se ao aspecto regional, em que as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam, ou seja, as condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente, mudando apenas o conteúdo, mas com um grande nível de complexidade.

É válido ressaltar que as ocupações caminham em direção às zonas rurais, industriais e nas áreas de proteção ambiental, tendo em vista a crescente implantação de conjuntos habitacionais, transformando a zona rural em zonas urbanas desprovidas de uma infraestrutura básica, como demonstrado no Cartograma 5, o qual, no ano de 1989, verifica-se baixo quantitativo de infraestrutura urbana e de produção agrícola na zona rural. Já a partir de 1999, identifica-se forte pressão de uso sob a zona rural, sobretudo com o avanço da expansão urbana, bem como crescimento das áreas agrícolas.

Dessa forma, a nova proposta de revisão do Plano Diretor tem como: redução das áreas rurais em 41% (8.643 hectares), redução das áreas protegidas de dunas (11,5 hectares), redução na área de recarga de aquíferos (162 hectares), diminuição da área ambiental do Sítio Santa Eulália e da APA do Maracanã.

De acordo com os dados do Mapbiomas (2019), em 1989, a área florestal de São Luís equivalia a 64,93%, enquanto a produção agropecuária, 6,08%, já no ano de 1999, tem-se redução da área florestal com 55,88%, enquanto a produção agrícola teve aumento, passando a representar 10,41%. Entre os anos de 2009 e 2019, verificou-se redução da área florestal decorrente das pressões de uso da terra, bem como oscilação da área destinada à agropecuária. De modo oposto, a infraestrutura urbana representou crescimento contínuo, sendo que em 1989 apresentava área de 11.522 hectares, já em 2019 aumentou para 19.258 hectares.

Cartograma 5 - Cartograma comparativo de uso e cobertura do solo de São Luís – MA



Assim, ao analisarmos o cartograma, identificamos uma pequena expansão das áreas com pastagem na zona rural de São Luís, sobretudo no Cinturão Verde, embora os dados tenham apontado para redução dessas áreas. Essa expansão aconteceu entre 1999 e 2002, com aumento expressivo em 2002, representando 23,32% da área total com agropecuária. Nesse período as áreas agrícolas de São Luís se consolidam com os incentivos do governo por meio das políticas agrícolas, que evidenciaremos no próximo tópico. Entretanto, a diminuição das áreas agrícolas acontece a partir de 2003, com períodos de estagnação e tímido aumento (entre 2004 e 2012).

De acordo com Masullo e Santos (2014), a expansão urbana de São Luís não foi originada apenas pela construção de avenidas e pontes, mas também pela necessidade de deslocamento e circulação das classes dominantes, somada aos grandes projetos industriais instalados nos municípios. Além disso, o acelerado processo de ocupação de São Luís é resultante de ciclos econômicos, expansão imobiliária, aumento de ocupações desordenadas, exploração mineral e vegetal, resultando na perda da vegetação nativa, cujo sentido da ocupação se espalha para os municípios circunvizinhos.

Sousa (2020) enfatiza que a cada novo Plano Diretor, cada vez mais o limite legal da zona rural é comprimido dando espaço à expansão urbana, representado seja pelo mercado imobiliário na construção de condomínios verticalizados e horizontalizados, seja pela expansão do Porto do Itaqui. O autor ainda reforça que com a possível atualização na legislação, destaca-se a diminuição da zona rural variando entre 20% a 30% da unidade territorial, enquanto a zona urbana poderia chegar a um total de 55% do município.

Com a nova proposta, a região próxima ao assentamento Cinturão Verde sofreria modificações, bem como possível redução, como apontado pelo presidente da Cooperativa de Agricultores Familiares do Cinturão Verde (COOAFACIV). Os agricultores do assentamento têm se articulado nas audiências da proposta do novo Plano Diretor, para enfatizar a importância do assentamento no território, haja vista a produção agrícola e a participação dos agricultores em programas governamentais, além da venda dos alimentos para o abastecimento de mercados e feiras livres. As famílias do assentamento dependem exclusivamente da produção agrícola, para seu sustento.

As comunidades rurais de São Luís vivem à base da agricultura familiar e pesca, utilizando a produção tanto para consumo como para comercialização nas feiras e mercados de São Luís, reforçando a importância dessas famílias e a permanência desses

territórios rurais, haja vista que nestes locais tem potencial para produção agrícola, bem como a relativa preservação dos recursos naturais, além da interação com a área urbana por meio do fornecimento dos alimentos.

Em razão do avanço da urbanização, industrialização e especulação fundiária, a ação do Estado tem se voltado em desestruturar a permanência dessas comunidades rurais, que anteriormente foram esquecidas nos planejamentos da cidade, como abordam Mendonça e Marinho (2016):

Os equipamentos urbanos de garantia de saúde, educação, segurança pública e transporte praticamente inexistem, e os governos que se sucederam (seja em âmbito municipal ou estadual) deliberadamente optaram em não fazer qualquer investimento significativo para levar estruturas básicas mínimas que garantissem a permanência das comunidades nos seus territórios. Em todo esse tempo, o que se viu foi esses governos deixarem as comunidades em estágio de precarização material tal que forçava os mais jovens a sair de seu entorno para concluir os estudos secundários, e toda a comunidade a buscar assistência à saúde em unidades distantes e de difícil acesso (MENDONÇA; MARINHO, 2016, p. 65).

Tal exemplo do planejamento urbano ditado pelo grande capital, é a comunidade do Cajueiro, localizada na zona rural do município, o qual desde a década de 1980 vem sofrendo tentativas de expulsão, culminando em 2019 na expulsão de cerca de 80 famílias para a construção de um porto. A comunidade de Cajueiro reforça mais um exemplo da permanência das relações de poder no território, atribuindo a atuação do Estado em favor dos grandes empreendimentos. Conforme Carvalho e Souza (2017), as populações rurais tecem críticas aos agentes implementadores da revisão do Plano Diretor, cujo alegam que os agentes não os ouvem, desconsiderando suas identidades e seus modos de vida.

Dessa forma, as comunidades rurais de São Luís, anteriormente excluídas nos planejamentos dos gestores públicos, passam a ser vistas como um empecilho para o avanço da urbanização, na perspectiva de transformar o rural em urbano. Evidentemente, não sabemos ao certo se as propostas aqui elencadas na revisão do Plano Diretor serão concretizadas, ou reajustadas para valores maiores ou menores, embora a cada proposta, de fato, a zona rural seja suprimida.

Coutinho e Costa (2011) apontam que o planejamento urbano busca ordenar e solucionar os problemas urbanos, nesse contexto, a construção de práticas alternativas é determinante para a solução dos problemas presentes no fenômeno da urbanização, a exemplo das práticas da agricultura urbana. A agricultura urbana possibilita rever a ideia de que a cidade é local de atividades não agrícolas. No caso de São Luís, há

presença de áreas verdes, terrenos destinados a vários tipos de uso, inclusive uso agrícola, com a produção de alimentos que atendem ao mercado local, possibilitando a inserção dos produtores no mercado urbano. Nesse sentido a agricultura urbana consiste em:

Um conjunto de práticas espacialmente localizadas, portanto que demandam acesso a terrenos e a áreas naturais urbanas para a reprodução das atividades de grupos que plantam e fazem extrativismo nas cidades. Estas práticas trazem a possibilidade de diversificação das formas e dos usos do espaço urbano, ao atribuir ao solo a fertilidade que devolve o seu valor de uso e o sentido de matéria-prima para o cultivo de alimentos. (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 82).

Aquino e Monteiro (2005), em termos conceituais, a abordagem acerca da agricultura urbana está em processo de construção, embora esteja sendo utilizado por órgãos e agências internacionais, a exemplo da FAO. A questão da agricultura urbana perpassa pelos elementos que a caracterizam como agricultura urbana, ou seja, um dos elementos mais enfatizados para sua definição é sua localização em relação à proximidade das cidades (intra ou periurbanas). Entretanto, não é a localização que a diferencia da rural, mas pelo fato de estar integrada e interagindo com ambiente urbano.

Wandscheer e Medeiros (2017) compreendem que a agricultura urbana raramente trata-se de estruturas específicas de produções de *commodities*, ou produtos voltados para a exportação, mas para uma interação entre atores que ocupam espaços ociosos cultivos que resgatam significados culturais e até mesmo articulações junto a outros espaços comerciais.

Nesse contexto, diante da dialética do espaço urbano regional de São Luís, entre as formas de pensar e refletir as transformações socioespaciais ocorridas na capital São Luís, surgem novas formas de analisar o espaço urbano incorporando as relações sociais, culturais e econômicas do território, categoria geográfica esta que permite compreender o assentamento rural Cinturão Verde, que se insere como exemplo de prática de agricultura urbana.

Rua (2019) chama atenção a um aspecto que a cidade e o urbano estão ligados por um conjunto de condutas, sem que isso destrua obrigatoriamente a etnodiversidade existente no rural. Ao contrário, pode haver uma ressignificação dos valores rurais, não apenas como mercadorias, mas como valores a serem retornados pela sociedade, inclusive nas cidades, rompendo com dicotomias espaciais até então vigentes.

Nesse aspecto, as relações urbano e rural passam a ser redefinidas, pois configuram-se como um sistema de ligações entre as diferentes formas espaciais

historicamente dadas, e ambos estão intimamente ligados no mesmo processo de produção de formas sociais (CASTELLS, 1942; 2020). Embora a proposta deste trabalho não seja a de analisar até que ponto existirá o rural em São Luís, é importante elencar o interesse exclusivamente econômico nessas áreas pelo capital urbano, haja vista a conjuntura atual a favor de suprimir parte das comunidades rurais. No próximo tópico será enfatizada a importância dessas comunidades para São Luís, ainda que seja capital do estado e apresente toda uma estrutura urbana, possui relação intrínseca com o rural, tendo em vista a grande demanda por alimentos, por ter o maior contingente populacional do estado.

### **3.1.2 As configurações do Programa de Aquisição de Alimentos em São Luís: entre a decadência e o ressurgimento**

A evolução da economia urbana de São Luís dá-se pela implantação de numerosas indústrias, conseqüentemente também pelo aumento populacional, tendo em vista a procura de empregos na cidade. A zona rural participa da renovação e expansão das populações urbanas. Castells (1942; 2020) ressalta que as cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária, assim as cidades só podem existir na base do excedente pelo trabalho da terra, ou seja, apresenta uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e do reinvestimento do produto do trabalho. Então, trata-se de um novo sistema social, mas que não está separado do tipo rural nem é posterior a ele, pois ambos estão intimamente ligados no processo de produção das formas sociais. Assim, para o autor a dicotomia urbano/rural perde então toda significação.

Dessa forma, Rúa (2006) compreendeu que dadas as transformações de (re)organização do espaço pelo capitalismo, o rural permanece cada vez mais integrado e recriado pelas novas lógicas, ocorrendo uma valorização da cultura local e da dinamização dos agricultores familiares. Porém, essa integração lógica ao mercado coloca cada vez mais novos desafios para os agricultores, produzindo desigualdades marcantes.

Schneider (2009) traz o exemplo da pluriatividade e multifuncionalidade da agricultura familiar, constituída na integração dos agricultores familiares à divisão social do trabalho passando a ocorrer não mais exclusivamente por meio de atividades agrícolas e mercantis:

A pluriatividade tende a se desenvolver como uma característica ou uma estratégia de reprodução das famílias de agricultores que residem em áreas rurais situadas em contextos nos quais a sua articulação com o mercado se dá através de atividades não-agrícolas ou para-agrícolas. Objetivamente, a pluriatividade refere-se a um fenômeno que pressupõe a combinação de duas ou mais atividades, sendo uma delas a agricultura. Essa interação entre atividades agrícolas e não-agrícolas tende a ser mais intensa à medida que mais complexas e diversificadas forem as relações entre os agricultores e o ambiente social e econômico em que estiverem situados (SCHNEIDER, 2009, p. 10).

Os municípios de São José de Ribamar e Raposa, localizados na ilha do Maranhão, demonstram um exemplo importante da multifuncionalidade da agricultura familiar, verificados na prática do turismo local por meio de atividades relacionadas à maritimidade. Os municípios apresentam atrativos naturais como as praias localizadas nos perímetros urbanos e periurbanos, destacando-se ações que impulsionam o turismo local à prática de atividades como a pesca artesanal, artesanato e agricultura de subsistência desenvolvidas pelos pequenos produtores rurais dos respectivos municípios.

Esse movimento de relação do espaço rural e urbano, também pode ser verificado pela importância que a atividade rural adquire e convive nas grandes cidades, vejamos o exemplo de São Luís. Conforme o IMESC (2018), é uma realidade não só na RMGSL, como no Maranhão, os principais produtos cultivados pelos agricultores familiares são: arroz, feijão, milho e mandioca. Entretanto, essa produção é precária, pela falta de assistência técnica e muitas vezes com dificuldades no acesso aos mercados formais e institucionais. Além disso, os quatro municípios da Ilha do Maranhão apresentam uma pequena participação na região metropolitana, haja vista a baixa participação nos mercados locais, e para tal estímulo foi criado o Projeto Agropolo da Ilha, em 2016, pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pesca e Pecuária.

Ainda assim, é importante destacarmos que embora houvesse as transformações socioespaciais no decorrer dos anos em São Luís incentivadas pelo Estado, paralelo a essas transformações também foram implantadas ações de incentivo à produção para a agricultura familiar. Para tanto, na década de 1990, além do surgimento do Pronaf, durante as gestões do prefeito Jackson Lago (1989-1992 e 1997-2000-2002), do Partido Democrático Brasileiro (PDT), e da prefeita Conceição Andrade (1993-1996), do Partido Socialista Brasileiro (PSB), foram implantadas ações para os produtores rurais de São Luís, tendo em vista os problemas relacionados à produção e comercialização (BRAGA, 2019).

Durante a gestão da prefeita Conceição Andrade, foi executado o Plano Municipal de Produção e Abastecimento, sendo elaborado e desenvolvido pela Secretaria de Abastecimento (Sempab), com o objetivo de aumentar a participação dos produtores rurais de São Luís na oferta dos alimentos. Além disso, nesse período foram lançados os primeiros polos de produção da zona rural de São Luís, tendo continuidade na gestão do prefeito Jackson Lago em 1997/2000, proporcionando infraestrutura básica para os pequenos produtores rurais. Paralelo a esse período foi criado o polo Cinturão Verde, em 1998, por meio do Programa Cédula da Terra (depois substituído pelo Crédito Fundiário), também implantado pela gestão de Jackson Lago, a qual será abordada posteriormente (BRAGA, 2019).

Sousa (2020) enfatiza também a importância da criação das primeiras feiras livres como ações municipais voltadas para a agricultura familiar, por exemplo: a feira da Cohab, Vinhais e Praia Grande, possibilitando ampliação das feiras para outros bairros da cidade de São Luís. Em 1997, foi criado o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) de São Luís, como um mecanismo institucional para criar condições necessárias dos atores beneficiados pela produção de alimentos na região, sendo fundado pelos seguintes municípios: São Luís, Axixá, Morros, São João Batista, Vitória do Mearim, Cantanhede, Rosário, Santa Inês, Matões do Norte, Pirapemas, Presidente Juscelino, Coroatá e Humberto de Campos.

Em São Luís, entre as intervenções, houve a criação do Projeto Cabrita na comunidade do Quebra-Pote, com 20 famílias, mais 40 projetos de caprinocultura leiteira implantados. Além disso, sob a vigência do Cinpra, houve a implantação do PAA e do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS), sob a coordenação da Sempab, disponibilizando o transporte dos produtos por meio de caminhões e dois técnicos para visitas nas comunidades (SOUSA, 2020).

Na gestão do Prefeito Edivaldo Holanda Junior (2017-2020), de acordo com a Semapa (2020), órgão criado em 2007, com a finalidade de promover o planejamento e execução das políticas municipais de produção agropecuária, agroindustrial, de abastecimento e pesqueira no município de São Luís, aponta que a cidade oferece condições favoráveis para o cultivo de hortaliças, frutas, verduras, plantas medicinais, entre outras culturas desenvolvidas na zona rural. A dinâmica agropecuária na zona rural de São Luís é caracterizada pelos agricultores familiares produzirem nos polos localizados em espaços intraurbanos e periurbanos; cujo sistema de produção varia entre o convencional e o agroecológico.

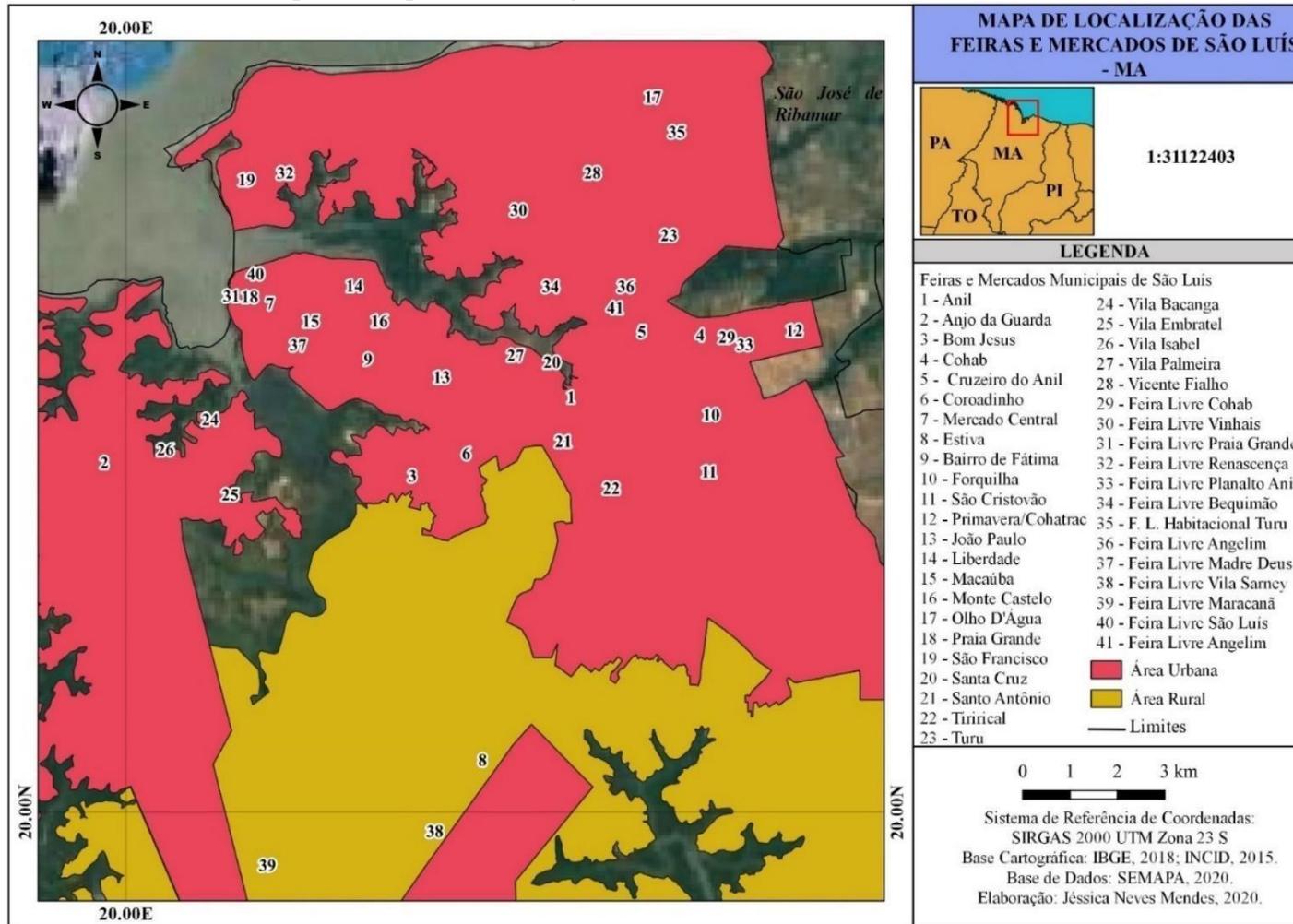
Os produtos são utilizados na comercialização, autoconsumo, e para mercados institucionais como o PAA e PNAE. A Semapa ainda relata que atende as comunidades rurais com assistência técnica e disponibilização de equipamentos, além da distribuição de sementes e mudas, como: toneladas de sementes de milho, sementes de feijão, além de hortaliças e frutas e milhares de mudas de juçara precoce, beneficiando mais de 40 comunidades. Os equipamentos fornecidos foram: tratores, como pulverizadores, enxadas rotativas, retroescavadeira agrícola, grades armadoras, roçadeiras de arrasto, semeadoras de 400L, plaina dianteira, caminhão-baú refrigerado e caminhonete para assistência técnica.

A Semapa também relatou que realiza mensalmente 36 eventos de feiras, em 12 bairros de São Luís, beneficiando consumidores de 98 bairros, além da Feirinha São Luís com edições semanais (paralisada devido à pandemia da covid-19), cujo objetivo é realizar uma feira de grande porte para favorecer o escoamento da produção agrícola da zona rural da capital. Os impactos gerados pela Feirinha de São Luís repercutem nos setores da produção agrícola, com ênfase na agroecologia e gastronomia; explorando os produtos oriundos da zona rural, como os artesanais, incentivando as artesãs a utilizarem materiais da produção local e agroecológica; artística, divulgando os talentos manuais na produção de esculturas e pinturas; literatura, promovendo o conhecimento e valorizando o intelecto dos escritores maranhenses; cultural, como canal de divulgação e valorização dos artistas locais e como atrativo para famílias e consumidores.

O município de São Luís possui 41 pontos de feiras e mercados, conforme mapa de localização das feiras e mercados de São Luís (Mapa 4). É notória a predominância das feiras e mercados nas áreas urbanas de São Luís, dado o fluxo populacional, e a demanda por alimentos nesses locais. Singer (1932, 2020) explica que a cidade nunca é autossuficiente, assim, o urbano sempre será dependente do rural para sua subsistência, isso porque a cidade não pode produzir nem os alimentos para sua população nem a matéria-prima para sua indústria.

A partir disso, mencionamos Gomes (2016), o qual aborda que essa é uma oportunidade para a agricultura urbana e periurbana de São Luís, tendo em vista estar vinculada conceitualmente à segurança alimentar e à conservação dos recursos naturais, permitindo que as áreas urbanas também sejam aproveitadas para atividades agrícolas, por meio de técnicas de base agroecológica, permitindo ainda a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos, evitando, assim, a contaminação de fontes de água e do solo das cidades.

Mapa 4 - Mapa de localização das feiras e mercados de São Luís- MA



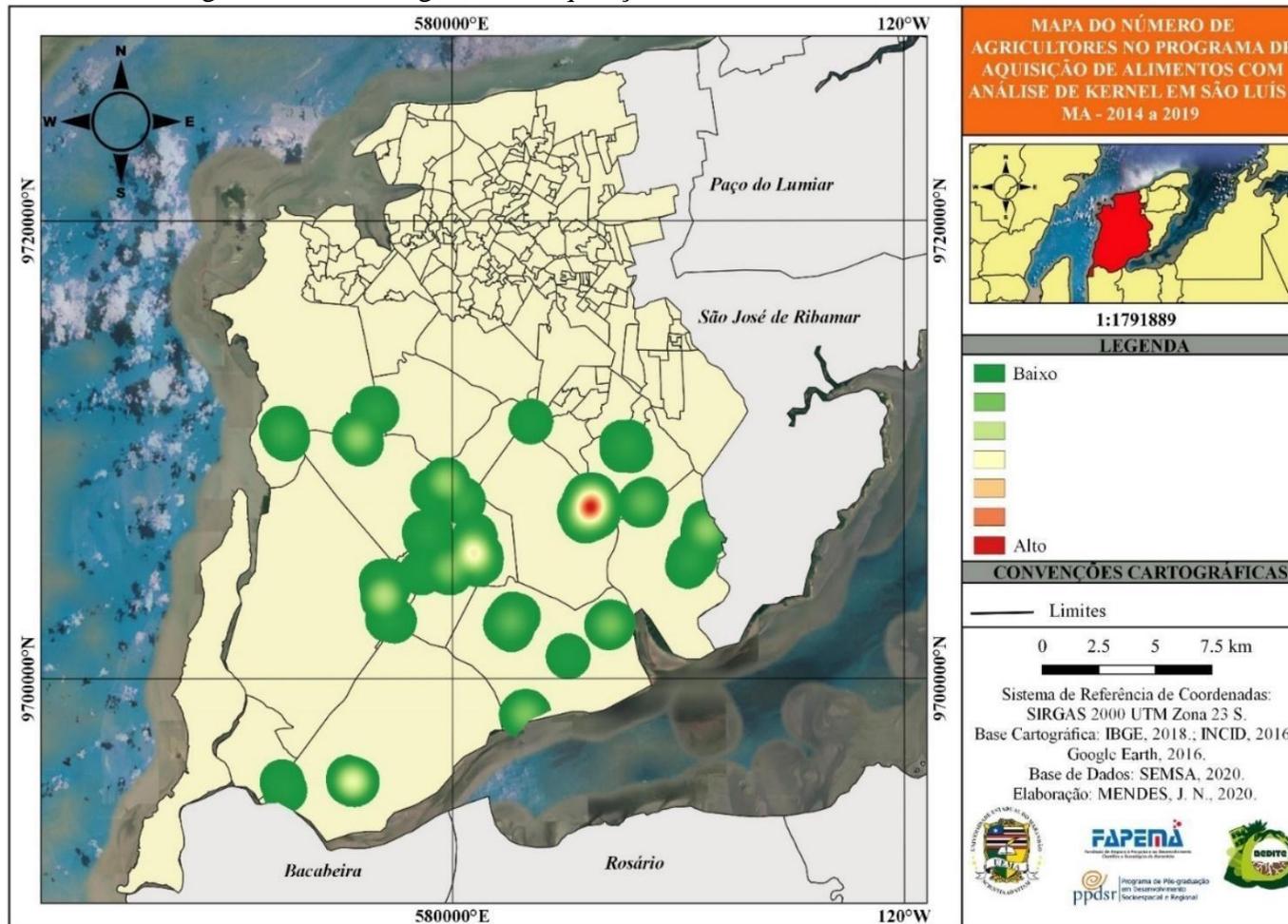
Destacamos também a atuação dos mercados institucionais em São Luís, sendo o PAA-Conab implantado em 2004, cabendo à Conab a gestão e execução do programa, e o PAA-Municipal, sendo implantado a partir de 2013 por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea, coordenado e executado pela Semsas, cabendo à Semapa fornecer assistência técnica e incentivos à produção dos alimentos de origem animal e vegetal. Os beneficiários recebedores dos produtos oriundos da agricultura familiar são pessoas inscritas no CadÚnico, Centro de Referência de Assistência Social - Cras (todas as Propostas do PAA); Socorrão 1 e 2, Hospital da Mulher e Hospital da Criança (SEMSA, 2020).

O papel da Semsas e da Conab, assim como a SAF, é de articular a implantação do PAA nas comunidades rurais, a partir do cadastro do município interessado a participar do PAA, por meio da inscrição dos agricultores junto ao programa, suporte à produção dos alimentos, aquisição e distribuição dos produtos para os beneficiários recebedores dos alimentos.

Nesse contexto, é importante enfatizar a importância da criação de um órgão voltado para a segurança alimentar no município de São Luís, uma vez que o direito à alimentação é assegurado pela Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. Com a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, foi criada a Secretaria Municipal Extraordinária de Segurança Alimentar (Semesa), em 2003, com o objetivo de executar ações voltadas para a promoção da alimentação segura, prevenção e atendimento em saúde nutricional. Em 2007, a Semesa passou ao status de secretaria ordinária sendo denominada Semsas, na perspectiva de articular com instituições governamentais, não governamentais e sociedade civil políticas públicas voltadas para a segurança alimentar.

As comunidades atendidas pelo PAA em São Luís são: Anajatiua, Arraial, Cajupary, Cinturão Verde, Coquilho, Estiva, Igarau/Calembe, Itapera, Laranjeiras/Pedrinhas, Maracanã, Matinha, Mato Grosso, Nova República, Rio Grande, São Joaquim, Sol Nascente, Tajipurú e Terra do Rumo. No PAA-Conab, o assentamento Cinturão Verde se destacou pelo maior número de agricultores participantes do programa, chegando a 80 no PAA 2011/2012, seguido pelo Coletivo Mulheres Trabalhadoras Rurais, com 58, conforme mapa de densidade Kernel abaixo:

Mapa 5 - Mapa do número de agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos com análise de Kernel em São Luís -MA – 2014 a 2019



Entre 2014 e 2019 o assentamento Cinturão Verde obteve o maior de número de beneficiários fornecedores do PAA-Municipal, com total de 136 agricultores, seguido pela comunidade Matinha, com 63 participantes, Coquilho I com 56. Nesse contexto, como representado no mapa, a execução do programa ainda é inferior, tendo em vista o grande número de comunidades rurais que possuem menos de 10 agricultores beneficiários no PAA

Dessa forma, destacamos os produtos cultivados pelo PAA no ano de 2017, os quais são hortifrúteis, como demonstrado na figura 01, por meio das informações da inclusão produtiva do Programa de Aquisição de Alimentos, disponibilizado pelo Ministério da Cidadania (2020):

Figura 01- Informações produtivas do PAA em São Luís - 2017

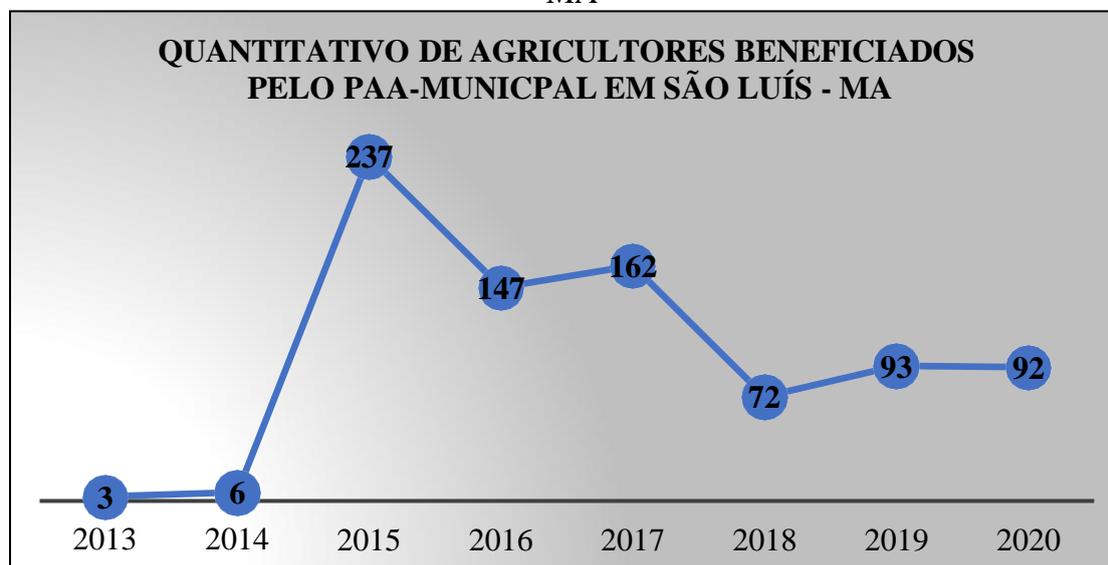
Informações do Programa de Aquisição de Alimentos		
Município : SÃO LUÍS		
Tipo: CONAB		
<b>Grupo: FRUTAS</b>		
Produto	Quantidade Organização Fornecedor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
ABACATE	1	2000.00
ACEROLA	1	1750.00
BURITI	1	2000.00
CAJU	1	900.00
COCO	1	25000.00
JACA	1	5000.00
LIMÃO	1	300.00
MAMÃO	1	1000.00
MANGA	1	5000.00
MARACUJA	1	2000.00
MELANCIA	1	6000.00
<b>Totais</b>		<b>50950.00</b>
<b>Grupo: GRÃOS</b>		
Produto	Quantidade Organização Fornecedor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
FEIJÃO	1	300.00
MILHO	1	2000.00
<b>Totais</b>		<b>2300.00</b>
<b>Grupo: TUBÉRCULOS</b>		
Produto	Quantidade Organização Fornecedor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
RAIZ DE MANDIOCA	1	4000.00
<b>Totais</b>		<b>4000.00</b>
<b>Grupo: VERDURAS E LEGUMES</b>		
Produto	Quantidade Organização Fornecedor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
ABÓBORA	1	3000.00
ABOBRINHA	1	3000.00
ALFACE	1	200.00
BERINJELA	1	3500.00
CEBOLINHA	1	200.00
CHEIRO VERDE	1	200.00
COUVE	1	200.00
JONGOME	1	1000.00
MAXIXE	1	3000.00
PEPINO	1	3500.00
PIMENTA	1	450.00
QUIABO	1	1000.00
TOMATE	1	2233.00
VINAGREIRA	1	1000.00
<b>Totais</b>		<b>22483.00</b>
<b>Tipo: TERMO DE ADESÃO</b>		
<b>Grupo: CARNES</b>		
Produto	Quantidade Agricultor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
CARNE	24	3576.94
<b>Totais</b>		<b>3576.94</b>
<b>Grupo: FARINHAS</b>		
Produto	Quantidade Agricultor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
FARINHA	60	6644.39
<b>Totais</b>		<b>6644.39</b>
<b>Grupo: FEIJÃO</b>		
Produto	Quantidade Agricultor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
FEIJÃO	123	3225.09
<b>Totais</b>		<b>3225.09</b>
<b>Grupo: FRUTAS</b>		
Produto	Quantidade Agricultor	Quantidade Produto Entregue - em Kg
ACEROLA	40	1202.50
BANANA	53	3101.95
COCO	42	609.10
LIMÃO	86	2599.25

Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

Diante da apresentação dos dados acima, verifica-se o potencial da produção agrícola de São Luís, principalmente quando estimulado por políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Porém, em decorrência dos cortes orçamentários no decorrer dos anos, tal corte tem atingido o município de São Luís, como apresentado no Gráfico

10: a diminuição do quantitativo de beneficiários atendidos pelo PAA-Municipal. São Luís possui um total de 644 agricultores familiares (IBGE, 2017), enquanto somente 92 agricultores são atendidos pela política no município

Gráfico 10 - Quantitativo de agricultores beneficiados pelo PAA-Municipal em São Luís -MA



Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.  
Org. Mendes, 2020

Segundo a Semapa, ainda que tenha incentivos para a produção familiar, as comunidades rurais de São Luís não conseguem atender as demandas do município, uma vez que a maior parte é suprida por produtos provenientes principalmente dos estados do Ceará, Bahia, Pará e Tocantins. A oferta dos alimentos das comunidades rurais de São Luís é realizada por meio das feiras livres, nos mercados, e comércio local nos bairros. Além disso, a Secretaria enfatizou que existem poucas ofertas de vagas nos editais dos mercados institucionais, bem como a diminuição dos recursos tem sido uma constante a cada ano. Assim, como estratégia para articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar, a Prefeitura de São Luís tem buscado acessar programas institucionais como PAA e PNAE, feiras e mercados e articulação com supermercados e mercados locais

Em consulta com a coordenação do PAA na Conab, Superintendência Regional do Maranhão, o PAA tem realizado várias mudanças anualmente para adesão de novos contratos, como priorizar municípios com baixo IDH, associações representadas por mulheres, quilombolas, indígenas e entidades que têm prioridades para os orçamentos da agricultura familiar. Todos esses parâmetros são levados em consideração, além dos

valores de cada projeto, bem como as unidades receptoras que terão acesso aos produtos.

As entidades procuram o órgão à medida que têm conhecimento do programa ou, às vezes, a própria Conab tenta mapear as várias localidades que têm potencial de agricultura familiar por meio dos dados do IBGE e da própria Conab ou de outros órgãos como a Agerp, por meio da identificação de entidades que têm potencial de tornarem-se cooperativas ou entidades que precisam comercializar os alimentos para desenvolver o associativismo e o cooperativismo.

O acesso do PAA-Conab é via associação ou cooperativa, diferentemente do PAA-Estadual e Municipal, cuja adesão é individual. A Conab adotou a modalidade de compra com doação simultânea via pessoa jurídica (associação ou cooperativas), tendo em vista o incentivo ao cooperativismo e associativismo principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Quando lançado o edital do PAA para novos projetos, a Conab tem um mês para visitar às comunidades rurais e identificar quais produtos os agricultores podem comercializar.

A Conab estabelece uma tabela com o preço dos alimentos para os agricultores se organizarem para a produção, além de identificar as entidades receptoras dos alimentos. Porém, quando a Conab lança proposta no Sispaa, é gerada expectativa no aguardo pela liberação do orçamento para o estado do Maranhão. Entretanto, quando o orçamento é lançado, os valores são abaixo do esperado, dessa forma nem todas as entidades são contempladas, levando os agricultores a não aderirem mais ao programa. Além disso, houve uma grande alteração nas normas do PAA entre 2013 e 2014, a exemplo das chamadas públicas. Nesse período houve bastante queda no número de projetos, tendo em vista a necessidade de adequação nas normas.

A exigência documental é um dos entraves para acesso ao PAA, o qual, por sua vez, diminui a procura pelo programa. Outro fator, ponderado pela coordenação do PAA-Conab, foi a crise financeira no Brasil, que tem afetado todas as áreas, principalmente a agricultura familiar, que tem sofrido vários cortes orçamentários. Além disso, foi abordado que a comercialização de São Luís possui uma grande demanda por alimentos, sendo um dos maiores gargalos para o órgão.

De acordo com a coordenação do PAA-Municipal pela Semsu, também foi enfatizado o declínio de recursos que o programa vem sofrendo, quanto mais recursos, maior o número de agricultores contemplados. A diminuição dos incentivos para a produção familiar é só mais um gargalo para os agricultores familiares de São Luís.

Gomes (2016) aponta que entre os problemas para a produção agrícola destaca-se a diminuição das áreas cultiváveis e degradação dos solos. O município possui uma área considerável de cobertura vegetal e uma localização geográfica privilegiada, ainda assim, possui baixa produtividade. As áreas produtivas localizam-se nos espaços periurbanos, enquanto as áreas de comercialização estão localizadas nos espaços intraurbanos. Dessa forma, é evidente que tenha a inserção das comunidades rurais de São Luís, no planejamento urbano, na perspectiva de implantação de políticas de articulação e integração dos agricultores na região metropolitana, de modo a estabelecer a relação local de produção e comercialização, a facilitar o fluxo entre os produtores e os consumidores, por meio de serviços de infraestrutura.

A questão da logística também foi apontada como uma das dificuldades dos mercados institucionais pela Semsu e Conab, pois são locais de difícil acesso, o que dificulta a comercialização dos produtos não só do PAA e PNAE, como para outros mercados. É importante que haja políticas de incentivo à produção familiar, consumo dos produtos dos agricultores familiares, mas também somente implantar políticas compensatórias para este setor não é o suficiente.

Ainda que houvesse ou tenha iniciativas para os produtores rurais da capital, como exemplo as feirinhas, criação de polos agrícolas para valorização da agricultura familiar, como verificado no decorrer deste capítulo, as políticas enfrentam descontinuidades decorrentes das mudanças na estrutura do poder público, assim os entraves persistem ou até mesmo se aprofundam. É necessário que o Estado dê condições não somente de fortalecimento da agricultura familiar, mas condições básicas de saneamento básico, educação, saúde e sobretudo acesso à terra, para este setor cada vez mais excluído nos planejamentos governamentais.

Os produtores rurais de São Luís contribuem para o abastecimento urbano, porém, ao abordarmos a aproximação do produtor e consumidor não se limita somente à questão de logística, o que de fato não deixa de ser um fator importante, aborda-se também a obtenção de alimentos de qualidade, com menor grau de processamento (diferentemente dos produtos derivados das agroindústrias), devido às exigências cada vez mais crescente dos consumidores em alimentos *in natura*.

De acordo com Marafon, Bias-Fortes e Seabra (2019), não se trata do avanço do urbano sobre o rural, mas do avanço de um modelo de produção espacial que reestrutura o território e ressignifica esses termos em um novo contexto. Nessa perspectiva, o

urbano e o rural são entendidos com práticas sociais e modelos sociais que se interpenetram, ou seja:

A primeira razão ocorre em virtude do próprio desenvolvimento desigual e dos diferentes “tempos” dos territórios. Por mais que o modelo hegemônico de ordenamento territorial possa ter superado quase que por completo os modelos anteriores em determinadas áreas, outras podem ter sido pouco afetadas por esse modelo e manifestar configuração espacial similar a modelos passados de produção espacial, ou seja, vivem na sua lógica de ordenamento do território, um momento distinto das áreas mais afetadas pelo modelo hegemônico. Essa diferenciação de “tempos” vividos por cada território decorre da intensidade com que são transformados pelo modelo predominante de produção espacial (MARAFON; BIAS-FORTE; SEABRA, 2019, p. 176).

A partir disso, identifica-se a complementaridade entre o urbano e o rural em São Luís. Sposito (2010) analisa que do ponto de vista da diferenciação social, ou seja, a partir da divisão social do trabalho o urbano e o rural assumem papéis de complementaridade, por mais que se busque a distinções conceituais, no que tange a influência de modelos de reprodução do capital. Tal singularidade pode ser herdada por práticas e símbolos de momentos passados. Nesse contexto, concordamos com Castells (1942; 2020), quando o autor afirma:

A noção de urbano (oposta a *rural*) pertence à dicotomia ideológica da sociedade tradicional/sociedade moderna e refere-se a uma certa heterogeneidade social e funcional, sem poder defini-la de outra forma senão pela sua distância, mais ou menos grande, com respeito à sociedade moderna. A distinção entre cidades e aldeias coloca, no entanto, o problema da diferenciação das *formas espaciais* da organização social. Mas esta diferenciação não se reduz nem a dicotomia nem a uma evolução contínua, como supõe o evolucionismo natural, incapaz de compreender estas formas espaciais como produzidas por uma estrutura por processos sociais. Aliás, a impossibilidade de encontrar um critério empírico de definição de *urbano* é apenas a expressão de um movimento teórico. Esta imprecisão é ideologicamente necessária para conotar, através de uma organização material, o mito da modernidade (CASTELLS, 1942; 2020, p. 44).

No caso de São Luís, evidentemente, não sabemos se as mudanças irão ocorrer posteriormente com os novos planos diretores, mediante as estratégias dos novos gestores para a zona rural de São Luís, ainda assim, os produtores rurais resistem nos seus territórios permeados das suas relações sociais e culturais, diante de sua importância enquanto atividade econômica voltada para a alimentação da população dos centros urbanos da capital, colocando em evidência a anulação em nível de divisão técnica e diferenciação do espaço regional, a distinção entre o urbano e o rural.

## 3.2 DESAFIOS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO CINTURÃO VERDE

Percebeu-se no decorrer desta pesquisa que a problemática da pobreza perpassa por vários âmbitos de ordem econômica, social, cultural e política. Mas ao abordarmos os caminhos propostos pelas políticas tem-se uma série de entraves à medida que adotam ações compensatórias por meio do financiamento, enquanto outras questões de ordem estrutural permanecem inalteradas.

Assim, ao abordar neste subcapítulo de forma aprofundada o assentamento rural Cinturão Verde, identifica-se uma oportunidade de compreendermos as relações sociais neste território, considerando as implicações socioeconômicas a partir da adesão do assentamento ao PAA, como política em que na sua estrutura tem como proposta o desenvolvimento territorial rural a partir da produção de alimentos da agricultura familiar, na perspectiva de garantir a segurança alimentar. Nesse sentido, a análise do PAA no assentamento Cinturão Verde torna-se um determinante para as discussões iniciais acerca da importância da soberania alimentar nos territórios diante da complexidade da estrutura agrária.

### **3.2.1 A dinâmica do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento Cinturão Verde: perspectivas e entraves**

O debate acerca da perspectiva territorial no âmbito da relação do PAA, a partir da produção dos alimentos com o assentamento rural Cinturão Verde, possibilita a discussão acerca da soberania alimentar, constituído como direito e autonomia dos povos e comunidades tradicionais decidirem seu sistema alimentar e produtivo, por meio de um projeto alternativo que visa para além da garantia do acesso aos alimentos saudáveis, inserir os pequenos produtores no centro das políticas alimentares.

Vinha e Schiavinatto (2015) analisam que a soberania alimentar é pensada como política que recupera o poder da produção dos alimentos saudáveis e sem origem transgênica, permitindo autonomia às famílias na gestão e produção dos alimentos. Nesse contexto, políticas públicas como o PAA e PNAE, estabelece um diálogo com os propósitos da soberania alimentar, por meio do fortalecimento dos territórios rurais, cuja proposta destas políticas possibilita a reprodução de cultivos alimentares desenvolvidos pela produção familiar.

Embora seja uma proposta em construção, tal debate tem se tornado necessário e urgente diante de um modelo de produção e comercialização de alimentos concentrado

sob o poder de poucas e grandes corporações de cadeias agroalimentares, nos distanciando das culturas alimentares locais. Silva (2019) aborda que em meio a esse sistema homogeneizado, resistem sistemas alimentares na agricultura familiar e camponesa de base tradicional com potencial de manejo ecológico superior aos de monocultivos das culturas básica. Diante da dialética da problemática da fome, surge a proposta de soberania alimentar, a qual não existe sem: reforma agrária, direitos territoriais, fortalecimento da agricultura familiar e mercados locais, garantia do acesso aos alimentos, assim:

A soberania alimentar é um conceito construído desde a luta popular e dos movimentos sociais como contraponto a uma visão neoliberal da vida e da produção e consumo de alimentos. Ela significa solidariedade, não competição. Significa também garantir que sejam produzidos os alimentos necessários para a sobrevivência da população de cada local, bem como garantir os recursos e as condições técnicas necessárias para alcançar a condição de produzir todos os alimentos básicos de que um povo necessite em seu próprio território (SILVA, 2019, p. 51).

A partir disso, verifica-se por meio da proposta da soberania alimentar um movimento em busca de direitos e autonomia para a produção familiar de base tradicional, em contraponto a um modelo agrário de concentração de terras para produção de *commodities* agrícolas, cujo cenário político brasileiro atual é de desmonte das políticas de segurança alimentar e para agricultura familiar, em detrimento do favorecimento do agronegócio.

Lordello Sícoli (2017) analisa que a agricultura familiar constitui como um modelo alternativo de produção de alimentos a partir da diversificação produtiva e preservação dos recursos naturais, favorecendo a geração de trabalho e renda para o meio rural e potencializa o acesso da população a alimentos saudáveis, em contraponto ao sistema agroalimentar predominante.

Esta pesquisa no assentamento rural Cinturão Verde é uma oportunidade para compreendermos a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos saudáveis, sobretudo quando incentivadas por políticas públicas, como exemplo o PAA, que se insere como um modelo nessa lógica de segurança e soberania alimentar.

O assentamento rural Cinturão Verde foi criado por meio da Associação Cinturão Verde da Vila Sarney Filho I, fundado em 24 de agosto de 1997. Os primeiros agricultores que ocuparam a área que envolve o assentamento eram residentes do município de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, localizados na ilha do Maranhão. O processo de formação do assentamento deu-se a partir do agricultor Cyriaco Santos, o

qual tendo conhecimento do Programa Cédula da Terra, mobilizou vários agricultores para a criação da então associação, com a finalidade de compra da terra por meio do programa.

O agricultor Cyriaco buscou terras nos municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar, São Luís, Rosário e Santa Rita, sendo, então, um dos articuladores para criação do assentamento. A área que envolve o assentamento era de um empresário que planejava construir um aeroporto, mas que não foi possível devido às exigências da Aeronáutica, haja vista as condições topográficas do terreno. Braga (2019) comenta que:

Dessa forma, 36 agricultores reuniram-se e formaram a Associação, dando início ao pedido de empréstimo e à busca da terra para a aquisição. Os agricultores começaram a negociação da área que veio a se tornar o Cinturão Verde, localizada no Distrito Industrial, mas que, devido à sua extensa área e impossibilidade de comprar somente metade, precisaram aumentar o número de associados, passando de 36 para 59 sócios fundadores. A origem do nome dado a essa Comunidade surgiu de um grupo de agricultores, localizado no povoado rural de Itapera, no município de Paço do Lumiar. Esse grupo, que tinha por nome Cinturão Verde, foi o que liderou o processo de aquisição da nova área (BRAGA, 2019, p. 98).

O Programa Cédula da Terra fez parte da política agrária do Banco Mundial no Brasil, na gestão de FHC sendo implantado em 1997, como uma política de combate à pobreza seguindo os princípios da reforma agrária de mercado nos estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, assim, Barros (2017) aborda que:

Nessa conjuntura, o projeto foi implantado com a previsão de assentar 15 mil famílias, no período de três anos, distribuídas nos cinco estados e tinha como objetivos: reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; elevar o rendimento agrícola e testar o modelo de mercado como alternativa ao modelo desapropriacionista de reforma agrária. Seu público prioritário eram trabalhadores rurais sem-terra (assalariados, parceiros, meeiros, arrendatários, posseiros) e pequenos produtores rurais com áreas insuficientes para gerar renda e sustentar suas famílias (BARROS, 2017, p. 225).

Essa proposta de reforma agrária trouxe várias atribuições para as famílias, como a criação de associações, na qual o próprio agricultor passa a ter funções de empreendedor, enquanto o Estado deixa de cumprir a função no processo de desapropriação e passa a dar essa responsabilidade para os agricultores. O Programa Cédula da Terra fez parte de uma nova opção ao modelo de reforma agrária no Brasil, com a criação de um fundo pelo Banco Mundial para financiamento e aquisição de terras diante da crescente pressão dos movimentos sociais do campo. Nesse caso, a terra não era doada e sim comprada, diferenciando-se do modelo tradicional.

Conforme Lima (2008), os lotes de terras não eram distribuídos e sim adquiridos por meio de uma operação de crédito fundiário contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro, em que após o período declarado de carência o empréstimo deve ser pago anualmente pela associação, sob pena de perda da terra. Para tanto, foram estabelecidos uma série de critérios para acesso ao programa, bem como ser produtor rural, desenvolver atividades produtivas sustentáveis por meio do associativismo, ter compromisso de reembolsar o empréstimo adquirido.

Ainda conforme o autor citado acima, o programa não foi bem visto pelos movimentos sociais do campo, além de constituir-se como uma experiência arriscada, haja vista o risco de no decorrer do projeto beneficiários estarem inaptos a adquirir terras de baixa qualidade e, assim, desistirem do programa na primeira oportunidade.

Pereira (2012) apontou os principais entraves que levaram a desestruturação do programa, como: os compradores tinham baixíssimo grau de escolarização e viviam em condições de extrema pobreza, então o programa exigia certa estrutura de governança que permitisse a seleção dos beneficiários, entretanto, as famílias tiveram pouco poder de decisão sobre as áreas adquiridas, verificando as fragilidades das associações no processo de negociação das terras, revelando que o protagonismo dado às associações inexistiu, além disso, um número significativo dos beneficiários morava no local ou na própria região há muitos anos. Diante do contexto da extrema pobreza, houve estímulo para que muitos demandantes buscassem por novas terras e aceitassem a compra da terra a preços altos.

No caso do assentamento Cinturão Verde, a obtenção do crédito pela Associação do Cinturão Verde ocorreu durante o governo de Roseana Sarney (1994/2002), em 1998. De acordo com Braga (2019), algumas pessoas se filiaram à Associação para completar o número necessário para a obtenção do empréstimo, mas que não permaneceram na Comunidade por vários motivos, entre eles alguns foram para o centro urbano morar e trabalhar, outros faleceram deixando a terra de herança para seus filhos. O hectare da terra custou R\$ 850,00, com total de área de 382,7ha, o valor final da terra foi de R\$ 325.295,00. Os agricultores tiveram 20 anos para quitação da área e um limite de três anos de carência, sendo no dia 21 de maio de 2018 a quitação do empréstimo para a compra da terra, com valor final de R\$ 430.259,20.

Em entrevista com o filho do falecido articulador do assentamento e presidente da COOAFACIV, Iomar Santos relatou que inicialmente a área não possuía energia elétrica, encanamento para disponibilidade de água, o poço era um brejo distante, além

disso, a estrada de acesso era estreita. Nesse contexto, foi construída a sede da Associação do Cinturão Verde, a partir de várias mobilizações entre os agricultores na perspectiva de organização e estruturação do assentamento, demonstrada na Figura 2.

O assentamento Cinturão Verde se insere nessa experiência de programa de reforma agrária de mercado, em que, na sua aparência diante da articulação dos agricultores, obteve resultados exitosos, a partir da incorporação do associativismo. Entretanto, apesar do programa buscar eximir do paternalismo e protecionismo do Estado, ainda assim não exclui o papel do Estado de garantir os direitos a esse público, o qual, diante da dinâmica do assentamento Cinturão Verde, apresenta várias conflitualidades no território, elencadas a partir das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, como exemplo o PAA.

Figura 2 - Associação Cinturão Verde Vila Sarney Filho I



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Conforme Pereira (2015), os primeiros incentivos para a produção agrícola e das atividades gerais ocorreu durante os anos de 1997 a 2000, na então gestão do prefeito Jackson Lago, com a criação dos polos agrícolas nas comunidades rurais e agrícolas de São Luís, com serviços de infraestrutura básica como: estradas, energia elétrica, postos de saúde, cursos de capacitação ao produtor rural, assistência técnica, além de recursos financeiros para manter a produção.

Além disso, o assentamento Cinturão Verde foi implantado nas proximidades do Aterro Municipal da Ribeira, construído a partir de 1993, sendo o destino final dos resíduos sólidos de São Luís, localizado a 15 km de distância da sede municipal e a 1,27 km de residências. O aterro teve sua licença caçada em 1996 por não estar adequado às normas que tratam dos projetos de aterros sanitários. Em 2001, foi realizado um laudo técnico desaprovando a utilização da área para o destino final dos resíduos sólidos de São Luís, devido à constatação de risco à saúde da população próxima, como os agricultores do Cinturão Verde, contaminação do riacho do Sabino (afluente do rio Tibiri), perigo em relação aos pousos e decolagens dos aviões, haja vista o aterro estar localizado nas proximidades com o aeroporto Marechal Cunha Machado, o qual atraía grande quantidade de aves, principalmente *Coragyps atratus* (urubu) (IMESC, 2011).

Diante dos conflitos e impactos socioambientais decorrentes das irregularidades do manejo do aterro da Ribeira, em julho de 2015 o aterro foi desativado, e os resíduos sólidos produzidos na capital passaram a ser descartados na Central de Resíduos Titara, localizada no povoado Buenos Aires, no município de Rosário – MA.

Atualmente, a área do Aterro da Ribeira está declarada como passivo ambiental, a qual cumpre monitoramento e plano de recuperação de área degradada, passando a ser denominada Centro Ambiental Ribeira, sendo composto por usinas de valorização de resíduos recicláveis, pátio-escola de compostagem, centro de educação ambiental, ecopontos, aterros de resíduos inertes, entre outros equipamentos e serviços com finalidade de estabelecer serviços de cunho social, educação ambiental e conscientização pública (SÃO LUÍS, 2020).

Em relação ao assentamento Cinturão Verde, este possui mais de 80 famílias, com 70 associados e 44 assentados. Em 26 de dezembro de 2016 foi criada a COOAFACIV, que atualmente possui 20 cooperados. O prédio da Cooperativa encontra-se em construção, com recursos próprios dos cooperados, como forma de investimento para a produção. Entretanto, em decorrência da pandemia da covid-19, a obra estava paralisada, além disso, alguns maquinários para a fábrica de polpa de frutas, como câmara fria, seriam doados pela Alumar, conforme Figura 3.

Figura 3 – Prédio em construção da COOAFACIV



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Alguns produtores receberam apoio da Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Abastecimento (Sagrma), como aquisição de sementes. Além disso, os agricultores atendem às feiras da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), os bairros de São Luís João Paulo e Angelim e na Alumar (zona industrial de São Luís), alguns produtores vendem diretamente ao consumidor, como no sacolão da Vila República e Vila Esperança, ambos localizados na zona rural de São Luís, assim como para o consumo próprio. Além de participarem dos programas governamentais como PAA, PNAE e Procaf<sup>12</sup>.

Isso nos remete a Scarabelot e Schneider (2012), cujos abordam sobre as cadeias agroalimentares curtas, que buscam a proximidade entre produtor e consumidor, possibilitando uma construção mútua de relações de confiança. Essas cadeias são caracterizadas pelas vendas diretas do produtor ao consumidor por meio das feiras, ou venda a domicílios, a varejistas locais, restaurantes, vendas institucionais, como o PAA e PNAE, ou outros mercados institucionais permeados por programas governamentais.

As cadeias curtas agroalimentares nos remete às formas de comercialização da produção agrícola da agricultura familiar, que permite o desenvolvimento local, como: a

---

<sup>12</sup> Programa de Compras da Agricultura Familiar, criado pelo governo do Estado do Maranhão, em 28 de setembro de 2015, pela Lei nº 10.327, na gestão do governador Flávio Dino (2015/2018), com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores familiares ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária.

face a face, a qual se caracteriza pelas vendas diretas do produtor ao consumidor por meio das feiras, vendas em domicílio; a proximidade espacial, identifica-se pelo comércio por meio de vendas a varejistas locais, restaurantes e mercados institucionais para atender instituições públicas que demandam por alimentação; já a cadeia curta espacialmente estendida compreende pela certificação dos produtos por indicação geográfica, sendo por apenas um produtor ou um grupo de agricultores (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

Foram realizadas duas visitas no assentamento, sendo a segunda com maior dificuldade para aplicação das entrevistas semiestruturadas com os beneficiários do PAA, tendo em vista o contexto da pandemia da covid-19, em decorrência da transmissão de um vírus altamente contagioso, impossibilitando contato com os agricultores e locomoção em toda a área que envolve o assentamento. Além disso, houve certo receio por parte de alguns agricultores em não realizarem as entrevistas, principalmente por estarem exaustos de visitas de gestores públicos e acadêmicos que realizaram vários trabalhos, mas que não deram o retorno esperado pelos agricultores. Desse modo, foram realizadas 15 entrevistas, de acordo com o perfil dos entrevistados, verificado no Quadro 2:

Quadro 2: Perfil dos entrevistados no assentamento Cinturão Verde

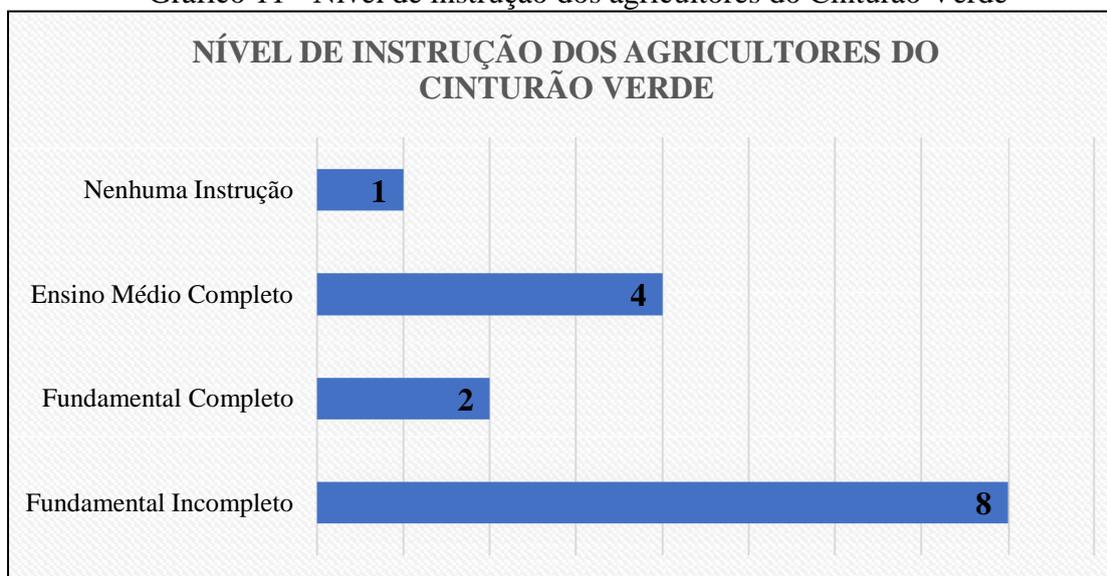
	<b>Tempo de residência no assentamento dos entrevistados</b>		
<b>Gênero</b>	Entre 1 e 5 anos	Entre 10 e 15 anos	Mais de 20 anos
9 Mulheres e 6 Homens	2 entrevistados	6 entrevistados	7 entrevistados

Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Quanto ao nível de instrução dos agricultores, foi identificado baixo nível, conforme Gráfico 11, o qual expõe o relato de que a baixa escolaridade é decorrente pela necessidade de ajudar a família no trabalho agrícola, já que a produção ocorre durante o dia. Apesar da possibilidade de estudar à noite, alguns entrevistados relataram que devido à exaustão do trabalho durante o dia, impossibilita o estudo no período noturno.

Essa baixa qualificação pode ser refletida no manejo e práticas agrícolas no processo produtivo, acarretando perdas na produção e baixo rendimento à medida que os agricultores encontram entraves para a produção e comercialização, além do esvaziamento do meio rural, decorrente das dificuldades e condições de acesso a bens e serviços.

Gráfico 11 - Nível de instrução dos agricultores do Cinturão Verde

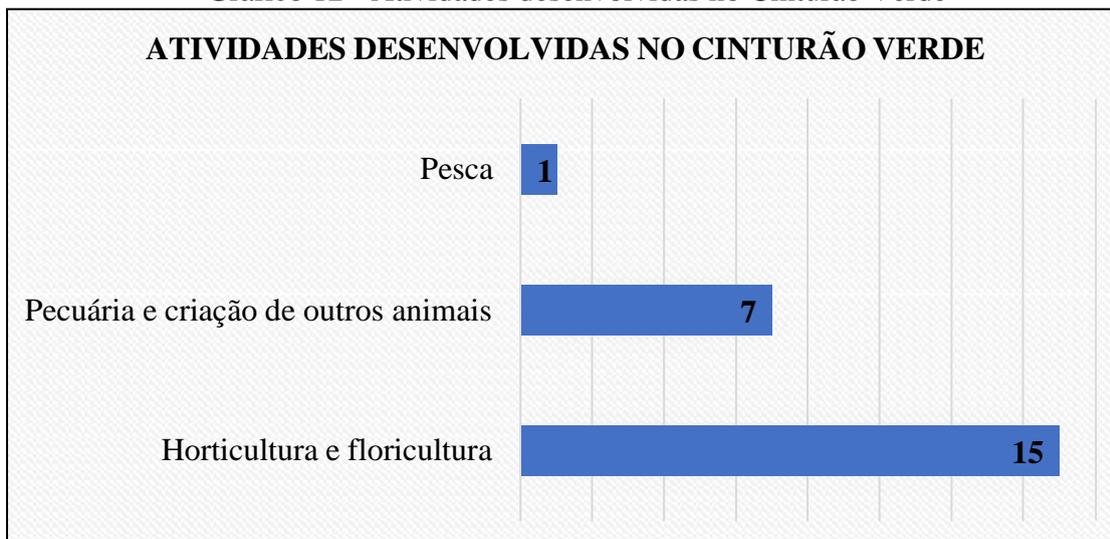


Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Compreende-se a importância de implantação de programas voltados para a produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar, mas, ainda assim, a educação no campo abre possibilidades para novas oportunidades, dinamização e inclusão social dos pequenos produtores.

Isso nos remete à estrutura familiar dos produtores do Cinturão verde, a qual é composta em média por 4 membros: marido, esposa e 2 filhos, vivendo da agricultura familiar. Todos os produtores entrevistados são proprietários das suas moradias, com rendimento mensal variando entre 1 a 2 salários mínimos (R\$ 1.045,00). A principal atividade desenvolvida pelos agricultores é a produção de horticultura, como verificado no Gráfico 12, sendo desenvolvido o plantio de raízes (batata-doce, cenoura, mandioca); talos e folhosas (couve, alface, cheiro-verde, cebolinha); hortaliças de frutos (pepino, pimentão); ervas (salsinha, cebolinha, hortelã e coentro), além das frutas (banana, melancia, mamão, abacate, maracujá, goiaba, laranja, entre outras), evidenciando a diversidade da produção dos alimentos pela agricultura familiar.

Gráfico 12 - Atividades desenvolvidas no Cinturão Verde



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

De acordo com Pereira (2015), na Comunidade existe áreas com hortaliças e com pomares, sendo que grande parte das áreas de plantio ficam localizadas no fundo das áreas próximo às casas, enquanto as outras áreas ficam separadas, agrupadas com áreas de outros agricultores. Na produção das hortaliças, a prática do canteiro de chão é a mais comum entre os agricultores, seguido pelo uso de canteiros suspensos, viveiros e estufas.

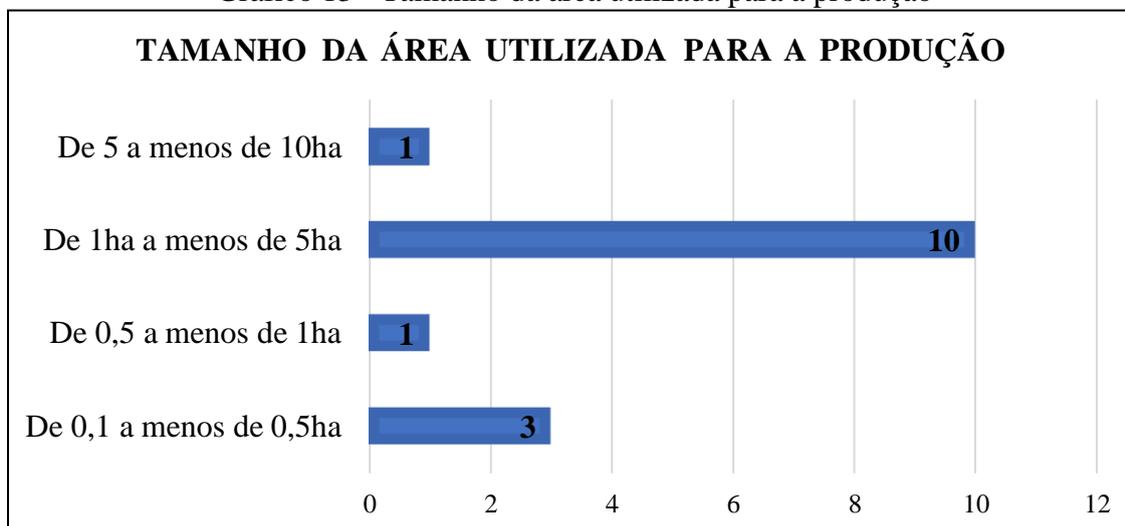
Em relação à produção pecuária no assentamento, as principais criações são de suínos e aves, mas com pequeno número de produtores. Alguns agricultores relataram que não criaram mais animais pela descontinuidade no acesso aos mercados institucionais, o qual em decorrência da pandemia não houve demanda de alimentos nas escolas e nas instituições participantes do programa, onde se encontravam fechadas em função do isolamento social. Além disso, os produtores relataram que a criação de animais tem muitos custos, principalmente com ração, e, com os mercados institucionais, era um recurso extra para manter os custos.

O sistema adotado pelos produtores do Cinturão Verde possui características do semi-intensivo, em decorrência dos animais ficarem confinados maior parte do tempo, além disso, percebeu-se a ausência de tecnologia adequada à criação, sendo que as aves de granja são a minoria na criação (PEREIRA, 2015).

O tamanho da área utilizada para a produção é basicamente variando de 1ha a menos de 5ha, de acordo com o Gráfico 13. Pereira (2015) explica que há uma grande variação no tamanho das áreas, devido à falta de planejamento para a produção e as condições econômicas dos agricultores para implementação e manutenção da produção,

uma vez que cada agricultor associado possui área de tamanho igual. Os agricultores utilizam a área para a produção de hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura, além do cultivo de frutas e criação de animais.

Gráfico 13 - Tamanho da área utilizada para a produção



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

A partir desses apontamentos, reforçamos o papel da agricultura familiar na produção agrícola e a venda desses produtos em nível local, valorizando, assim, a região onde se encontram os agricultores, além disso, a agricultura familiar corresponde a uma produção variada de alimentos. Desse modo, com o acesso de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, os agricultores do Cinturão Verde construíram uma hortícola comunitária para produção, além da compra de equipamentos para auxiliar na produção, apontado na Figura 4:

Figura 4 - Produção hortícola dos agricultores do Cinturão Verde

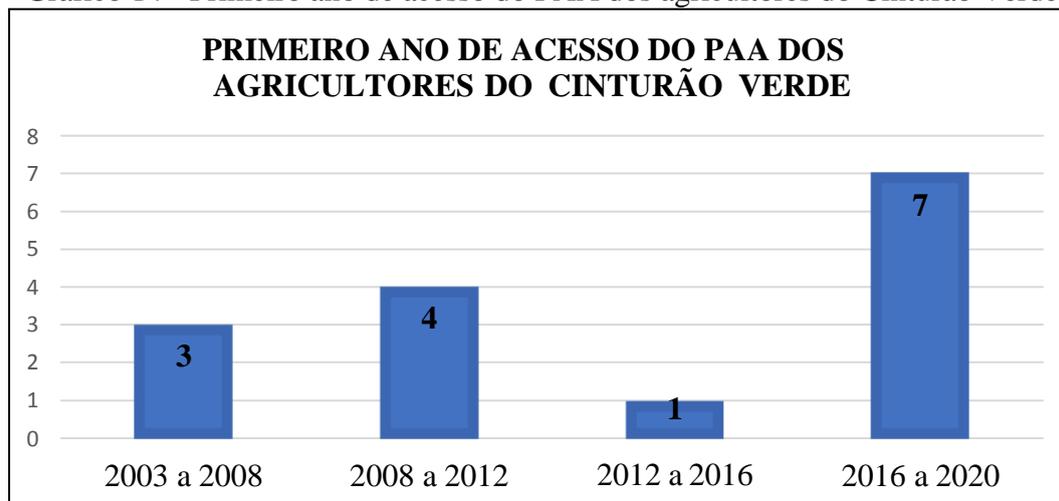


Fonte: Própria pesquisa, 2020

Segundo a Semapa (2020), os incentivos que a Prefeitura de São Luís tem buscado para a produção dos alimentos no assentamento são a melhoria na infraestrutura do assentamento, ainda que esteja precária. No entanto, houve a implantação de energia elétrica, poços artesianos, estradas vicinais, construção de um abatedouro de aves de pequeno porte, distribuição de sementes, insumos e equipamentos de irrigação, assistência técnica, declaração para compra na Conab com preço subsidiado de grãos, declaração de conhecimento que o assentamento exerce atividade agropecuária para ter acesso à taxa de energia junto à Equatorial Energia Maranhão.

No caso do assentamento Cinturão Verde, o primeiro ano de acesso do PAA foi em 2006 pelo PAA-Conab por intermédio da Semapa, por meio do PFZ. Os produtores souberam do programa através de um técnico da Agerp, o qual os auxiliou na adesão da política, não havendo muitas dificuldades para participação do programa. Porém, houve problemas somente relacionados ao atraso no pagamento, como relatado pelo presidente da COOAFACIV. Assim, dos agricultores entrevistados tem-se várias visões da trajetória do PAA, contemplando agricultores que acessaram o PAA durante os primeiros anos do programa, assim como outros que tiveram acesso recentemente, como verificado no Gráfico 14.

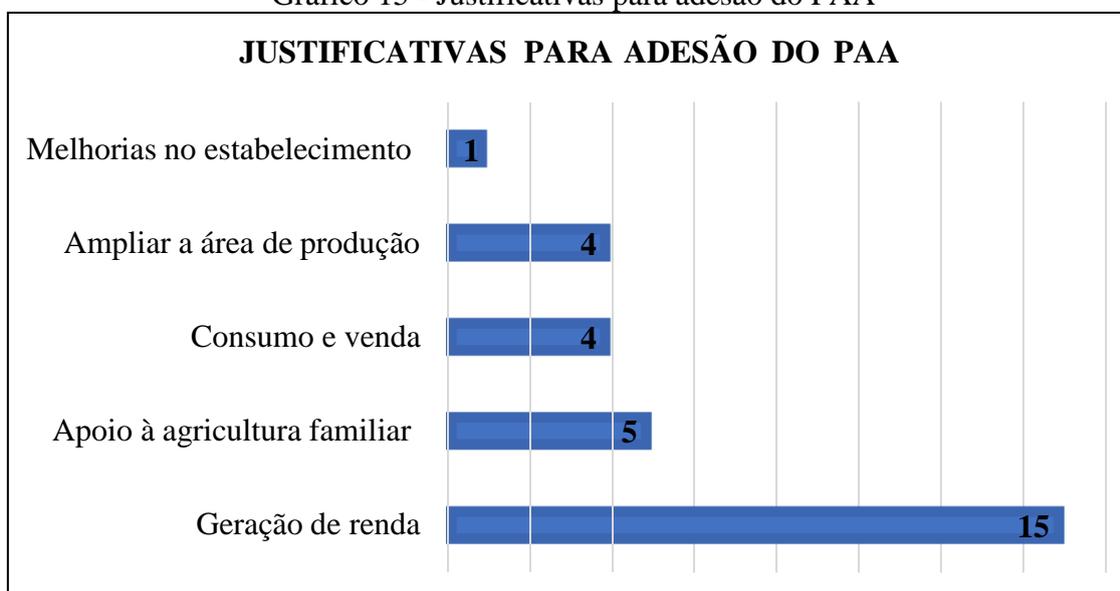
Gráfico 14 - Primeiro ano de acesso do PAA dos agricultores do Cinturão Verde



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Em relação ao último ano de acesso do PAA, 14 mencionaram que ocorreu entre 2016 a 2020, enquanto somente 1 entrevistado teve o último ano de acesso entre 2003 e 2008. Os agricultores tiveram conhecimento do programa, por meio da Associação e da Cooperativa, nesse contexto, os agricultores relataram que o principal motivo para a adesão do PAA foi a geração de renda, pois é um recurso extra para investir não somente na produção como para o sustento da família, exposto no Gráfico 15.

Gráfico 15 - Justificativas para adesão do PAA



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Os agricultores acessaram o programa de forma individual (pessoa física) e coletiva (jurídico). A modalidade Compra Institucional é somente por meio de

associações ou cooperativas, enquanto na forma individual é pela modalidade Doação Simultânea, por meio do PAA-Municipal, coordenado pela Semsu. Na modalidade Compra Institucional os agricultores fornecem os alimentos para o Exército e Aeronáutica, localizados no município de São Luís.

Todos os entrevistados receberam de crédito do PAA o valor variando de R\$ 4.000,00 a R\$ 8.000,00. Entretanto, o presidente da COOAFACIV, Iomar Santos, abordou que para participar das propostas do PAA gera uma despesa para emissão de alguns documentos, como reconhecimento em cartório, elaboração de projetos que também requer um custo, gerando uma despesa em torno de R\$ 1.000, além do pouco tempo para submeter as propostas, geralmente no período de 1 mês. Dessa forma, isso tem desestimulado a Cooperativa em participar de novas propostas do PAA, sobretudo o PAA-Conab, cujo acesso é por meio de cooperativas e associações de agricultura familiar.

A coordenação do PAA-Conab no Maranhão, relatou que de fato o governo federal tem requisitado cada vez mais documentos com o passar dos anos. Para o governo federal a documentação tem que estar perfeita, decorrentes de casos de fraudes para acesso ao PAA. Nesse caso, um dos gargalos do PAA é a exigência documental, como um dos principais empecilhos para as associações e cooperativas não acessarem o programa.

Além disso, a coordenação apontou que, de fato a Conab não tem trabalhado com o Cinturão Verde há alguns anos, embora o assentamento tenha sido um dos primeiros a participarem do PAA em São Luís. Isso ocorre devido aos títulos do ranqueamento que acabam desestimulando os agricultores, pois ao tentarem acessar o programa, acabam não sendo aceitos. O assentamento Cinturão Verde tentou novamente em 2020, mas não foi contratado, em razão do baixo orçamento, que por sua vez acabou não contemplando os agricultores.

Os projetos oriundos de São Luís, no novo formato de orçamento para 2020, tiveram a contratação somente de dois projetos referentes ao ano anterior, sendo contempladas a Associação de Vitória e do Arraial (ambos localizados na zona rural de São Luís), mas sendo contempladas no orçamento para a situação da covid-19. Atualmente, a Conab contemplou somente 47 projetos para o estado do Maranhão.

Destarte, os produtos comercializados pelos agricultores do Cinturão Verde no PAA são hortaliças, legumes, frutas, como: alface, maxixe, quiabo, cheiro-verde, couve, macaxeira, rúcula, cebolinha e frangos; ovinos. Caprinos e galinhas eram fornecidas

vivos para o Exército. A entrega dos produtos do PAA é realizada semanalmente, com revezamento dos produtores por semana pelo caminhão da cooperativa (cedido pela Sagrima), tendo os custos somente do combustível, ou pelo veículo do próprio produtor, na modalidade Compra Institucional para o Exército e Aeronáutica.

De acordo com a Aged (2020), um dos gargalos para aquisição dos produtos de origem animal para os mercados institucionais como o PAA e Pnae, está na obrigatoriedade em atender à legislação dos serviços de inspeção sanitária, seja em âmbito municipal, estadual ou federal, ou ter registro pelos serviços de inspeção que aderiram ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária por meio do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi/POA).

Considerando a modalidade Doação Simultânea, em que os alimentos adquiridos dos produtores familiares são destinados às entidades da rede socioassistencial para posterior doação à população em situação de vulnerabilidade social, foi implantada uma regulação onde é possível a aquisição de frango vivo e pescado inteiro resfriado com destino ao CRAS no Maranhão. A Nota Técnica nº 01/2018 do Programa Estadual de Sanidade Avícola fornece os procedimentos da venda de aves vivas para o PAA no estado do Maranhão, como alternativa de fortalecer as cadeias produtivas dos agricultores familiares do estado.

Segundo Iomar Santos, entre as mudanças no PAA, foi a necessidade de os agricultores melhorarem seus produtos por meio dos serviços de inspeção, pois os alimentos têm que estar regularizados, estimulando o produtor a se organizar e melhorar os alimentos.

Na modalidade Doação Simultânea, a Semsa recebe os alimentos toda terça-feira no Cinturão Verde, no local de armazenagem dos alimentos produzidos pelos agricultores, exposto na Figura 5, possibilitando que os agricultores entreguem os alimentos sem sair do assentamento. Os agricultores mencionaram também que fornecem os alimentos para o Hospital do Câncer Aldenora Bello (localizado no bairro Apeadouro, em São Luís) e para uma creche da zona rural por meio do Procaf.

Percebeu-se que dos 100% da produção dos agricultores entrevistados, 60% são destinadas para o PAA, os demais 40% são para o consumo e para venda ao mercado. Porém, durante a pandemia da covid-19, viu-se o reflexo da importância dos mercados institucionais. Assim, dos 15 agricultores entrevistados, 13 responderam que houve diminuição na produção dos alimentos durante a pandemia, variando entre 50 e 75%,

em decorrência da paralisação das atividades por conta do isolamento social, a exemplo das escolas e entidades receptoras dos alimentos.

Figura 5 - Local de armazenagem dos alimentos do PAA



Fonte: Própria Pesquisa, 2020.

Sambuichi *et al.* (2020) analisam que uma das fortes rupturas que ocorreram na comercialização da agricultura familiar foram a interrupção temporária das feiras livres e a paralisação das compras institucionais, como consequências da covid-19, sendo que esses aspectos refletem na diminuição da renda e enfraquecem a cadeia produtiva e a economia local, provocando perda na produção até mesmo insegurança quanto ao planejamento do plantio.

Os agricultores do Cinturão Verde encontraram uma alternativa para a produção e comercialização dos alimentos no período pandêmico, por meio da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca do Maranhão (Sagrma), a qual criou um site para entrega de alimentos durante a pandemia. Os agricultores do Cinturão Verde se articularam e passaram a atender os locais com maiores demandas, por exemplo os condomínios fechados dos grandes centros urbanos de São Luís.

Embora tenha ocorrido alta demanda por alimentos, porém os agricultores não conseguiram atender todos os consumidores por falta de veículos. Além disso, durante a pandemia os Restaurantes Populares solicitaram alguns produtos no atacado que melhorou a comercialização na pandemia. Dessa forma, para o presidente da COOAFACIV, a produção aumentou na pandemia por mais de dois meses. A Semapa informou que apesar do período pandêmico ter paralisado os programas institucionais,

no entanto, houve maior procura por plantas medicinais e frutas. Sambuichi *et al.* (2020) compreendem que o contexto pandêmico da covid-19 é um cenário preocupante para o PAA que se agrava ainda mais diante do enfraquecimento das políticas de proteção social, principalmente aquelas voltadas para desenvolvimento rural em nível federal, que vem ocorrendo há alguns anos devido à crise fiscal e política adotadas pelo governo brasileiro. Assim, o PAA pode ser um instrumento para o abastecimento local, sobretudo, em tempos de crise sanitária, ainda mais que os procedimentos dos alimentos industrializados se encontram questionados, pois se por um lado escoa os produtos da agricultura familiar, por outro combate à fome dos que vivem em situação de vulnerabilidade social, atuando assim como ponte na comunicação entre o rural e o urbano. Assim, o PAA apresenta elementos estratégicos contra o risco de desabastecimento, bem como segurança alimentar no campo e na cidade.

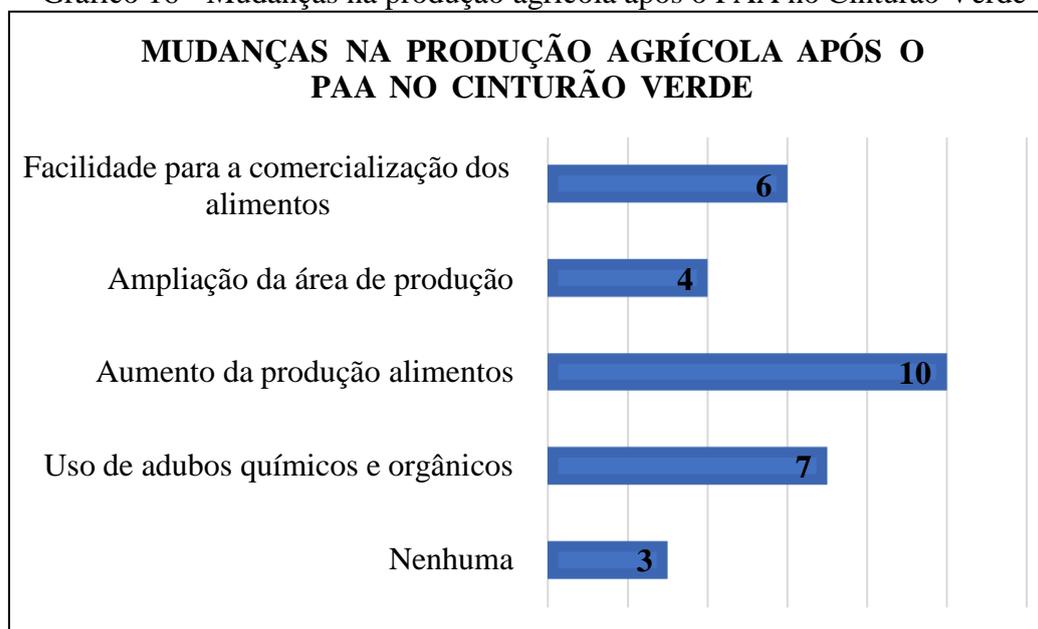
Segundo McMichael (2016, p. 178), “é a partir das culturas alimentares subsistentes que podemos extrair uma lógica saudável de reprodução de relações sociais e ecológicas em oposição à força degradante e incapacitante da dinâmica da agricultura capitalista de sub-reprodução do trabalho social e ecossistemas”. No que tange ao PAA, sua continuidade deve ser repensada, haja vista a pandemia da covid-19 demonstrar a importância da agricultura familiar para segurança alimentar, tal fato revela-se na constituição da Medida Provisória nº 957, de abril de 2020, destinando R\$ 500 milhões para a segurança alimentar e nutricional por meio do PAA para o enfrentamento da emergência de saúde decorrente do coronavírus.

De fato, o PAA tem estimulado a produção dos alimentos para os agricultores familiares no assentamento. Entre os resultados alcançados pelo programa no Cinturão Verde, de acordo com os entrevistados, houve mudanças na produção dos alimentos e na comercialização, pois, durante a execução do PAA, havia maior consumo de alimentos. Além disso, houve melhorias na produção, bem como outros entrevistados relataram que evitavam ir ao mercado, pois os produtos eram adquiridos no assentamento. Entre outras mudanças, os agricultores abordaram que passaram a investir em adubos e sementes e, principalmente, aumentaram a venda e a produção, além de estimular o trabalho da agricultura familiar.

Em relação às mudanças na produção agrícola na concepção dos beneficiários do PAA consultados no Cinturão Verde, foi a facilidade na comercialização dos alimentos, aumento da área de produção e dos alimentos e o uso de adubos químicos e orgânicos, como demonstrado no Gráfico 16. Além disso, os agricultores relataram que o PAA

melhorou a renda dos beneficiários, pois as vendas eram realizadas somente nas feiras. Com o financiamento do programa, houve uma renda extra para manter as despesas e comprar os equipamentos que auxiliam na produção e comercialização.

Gráfico 16 - Mudanças na produção agrícola após o PAA no Cinturão Verde



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Quando questionados se o PAA promoveu mudanças na alimentação dos beneficiários, 12 agricultores do Cinturão Verde responderam que houve melhorias na alimentação, a partir da diversificação dos alimentos, por exemplo, as famílias passaram a comer mais folhagens, frutas e verduras, e que, sobretudo, houve melhoria no fator renda, que possibilitou uma compra superior de alimentos. É válido ressaltar, o sentimento de valorização da agricultura familiar nas falas dos entrevistados, a partir da satisfação em ver crianças, jovens e adultos se alimentarem com os alimentos que foram produzidos por seus familiares. Ainda assim, apontaram o sentimento de contribuição em poder ajudar pessoas carentes a se alimentarem, principalmente as crianças nas escolas, ao consumirem uma alimentação saudável e rica em nutrientes para prevenção de doenças e com vitaminas essenciais para exercer suas atividades durante o dia.

Para tal valorização da agricultura familiar, por meio de programas públicos, é importante o envolvimento dos próprios atores que fazem da estrutura e concepção das políticas, no caso os próprios agricultores e o governo, com a ação do Estado. Diante disso, os 15 beneficiários do PAA entrevistados, analisaram que o papel da Cooperativa e da Associação dos agricultores do Cinturão Verde dá-se na aquisição dos alimentos a

partir da produção; no processo de adesão do PAA, e no apoio da produção e comercialização dos alimentos. Assim, os agricultores têm um papel determinante na execução da política, que perpassa por vários processos, desde a aquisição dos alimentos até o transporte dos alimentos para o consumo.

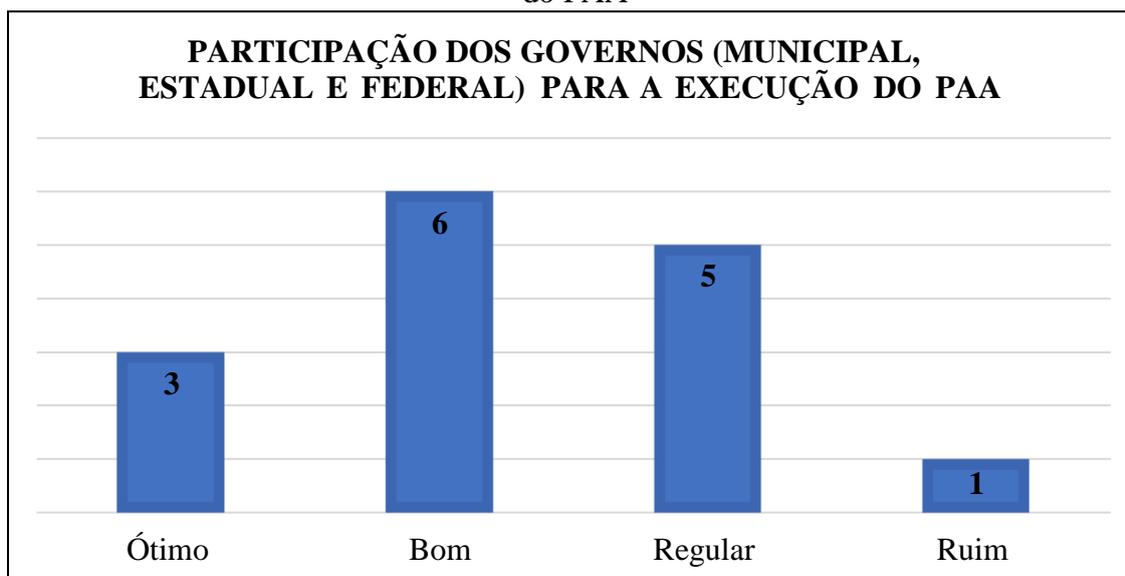
Considerando o PAA como política de desenvolvimento territorial, o programa propõe estabelecer conexões entre os agricultores (seja pelo associativismo ou cooperativismo) com instituições públicas e privadas permitindo a valorização do território diante das ações e relações desenvolvidas na produção e aquisição dos alimentos.

Não obstante disso, para os agricultores do Cinturão Verde o papel dos governos (federal, estadual e municipal) dá-se pela implantação do programa, no repasse dos recursos para a aquisição dos alimentos, e o apoio na comercialização por meio da entrega dos alimentos para os beneficiários consumidores. Dessa forma, cinco agricultores classificaram o PAA como ótimo, oito produtores o classificaram como bom, enquanto dois acharam o programa regular, por não haver muitas modificações na estrutura produtiva.

Assim, foi questionado para os agricultores a participação das esferas municipal, estadual e federal na execução do PAA, como apontado no Gráfico 17, sendo considerada relativamente boa a participação dos governos no desempenho do programa. É válido ressaltar que a insatisfação dos entrevistados na execução da política pelo governo ocorre pelo declínio dos recursos e diminuição na aceitação das propostas dos agricultores, assim como nos serviços de assistência técnica, os quais para os agricultores não é eficiente para prestar o apoio necessário para a produção.

Além disso, os agricultores comentaram a insatisfação com o atual governo federal, na gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro, que, durante um ano de gestão, não tem prestado assistência para a agricultura familiar, restringindo-os com a diminuição dos recursos para esta categoria.

Gráfico 17 - Participação do Governo (Municipal, Estadual e Federal) para a execução do PAA



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Por outro lado, de acordo com a Conab e a Semsas, acerca de como o assentamento tem se relacionado com os órgãos e se os beneficiários têm atendido às exigências do programa, ambos os órgãos elencaram a ótima participação do assentamento no PAA. Apesar das mudanças no decorrer da evolução da política, os agricultores conseguiram atender as demandas do PAA. A representante da Semsas relatou que o Cinturão Verde é sempre parceiro do órgão, enquanto a representante da Conab abordou que o Cinturão Verde teve uma evolução muito significativa nos últimos anos, como o aumento da profissionalização dos agricultores, pois foram verificados os equívocos anteriores e conseguiram resolver os problemas. Já a Semapa relatou que se relaciona com o assentamento dando apoio em participação nos programas institucionais, orientações técnicas, disponibilização dos serviços dos tratores agrícolas, distribuição de sementes e equipamentos para a irrigação.

Nesse contexto, verifica-se a importância de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, a exemplo do PAA, como forma de dinamizar a produção local, bem como a aquisição dos alimentos, por meio de incentivos para a produção familiar, refletidos desde o aumento da variedade de alimentos produzidos, ampliação da área de cultivo, uso de insumos agrícolas com vista a facilitar e melhorar o plantio e, sobretudo, comercialização, verificados diante dos resultados alcançados pelo PAA no Cinturão Verde. Além disso, a COOAFACIV comprou uma bomba de irrigação, conforme Figura 6, e equipamentos para aumentar a produção, com recursos dos programas governamentais, como o PAA.

Figura 6 – Irrigação dos alimentos no Cinturão Verde



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

Apesar de mais da metade dos entrevistados expor que não houve dificuldades para repassar os alimentos do PAA, os agricultores comentaram sobre a infraestrutura da estrada (Figura 7), principalmente no período chuvoso, que dificulta o transporte dos alimentos não somente para o PAA, como para outros mercados. Outro fator ponderado foi que muitos agricultores do assentamento não têm um meio de transporte para venderem os alimentos, além do transporte público que é escasso no entorno do assentamento.

Figura 7 - Estrada no assentamento Cinturão Verde



Fonte: Própria pesquisa, 2020.

No assentamento ocorre que, quando um agricultor necessita realizar algumas demandas fora do assentamento, este paga um frete para um outro agricultor que possui veículo, dependendo da distância o custo é muito alto, e muitas das vezes perde até a renda da semana. A COOAFACIV está se articulando para um projeto de financiamento via Banco do Brasil para a compra de um caminhão por meio do Pronaf-Industrial, entretanto, o projeto estava paralisado por conta da pandemia.

Nessa perspectiva, a Semapa apontou que o principal problema no assentamento Cinturão Verde para a produção e comercialização dos produtos agrícolas é a falta de vias de acesso, como estradas. Desse modo, a Prefeitura assume o papel de escoadouro da produção local, fazendo com que os alimentos cheguem diretamente aos beneficiários consumidores dos mercados institucionais. Ainda assim, mesmo com essas estratégias compensatórias, é importante que sejam implantadas medidas efetivas que facilitem a produção e comercialização dos produtos dos agricultores de São Luís, que são restritos a programas governamentais e que não possuem condições necessárias para executar os programas e não recebem infraestrutura capaz de consolidar as áreas agrícolas da capital que permitiria ampliar a produção agrícola e conseqüentemente a oferta de alimentos.

Em relação à assistência técnica, os agricultores apontaram que o serviço prestado foi considerado bom, porém, nas palavras de Iomar Santos, a assistência técnica no assentamento obteve grandes resultados nos governos da gestão estadual de José Reinaldo Tavares (2002-2007) e gestão municipal de Conceição Andrade. Ainda assim, conforme Iomar Santos, atualmente os agricultores recebem os serviços de assistência técnica, porém, não há orientação necessária nas áreas de produção. A Sagrima, por meio do programa Agropolos, forneceu assistência técnica para os agricultores do Cinturão Verde, já a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), estrutura articulada ao Mapa, atualmente fornece orientação para produção uma vez a cada mês, entretanto, o assistente técnico da SAF sempre está à disposição dos agricultores para resolver os problemas na produção e tirarem suas dúvidas.

De acordo com a Agerp (2020), 51 agricultores familiares recebem assistência técnica pelo órgão, adquirindo insumos e técnicas agrícolas como: composto orgânico, restos de cultura incorporados ao solo, esterco animal, controle alternativo de pragas e doença de plantas, calcário, adubação química, agrotóxicos, tratores agrícolas, implementos agrícolas (arado, grade, roçadeira), pulverizadores, ferramentas e

equipamentos de irrigação. Entretanto, somente 20% dos agricultores familiares utilizam a mecanização agrícola. A Semapa apontou que os agricultores do Cinturão Verde recebem assistência técnica sempre quando solicitada ou de forma pré-agendada por meio da Ater, geralmente duas vezes por mês.

Porém, a assistência técnica é um dos problemas mais enfatizados pelos entrevistados, no que tange à produção dos alimentos, entre estes, os agricultores apontaram que a falta de melhorias técnicas e equipamentos de cultivo, falta de incentivo do governo e mão de obra, são alguns dos entraves para a produção dos alimentos do PAA, os entrevistados também relataram que a falta de chuva também é um dos problemas para a produção. Entretanto, nos últimos anos, esses índices têm caído vertiginosamente, assim, os agricultores mencionaram que tem chovido pouco para irrigar

as áreas de produção, apesar do assentamento ter uma bomba de irrigação, ainda assim tem alto custo para seu funcionamento.

Pereira (2015) apontou que em relação aos problemas na produção dos agricultores do Cinturão Verde, é a presença de doenças nas culturas, a exemplo de nematoides (gênero *Meloidogyne*), o qual causa danos em raízes ou tubérculos, sua disseminação ocorre através de água de irrigação, solo contaminado e uso de equipamentos sem limpeza; além do oídio, causado por fungo *Oidium*, em que apresenta na planta manchas amareladas na face superior, bem como ocorrência de necrose. Em ataques intensos as folhas caem e a planta muitas vezes seca.

De acordo com o presidente da COOAFACIV, este abordou que o governo do Estado do Maranhão possui duas secretarias de agricultura, mas a assistência técnica não presta o serviço de acordo com a necessidade dos agricultores, realizando somente vistorias na produção e não os auxiliando adequadamente para solucionar os problemas nos cultivos. Assim, ao comparar os governos nas instâncias federal, estadual e municipal, o referido analisou que o governo federal possui mais estrutura técnica para o funcionamento do serviço da assistência técnica.

Como abordado pela coordenação do PAA-Conab, tem se notado uma dificuldade dos agricultores familiares na comercialização. Essa dificuldade se inicia desde a plantação, além da assistência técnica. Então o papel da Conab é buscar estabelecer tanto para o produtor e consumidor um preço mais próximo possível das normas, que estimula a base dos programas. Assim o governo federal participa principalmente na parte de comercialização, pois é uma etapa extremamente complexa,

pois tem que ser considerado o plano safra e entressafra, assim como os custeios para a comercialização.

Entretanto, ainda nas palavras da representante da Conab, outro empecilho para a execução do PAA, é a organização administrativa dos agricultores, a cooperativa tem que ser um pouco mais profissional. As associações são um primeiro passo para o cooperativismo, a partir do momento em que os associados percebem que juntos vão conseguir ganhar mais clientes por meio das cooperativas e, conseqüentemente, conseguirão vender mais produtos numa dimensão maior. Assim, a cooperação seria um passo natural, mas em algumas situações acaba não acontecendo, dessa forma a Conab tenta estimular o cooperativismo nas associações.

Nesse contexto, percebeu-se que para participarem, por exemplo, de programas públicos, há um certo conflito entre associados e cooperados, ao submeterem as propostas, tendo em vista ambas as partes disputarem o acesso aos benefícios, pois nem todos associados são cooperados, vice-versa, uma vez que para participar da Cooperativa é exigida uma taxa anual para manutenção e funcionamento desta. Diante disso, alguns agricultores optam por não participarem do processo.

Braga (2019), ao analisar os mercados institucionais no Cinturão Verde, abordou o baixo número de agricultores cadastrados no PAA operacionalizado pela Semsa, conseqüentemente com pouca representatividade no assentamento. A autora apontou a fala de um dos entrevistados do Cinturão Verde a redução das adesões e irregularidades na seleção de agricultores para fornecer ao programa, como a aprovação de uma lista que passa pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de São Luís, que, por sua vez, acaba excluindo agricultores da comunidade que não têm nenhum plantio, e, portanto, acabam comprando produtos na comunidade para fornecer aos programas.

Diante dessa tensão de conflitos em torno da relação entre agricultores e gestores da política do PAA, além dos agentes internos como Associação e a Cooperativa do Cinturão Verde, assim como o Sindicato dos Trabalhadores, percebe-se as relações de poder e conflitualidade no território, representado no Cinturão Verde, demonstrando, assim, o papel da discussão acerca do Território nesta pesquisa, como forma de evidenciar o aspecto político, econômico, social e cultural desta categoria geográfica que nos motivou a inseri-la nesta análise, sobretudo a sua incorporação nas políticas públicas a partir do viés de desenvolvimento local.

Saquet (2015) analisa que a territorialidade é um dos componentes fundamentais para o desenvolvimento, pois envolve processos políticos, econômicos, ambientais e

culturais, ou seja, interações entre os sujeitos e a (i) materialidade do território. Dessa forma, os sujeitos produzem o território conforme seus objetivos, metas, recursos financeiros, técnicas, ideologias e apropriações, assim, o território possui influência direta nas discussões e construções de projetos de desenvolvimento.

Políticas intersetoriais como o PAA demandam de várias articulações institucionais entre vários atores governamentais e não governamentais, permitindo a construção e fortalecimento de arranjos institucionais, embora, nem sempre essa construção se concretize, haja vista as várias diversidades entre os atores envolvidos. De fato, uma política que sobrevive desde 2003 até os dias atuais, mesmo com várias modificações na sua composição, demonstra o grau de complexidade e amplitude dos efeitos que o PAA tem gerado nos assentamentos, como demonstrado no decorrer deste trabalho no Cinturão Verde.

Dessa forma, um dos gargalos para o assentamento Cinturão Verde em relação ao PAA é a diminuição de recursos e a exigência documental que tem afetado a aceitação de novas propostas e conseqüentemente a adesão de mais agricultores para o programa.

Ainda assim, a desarticulação do programa, bem como as políticas voltadas para a agricultura familiar, tem afetado até mesmo a organização dos agricultores, tendo em vista, os próprios conflitos internos entre os agricultores, em que nem todos são contemplados pelos benefícios, provocando o desânimo dos assentados do Cinturão Verde em receber entidades públicas e a aderirem a novos mercados institucionais.

Na perspectiva de Iomar Santos o que poderia ser melhorado no PAA seria o processo de adesão ao programa, como a fiscalização dos produtores, se de fato estes são agricultores familiares e produzem alimentos, além dos próprios gestores do PAA, para que evitasse situações de corrupção na política. Ainda assim, o presidente da Cooperativa do Cinturão Verde sugeriu que a Lei nº 11.947 ampliasse os 30% para 50% a aquisição dos alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar dos estados e municípios por meio do Pnae.

De forma semelhante, a coordenação do PAA-Conab apontou que, o que poderia ser melhorado na política, são as documentações exigidas, os órgãos executores do programa nos municípios pudessem repassar um diagnóstico das associações e cooperativas para a Conab, assim como a fiscalização dos projetos aprovados.

Em relação ao futuro do programa, ainda de acordo com a coordenação do PAA-Conab, a ideia é que consiga manter o programa em funcionamento, tendo em vista que

o papel do órgão é estabelecer a venda e abastecimento dos produtos da agricultura familiar por meio do programa, e que de fato possam conseguir aumentar o número de cooperativas no Maranhão. Outro fato é que possa haver melhorias na administração das entidades, pois para a execução do PAA depende muito da gestão local, e são muitos os municípios que devolvem os recursos por não conseguirem efetuar a política. Já a gestora do PAA-Municipal, por meio da Semsa, espera que o governo federal não desative a política, tendo em vista o declínio dos recursos e o número de agricultores.

Em meio à desarticulação de uma estrutura, para a qual foi pensado o PAA, Iomar Santos acredita que não vai haver melhora na política, pois os recursos estão declinando cada vez mais, assim os assentados do Cinturão Verde estão pensando em buscar novos mercados para não depender de políticas de governo, além disso, o agricultor acredita que talvez nos próximos anos o programa seja extinto.

Saquet (2015) nos lembra que onde há relações de poder há condições de resistência, o assentamento rural Cinturão Verde resiste diante do avanço dos grandes empreendimentos na capital São Luís, o qual busca reduzir a zona rural em virtude do processo de urbanização da cidade, bem como o desmanche de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento territorial.

No caso do Cinturão Verde, novas oportunidades surgiram a partir dos mercados institucionais, por meio da estruturação de novas formas produtivas e organizativas, como

a criação da Cooperativa do assentamento Cinturão Verde, possibilitando a construção de novas relações socioeconômicas no assentamento, sob novas dinâmicas, relações estas que tendem a conflitos entre os próprios produtores.

Diante disso, as estratégias dos mercados institucionais, como o PAA, verificadas no assentamento Cinturão Verde, permitiram possibilidades para os agricultores ampliarem a produção, diversificação e aquisição dos alimentos, a área de produção, acesso à assistência técnica (embora com entraves no cultivo e manejo para a produção), geração de renda, acesso a novos mercados.

De certa forma, forças políticas com o viés de estabelecer o desenvolvimento, vinculadas à inserção de políticas públicas com a finalidade de proporcionar qualidade de vida aos sujeitos envolvidos, acabam impondo um modelo de política compensatória com financiamento para os agricultores familiares. Neste processo, os agricultores do Cinturão Verde têm se estimulado a buscar novos canais de comercialização, sobretudo os não governamentais, tendo em vista que os programas governamentais no Brasil

apresentam características de descontinuidades políticas quando ocorre mudança de gestão pública em ambas as esferas, mesmo que tenham alcançado grandes resultados exitosos.

Nesse contexto, os mercados institucionais têm estimulado novas possibilidades de produção, comercialização e consumo, permitindo novas formas de relações sociais. Dessa forma, os agricultores do Cinturão Verde na perspectiva do PAA têm se organizado e fortalecido a buscar novos mercados, visando sustentação e autonomia do seu território, ainda que nesse processo tenham surgido conflitualidades no território entre os agricultores. Portanto, os agricultores do Cinturão Verde têm procurado não criar dependência de programas governamentais, uma vez que, no atual cenário, com a desarticulação de vários órgãos federais que tenham apoiado a agricultura familiar, como

o MDA e MDS, a desarticulação do PAA é cada vez mais evidente, embora possam surgir novas articulações no decorrer do processo. O caso em tese, não se trata de os agricultores não acessarem mais os mercados institucionais, mas que, de fato, os gestores públicos possam fortalecer esses mercados, por meio de uma reestruturação nas suas formas de acesso, e priorizar os setores menos capitalizados, o que não tem ocorrido, contradizendo sua proposta inicial, além de subsidiar iniciativas para o acesso à terra, habitação, saneamento, saúde, educação, entre outros serviços básicos, para as áreas rurais que somente são restritas a políticas de produção de alimentos, mas que não recebem o suporte necessário, o que leva muitas vezes ao descrédito dos programas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura no Brasil desde sua formação socioeconômica tem sido a base do sistema econômico, mesmo com as mudanças estruturais, como a chegada da industrialização, esta se incorpora neste setor elevando a produtividade que muitas vezes não é aproveitada pelo próprio país. O Brasil tem adotado um modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização moldada em princípios neoliberais.

Esse modelo desigual se reflete em desigualdades sociais, sobretudo no campo, criando condições negativas para o pequeno produtor, estimulando a mobilização dos agricultores, pescadores, extrativistas e comunidades tradicionais, reivindicando integração nas políticas públicas. Nesse contexto são pensadas e estruturadas políticas agrícolas em favor da agricultura familiar, mas políticas estas elaboradas com o objetivo de reduzir a pobreza rural por meio da geração de renda, testando um modelo de mercado para que os trabalhadores rurais com áreas insuficientes sejam capazes de gerar renda e sustentar suas famílias.

Dessa forma, as necessidades socioeconômicas da população rural passam a ser incorporadas pelo governo brasileiro a partir do combate à pobreza seguindo um padrão de novo desenvolvimentismo incorporado pelas organizações mundiais, o qual tinha como premissa, o enfrentamento da pobreza com políticas sociais. Ainda que essa concepção da pobreza como um entrave para o desenvolvimento econômico tenha sido uma preocupação no governo brasileiro, o PAA incorpora-se nessa estratégia articulando população em situação de vulnerabilidade social com a agricultura familiar que tanto reivindicava políticas públicas, instituindo políticas de segurança alimentar, haja vista a crise do capital colocar cada vez mais em evidência a desigualdades sociais e históricas vivenciadas no Brasil, muito bem analisadas por Josué de Castro na obra Geografia da Fome, a qual conseguiu atribuir o fenômeno da fome com os aspectos sociais, econômicos e políticos.

Josué de Castro já compreendia que a agricultura intensiva de subsistência é capaz de matar a fome da população, mas o governo brasileiro, orientado pelos princípios colonizadores europeus, optou pelo capital estrangeiro expandindo a agricultura extensiva de produtos exportáveis. O autor elencou que a produção de alimentos é desigual e sempre esteve longe de atender as necessidades vitais da população, principalmente se tratando das regiões Norte e Nordeste.

Verificou-se nesta pesquisa que a estrutura institucional do PAA, parte da perspectiva de enfrentamento da pobreza, sobretudo a rural, articulando acesso à alimentação, com melhoria de renda, aumento da oferta de alimentos, mas que vem sofrendo cortes orçamentários na sua execução. Políticas como o PAA, pensadas e articuladas por uma estrutura nacional, no caso o governo federal, sendo executada pelos governos estaduais e municipais, geram um grande fator de impacto na economia local e modifica a dinâmica nas relações sociais e econômicas na agricultura familiar, haja vista as várias realidades locais do Brasil. A execução do programa não apresenta conformidade, conseqüentemente os entraves e os desafios tornam-se constantes e ainda maiores, ocasionando desarticulações na política.

A partir do momento em que ocorrem as discontinuidades de tais políticas, vários são os desdobramentos. O público-alvo desses programas são fortemente afetados e expostos a várias fragilidades, e que em meio à conjuntura de crise são várias as possibilidades e os desafios para superação. Em meio a momentos de crise, percebemos as fragilidades e os entraves dos mercados institucionais. Assim, o PAA por ser um programa de caráter governamental pode ser reestruturado ou até mesmo interrompido, o que reforça a transformação do programa em uma política de Estado, a exemplo do Pnae e Pronaf. Além disso, a relevância do PAA está no fato de não ser necessariamente política agrícola, alimentar e social, mas também uma política de desenvolvimento territorial, por meio do fortalecimento de arranjos institucionais locais.

Dessa forma, propõe-se aproximação do quantitativo de recursos e apoio institucional entre grandes empreendimentos e agricultura familiar, tendo em vista a adequação dos programas à realidade da agricultura familiar em cada localidade do país, visando, assim, a diminuição dos entraves institucionais para que possa permitir o acesso dos agricultores na perspectiva de comercialização dos produtos cultivados pela agricultura familiar, reduzindo, assim, o abismo entre agricultura familiar e patronal, considerando que as políticas destinadas para a produção familiar acabam ficando em segunda instância, restringindo-se em políticas compensatórias.

Tratando-se do Maranhão, nota-se que diante das estratégias de desenvolvimento no estado, os arranjos institucionais priorizaram uma pequena parcela da população maranhense, resultando em várias implicações no território, como conflitos no campo, declínio da oferta de alimentos básicos essenciais para a segurança alimentar, degradação ambiental diante do desmatamento de grandes extensões de terras.

As territorialidades precisam ser consideradas no contexto das políticas públicas, pois cada lugar nos remete a várias relações sociais. Isso nos motivou a compreender o assentamento rural Cinturão Verde, que é inserido em meio ao movimento da totalidade e nos possibilita compreender as resistências e contradições, identificando os sujeitos locais e suas experiências em face das relações de poder no território. As análises acerca da relação urbano e rural no município de São Luís fundamentam-se no sentido de enfatizar a urbanização acelerada, além de apontar a existência da prática da agricultura urbana localizada na zona rural do município, tendo como recorte o Cinturão Verde, o qual, diante das dificuldades para implantação do assentamento, tecem a territorialidade a partir da articulação entre os agricultores para produção e comercialização dos alimentos, com vistas a consolidar sua permanência e sobrevivência no território, sendo este adquirido por meio de uma política de compra da terra.

Os agricultores do Cinturão Verde configuram a cooperatividade a partir da busca do equilíbrio em atender programas voltados para agricultura familiar, feiras e mercado de venda direta para o consumidor e para o sustento da família, buscando um equilíbrio entre trabalho e consumo. O assentamento se insere na lógica urbana, em que muitas vezes a mão de obra familiar não consegue atender as exigências do mercado capitalista, que por sua vez é desigual, ao competirem com grandes redes alimentares, sobretudo articuladas com a grande produção. Nesse contexto, caracteriza-se a pluriatividade familiar com estratégias para garantir a reprodução social da agricultura familiar, diante dos entraves para a produção agrícola, verificados no assentamento Cinturão Verde por meio do incentivo incipiente à produção, assistência técnica e logística para comercialização dos alimentos.

No que tange às políticas públicas no Brasil, buscou-se por meio do estudo do Programa de Aquisição de Alimentos, como recorte de análise o assentamento Cinturão Verde, enfatizar a importância da agricultura familiar para a produção alimentar e demonstrar seu potencial para os mercados institucionais e circuitos locais de comercialização, analisando as áreas urbana e rural no município de São Luís, foi constatado que há uma relação intrínseca entre elas. Diante disso, as análises acerca do PAA no Cinturão Verde, funciona como resistência para os agricultores do assentamento em meio as várias temporalidades, marcadas por várias implicações econômicas, sociais e políticas, abrindo possibilidades para novas pesquisas sobre a agricultura urbana em grandes centros urbanos, no contexto de políticas públicas, a exemplo do PAA.

Em relação à organização produtiva, houve mais desafios do que avanços no assentamento, sobretudo em relação a atender as exigências do PAA, no que tange à aquisição dos alimentos, além da captação de recursos para ampliar a produção dos alimentos e o número de beneficiários, desmotivando os agricultores a acessarem políticas públicas dada a oscilação de recursos e reestruturações das políticas. Assim, percebe-se na fala dos entrevistados que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar devem ser consolidadas e que na sua configuração sejam permanentes para todos os agricultores na perspectiva de concretizar as práticas agrícolas.

Ademais, os enfrentamentos dos agricultores familiares junto ao PAA, permanece diante do desmonte sinalizado a cada ano de aproximados 20 anos de estruturas de apoio à agricultura familiar, culminando na redução nos repasses de recursos financeiros e desarticulando as atividades produtivas dos agricultores, comprometendo sua organização social e econômica, em meio ao aumento da insegurança alimentar e, conseqüentemente, da pobreza, diante de novas conjunturas socioeconômicas e políticas.

É fato os impactos positivos da política por meio do aumento da produção de alimentos, diversificação dos produtos, emancipação de associações e estímulo ao cooperativismo, aumento da renda, valorização da agricultura familiar e cadeias curtas de comercialização a partir da consolidação de programas que se instituem direitos básicos e essenciais, como a alimentação.

Porém, no que tange a sua estrutura político-institucional, ou seja, a organização administrativa entre as instâncias federais, estaduais e municipais, as impossibilidades do PAA são persistentes, haja vista sua complexidade política, a qual necessita de articulação entre as esferas governamentais e produtores familiares, sendo verificadas desde a burocracia para o acesso ao programa, dificuldades em atender as normas dos serviços de inspeção dos alimentos, divergências na prestação do serviço de assistência técnica, necessitando de reajustes na política, como: priorizar os setores menos capitalizados da agricultura familiar, ampliação dos recursos e número de beneficiários, sobretudo para os municípios com altos índices de insegurança alimentar, fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização, como feiras e mercados voltados para agricultura familiar, articulação entre os órgãos gestores do PAA, apoio aos produtores na perspectiva de atender as exigências para a aquisição dos alimentos.

É necessário que se tenha as condições ideais para que os beneficiários fornecedores (no caso os agricultores familiares) produzam, como: infraestrutura no

assentamento, educação, saúde, bem como suporte para a produção familiar, por meio da assistência técnica, além da questão logística e processamento dos alimentos até ao mercado consumidor, de acordo com os princípios da soberania alimentar.

Além disso, é importante que haja clareza nas propostas do programa, no que tange à exigência documental, os requisitos para a aceitação dos projetos e até mesmo o funcionamento do PAA, o qual tem desestimulado os agricultores a participarem do programa, até mesmo desistirem, dadas as exigências do programa em que muitas vezes não são assessorados sob tal funcionamento.

Os mercados, mesmo com as impossibilidades políticas e institucionais no decorrer de sua história, têm resistido ao longo dos anos, demonstrando sua importância no acesso à alimentação, pois conseguem aliar um setor desfavorecido, mas que possui um grande potencial em atender não somente instituições públicas, mas também o mercado consumidor local, por meio dos circuitos curtos de comercialização, que foram valorizados no contexto pandêmico e que podem retomar como uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. Campinas: Hucitec; Anpocs; Editora da Unicamp, 1992.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013.

AGED. **Orientações sanitárias para aquisição de frango vivo e pescado inteiro resfriado pelo mercado institucional (PAA, PROCAF, PNAE) no estado do Maranhão. 2020**. São Luís: AGED, 2020. Disponível em: <https://www.aged.ma.gov.br/files/2018/05/layout-cartilha-oficial-06-07-20.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: A contrarreforma agrária em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**. v. 16. n.º. 29, p. 351 - 390, ANO 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege> Acesso em: 23 jan. 2021.

ALMEIDA, J. G.; SODRÉ, R. B.; MATTOS JUNIOR, José Sampaio. O MATOPIBA nas Chapadas Maranhenses: Impactos da Expansão do Agronegócio na Microrregião de Chapadinha. **Rev. NERA**. Presidente Prudente, v. 22, n. 47, p. 248-271 Dossiê – 2019.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 2 ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

\_\_\_\_\_. Uma releitura crítica da obra de Josué de Castro. *In*: ANDRADE, Manuel Correia de *et al.* **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 73-82.

AQUINO, A. M.; MONTEIRO, D. Agricultura Urbana. *In*: Adriana Maria de Aquino; Renato Linhares de Assis. (Org.). **Agroecologia Princípios de técnicas para uma agricultura sustentável**. Brasília: Embrapa, 2005. p. 185-197. Disponível em: [AgrobCap8 https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/AgrobCap8ID-pnzxpPBUJz.pdf \(embrapa.br\)](https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/AgrobCap8ID-pnzxpPBUJz.pdf). Acesso em 3 jul. 2021.

BACCARIN, J. G. Segurança alimentar: um desafio para as administrações municipais. *In*: ROCHA, Marlene da. **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 111-120.

BACELAR, Tânia.; FAVARETO, Arilson. O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste - Uma homenagem a Celso Furtado. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 9-29, agosto, 2020.

BACHELARD, Gaston, 1884-1962. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Esteia dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 316 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações (2013 a 2020). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BARROS, Maria Sylvia Carvalho.; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Revista Alim. Nutr.**, Araraquara, v.14, n.1, p. 109-121, 2003. Disponível em: <http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewFile/847/726&gt>. Acesso em 19 nov. 2020.

BARROS, Ilena Felipe. O Banco Mundial e a reforma agrária de mercado: particularidades da acumulação do capital no campo. In: OLIVEIRA, Íris Maria de *et al.* (Org.). **Desigualdade social e políticas sociais**: estudo sobre as expressões da questão social e políticas de enfrentamento à pobreza na cidade e no campo. Jundiaí: Paco, 2017. p. 207-232.

BELIK, Walter. *et al.* Políticas de combate à fome no Brasil. In: ANDRADE, Manuel Correia de. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 11-38.

BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 19 jul. 2020.

BRAGA, Camila Lago. **Circuitos de Comercialização, mercados e estratégias de reprodução dos agricultores periurbanos da comunidade rural Cinturão Verde em São Luís-MA**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, 2019. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/2624>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. MDA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento. Brasília: MDA/SDT, 2005. (Documento de apoio nº 02).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [www.in.gov.br](http://www.in.gov.br). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8. 865, de 29 de setembro de 2016.** Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947, de 16 junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm) Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010:** Relatório da Oficina Técnica para análise da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar. Brasília: SAGI/DA, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.775/2012, de 4 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm) Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.064/2017, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a [Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006](#), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm). Acesso em 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. Brasília: MDS, 2018.** [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2018/2019. Brasília: MAPA, 2018.** Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-agricola-e-pecuario/arquivos-pap/copy\\_of\\_PlanoAgricolaePecurio20182019.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-agricola-e-pecuario/arquivos-pap/copy_of_PlanoAgricolaePecurio20182019.pdf) Acesso em: 18 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 2019.** Disponível em: [http://mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/Apresentacao\\_PAA.pdf](http://mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Apresentacao_PAA.pdf). Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento. **Plano Safra 2019/2020.** Brasília: MAPA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2019-2020/view> Acesso em: 18 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. Brasília: Conab, 2020.** [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Plataforma Inclusão Produtiva e mapa de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em todo o Brasil.** Disponível em: <http://mapas.cnpm.embrapa.br/mds/?layers=5>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. Brasília: MC, 2020.** [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.** Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 30 maio 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm). Acesso em: 03 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 50.000.000,00 para o fim que especifica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv957.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv957.htm). Acesso em: 05 nov 2021.

BRANDÃO, Carlos Antônio (comp.). **Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

BECKER, Bertha. A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná; COSTA GOMES, Paulo; CORRÊA, Roberto. (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 271-307.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**. vol. 36, n. 2, p. 237-265, 2016. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/143-1.PDF>. Acesso em: 19. jul. 2020

BOITO JUNIOR, Armando.; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política** v. 21, nº 47: 31-38 set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/04.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um triz**: escritos urbanos e regionais. 2011. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/files/2014/09/S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Transformações produtivas, permanências socioeconômicas, embaraços políticos: desafios do planejamento territorial no Maranhão atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 177-188.

\_\_\_\_\_. Transformações produtivas e permanências socioespaciais: os desafios do planejamento regional no Maranhão atual. In: BARBOSA, Zulene Muniz; CARDOSO, Franci Gomes (org.). **Desenvolvimento Socioespacial e Regional no Maranhão**: novas e velhas questões. São Luís: EDUEMA, 2015. p. 31-54.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA São Luís – Maranhão**. 2003. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/consorcio-intermunicipal-de-producao-e-abastecimento-cinpra/>. Acesso em: 21 nov. 2020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na desnutrição a partir da análise do Cadastro Único do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) 2016. 2018. Disponível em: [www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/Estudo\\_tecnico\\_MapainSan\\_2018.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Estudo_tecnico_MapainSan_2018.pdf). Acesso em: 04 nov 2021.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Terra, Trabalho e Poder**: conflitos e lutas sociais no maranhão contemporâneo. São Paulo: Annablume, 2013. 180 p.

CARRIERE, Jean-Paul.; CAZELLA, Ademir Antonio. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial**. Florianópolis: Eisforia, v. 1, n. 1 (jan./jun.) 2003. p. 23-47.

CARVALHO, Fernanda Cunha de.; SOUZA, Angélica Vieira de. A (trans)formação do rural em urbano-industrial no contexto do zoneamento: um espaço de conflitos. **Revista Espaço & Geografia**, vol. 20, nº 1., 2017. Disponível em:

<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/209/278>. Acesso em: 21 nov. 2020.

CARVALHO, F. C. Políticas públicas do estado do Maranhão: um olhar sobre o desenvolvimento regional e territorial. In: **Temas em Geografia do Maranhão: territórios e desenvolvimento regional. Lugar, educação e cultura.** (Org.) RODRIGUES, S. J. D.; SANTOS, L. E. N dos. São Luís: Café & Lápis; Edufma, 2017. 267 p.

CASTELLS, Manuel, 1942. **A questão urbana.** Tradução: Arlete Caetano. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020. 602 p.

CASTRO, Josué, 1908-1973. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CAVALCANTE, M., FERNANDES, Bernardo Mançano. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. **Revista NERA.** Presidente Prudente, ano 11, nº. 13. p. 16-25 jul.-dez./2008.

CONAB. **Compêndio de Estudos Conab.** Brasília: Conab, 2015. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab?start=10>. Acesso em: 19 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Compêndio de Estudos Conab.** v. 13, Brasília: Conab, 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab?start=10>. Acesso em: 19 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Compêndio de Estudos Conab.** v. 20, Brasília: Conab, 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab?start=10>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação.** 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 251-256.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano.** São Paulo: Editora Ática, 2000. (Princípios).

COUTINHO, Maura Neves.; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Agricultura urbana: prática espontânea, políticapública e transformação de saberes rurais na cidade. *Revista Geografias*, Belo Horizonte 07(2) 81-97 julho-dezembro de 2011. Disponível em: [Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade | Revista Geografias \(ufmg.br\)](#). Acesso em 3 jul. 2021.

DELGADO, Guilherme Costa. CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. OLIVEIRA, J. J. de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão n. 1145).

\_\_\_\_\_. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012. 144 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011.** 4.ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

DINIZ, R. F.; NEVES NETO, C. C. HESPANHOL, A. N. A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. **Revista Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 234-252, 2016.

DINIZ, J. S. As contradições no espaço urbano de São Luís (MA): traços periféricos. *In: Temas em Geografia do Maranhão: territórios e desenvolvimento regional. Lugar, educação e cultura.* (Org.) RODRIGUES, S. J. D.; SANTOS, L. E. N dos. São Luís: Café & Lápis; Edufma, 2017. 267 p.

FAO.; FIDA.; OMS.; PMA.; UNICEF. 2019. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019.** Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO. 2019.

FELÍCIO, M. J.; FERNANDES, B. M. Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário. **Revista Veredas**, v. 28, 2014. p. 435-476.

FERNANDES, Bernardo Mançano (ed.). **Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial.** conflitualidade e desenvolvimento territorial. 2004. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%206a.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Questão Agrária, Pesquisa e MST.** São Paulo: Cortez, 2001. (Questão da Nossa Época).

\_\_\_\_\_. Sobre a tipologia de territórios. *In: SAQUET, Marcos Aurélio.; SPOSITO, Eliseu Savério.* (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2008. p. 197-215.

\_\_\_\_\_. Questão Agrária e Capitalismo: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo. *In: Questão Agrária e Desigualdades no Brasil.* Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, ano 5, v. 1, 2ª ed. 2014. p. 41-54.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: o passado e presente, há futuro.** São Luís: EDUFMA, 2014. 154 p.

\_\_\_\_\_. **A reestruturação urbana maranhense: dinâmicas e perspectivas.** São Luís: EDUFMA, 2017. 172 p.

FREIRE, Phablo; SOUZA, Alline Dias de; NASCIMENTO, Deise Cristiane do. Políticas públicas e agricultura familiar em contextos de crise no Estado do Bem-Estar Social: um estudo de caso. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 30, p. 1-28, ago-dez. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1869/1891>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GASQUES, José Garcia. Políticas específicas de combate à fome: mudanças na política agrícola e o papel da agricultura. In: SILVA, José Graziano da *et al* (Org.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002. p. 161-178.

GUIMARÃES, Raul Borges. **Saúde**: fundamentos de Geografia humana [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 109 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4xpyq>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GOMES, João Flávio Bomfim. **A multifuncionalidade da agricultura urbana e a sua integração no ecossistema urbano da ilha de São Luís**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-05362019000300252&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-05362019000300252&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 19 jul. 2020.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960 – 1980. São Paulo: Editora HUCITEC, 1997. 245 p.

GRISA, Catia. *et al*. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Revista Retratos de Assentamentos**, n. 13, p. 137-170, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/catia-grisa/grisa-catia-schmitt-claudia-mattei-lauro-maluf-renato-leite-sergio-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-em-perspectiva-apontamentos-e-questoes-para-o-debate-retratos-de-assentamentos-v-13-p-137-170-2011>. Acesso em: 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.

HARVEY, David, 1935. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. David Harvey; tradução de Joao Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **17 contradições e o fim do capitalismo** [recurso eletrônico] / David Harvey; tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/38935981/Sobre\\_17\\_contradi%C3%A7%C3%B5es\\_e\\_o\\_fim\\_do\\_capitalismo](https://www.academia.edu/38935981/Sobre_17_contradi%C3%A7%C3%B5es_e_o_fim_do_capitalismo). Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. etc, espaço, tempo e crítica. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas.**, ano 4, v.1, n 2, ago. 2007. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/territorio%20globaliza%C3%A7ao.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

HENTZ, Carla.; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, mai./jago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415>. Acesso em: 19 nov. 2020.

HESPANHOL, A. N. A adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Orgs). **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 349-366.

HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 387-416.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao/>. Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saúde – Ciclos de Vida 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017> Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

\_\_\_\_\_. **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Censo Demográfico. Séries Temporais (1991-2010). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 21 nov. 2020.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão**: período 2010 a 2017. v.10, n.1, jan./dez. – São Luís: IMESC, 2019.

\_\_\_\_\_. **Espacialização das empresas em São Luís:** concentração de estabelecimentos e setores de atividades econômicas por bairro. Concentração de estabelecimentos e setores de atividades econômicas por bairro. 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/espacializacao-de-empresas/364>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). 2018. Disponível em: <https://pddi.secid.ma.gov.br/documentos/>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Situação Ambiental da Ilha do Maranhão. São Luís: IMESC, 2011. 57p. Disponível em: [IME http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/situacao-ambiental/2SC](http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/situacao-ambiental/2SC) : Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. Acesso em: 3 jul. 2021.

INCRA/FAO. **Perfil da agricultura familiar no Brasil:** dossiê estatístico. Brasília, 1996.

KOVTURN, Olena V. Pluriatividade e agroindústrias rurais no Maranhão: uma análise baseada no Censo Agropecuário de 2006. **Revista Repocs**, v. 16, n. 32, ago./dez. 2019. p. 189-217. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/13242>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LIMA, T. P. *Territórios da Cidadania* no estado do Maranhão: o *lugar* na construção das políticas públicas de desenvolvimento regional. In: **Temas em Geografia do Maranhão: territórios e desenvolvimento regional. Lugar, educação e cultura.** (Org.) RODRIGUES, S. J. D.; SANTOS, L. E. N dos. São Luís: Café & Lápis; Edufma, 2017. 267 p.

LIMA SOBRINHO, Antônio Estevam. Fome. **Agricultura e Política no Brasil.** 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

LIMA, Fernando de. **Programa Cédula da Terra; uma releitura dos principais resultados.** Campinas: São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas.

LOPES, Indaia Dias.; BASSO, David.; BRUM, Argemiro Luís. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 2, p. 543-557, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v20n2/1518-7012-inter-20-02-0543.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

LORDELLO SÍCOLI, Juliana. **As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável.** São Paulo, 2017. 171 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2017.

MARAFON, G. J.; BIAS-FORTES, G.; SEABRA, R. As relações campo/cidade e rural/urbano no século XXI. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Orgs). **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 155-184.

MARANHÃO. **Revista Programas e Ações do Sistema SAF**. 2017. Disponível em: <http://saf.ma.gov.br/files/2017/02/REVISTA-A%C3%87%C3%95ES-SISTEMA-SAF-GEST%C3%83O-4-ANOS.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 174, de 25 de maio de 2015**. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038 de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº 153 de 10 de abril de 2013, nº 161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Lei Complementar Nº 174, de 25 de maio de 2015. São Luís, MA, 1 jun. 2015. Disponível em: [https://secid.ma.gov.br/files/2015/04/Lei-Complementar-N%C2%B0-174\\_2015.pdf](https://secid.ma.gov.br/files/2015/04/Lei-Complementar-N%C2%B0-174_2015.pdf). Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural – AGERP. **Dados referentes à assistência técnica no assentamento rural Cinturão Verde**. São Luís: AGERP, 2020. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Agricultura Familiar. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão. São Luís: SAF, 2020**. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.646 de 06 de Junho de 1980**. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação total ou parcial, os bens que especifica, situados no Município de São Luís, necessários à implantação de parte do Distrito Industrial de São Luís. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=2543>. Acesso em: 04 nov. 2021.

MARTINS, José de Souza. **Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil**. 2001. Disponível em: [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/brasil/souza.PDF](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/brasil/souza.PDF). Acesso em: 18 nov. 2020.

MARX, Karl, 1818 - 1883. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288p.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003a.

\_\_\_\_\_. 1818 – 1883. **A ideologia alemã**. Tradução: Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/md000007.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MATTEO, K. C.; FREIRE, N. C.; BALBIM, R.; VASCONCELLOS, R. R.; MATTEO, M. **Políticas Públicas Territoriais no Brasil**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga.; NASCIMENTO, Talita de Sousa.; CARVALHO, Dionatan Silva. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís – MA. **Revista Geografia em Questão**, v. 6., nº 1., 2013. p. 32-48. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/issue/view/498/showToc>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. SANTOS, J. R. C. dos. Geoprocessamento aplicado a análise do avanço do processo de urbanização e seus impactos ambientais na ilha do Maranhão. Belo Horizonte. **V Congresso de Gestão Ambiental**, 2014. Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2014/XI-078.pdf>. Acesso em> 04 nov. 2021.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e questões agrárias**. 1 ed. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS, 2016. Tradução de: Sonia Midori.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Território, espaço de identidade. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 217.

MENDES, Jéssica Neves. **Caracterização do acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento Galvão Cantanhede, no município de Cantanhede – MA, a partir do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Cantanhede, 2018. 74 f. Monografia (Graduação) – Curso de Geografia Licenciatura, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

MENDONÇA, Bartolomeu Rodrigues.; MARINHO, Samarone Carvalho. Cajueiro revisitado: ou dez anos de relato crítico em construção. **Revista Repocs**, v. 13, n. 26, jul/dez. 2016. p. 63-92. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/5141/3150>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar**. São Luís, EDUFMA, 2011. 110 p.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento** (Documento de apoio nº 02). Brasília: MDA/SDT, 2005.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Pobreza, desnutrição e fome no Brasil: implicações para as políticas públicas. *In*: VELLOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE., R. C. (Org.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2006. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&coobra=33293](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=33293). Acesso em: 19 jul. 2020.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/11006>. Acesso em: 19 jul. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, C. C., CROCCO, M. A. **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007, 184p.

PACHECO FILHO, A. K. G.; GALVES, M. C.; ALMEIDA, M. P. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Maranhão. In: SILVA, Fábio Carlos da, RAVENA, Nírvia (Org.). **Formação Institucional da Amazônia..** Belém: NAEA, 2015. 607 p.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, ano 10, n. 01. jan/fev/mar, 2001. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/647/599>. Acesso em 19 nov. 2020.

PEREIRA, Plhinio Vinicios Moraes. **Caracterização agrícola e socioeconômica da comunidade rural “Cinturão Verde- Vila Sarney Filho I”**. São Luís, 2015. 42 f. Monografia (Graduação) – Curso de Agronomia. Universidade Estadual do Maranhão, 2015.

PEREIRA, J. M. M. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). Estudos Avançados, 26(75), 2012. p. 111-136. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/39487>. Acesso em: 1 jul. 2021.

PLEIN, Clério. Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização. **Revista Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, p. 96-111, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados?** As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga, Paraná.

2012. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: RS, 2012. 226F.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, Supl. 1, p. 63-84, 2014.

POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento com Inclusão Social. In: SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya (Org.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002. p. 235-238.

PROJETO MapBiomas – Coleção 5 (1985-2019 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso de Solo do Brasil, acessado em 21 de novembro de 2020 através do link: [https://mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas-1?cama\\_set\\_language=pt-BR](https://mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas-1?cama_set_language=pt-BR).

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO JUNIOR, J. A. dos Santos. O planejamento burocrático-burguês em questão: análise das estratégias de desenvolvimento do Maranhão. In: **Temas em Geografia do Maranhão: territórios e desenvolvimento regional. Lugar, educação e cultura**. (Org.) RODRIGUES, S. J. D.; SANTOS, L. E. N dos. São Luís: Café & Lápis; Edufma, 2017. 267 p.

RUA, João. Urbanidades no rural: o dever de novas territorialidades. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006. Disponível em: <https://sumarios.org/artigo/urbanidades-no-rural-o-devir-de-novas-territorialidades>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Metropolização do espaço, urbanidades no rural e novas ruralidades. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Orgs). **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 293-318.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(4):1079-1096, jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-1079.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 15.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. SILVEIRA, Maria Laura. 1926 – 2001. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 26 ed. Rio de Janeiro: Record, 2017. 236 p.

\_\_\_\_\_. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. 144 p.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In*: DELGADO, Guilherme Costa. BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.) **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SCARABELOT, Maristela.; SCHNEIDER, Sérgio. As cadeias agroalimentares curtas e desenvolvimento local – um estudo de caso no município de Nova Veneza/SC. **Revista Faz Ciência**, v. 14., n. 19., jan/jun. 2012. p. 101-130. Disponível em: [AS CADEIAS AGROALIMENTARES CURTAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL – UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE NOVA VENEZA/SC | Scarabelot | Revista Faz Ciência \(unioeste.br\)](https://www.unioeste.br/revista-faz-ciencia/2012/19/101-130-As%20cadeias%20agroalimentares%20curtas%20e%20desenvolvimento%20local%20-%20um%20estudo%20de%20caso%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Nova%20Veneza%2FSC). Acesso em: 23 nov. 2020.

SÃO LUÍS. Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento. **Dados referentes às feiras e mercados de São Luís**. São Luís: SEMAPA, 2020. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Segurança Alimentar. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no município de São Luís**. São Luís: SEMSA, 2020. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 56.632, de 09 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o Centro Ambiental Ribeira e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Luís, 11 de dezembro de 2020. Nº 231. Disponível em: [sistemas.semad.saoluis.ma.gov.br/easysearch/cachedownloader?collection=default&docId=c88b2017f9f79b5b766c6099991a83e26931d316&fieldName=Download&extension=pdf](https://sistemas.semad.saoluis.ma.gov.br/easysearch/cachedownloader?collection=default&docId=c88b2017f9f79b5b766c6099991a83e26931d316&fieldName=Download&extension=pdf). Acesso em: 3 jul. 2021.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. *In*: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Sávério; SAQUET, Marcos Aurélio. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 121-148.

\_\_\_\_\_. Por uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio.; SPOSITO, Eliseu Sávério. (Orgs). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. p. 73-94.

\_\_\_\_\_. CICHOSKI, P. Bertha Becker: uma contribuição à análise da sua concepção de Geografia, Espaço e Território. **Campo-Território - Revista De Geografia Agrária**, v. 8, n. 15, p. 1-26, fev., 2013.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia das Territorialidades e das Temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 2 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. 164p.

SARON, F. de A.; NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. As dificuldades de implementação dos programas de apoio à agricultura familiar no Brasil. **Bol. geogr.**, Maringá, v. 35, n. 1, p. 1-16, 2017.

SALAMONI, G.; FLORES, C. R. Reflexões teórico-metodológicas sobre agricultura familiar: algumas perspectivas de estudo para o rural brasileiro. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 133-154.

SEBRAE. **Diagnóstico Horticultura**. 2009. Disponível em: <http://atividaderural.com.br/artigos/56045daa7cef3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988>. Acesso em: 19 jul. 2020.

SCHNEIDER, S. TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: Das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista Raízes**, Campina Grande, vol. 23, n.º 01 e 02, 2004, p. 99-116. Disponível em: [http://revistas.ufcg.edu.br/rzsantiga/artigos/Artigo\\_4.pdf](http://revistas.ufcg.edu.br/rzsantiga/artigos/Artigo_4.pdf) Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. A pluriatividade na agricultura familiar. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 258 p.

SILVA, José Graziano da *et al.* O que o Brasil pode fazer para combater a fome. In: SILVA, José Graziano da *et al.* (Org.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.

\_\_\_\_\_. TAKAGI, Maya (Comp.). Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, Marlene da (Org.). **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 41-64.

\_\_\_\_\_. A concepção, as prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero. In: VELLOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE, R. C. de. (Org.). **A nova Geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p. 17-26.

SILVA, A. A. Jean Gottmann e Reordenamento Territorial Mundial em Tempos de “Nova Ordem”. **Revista ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 7, n. 15, mai./ago. de 2013. pp. 07-18.

SILVA, Sandro Pereira. Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil. *In: Texto para discussão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SILVA, M. G.; SILVA, S. P. Para além do acesso: Uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. **Economia solidária e políticas públicas**. Ipea, p. 87-93, nov. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3951/1/bmt49\\_econ04\\_paraalem.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3951/1/bmt49_econ04_paraalem.pdf). Acesso em: 19 jul. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Aportes teóricos de fundamentação dos programas de transferência de renda na América Latina e Caribe: pobreza, focalização, capital humano e capital social. *In: OLIVEIRA, Iris Maria de et al. (Org.). Desigualdade social e políticas sociais: estudo sobre as expressões da questão social e políticas de enfrentamento a pobreza na cidade e no campo*. Jundiaí: Paco, 2017. p. 149-182.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2020.

SILVA, E. J. de M. Sistemas alimentares, soberania alimentar e a vida das mulheres: Elementos para o debate. *In: Mulheres e soberania alimentar: sementes de mundos possíveis*. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), 2019. 136 p.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 37, jul./dez. 2011. p. 185-230.

SOUSA, Igor Breno Barbosa de. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise de dados sobre a estrutura, dinâmica e acesso no município de São Luís – MA de 2014 a 2018**. São Luís, 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In: CASTRO, Iná et al. (Org.). Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. (p. 77-116).

SOUZA, Paulo César de. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na Região de Presidente Prudente: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente – SP, 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. *In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.) 2 ed.* São Paulo: Expressão Popular, 2010. 248 p.

TOMAZINI, Carla Guerra.; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

VEIGA, José Eli. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Edusp; Hucitec. 1991.

\_\_\_\_\_. Agricultura Familiar e Sustentabilidade. **Revista Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 13, n. 3, p. 383-404. 1996.

\_\_\_\_\_. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004. p. 51-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a03v1851.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

VELOSO, Fernando. **Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: UESP, 2017.

VINHA, J. F. de S. C.; SCHIAVINATTO, Monica. Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 18, n. 26, edição especial, p. 183-203, 2015.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade, **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-61, out. 2003. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/238>. Acesso em: 19 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural e estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. Brasília, NEAD/MAD, 2001. Disponível em: [https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/Pequenos%20Munic%C3%ADpios\\_Nazareth.pdf](https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/Pequenos%20Munic%C3%ADpios_Nazareth.pdf). Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, Guilherme Costa., BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 64-81.

WANDSCHEER, E. A. R MEDEIROS.; R. M. V. Agricultura urbana: reflexões sobre os territórios nestes espaços. In: MEDEIROS, R. M. V.; LINDNER, M. (Org.). **Dinâmica do espaço agrário: velhos e novos territórios**: NEAG 10 anos. Porto Alegre: Evangraf, 2017. 368 p.

**APÊNDICE**

## **APÊNDICE A - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE**

Companhia Nacional de Abastecimento

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

### **A - Dados de Identificação DO(A) SERVIDOR(A) RESPONSÁVEL**

1. Cargo: \_\_\_\_\_
2. Como é o processo para adesão ao PAA?
3. Quais os critérios para adesão do PAA?
4. De que forma os agricultores familiares e comunidades tradicionais têm acesso à política do PAA?
5. Os beneficiários fornecedores atendem à demanda dos alimentos?
6. Como se deu o processo de adesão do PAA no município de São Luís e no assentamento Cinturão Verde?
7. Quais as principais dificuldades do município e do Cinturão Verde para implantação e execução do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
8. Qual a importância da Conab para a oferta e comercialização dos produtos dos agricultores familiares?
9. Quais as dificuldades para a oferta e comercialização dos produtos do PAA no município de São Luís?
10. Como é realizado o escoamento e abastecimento dos produtos do PAA?
11. O assentamento rural Cinturão Verde atende às exigências do PAA?
12. Qual o papel da Conab para a funcionalidade do PAA?
13. Quais as mudanças nas propostas do PAA durante os anos de execução do programa?
14. Quais as estratégias da Conab para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
15. Quais os resultados alcançados e não alcançados com o PAA no assentamento rural Cinturão Verde?
16. Quais suas perspectivas futuras em relação ao PAA?
17. Como a Conab vê a política do PAA?

18. Na sua perspectiva, o que poderia ser modificado no PAA?

## **APÊNDICE B - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE**

Secretaria de Estado da Agricultura Familiar

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ **A - Dados de Identificação DO(A) SERVIDOR(A)**

### **RESPONSÁVEL**

1. Cargo: \_\_\_\_\_
2. Qual foi o ano de adesão do PAA no estado do Maranhão? E no assentamento Cinturão Verde?
3. Como se deu o processo de adesão do PAA no Maranhão? E no assentamento Cinturão Verde?
4. Quais as principais dificuldades do estado para adesão do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
5. Quantos produtores têm participado do PAA desde o ano de implantação do PAA no estado?
6. Quais municípios têm mais acessado o PAA?
7. Para quais entidades têm sido destinados os produtos do PAA no Maranhão?
8. Quantas associações/cooperativas de produtores rurais do estado têm participado do PAA?
9. Quais os principais produtos cultivados no estado?
10. Quais modalidades mais acessadas do PAA no estado do Maranhão?
11. Quais os principais problemas de infraestrutura no estado para comercialização dos produtos do PAA?
12. Qual o papel do governo do Estado do Maranhão para a funcionalidade do PAA?
13. Quais as mudanças nas propostas do PAA durante os anos de execução do programa?
14. Quais as estratégias do Governo para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
15. Haja vista o Maranhão apresentar altos índices de insegurança alimentar, de que forma os mercados institucionais possibilitam a garantia da segurança alimentar à população subnutrida do estado?
16. Quais suas perspectivas futuras em relação ao PAA?
17. Como a SAF vê a política do PAA?
18. Como a SAF se relaciona com o assentamento Cinturão Verde?

19. Quais as estratégias da SAF para a comercialização dos produtos dos mercados institucionais durante a pandemia provocada pela covid-19?

20. Quais os efeitos da pandemia da covid-19 no PAA?

## **APÊNDICE C - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE**

Secretaria Municipal de Agricultura Pesca e Abastecimento

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1. Cargo: \_\_\_\_\_
2. Quais comunidades participam das feiras e mercados no município de São Luís?
3. Quais produtos são cultivados e comercializados?
4. Esses produtos atendem à demanda do município? Como é realizado o abastecimento de alimentos no município de São Luís?
5. Quais os pontos de comercialização dos produtos dos agricultores do município de São Luís e assentamento Cinturão Verde?
6. Quais as mudanças na estrutura produtiva no assentamento Cinturão Verde ao longo dos anos?
7. Como é realizada a comercialização dos alimentos no assentamento?
8. Os agricultores recebem assistência técnica? Como é realizada?
9. Quais as dificuldades do município para o acesso aos mercados institucionais? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
10. Quais os incentivos da Prefeitura para a produção dos alimentos no assentamento Cinturão Verde?
11. Quais os principais problemas no município e no assentamento Cinturão Verde para produção e comercialização dos produtos agrícolas?
12. Quais as estratégias do município para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
13. Qual a importância das comunidades rurais de São Luís para a produção e oferta interna de alimentos?
14. Essas comunidades têm atendido a população local?
15. De que forma os mercados institucionais possibilitam a garantia da segurança alimentar à população subnutrida no município?
16. Qual o papel da Prefeitura para a funcionalidade dos mercados institucionais?
17. Como a Semapa se relaciona com o assentamento Cinturão Verde?
18. Existe articulação entre as comunidades rurais de São Luís?

19. Quais as estratégias da Prefeitura de São Luís para a comercialização dos produtos durante a pandemia provocada pela covid-19?

20. Durante a pandemia houve mudanças na oferta dos alimentos? De que forma?

**APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA COMUNIDADE RURAL CINTURÃO VERDE**

Secretaria Municipal de Segurança Alimentar

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1. Cargo: \_\_\_\_\_
2. Qual foi o ano de adesão do PAA no município de São Luís e assentamento Cinturão Verde?
3. Quais as principais dificuldades do município para adesão do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
4. Para quais entidades têm destinado os produtos do PAA do município de São Luís? E o assentamento Cinturão Verde?
5. Quais associações de produtores rurais de São Luís têm participado do PAA?
6. Quais os principais cultivados e comercializados no município de São Luís e Cinturão Verde?
7. Como é realizado o repasse dos produtos dos agricultores familiares do Cinturão Verde?
8. Quais os pontos de comercialização dos produtos dos agricultores do município e do assentamento?
9. Quais as modalidades mais acessadas do PAA em São Luís e no assentamento Cinturão Verde?
10. Quais os principais problemas de infraestrutura no município e no assentamento para o escoamento dos produtos do PAA?
11. Qual o papel da Semsa para a funcionalidade do PAA?
12. Na sua perspectiva, o que pode ser melhorado no PAA?
13. Quais suas perspectivas futuras em relação ao PAA?
14. Como a Semsa se relaciona com o assentamento Cinturão Verde?

## APÊNDICE E - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE

Presidente da Associação do assentamento rural Cinturão Verde

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

### A - Dados de Identificação DO RESPONSÁVEL

1. Nome: .....
2. Quando foi criado o assentamento? Como se deu esse processo de criação do assentamento?
3. Qual foi o ano de adesão do PAA no assentamento?
4. Como se deu o processo de articulação e adesão do PAA no assentamento?
5. Quais as principais dificuldades da comunidade para adesão do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
6. Quantos produtores têm participado do PAA desde o ano de implantação do assentamento?
7. Para quais entidades têm sido destinados os produtos do PAA no assentamento?
8. Quais os principais produtos cultivados para o PAA no assentamento?
9. Como é realizada a entrega dos alimentos do PAA?
10. Quais modalidades mais acessadas do PAA no assentamento?
11. Quais as mudanças na estrutura produtiva no assentamento o PAA tem proporcionado?
12. O PAA ampliou a produção de alimentos no assentamento?
13. Qual a contribuição dos mercados institucionais para o assentamento?
14. Quais os principais problemas de infraestrutura no assentamento? Quais as dificuldades na comercialização dos produtos do PAA?
15. Qual o papel da Associação/Cooperativa para a funcionalidade do PAA?
16. Qual o balanço da participação da Prefeitura, governo estadual e federal para adesão e execução do PAA no assentamento?
17. Quais as mudanças nas propostas do PAA durante os anos de execução do programa?
18. Quais as estratégias do assentamento para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
19. De que forma os mercados institucionais possibilitam a garantia da segurança alimentar para a comunidade?

20. Na sua perspectiva, o que pode ser melhorado no PAA?
21. Quais suas perspectivas futuras em relação ao PAA?
22. Como o assentamento Cinturão Verde vê a política do PAA?
23. Como o assentamento se relaciona com o governo (municipal, estadual e federal)?
24. Quais as estratégias da comunidade para a comercialização dos produtos dos mercados institucionais durante a pandemia provocada pela covid-19?
25. Durante a pandemia houve mudanças na oferta dos alimentos? Quais?

**APÊNDICE F - ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
NO ASSENTAMENTO RURAL CINTURÃO VERDE**

Assentamento Rural Cinturão Verde – São Luís

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**A - Dados de Identificação DO(A) AGRICULTOR(A)**

**1. Nome:** .....

**2. Idade:** -----

**3. Gênero:** Masculino ( ) Feminino ( )

**4. Sempre morou na área que envolve a comunidade?** Sim ( ) Não ( )

**4.1. Quanto tempo mora na comunidade?**

Entre 1 e 5 anos ( )

Entre 5 e 10 anos ( )

Entre 10 e 15 anos ( )

Mais de 20 anos ( )

**5. Qual seu nível de instrução?**

( ) Não sabe ler e escrever

( ) Nenhuma instrução (mas sabe ler e escrever)

( ) Alfabetização de jovens e adultos

( ) Ensino Fundamental Incompleto

( ) Ensino Fundamental Completo

( ) Ensino Médio Incompleto

( ) Ensino Médio Completo

( ) Superior Completo

( ) Superior Incompleto

**6. Qual atividade desenvolve na comunidade?**

( ) Produção de lavouras temporárias

( ) Horticultura e floricultura

( ) Produção de lavouras permanentes

( ) Pecuária e criação de outros animais

( ) Produção florestal

( ) Pesca

( ) Aquicultura

**7. Qual sua condição de produtor(a) em relação à propriedade?**

( ) Proprietário(a)

( ) Concessionário(a) ou assentado(a) aguardando titulação definitiva

( ) Arrendatário(a)

( ) Parceiro(a)

( ) Comandatário(a)

( ) Ocupante

**8. Qual seu rendimento mensal considerando todos os ganhos?**

( ) Menos de 1 salário mínimo

- 1 a 2 salários mínimos
- 2 a 3 salários mínimos
- 3 a 4 salários mínimos
- 4 a 5 salários mínimos
- Acima de 5 salários

**9. Recebe algum benefício social do Governo?**

- Pensão
- Bolsa Família
- Aposentadoria
- Minha Casa, Minha Vida
- Auxílio Emergencial

**10. Recebe crédito agrícola?**

- Bancos ou provenientes de programas oficiais do governo
- Cooperativas de crédito
- Fornecedores de insumos ou equipamentos
- Outras instituições financeiras
- Organização não governamental
- Parentes ou amigos
- Outros agentes

**11. Quantas pessoas moram no estabelecimento?**

Laços de Parentesco	Sexo	Idade	Profissão

**B – CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO**

**1. Possui criação animal no estabelecimento? ( ) Sim ( ) Não**

**1.1 Qual?**

- Bovinos  Bubalinos  Caprinos  Suínos  Ovinos  Peixes
- Aves  Outro, qual? \_\_\_\_\_

**2. Tamanho da área utilizada para a produção:**

- De 0,1 a menos de 0,5 ha
- De 0,5 a menos de 1 ha
- De 1 ha a menos de 5 ha
- De 5 a menos de 10 ha
- Acima de 10 ha

**3. Quais produtos cultiva?**

- Cultivo de cereais
- Cultivo de hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura
- Cultivo de flores, folhagens e plantas ornamentais
- Cultivo de frutas
- Produção de sementes
- Criação de animais

Produção florestal

**4. Comercializa produtos no município?**  Sim  Não

**4.1 . Quais os pontos de comercialização dos produtos?**

Feiras, quais?

Atravessador

Mercados, quais?

Mercados institucionais  PAA  PNAE

Cooperativa

Associação

Direto ao consumidor na propriedade

## **B – TRAJETÓRIA E ADESÃO DO PAA**

**1. A partir de que ano teve acesso ao PAA?**

Entre 2003 e 2008

Entre 2008 e 2012

Entre 2012 e 2016

Entre 2016 e 2020

**2. Qual último ano de acesso ao PAA?**

Entre 2003 e 2008

Entre 2008 e 2012

Entre 2012 e 2016

Entre 2016 e 2020

**3. Como soube do PAA?**

Por intermédio da Cooperativa

Por intermédio da Associação

Por intermédio da Prefeitura

Por intermédio de outro produtor rural

Outra forma, qual?

**4. O que motivou a adesão do PAA?**

Geração de renda

Apoio à agricultura familiar

Consumo e venda

Ampliar a área de produção

Melhorias no estabelecimento

**5. Qual a forma de adesão do PAA?**

Individual  Coletivo, por meio da Cooperativa ou Associação

**6. Quanto recebeu de crédito?**

De R\$ 2.000 a R\$ 4.000

De R\$ 4.000 a R\$ 8.000

De R\$ 8.000 a R\$ 24.000

Acima de R\$ 24.000

**7. Qual a modalidade acessada no PAA?**

- Doação simultânea ( )
- Compra direta ( )
- Aquisição de semente ( )
- Compra institucional ( )
- PAA-Leite ( )
- Adesão Mista – PAA MUNICIPAL ( )
- Adesão Pura – PAA ESTADUAL ( )

### C – DINÂMICA E ESTRUTURA DO PAA

#### 1. Quais os produtos comercializados no PAA?

- ( ) Sementes
- ( ) Hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura (Especificar)
- ( ) Frutas
- ( ) Carne bovina
- ( ) Carne suína
- ( ) Carne avícola
- ( ) Pescado
- ( ) Leite

#### 2. Qual o destino da produção dos alimentos referente ao PAA?

- ( ) Cooperativa
- ( ) Associação
- ( ) Prefeitura
- ( ) Entidades (especificar)

#### 3. Quem é responsável pela entrega dos produtos do PAA?

- ( ) Agricultores
- ( ) Cooperativa
- ( ) Associação
- ( ) Prefeitura
- ( ) Entidades

#### 4. Com que frequência são entregues os produtos do PAA?

- ( ) Semanalmente
- ( ) Quinzenalmente
- ( ) Mensalmente

#### 5. Produção e destino da lavoura

Lavoura	Consumo próprio %	PAA%	VENDA AO MERCADO %
Produção de grãos e sementes			
Hortaliças			
Frutas			
Bovino de corte			
Bovino leiteiro			

Suíños			
Ovinos			
Frangos			
Pescados			

**6. Com a pandemia provocada pela covid-19, houve diminuição na oferta de alimentos? ( ) Sim ( ) Não**

**11.1 Qual o percentual?**

- ( ) Menos de 10%  
 ( ) De 10% a 25%  
 ( ) De 25% a 50%  
 ( ) De 50% a 75%  
 ( ) Acima de 75%

#### **D – MERCADOS INSTITUCIONAIS e APOIO À PRODUÇÃO**

**1. O PAA permitiu mudança na produção dos alimentos e na comercialização?**

- ( ) Sim ( ) Não

**1.1 De que forma?**

**2. Qual o principal meio de transporte utilizado para o repasse dos produtos do PAA?**

- ( ) Caminhão/camionete  
 ( ) Motocicleta  
 ( ) Carrinho de tração animal ( )  
 ( ) Bicicleta  
 ( ) Outro, qual?

**3. Quais as dificuldades para o repasse de alimentos ao PAA?**

- ( ) Nenhuma  
 ( ) Infraestrutura nas estradas  
 ( ) Meio de transporte  
 ( ) Locais das feiras  
 ( ) Locais das entidades

**4. Recebeu assistência técnica para a produção dos alimentos do PAA?**

- ( ) Sim ( ) Não

**4.1 Se sim, como você classificaria a prestação de serviços da assistência técnica?**

- ( ) Ótimo  
 ( ) Bom  
 ( ) Regular  
 ( ) Ruim

#### **E. AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS DO PAA**

**1. Houve dificuldade para acessar o PAA? ( ) Sim ( ) Não**

**1.1 Se sim, quais as principais dificuldades para acessar o PAA?**

- ( ) Atraso no pagamento

- Exigência de documentação
- Dificuldades para aceitação da proposta
- Dificuldade posta pelo banco

**2. Quais os principais problemas relacionados à produção dos alimentos do PAA?**

- Nenhuma
- Falta de mão de obra
- Dificuldade de comercialização/preço
- Falta de assistência técnica
- Problemas relacionados ao clima
- Falta de incentivo do governo
- Falta de melhorias técnicas e equipamentos de cultivo
- Outros, quais?

**3. Quais as mudanças na produção agrícola após o PAA?**

- Nenhuma
- Uso de adubos químicos e orgânicos
- Mecanização da produção
- Uso de transporte
- Aumento da produção de alimentos
- Redução da produção de alimentos
- Ampliação da área de produção
- Redução da área de produção
- Facilidade para a comercialização dos alimentos
- Dificuldades para produção e comercialização dos alimentos, quais?

**4. Quais as mudanças na renda após o PAA?**

- Nenhuma
- Melhorou a renda, qual o percentual?  25%  50%  75%
- Diminuiu a renda, qual o percentual?  25%  50%  75%

**5. O PAA proporcionou mudanças na sua alimentação?  Sim  Não**

**5.1 Caso sim, de que forma?**

**6. Qual a importância da Cooperativa/Associação no acesso e execução do PAA?**

- Nenhuma
- Aquisição dos alimentos
- Processo de adesão do PAA
- Apoio à produção
- Apoio na infraestrutura
- Apoio na comercialização

**7. Qual a importância do governo no acesso e execução do PAA?**

- Nenhuma
- Aquisição dos alimentos
- Processo de adesão do PAA
- Apoio à produção
- Apoio na infraestrutura

Apoio na comercialização

**8. Como você classificaria o PAA?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

**9. Como você classificaria a participação do governo (municipal, estadual e federal) na execução do PAA?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim