

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

Suziane Oliveira Machado

**DESIGUALDADES NO ACESSO AO PROGRAMA DE COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PROCAF):** uma análise relacional nos
municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)

São Luís

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPG
COORDENADORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO – CPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL
E REGIONAL – PPDSR/UEMA

SUZIANE OLIVEIRA MACHADO

**DESIGUALDADES NO ACESSO AO PROGRAMA DE COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PROCAF):** uma análise relacional nos municípios de
Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)

São Luís
2025

SUZIANE OLIVEIRA MACHADO

**DESIGUALDADES NO ACESSO AO PROGRAMA DE COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PROCAF): uma análise relacional nos municípios de
Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR da Universidade Estadual do Maranhão, como pré-requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Itaan Pastor Santos

São Luís
2025

Machado, Suziane Oliveira

Desigualdades no acesso ao Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF): uma análise relacional nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA) / Suziane Oliveira Machado. – São Luis, MA, 2025.

146 fl.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Itaan Pastor Santos

1. Agricultura familiar 2. PROCAF. 3. Matinha. 4. Penalva. 5. Palmeirândia.
I. Título.

CDU: 338.439

SUZIANE OLIVEIRA MACHADO

**DESIGUALDADES NO ACESSO AO PROGRAMA DE COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PROCAF): uma análise relacional nos municípios de
Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Socioespacial e Regional - PPDSR da
Universidade Estadual do Maranhão,
como pré-requisito final para obtenção do
título de Mestre em Desenvolvimento
Socioespacial e Regional.

Aprovado em: / / .

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **ITAAN DE JESUS PASTOR SANTOS**
Data: 10/03/2026 21:45:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Itaan Pastor Santos (Orientador)
Doutora em Agronomia
Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente
 **MONIQUE MEDEIROS**
Data: 11/03/2026 19:55:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Monique Medeiros
Doutora em Agroecossistemas – Desenvolvimento Rural Sustentável,
Universidade Estadual do Pará

Documento assinado digitalmente
 **ROSIRENE MARTINS LIMA**
Data: 11/03/2026 19:32:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Rosirene Martins Lima
Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento
Universidade Estadual do Maranhão

RESUMO

Esta dissertação analisa as desigualdades no acesso ao Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF) nos municípios de Matinha, Palmeirândia e Penalva, no Território Campos e Lagos, Maranhão, sob perspectiva relacional inspirada em Bourdieu. A questão central indaga como dinâmicas territoriais, barreiras burocráticas e redes associativas configuram o acesso ao PROCAF. Os objetivos incluem analisar, sob uma perspectiva relacional, as desigualdades no acesso ao PROCAF nos municípios maranhenses de Matinha, Penalva e Palmeirândia. Buscou-se ainda, especificamente: caracterizar o marco normativo e operacional do PROCAF, identificando suas modalidades, beneficiários e instrumentos de execução; mapear a evolução dos resultados do programa (2018–2024). A metodologia aplicada foi mista, com abordagem inicial na revisão de literatura e posterior pesquisa de campo, apresentando uma análise qualiquantitativa, que integra dados do IBGE, entrevistas com agricultores familiares/quilombolas e análise de resultados de editais, buscando contribuindo para a análise de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar com foco no Maranhão. Instituído pela Lei Estadual n. 10.327/2015, o PROCAF investiu cerca de R\$ 30 milhões (2018-2024) na aquisição direta de produtos da agricultura familiar e povos tradicionais para redes socioassistenciais e escolares, promovendo a segurança alimentar e o desenvolvimento territorial em contexto de vulnerabilidade. Os municípios revelam heterogeneidades socioeconômicas e produtivas. Matinha (22.034 hab., 2022) lidera IDHM (0.619, 2010) e renda per capita (R\$ 10.553, 2023), mas depende de mandioca (81,6% do valor agrícola, R\$ 10.082 mil) e aquicultura (503 estabelecimentos, 2017). Palmeirândia (21.059 hab.) diversifica com milho (34,1%, R\$ 5.216 mil), maior produtividade (1,09 t/ha) e renda de R\$ 8.936. Penalva (32.511 hab.), com menor IDHM (0,554) e renda (R\$ 9.637), gera mais valor agrícola (R\$ 21.709 mil, 62% mandioca + 22% arroz), mas estrutura fundiária técnicas (2.016 estabelecimentos). Conclui-se que a experiência comparativa analisada reforça que o sucesso do programa reside na articulação sinérgica entre Estado, assistência técnica qualificada e organizações sociais mobilizadas, capaz de converter excedentes produtivos em desenvolvimento sustentável e inclusão econômica. Este estudo, portanto, não apenas ilumina os contrastes vividos por Matinha, Penalva e Palmeirândia, mas instiga a construção de uma governança territorial mais equânime, na qual a

agricultura familiar possa finalmente romper com os ciclos históricos de exclusão e invisibilidade, consolidando-se como pilar estratégico para o futuro agropecuário maranhense.

Palavras-chave: Agricultura familiar; PROCAF; Matinha; Penalva; Palmeirândia.

ABSTRACT

This dissertation analyzes inequalities in access to the Family Farming Purchase Program (PROCAF) in the municipalities of Matinha, Palmeirândia, and Penalva, in the Campos e Lagos Territory, Maranhão, from a relational perspective inspired by Bourdieu. The central question explores how territorial dynamics, bureaucratic barriers, and associative networks shape access to PROCAF. The objectives include analyzing, from a relational perspective, the inequalities in access to PROCAF in the Maranhão municipalities of Matinha, Penalva, and Palmeirândia. Specifically, it also sought to: characterize the normative and operational framework of PROCAF, identifying its modalities, beneficiaries, and implementation instruments; and map the evolution of the program's results (2018–2024). The methodology applied was mixed, with an initial approach based on literature review and subsequent field research, presenting a qualitative-quantitative analysis that integrates IBGE data, interviews with family farmers/quilombola communities, and analysis of results from public notices, seeking to contribute to the analysis of public policies for the development of family farming with a focus on Maranhão. Established by State Law No. 10,327/2015, PROCAF invested approximately R\$ 30 million (2018-2024) in the direct acquisition of products from family farming and traditional communities for social assistance and school networks, promoting food security and territorial development in a context of vulnerability. The municipalities reveal socioeconomic and productive heterogeneities. Matinha (22,034 inhabitants, 2022) leads in HDI (0.619, 2010) and per capita income (R\$ 10,553, 2023), but depends on cassava (81.6% of agricultural value, R\$ 10,082 thousand) and aquaculture (503 establishments, 2017). Palmeirândia (21,059 inhabitants) diversifies with corn (34.1%, R\$ 5,216 thousand), higher productivity (1.09 t/ha) and income of R\$ 8,936. Penalva (32,511 inhabitants), with the lowest HDI (0.554) and income (R\$ 9,637), generates more agricultural value (R\$ 21,709 thousand, 62% cassava + 22% rice), but lacks technical land structure (2,016 establishments). It is concluded that the comparative experience analyzed reinforces that the success of the program lies in the synergistic articulation between the State, qualified technical assistance, and mobilized social organizations, capable of converting productive surpluses into sustainable development and economic inclusion. This study, therefore, not only illuminates the contrasts experienced by Matinha, Penalva, and Palmeirândia, but also encourages the construction of a more

equitable territorial governance, in which family farming can finally break with the historical cycles of exclusion and invisibility, consolidating itself as a strategic pillar for the future of agriculture in Maranhão.

Keywords: Family farming; PROCAF; Matinha; Penalva; Palmeirândia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Credenciamentos PROCAF executados entre 2018 - 2024.....	41
Tabela 2 – Dados dos municípios do Território Campos e Lagos.....	58
Tabela 3 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Matinha (MA) – 2017	62
Tabela 4 – Quantidade e valor da produção extrativista vegetal no Município de Matinha (MA) – 2017.....	63
Tabela 5 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Matinha (MA) – 2020 a 2023...	64
Tabela 6 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Penalva (MA) – 2017.....	67
Tabela 7 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Penalva (MA) – 2020 a 2023 ..	68
Tabela 8 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Palmeirândia (MA) – 2017	73
Tabela 9 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Palmeirândia (MA) – 2020 a 2023	74
Tabela 10 – Quantidade e valor da produção extrativista vegetal o Município de Palmeirândia (MA) – 2017.....	74
Tabela 11 – Relação comparativa entre Matinha, Penalva e Palmeirândia	76
Tabela 12 – Comparativo de número de estabelecimentos agropecuários Matinha, Palmeirândia e Penalva (2017)	77
Tabela 13 – Comparativo de Valor da Produção da Lavoura Temporária por produto de Matinha, Palmeirândia e Penalva (2020-2023).....	78
Tabela 14 – Preço médio nacional da amêndoa do babaçu	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Característica da amostra.....	51
Quadro 2 – Linha do tempo da participação nos editais do PROCAF (2018 – 2024)	82
Quadro 3 – Lista de produtos adquiridos de associações e cooperativas pelo PROCAF no período de 2018 a 2024	90
Quadro 4 – Fatores que influenciam o PROCAF.....	95
Quadro 5 – Execução do PROCAF no Maranhão (2018–2024)	107
Quadro 6 – Associações do município de Matinha e Penalva (MA) que se credenciaram o PROCAF (2018 a 2024)	113

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Territórios da Cidadania (2009)	32
Mapa 2 – Territórios Campos e Lagos (2008)	57
Mapa 3 – Município de Matinha - MA	60
Mapa 4 – Município de Penalva – MA	65
Mapa 5 – Município de Palmeirândia - MA.....	71
Mapa 6 – Municípios atendidos pelo PROCAF Babaçu (2021)	92
Mapa 7 – Municípios atendidos pelo PROCAF Indígena.....	93
Mapa 8 – Municípios atendidos pelo PROCAF Quilombola.....	93
Mapa 9 – Municípios que participaram dos editais em 2021.	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área de produção periurbana do Município de Palmeirândia (MA) de propriedade de D. Zermília	112
Figura 2 – Artesanato do Coco Babaçu/Chaveiro	117

LISTA DE SIGLAS

AGED	– Agência Estadual de Defesa Agropecuária
AGERP	– Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão
ATER	– Assistência Técnica e Extensão Rural
CAF	– Cadastro da Agricultura Familiar
CEFFAs	– Centros Familiares de Formação por Alternância
CIAT	– Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CNPJ	– Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNS	– Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COMSEA	– Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	– Companhia Nacional de Abastecimento
Consads	– Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CPF	– Cadastro de Pessoa Física
EMATER	– Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	– Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEMA	– Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Maranhão
FUMACOP	– Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IMESC	– Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIQCB	– Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco
MIQCB	– Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
PAA	– Programa de Aquisição de Alimentos
PCT	– Povos e Comunidades Tradicionais
PDR	– Política de Desenvolvimento Rural
PDSTR	– Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios

Rurais

PDT	– Política de Desenvolvimento Territorial
PGPM	– Política de Garantia de Preços Mínimos
PNPCT	– Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PROCAF	– Programa de Compras da Agricultura Familiar
PROINF	– Programa de Compras da Agricultura Familiar Infraestrutura e Serviços
PRONAT	– Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC	– Programa Territórios da Cidadania (PTC)
PTDRS	– Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável...
SAF	– Secretaria da Agricultura Familiar
SAF/MA	– Secretaria da Agricultura Familiar do Maranhão
SDT	– Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEFAZ - MA	– Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão
SENAR	– Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SINTRAF	– Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar
Sisan	– Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
STTR	– Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Penalva
TCL	– Território Campos e Lagos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	MARCO TEÓRICO	21
2.1	Política de desenvolvimento territorial e noção de território.....	21
2.2	Política territorial para o desenvolvimento rural: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC)	26
2.3	O Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF)	33
2.4	Aportes de Bourdieu e Becker.....	45
3	METODOLOGIA	49
4	CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL: PRIMEIROS RESULTADOS COM OS DADOS DOS MUNICÍPIOS E DO TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS	53
4.1	Território Campos e Lagos (TCL).....	56
4.1.1	Município Matinha	60
4.1.2	Município Penalva	65
4.1.3	Município Palmeirândia	70
4.1.4	Relação comparativa entre os Municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA).....	76
4.2	Caracterização do PROCAF em Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)	79
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS: ORGANIZADO POR CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	82
5.1	Participação dos agricultores familiares nos editais PROCAF nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia – Território Campos e Lagos (2018–2024).....	82
5.2	Fatores estruturais de exclusão no acesso ao PROCAF	94
5.3	Efeitos da política pública sobre os/as agricultores/as familiares e povos e comunidades tradicionais.....	100
5.4	Análise dos dados referentes à execução do programa.....	107
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	123
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	133

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO - AGRICULTOR/QUILOMBOLA/QUEBRADEIRA DE COCO BABAÇU/INDÍGENA.....	135
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO – REPRESENTANTE DE ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES (AS) FAMILIARES.....	142
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO – SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA FAMILIAR – SAF.....	143
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO – SECRETARIAS MUNICIPAIS DE AGRICULTURA PESCA E ABASTECIMENTO	145

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, uma agricultura familiar responde por cerca de 70% dos alimentos consumidos internamente, gera 10 milhões de empregos no campo e ocupa a quinta posição mundial em número de estabelecimentos familiares. No Maranhão, esse setor concentra 187.118 propriedades, 3º maior contingente do Nordeste, envolvendo 692 mil pessoas em territórios marcados por vulnerabilidade socioeconômica, produtores com baixa escolaridade e dependência de mercados informais voláteis (IBGE, 2017). Nesse cenário, as políticas de compras públicas institucionais emergem como estratégia para articular inclusão socioeconômica, segurança alimentar e desenvolvimento territorial, superando a dicotomia rural-urbano tradicional.

O Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF), instituído no Maranhão pela Lei Estadual n.º 10.327/2015, insere-se nesse conjunto de políticas para garantir a aquisição direta de produtos da agricultura familiar e povos tradicionais para abastecimento de redes socioassistenciais e escolares (Maranhão, 2015).

Desde 2018 o programa investiu quase R\$ 30 (trinta) milhões na aquisição direta de produtos alimentícios e mais recentemente artesanais, beneficiando centenas de organizações em diversos municípios, incluindo Matinha, Penalva e Palmeirândia, núcleos empíricos deste estudo, localizados no Território Campos e Lagos no Maranhão (Maranhão, 2024). Contudo, diante de um universo potencial de 187 mil estabelecimentos produtores familiares rurais no estado (IBGE, 2017), persistem questões determinantes sobre as dinâmicas de acesso a esse instrumento.

O PROCAF faz parte de um posicionamento das políticas que busca o desenvolvimento articular rural, a segurança alimentar e a inclusão social, mas que opera sob condicionantes históricas e institucionais semelhantes, o que ajuda a compreender tanto suas potencialidades quanto seus limites (Moraes *et al.*, 2023). Então, a implementação eficiente desse programa nos municípios maranhenses representa uma oportunidade estratégica para o fortalecimento da economia local, promoção da inclusão social e redução das desigualdades regionais.

No debate necessário sobre políticas públicas de desenvolvimento rural e abordagem territorial no Brasil, é importante analisar tanto o desenho institucional quanto os resultados concretos dessas experiências. A adoção do território como recorte de intervenção implica lidar com fortes assimetrias de poder entre atores,

limitações de capacidade estatal nas escalas locais e elevada fragmentação setorial das ações públicas.

É importante reconhecer que os territórios rurais são espaços produtivos estratégicos, de modo que a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) deve promover planejamento e ações articuladas, incluindo Estado e sociedade civil, para desenvolvê-los e apoiar suas populações. Sob essa perspectiva, os territórios são compreendidos além de recortes geográficos, como construções sociopolíticas que expressam identidades, práticas produtivas e modos de vida próprios.

Nesse direcionamento, o PROCAF se configura como um instrumento com potencial para dinamizar as economias locais, fortalecer a organização dos agricultores familiares e consolidar os princípios da PDT, na medida em que considera as especificidades territoriais e promove a participação ativa das comunidades no processo de desenvolvimento rural sustentável.

Contudo, apesar da existência de programas como o PROCAF, muitos agricultores e Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) ainda enfrentam desafios relacionados à organização, comercialização e valorização de seus produtos. Nesse sentido, formula-se a seguinte questão de pesquisa: como se configuram as desigualdades no acesso ao PROCAF nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA), considerando suas especificidades institucionais?

Para aprofundar a análise do acesso ao PROCAF nos citados municípios, esse problema se desdobra em indagações complementares: como as dinâmicas territoriais de Campos e Lagos (instituições locais, redes associativas) influenciam a capacidade de organização formal das famílias para facilitar o acesso ao PROCAF? Quais barreiras burocráticas e sanitárias (CAF, certificações AGED, alvarás) mais impactam o acesso dos beneficiários em Matinha, Penalva e Palmeirândia? Quais fatores são impeditivos para a participação de municípios, a exemplo de Palmeirândia, nos cadastramentos dos editais do PROCAF?

Essas questões orientaram a investigação empírica, delineando uma análise multidimensional que buscou ultrapassar a mera descrição de resultados, para compreender as mediações socioespaciais e institucionais que configuram o acesso efetivo ao programa no contexto específico dos municípios do Território Campos e Lagos analisados.

Destarte, o problema social abordado nessa dissertação refere-se às dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares e povos e comunidades

tradicionais de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA), para acessar mercados institucionais e usufruir das políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável e à inclusão produtiva.

Segundo Neder e Mesquita (2020), romper com as desigualdades socioeconômicas presentes no meio rural maranhense requer o fortalecimento de políticas públicas voltadas ao campo. Nesta perspectiva, a análise do PROCAF torna-se relevante, sobretudo diante da lacuna de estudos acadêmicos sobre o tema, o que confere a esta dissertação um caráter relevante para compreender a realidade dos municípios maranhenses de Matinha, Penalva e Palmeirândia.

O estudo teve como objetivo precípuo analisar, sob uma perspectiva relacional, as desigualdades no acesso ao PROCAF nos municípios maranhenses de Matinha, Penalva e Palmeirândia. Buscou-se ainda, especificamente: caracterizar o marco normativo e operacional do PROCAF, identificando suas modalidades, beneficiários e instrumentos de execução; mapear a evolução dos resultados do programa (2018–2024), com ênfase na cobertura territorial e nas modalidades prioritárias; caracterizar os dos três municípios estudados, à luz dos conceitos de campo, capital e *habitus* de Pierre Bourdieu; avaliar os fatores que facilitam ou restringem o acesso das organizações de agricultores, quilombolas, indígenas e quebradeiras de coco babaçu ao programa, incluindo contextos socioeconômicos e institucionais; e, comparar as experiências de cada município, identificando desigualdades estruturais e institucionais no acesso ao programa consoante as dinâmicas territoriais no contexto empírico analisado.

Ao articular abordagem territorial (Schneider, 2009; Porto-Gonçalves, 2005) com dados concretos do PROCAF, a pesquisa contribui para o debate acadêmico sobre o desenvolvimento rural e oferece subsídios práticos para aperfeiçoamento da política, ampliando seu potencial transformador no Maranhão. Dessa forma, esta dissertação pretende contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o PROCAF e sua importância para o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável no Maranhão.

Quanto ao interesse pelo tema, decorre da percepção de que a história da constituição do TCL se entrelaça com a minha trajetória enquanto profissional e pesquisadora militante nos movimentos sociais que se organizaram e solicitaram a homologação Território ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Foi nele que tive a oportunidade de trabalhar como assessora do Movimento Interestadual das

Quebradeiras de Coco (MIQCB), Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e da Agricultura Familiar (STTR e SINTRAF), associações representativas de agricultores e pescadores artesanais, Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas do Município de Viana, bem como na assessoria territorial pelo MDA e na gestão pública estadual como Superintendente de Biodiversidade e Povos e Comunidades Tradicionais, e como analista técnica do Programa de Mercados Institucionais da Superintendência de Comercialização da Secretaria Estadual de Agricultura Familiar (SAF), pelo qual é executado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF), sendo este último o foco desta pesquisa.

Essas vivências me despertaram para a necessidade de verificação dos impactos de políticas públicas, como o PROCAF, a partir das experiências e falas dos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, identificando os principais segmentos, produtos e a forma como são comercializados, assim como apontar outras possibilidades de sua execução nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia.

A relevância deste estudo reside nas lacunas de análises empíricas sobre políticas estaduais maranhenses de compras da agricultura familiar, especialmente aquelas com recortes para povos e comunidades tradicionais dos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA).

O texto dissertativo está organizado em seis capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a contextualização do tema, o objeto de estudo, as questões que guiaram seu desenvolvimento, os objetivos da pesquisa e a justificativa de interesse pelo tema.

O capítulo 2 realiza uma contextualização socioeconômica do Território Campos e Lagos, abordando a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) e o papel dos instrumentos como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) na organização das ações públicas voltadas ao meio rural. O capítulo 3 descreve a metodologia adotada, os procedimentos metodológicos e as estratégias de pesquisa, detalhando os caminhos percorridos ao longo da investigação.

O capítulo 4 traz a contextualização territorial, apontando os primeiros resultados com os dados dos municípios Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA) e do Território Campos e Lagos, além da caracterização socioespacial do *locus* da pesquisa, com foco nos municípios estudados, evidenciando indicadores sociais, produtivos e organizacionais.

No capítulo 5, são apresentados e analisados os dados empíricos, com destaque para os padrões de participação, exclusão, fatores condicionantes ao acesso, impactos econômicos e sociais, e a execução financeira do programa entre os anos de 2018 e 2024.

O capítulo 6 reúne as considerações finais, em que são retomados os principais achados da pesquisa, evidenciando os avanços do PROCAF na promoção da segurança alimentar, na valorização de comunidades tradicionais e na inclusão produtiva, sem desconsiderar os desafios, como a estruturação sanitária precária, a desigualdade territorial de acesso e a fragilidade institucional em alguns municípios. A dissertação aponta ainda a importância de se consolidar uma política de desenvolvimento territorial integrada, que articule o PROCAF com ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), infraestrutura, e fortalecimento das organizações da agricultura familiar.

2 MARCO TEÓRICO

O marco teórico desta dissertação fundamenta-se em três pilares complementares: a abordagem territorial como recorte de análise e intervenção em políticas públicas rurais; os programas federais e estaduais que operacionalizam essa perspectiva (PRONAT, PTC, PROCAF); e conceitos relacionais de Bourdieu e Becker que explicam as dinâmicas de inclusão e exclusão no acesso a recursos institucionais. A convergência desses aportes permite compreender não apenas o desenho formal do PROCAF, mas principalmente os processos socioespaciais que facilitam ou impedem sua apropriação por agricultores familiares e povos tradicionais nos municípios da Baixada Maranhense.

Entender a noção de território transcende limites geográficos: implica reconhecer que territórios rurais são construções sociopolíticas onde identidades, práticas produtivas e modos de vida se entrelaçam com estruturas de poder, capitais sociais e instituições (Schneider, 2009; Porto-Gonçalves, 2005).

2.1 Política de desenvolvimento territorial e noção de território

Inicialmente, para apreender a abordagem territorial de desenvolvimento é primordial pensar na própria ideia de território e nas particularidades típicas do termo. A intenção é trazer alguns conceitos relevantes para pesquisa, mas também introduzir alguns elementos que ajudem na percepção dos pressupostos da Política de Desenvolvimento Territorial (PDT).

A ideia de território, ainda que tenha sido historicamente utilizada pela Biologia especialmente para designar o espaço geográfico ocupado por grupos animais, assume nas Ciências Sociais maior complexidade e densidade analítica. Como destaca Schiavinatto (2013, p. 61), é neste campo que o conceito de território “ganhou força nos últimos anos e vem sendo utilizado pelas diversas disciplinas como base teórica e conceitual para construir novos referenciais de análise, definir e redefinir novos paradigmas para o desenvolvimento”.

Cazella, Bonnal e Maluf (2009) afirmam que esse é um “conceito-mala” para os geógrafos, já que insere diferentes sentidos, com diferentes concepções e abordagens utilizadas para compreender e conceituar território. Sua integração no

campo da Geografia é relativamente recente, especialmente a partir das décadas de 1970 e 1980, concomitantemente com uma abertura desta ciência na direção de outras Ciências Sociais, particularmente da Antropologia (relações entre o mundo material e o mundo simbólico), da Sociologia (produção dos espaços urbano e rural), da Economia (efeito econômico da localização da produção) e da Ciência Política (territorialização do poder e das políticas públicas).

De forma ampla, o território deve sempre ser considerado dentro de um determinado contexto histórico, pois é nessa perspectiva que se pode traçar um horizonte geral de diversos autores que abordam, dentro de suas óticas, a questão territorial e discutem esse conceito.

Schneider (2009) expõe uma forma adequada de síntese das abordagens do conceito de território nas Ciências Sociais. Essa separação se torna bem importante para relacionar território e desenvolvimento. O autor aponta três linhas que relacionam: 1) território com poder; 2) território com identidade; 3) território com região. Esses olhares não são excludentes, podendo ser complementares em muitos sentidos.

A primeira tendência associa território com poder, mais diretamente como espaços de dominação. A definição baseada nas relações de espaço–poder tem como elo mais tradicional a associação entre território e os fundamentos materiais do Estado (Shiavinatto, 2013). Freund (1977) relaciona território e atividade política, na perspectiva de que toda atividade política se define, primeiramente, por se desenvolver em um território.

Neste sentido, território é entendido como espaço de poder instituído. Assim sendo, podemos afirmar que território é um povo, uma população que vive em uma determinada área geográfica e que tem um Estado que exerce poder sobre esse território em nome desse povo (Araujo, 2003).

Se na primeira perspectiva o território é definido principalmente como espaço de poder instituído, associado ao Estado e à dominação política, Foucault argumenta que o poder, como relação capilar e dinâmica, atravessa o tecido social e se atualiza historicamente nas práticas cotidianas. Nesse viés, o poder deixa de ser apenas atributo de um “centro” (o Estado, o rei ou o governo) para ser compreendido como uma multiplicidade de relações de força, em permanente disputa e reconfiguração.

Dizendo poder, não quero significar “o Poder”, como conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos em um Estado determinado. Também não entendo poder como modo de sujeição que, por oposição à violência, tenha a forma da regra. Enfim, não o entendo como um sistema geral de dominação exercida por um elemento ou grupo sobre outro e cujos efeitos, por derivações sucessivas, atravessem o corpo social inteiro. A análise em termos de poder não deve postular, como dados iniciais, a soberania do Estado, a forma da lei ou a unidade global de uma dominação; estas são apenas e, antes de mais nada, suas formas terminais (Foucault, 1988, p. 88).

Essa concepção amplia a leitura do território como espaço de dominação estatal, permitindo entendê-lo também como campo de disputas, negociações e resistências entre diferentes atores sociais.

No contexto desta dissertação, esta abordagem é fundamental para compreender o território, especificamente o Território Campos e Lagos (TCL), com ênfase nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA), não apenas como área de abrangência administrativa do PROCAF, mas como espaço onde agricultores familiares, Estado e demais agentes econômicos e políticos, disputam e reconfiguram as condições de acesso às políticas públicas.

A segunda tendência compreende o território como espaço de identidade, enfatizando o sentido de pertencimento dos sujeitos ao lugar. Nessa perspectiva, o território revaloriza a dimensão local e se fortalece enquanto representação e valor simbólico, associado a memórias, práticas sociais e modos de vida específicos.

Sob esse olhar, o território é entendido como construtor de identidades e de códigos e normas que orientam as relações sociais entre indivíduos que compartilham um espaço, associando-o a valores e sentimentos de pertencimento a um local ou a um grupo (Schneider, 2009). Assim, o território se constitui por meio da identidade que os sujeitos atribuem ao espaço que ocupam e utilizam (Sayago *et al.*, 2006), o que desloca o foco da mera delimitação físico-administrativa para as dimensões simbólicas e relacionais.

Os estudos que adotam essa perspectiva frequentemente dialogam com a teoria do capital social. A noção de capital social tem origem em Bourdieu (1980) e Coleman (1990), mas ganha grande difusão com Putnam (1996). Em Bourdieu (1980), o capital social é concebido como recurso individual, dependente da rede de relações que cada agente pode mobilizar. Coleman (1990) argumenta que contextos com maior capital social tendem a propiciar melhor aproveitamento dos recursos econômicos e das competências humanas. Ao mesmo tempo, Coleman (1990) e Putnam (1996) utilizam o termo também em referência às relações sociais que permitem a um grupo

ou coletividade potencializar o uso de seus recursos econômicos e humanos, enfatizando a dimensão relacional e cooperativa.

Essa ideia de território-identidade e capital social ajuda para compreender a organização dos agricultores familiares, suas redes de cooperação e a capacidade de políticas de acesso às políticas públicas, como o PROCAF. Ademais, também pode-se contrastar essa tendência com a anterior (território-poder), mostrando que, além do campo de disputa e dominação, o território é espaço de pertencimento e de construção de vínculos que podem fortalecer (ou limitar) o acesso às políticas públicas.

A terceira tendência associa o território à ideia de região, sendo amplamente utilizada pela economia regional, pelo planejamento regional e pela geografia do desenvolvimento (Schiavinato, 2013). Nessa abordagem, o território é compreendido como espaço dotado de uma dinâmica econômica e social própria, o que permite analisar diferenças internas, estruturas espaciais e áreas que funcionam como polos de atração. Para a autora,

Perroux foi um dos responsáveis em utilizar a noção de região como espaço que possui uma dinâmica econômica e social definida. Através dos seus estudos foi demonstrado em que medida uma região pode ser caracterizada como polo de influência e de atração devido à sua dinâmica econômica e social (Schiavinato, 2013, p. 65).

Contudo, para que um território se estabeleça como tal, não basta a existência de contiguidade espacial ou de uma base econômica comum. Méo (1998) identifica quatro dinâmicas particulares que atuam na origem dos territórios: o poder político, expresso no tecido administrativo; as dinâmicas socioeconômicas ligadas ao sistema produtivo, como distritos industriais, clusters e qualificação de produtos; os comportamentos e aspectos identitários e de pertencimento; e as dinâmicas naturalistas, vinculadas às condicionantes das interações entre natureza e sociedade. Essas dimensões, em combinação, ajudam a compreender por que determinadas regiões se territorializam de forma mais densa, articulando instituições, atividades produtivas, identidades e usos específicos do espaço.

Porto-Gonçalves (2005) trilha o caminho da análise dos territórios como existência a partir das relações sociais e de poder que os conformam, mas ressalta a necessidade de se identificarem os sujeitos e processos que os compõem, isto é, as territorialidades. Estas territorialidades, circunscritas em territórios definidos ou não, estão em tensão, que o autor denomina “tensões de territorialidades”, que incluem

novas geografias e cartografias, na medida em que interesses empresariais, comunitários e governamentais disputam projetos diferentes de uso e apropriação do espaço.

Na mesma direção, Rocha (2010) argumenta que

A abordagem territorial também está estritamente relacionada com uma série de transformações que vêm ocorrendo no mundo rural, com a incorporação de novas dimensões para esse espaço, que não se limita mais à simples produção de alimentos. Lazer, turismo, moradia, preservação ambiental e mesmo a instalação de indústrias e de diversos tipos de serviços estabelecem novas dinâmicas espaciais e enfraquecem os já tênues limites que buscavam diferenciar o rural e o urbano [...] (Rocha, 2010, p. 46)

Essas novas dinâmicas espaciais fragilizam as fronteiras tradicionais entre rural e urbano e reorganizam a ocupação do território, mas, ao mesmo tempo, mantêm o enfoque territorial como estratégico para pensar alternativas de desenvolvimento em municípios de perfil agrário, especialmente aqueles em que a agricultura familiar desempenha papel central.

Ao articular território-poder, território-identidade e território-região, cria-se uma base teórica para compreender os espaços de atuação do PROCAF, considerando os municípios como territórios em disputa, marcados por identidades locais e por dinâmicas regionais desiguais. A partir dessas premissas, torna-se possível sustentar nesta dissertação que as possibilidades e os limites de acesso ao PROCAF variam conforme tais dinâmicas territoriais – instituições locais, redes sociopolíticas, configuração regional e extensão de territorialidades entre agronegócio, agricultura familiar, Estado e outros atores – o que prepara o terreno para a análise empírica.

Nesse contexto mais amplo, destaca-se a abordagem territorial incorporada às políticas de desenvolvimento rural no Brasil, especialmente a partir de 2003, apresentando inovações dinâmicas em relação às experiências anteriores. O rural deixa de ser concebido apenas como setor agropecuário e passa a ser entendido como espaço, com múltiplas funções e interdependências, diferenciando-se das políticas agrárias tradicionais e incorporando um caráter intermunicipal. Ao tomar o conjunto de municípios como referência de intervenção, tais programas passaram a incluir também os espaços urbanos, tensionando a clássica divisão rural-urbana que orientava a formulação de políticas públicas.

Ortega (2015) destaca que programas como os Consórcios Intermunicipais de Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa

Fome Zero, os Territórios Rurais instituídos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2003, e, posteriormente, os Territórios da Cidadania, lançados em 2008 sob a integração da Casa Civil, são características específicas dessa abordagem territorial. Esses vários programas buscaram trabalhar nos municípios articulando organizações sociais e diferentes políticas setoriais em escala territorial, com foco no enfrentamento da pobreza, na geração de trabalho e renda e na promoção do desenvolvimento local e territorial.

O PROCAF, embora seja um programa específico de compras da agricultura familiar em um estado, no caso específico deste trabalho considerando o Maranhão, é inserido nessa lógica de territorialização das políticas, em que o recorte não é apenas o município isolado, mas redes de municípios e territórios marcados por fortes desigualdades.

Desta forma, depreende-se que, assim como o Consads, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania enfrentam limites de progressão, participação e desigualdades internas, de modo que o PROCAF também encontra, em cada território, diferentes capacidades institucionais e organizacionais da agricultura familiar, o que repercute no acesso ao programa.

2.2 Política territorial para o desenvolvimento rural: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Para a compreensão do papel das políticas públicas é necessário analisar a caracterização do momento em que elas são implementadas e, ainda, considerar o momento histórico que se instituíram, pois estas não são neutras, mas expressão de disputas e interesses que se materializam em diferentes momentos e formas (Brito; Beraldo; Sousa, 2020). Na compreensão de Castells (1999), o processo de economia globalizada foi constituído politicamente, por meio de políticas de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio e dos investimentos, sendo um dos cerne de aplicação ou falta de ações específicas do contexto político dos países.

Nesse âmbito, é notório que o reflexo das políticas públicas voltadas para a agricultura deu origem a modernização desse segmento como é atualmente

conhecido. Tal modernização constitui-se de debates para sua reformulação, construção de alternativas e atendimento das demandas que se alteraram através do tempo (Brito; Beraldo; Sousa, 2020).

Souza (2006) apresenta as políticas públicas como campo de conhecimento que cria e atualiza as normas, regras e modelos que regem as decisões do governo, tanto na elaboração, na implementação quanto na avaliação, tendo importantes fatores que contribuem para a aplicação deste tipo de norma.

Para Brito, Beraldo e Sousa (2020), as políticas públicas, tanto no âmbito econômico como social, são entendidas como campo do conhecimento que busca, de forma mais ampla, a formulação de etapas, em que os governos identificam os objetivos e formulam programas que de fato produzirão mudanças no foco almejado.

Na concepção de Engelbrecht (2011), as políticas públicas para o meio rural se organizam em um conjunto de esferas e instrumentos com maior capacidade de atuação local, os quais são incorporados, em maior ou menor grau, no planejamento estratégico dos atores sociais envolvidos. Já Muller e Surel (2002) ressaltam a dificuldade de definir o termo política pública, uma vez que ele não se limita ao que o Estado pode ou não fazer, mas envolve também as interações entre Estado e sociedade. Esses autores identificam três dimensões centrais da política pública: a definição de um quadro normativo de ação, a combinação de elementos de força pública com elementos de competência e a constituição de uma ordem local.

A partir desse momento, pode-se compreender as políticas públicas como um conjunto de procedimentos e dispositivos destinados à tentativa de resolução pacífica de conflitos, por meio da negociação e da alocação de bens e recursos públicos entre diferentes grupos sociais. Nessa perspectiva, a política pública pode ser vista como uma sequência de etapas distintas, guiadas por lógicas específicas, que conformam o processo decisório na esfera pública, desde a definição de problemas até a implementação e avaliação (Muller; Surel, 2002).

No caso brasileiro, o campo das políticas públicas rurais passou por mudanças significativas a partir dos anos 1990, especialmente após a crise que levou ao *Impeachment* do governo Collor. Até então, predominavam ações voltadas ao apoio à produção agropecuária, à estabilização de preços – por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) –, ao fomento à inovação científica e tecnológica, com destaque para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e à assistência técnica, por meio das Empresas de Assistência Técnica e

Extensão Rural (Emater) (Müller; Fialho; Schneider, 2007). A partir desse contexto, abre-se espaço para a emergência de novas agendas e instrumentos voltados ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar, dentro dos quais se escrevem posteriormente programas de compras públicas de alimentos.

Na década de 1990, a agricultura familiar ganhou centralidade política e passou a reivindicar estratégias de desenvolvimento local sustentável e geração de novas oportunidades de trabalho, em contraposição ao modelo de modernização agrícola excludente. Nesse contexto, em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), beneficiando o apoio financeiro e técnico aos agricultores familiares, inaugurando uma política de crédito específica para esse segmento social (Assis; Priore; Franceschini, 2017).

Grisa e Schneider (2015) destacam que esse processo foi acompanhado de mudanças institucionais importantes, como a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), em 2001, responsáveis por formular e coordenar políticas públicas específicas ao fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. Em 2006, a Lei da Agricultura Familiar, Lei n.º 11.326 (Brasil, 2006) definiu e regulamentou o agricultor familiar como categoria social, deliberou seus critérios de enquadramento e passou a orientar o desenho das políticas para esse público, tornando-se referência internacional e sendo tomada como modelo em outros países por organismos multilaterais.

Resultado das demandas e mobilizações dos movimentos sociais e em virtude da tentativa do governo de formular uma política de combate à fome e garantia alimentar e nutricional, surgiu, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Esse programa, além de garantir segurança alimentar aos agricultores familiares, também visa garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável. Também é considerada uma política de promoção e garantia alimentar e nutricional (CONAB, 2022).

Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2022), o PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 e suas alterações. O referido decreto elenca as finalidades do PAA, como o incentivo à agricultura familiar e ao consumo de alimentos produzidos por ela, a promoção do acesso à alimentação às pessoas em

situação de insegurança alimentar e nutricional, o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, a constituição de estoques públicos, bem como o estímulo ao cooperativismo e associativismo.

O PAA beneficiou os agricultores familiares ao possibilitar a venda dos seus produtos diretamente ao governo com preços próximos aos do mercado, sem a necessidade de realizar uma licitação, e em situações específicas tendo acesso à antecipação de recursos para plantio, estimulando a produção de alimentos. Assim, os produtos comprados pelo PAA passaram a ser utilizados em ações de segurança alimentar, em programas municipais de fornecimento de alimentos e para formação de estoques para segurança alimentar, superando os entraves históricos das leis anteriores, que dificultavam o favorecimento da agricultura local, importante geradora de emprego (Takagi, 2010).

Tal programa surgiu dentro de um grupo de políticas estruturantes da Estratégia Fome Zero, sendo voltado para melhorias tanto do acesso aos alimentos de qualidade para as pessoas com vulnerabilidade social e alimentar, quanto para dar mais garantia ao trabalho dos agricultores familiares. Desta forma, sua execução consiste na compra governamental dos produtos da agricultura familiar e na distribuição para entidades socioassistenciais (Assis; Priore; Franceschini, 2017).

Além desses benefícios econômicos e sociais promovidos pelo PAA aos agricultores familiares fornecedores deste programa, Perin *et al.* (2022) destacam os benefícios ambientais, como a produção orgânica e/ou boas práticas; promoção de circuitos curtos; e a diversificação da produção. Esses aspectos favorecem os produtores e os consumidores de tais alimentos, como também preserva o solo, a água e os animais.

Na concepção de Perin *et al.* (2022), o conjunto de benefícios gerados por esse programa pode ser adicionado ao aspecto cultural, que consiste na valorização da identidade regional e da agricultura familiar, a partir da adaptação da produção às características locais de consumo.

A partir de 2004, a então Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), passou a administrar o PRONAF Infraestrutura e Serviços (PROINF). Essa linha de crédito foi articulada aos objetivos e às formas de atuação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), dando origem ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Esse programa tinha como objetivo

central “combinar crescimento econômico e reequilíbrio social e territorial” (Bonnal, 2008, p. 1), por meio do financiamento de projetos selecionados e priorizados pelos Colegiados Territoriais.

O foco do programa era fazer o reequilíbrio social combinado com crescimento econômico, requerendo muito mais a coerência de fazer “o que é justo” do que recrutar um contingente grande de ministérios e de programas para dirimir uma situação estabelecida historicamente. Essa dificuldade em efetuar tal equilíbrio não deriva apenas do despreparo e da falta de vontade política dos agentes públicos e privados, mas de uma conjugação de vários fatores de ordem política, econômica, cultural e histórica que limitava e ainda limita resultados positivos no país.

O PRONAT tinha como objetivo promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia (Brasil, 2009). No período, segundo Grisa e Schneider (2015), a orientação estratégica do Governo Federal era direcionar esforços para redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Dessa forma, cabia ao MDA criar e implementar novas estratégias para intervenção pública, em prol do desenvolvimento sustentável, visando principalmente os espaços rurais de maior carência e demanda social. Então, o MDA definia com clareza qual a parcela da sociedade que deveria ser responsabilizada pelo desenvolvimento, “os agricultores familiares pobres”, sendo estes também incluídos na constituição e no movimento do mercado.

Para Montenegro (2006) o meio rural brasileiro é um duplo candidato ao desenvolvimento, primeiro por ser brasileiro e depois por ser meio rural. O autor explicou que por ser brasileiro é considerado subdesenvolvido na forma que demonstra os setores produtivos, sua organização social e de sua cultura. Por ser meio rural, seja nos países desenvolvidos, sempre aparece como “o parente pobre” do meio urbano. Essa dupla condição reforça a necessidade de políticas públicas que enfrentem simultaneamente as desigualdades nacionais e as assimetrias internacionais entre campo e cidade.

Nessa direção, Vasconcelos (2016) interpreta o programa territorial do governo como uma estratégia de reconfiguração e envolvimento institucional. A reformulação do arranjo institucional incide diretamente sobre a forma como diferentes atores históricos se envolvem com o programa, seja por meio de processos de

participação social, de espaços consultivos e decisórios, seja pelo acompanhamento, monitoramento e controle público das ações renovadas. Esses atores são distribuídos em diferentes escalas: no nível federal, com participação de ministérios; no nível estadual, por meio de Comitês Estaduais; e, no nível municipal e territorial, por meio dos Colegiados Territoriais, que atuam como instâncias de articulação entre Estado e sociedade nos espaços rurais

Na constituição da política territorial, destacam-se duas estratégias centrais executadas pelo governo da época para viabilizar o seu funcionamento. A primeira diz respeito à forma diferenciada de gestão, ancorada na chamada gestão social, realizada coletivamente no território. Trata-se de um processo que institui formas de participação dos assuntos históricos, permitindo integração, articulação e concertação entre representantes de diversos segmentos sociais, por meio da negociação, da construção de consensos e da democratização das decisões (Delgado; Leite, 2011).

O segundo diferencial estratégico é a criação de espaços de legitimação da participação organizada desses assuntos em cenários territoriais. Essas lacunas possibilitaram a constituição de modelos participativos de planejamento, de uma estrutura institucional de participação e de um modelo de gestão das decisões políticas e de controle social, nos quais o território aparece como referência de articulação entre Estado e sociedade (Delgado; Leite, 2011).

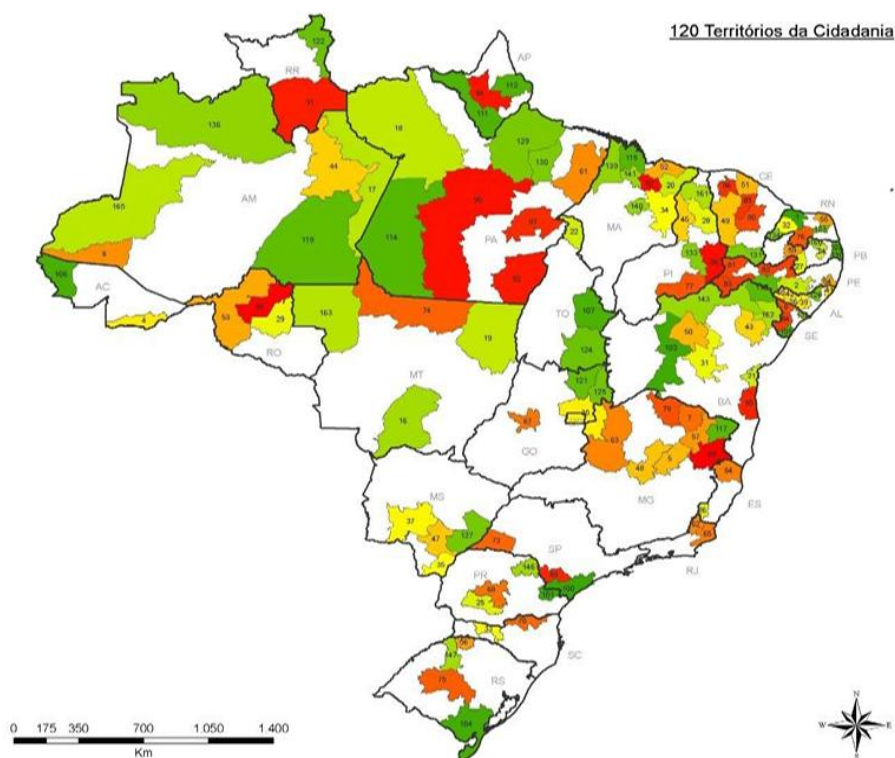
A introdução da perspectiva do desenvolvimento territorial no âmbito das políticas públicas no Brasil é relativamente recente e pode ser compreendida, em parte, pelo domínio, até o início da década de 1980, de uma intervenção estatal baseada no planejamento regional e em políticas setoriais. Com a crise financeira do Estado e a consequente perda de capacidade de intervenção via planejamento normativo, “a região enquanto referência teórica e conceitual se torna insuficiente como instrumento para o planejamento normativo das ações práticas do Estado e dos agentes políticos” (Schneider, 2004, p. 102 - 103). Sendo assim, a concepção de Veiga (2001) parece ser a mais próxima do conceito adotado pelo MDA/SDT (Brasil, 2003), a qual defende o desenvolvimento rural:

[...] concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados (Brasil, 2003, p. 4).

A Política de Desenvolvimento Rural (PDR) no Brasil, passou por reformulações, passando do caráter setorial para o territorial e esse novo paradigma foi implementado pela SDT, vinculada ao MDA, que em 2003 elaborou um texto intitulado: Referências para o desenvolvimento territorial sustentável, no qual destacava a importância que os territórios têm para o desenvolvimento rural e ainda, que esse desenvolvimento deveria ser concebido no quadro territorial, muito mais que setorial. Posteriormente, decorreria assim dessa concepção, o PRONAT, que articulou a PDT (Brasil, 2003).

O governo federal, ainda na gestão do presidente Lula, lançou, em fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), voltado para a articulação de políticas públicas em escala territorial, com foco no combate à pobreza rural. Em sua fase inicial, o programa incorporou 60 territórios, envolvendo a atuação de 19 ministérios em ações de infraestrutura, inclusão produtiva e acesso a direitos. Em 2009, o PTC foi ampliado para 120 Territórios da Cidadania em todo o país, entre os quais o Território da Cidadania Campos e Lagos, no Maranhão (Mapa 01).

Mapa 1 – Territórios da Cidadania (2009)



Fonte: Alves (2017)

O PTC partilha o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais e é igualmente amparado pela Portaria n.º 5, de 18 de julho de 2005 (Brasil, 2005), que define critérios e diretrizes para a política territorial. Contudo, apresenta uma forma de gestão mais complexa do que aquela imposta nos Territórios Rurais, seja pela multiplicidade de assuntos e instituições envolvidas, seja pela dimensão própria geográfica dos territórios e pela diversidade de ações setoriais provenientes dos diferentes ministérios participantes. Essa complexidade expõe, ao mesmo tempo, o potencial e os limites da abordagem territorial para políticas articuladas, coordenar ações e garantir a eficácia da participação social nos processos decisórios.

Essa estratégia de integrar distintas políticas públicas, implementadas por meio da participação social e tomando o território como unidade de referência, conforme o Decreto de 25 de fevereiro de 2008¹ (Brasil, 2008), que constitui o Programa, contempla os seguintes itens: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, neste contexto incluímos: trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

2.3 O Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF)

Este subtópico apresenta os elementos essenciais do Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF), política pública estadual instituída no Maranhão. São estratégicos sua gênese legislativa, propósitos principais, mecanismos de operação, orientações normativas, beneficiários diretos e ferramentas de execução, com atenção especial à sua inserção na Política de Desenvolvimento Territorial (PDT), particularmente no Território Campos e Lagos. Essa análise permite

¹ O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tendo sofrido alterações no Decreto de 23 de março de 2009.

posicionar o PROCAF como mecanismo de empoderamento da agricultura familiar e de fomento à inclusão produtiva e social em contextos rurais.

Durante a gestão do governador Flávio Dino, foi promulgada a Lei Estadual n.º 10.327, de 28 de setembro de 2015 (Maranhão, 2015), que instituiu o PROCAF com o propósito de garantir a compra direta de gêneros agropecuários e extrativistas, tanto *in natura* quanto processados, além de todos os itens de artesanato oriundos de agricultores familiares, suas entidades associativas rurais e urbanas, povos e comunidades tradicionais, assim como de assentados da reforma agrária. De acordo com a referida legislação, integram o programa os agricultores familiares e demais grupos que atendem aos critérios estabelecidos pela Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006), incluindo povos tradicionais e beneficiários da reforma agrária.

O PROCAF, quanto aos objetivos e abrangência, busca contribuir para a produção de agricultores familiares, quilombolas, assentados, extrativistas e mulheres rurais, promovendo a inclusão socioeconômica, a sustentabilidade ambiental e a preservação cultural por meio do acesso ampliado a venda direta aos entes, órgãos e agências governamentais, com preços justos.

Diante da abrangência dos beneficiários do PROCAF, destaca-se no contexto desta pesquisa os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), que são grupos culturalmente diferenciados aos quais se reconhecem como tais, possuindo formas próprias de organização social e utilizando territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, reconhece oficialmente esses grupos e estabelece diretrizes para o seu desenvolvimento sustentável (Brasil, 2007).

A relevância dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) para o PROCAF no Maranhão revela-se expressiva, sobretudo no Território Campos e Lagos, abrangendo os municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, campos empíricos desta pesquisa, nas quais essas comunidades compõem parcela substancial da população rural.

Esses grupos aportam uma diversidade de produtos agroextrativistas e artesanais ao programa, ampliando sua oferta e fomentando a biodiversidade alimentar. As práticas agrícolas e extrativistas sustentáveis desenvolvidos por eles

são essenciais para a preservação ambiental e para a geração de alimentos nutritivos, ao mesmo tempo em que dinamizam a economia local por meio da geração de renda e da promoção da inclusão social.

Por isso é importante destacar as metas adicionais do PROCAF, que visam o estímulo às negociações locais, territoriais, regionais, nacionais e até externas via suporte a infraestruturas logísticas; o auxílio aos órgãos estaduais nas administrações governamentais de produtos familiares; e o aprimoramento dos serviços de inspeção e vigilância sanitária municipal para registro e regularização de estabelecimentos e itens de origem animal da agricultura familiar.

Além disso, o Programa visa consolidar a rede socioassistencial, garantir o fornecimento à equipamentos públicos de alimentação e nutrição, com prioridade para populações vulneráveis, além de respaldar iniciativas de beneficiamento e agroindustrialização para manter um estoque regulador e garantir o incremento de valor.

Em se tratando do funcionamento operacional do PROCAF/MA, a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF) é incumbida de organizar e dar suporte aos trâmites necessários para a compra direta dos produtos abrangidos pela Lei. Os itens adquiridos pelo programa destinam-se ao abastecimento da rede socioassistencial, incluindo programas e projetos públicos de segurança alimentar e nutricional, as escolas em regime especial de educação com a pedagogia da alternância. Caso órgãos ou entidades do Poder Executivo estadual expressem necessidade de adquirir estes produtos, deverão protocolar solicitação formal junto à SAF-MA.

Por sua vez, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Maranhão atua como instância de controle e participação social do programa, porém, a regulação cabe ao Poder Executivo, que definiu as normas para aquisição de produtos, o limite máximo anual de compra por agricultor ou organização, e as disposições priorizando produtos orgânicos ou agroecológicos.

O Decreto Estadual n.º 31.549, de 15 de março de 2016, do Maranhão, regulamenta a Lei n.º 10.327/2015, estabelecendo normas e definindo o funcionamento do PROCAF/MA (Maranhão, 2016). As aquisições ocorrem por meio de dispensa de licitação, condicionadas a preços que não excedam os valores de mercado, conforme previsto no art. 17 da Lei Federal n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011 (Brasil, 2011).

Podem atuar como adquirentes no PROCAF/MA órgãos e entidades públicas estaduais e municipais. Na condição de beneficiários fornecedores, participam agricultores familiares detentores do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF individual). Já as organizações sociais de agricultores familiares integraram o programa como fornecedores coletivos, desde que possuíam o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF Jurídica).

A SAF-MA é responsável por cadastrar os interessados em comercializar produtos por meio do PROCAF, tanto agricultores familiares quanto organizações coletivas. Nesse processo, é necessário preencher uma ficha cadastral que registre dados de identificação e de habilitação do produtor ou da entidade. No caso de beneficiários fornecedores individuais, a ficha deve conter nome, endereço, número do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) e Cadastro de Pessoa Física (CPF). Já para as organizações fornecedoras, exige-se o número do CAF na modalidade específica para entidades e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), assegurando o enquadramento formal da organização como representante da agricultura familiar.

Em todos os casos, os beneficiários fornecedores e as organizações fornecedoras devem discriminar os produtos que estão aptos a fornecer, as respectivas quantidades totais e por período de fornecimento. O preenchimento da ficha cadastral não garante a contratação, a qual deverá ocorrer de acordo com os procedimentos descritos no chamamento público. A ficha cadastral pode ser preenchida a qualquer tempo, inclusive por meio eletrônico.

O Decreto Estadual n.º 31.549/2016 também regulamenta que os processos administrativos de compra direta dos produtos *in natura* ou manufaturados da agricultura familiar devem ser instruídos com os documentos: planilha de preços, planilha de demanda de produtos, ficha cadastral do fornecedor, edital de chamamento público, contrato de fornecimento, termo de recebimento de produto, acompanhado de fotografias, laudos de inspeção sanitária, certificado de habilitação de produto orgânico ou agroecológico e nota fiscal avulsa de venda do produtor (Maranhão, 2016).

Os órgãos e entidades que estejam interessados na compra direta de produtos da agricultura familiar devem realizar, previamente às contratações, o chamamento público, para o qual deverá ser dada a máxima publicidade possível por meios usuais de comunicação com os agricultores familiares e suas organizações

sociais, com o objetivo de garantir a participação dos mesmos na condição de fornecedores dos produtos constantes da planilha de demanda.

O chamamento público deverá ainda garantir a observância aos princípios da isonomia, da legalidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, sendo vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação do chamamento, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto de compras da agricultura familiar (Maranhão, 2016).

O Decreto Estadual n.º 31.549/2016 orienta que o edital do chamamento público deve ser publicado com antecedência mínima de trinta dias da realização do procedimento, e deve constar minimamente a programação orçamentária que autoriza e viabilizará a realização das compras da agricultura familiar; as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; o valor previsto para a realização do objeto; as condições para a interposição de eventual recurso administrativo; a minuta do contrato de fornecimento por meio do qual será efetivada a aquisição direta dos produtos da agricultura familiar junto aos beneficiários e/ou organizações fornecedoras (Maranhão, 2016).

A SAF é responsável por aprovar a planilha de preços e as compras são realizadas tendo como referência a planilha de preços ao final do mês precedente, obtida a partir de pesquisa de preços de mercado nos municípios onde a aquisição será realizada. Após o chamamento público, é realizada a celebração do contrato de fornecimento entre o órgão ou entidade interessado e o beneficiário fornecedor ou a organização fornecedora selecionada.

Na ocasião do recebimento do produto adquirido no local de entrega estabelecido no contrato, a instituição destinatária do abastecimento assina o termo de recebimento de produto, que deve ser entregue pelo próprio beneficiário fornecedor ou organização fornecedora ao órgão e/ou entidade responsável pelo pagamento.

Para receber o pagamento, o beneficiário fornecedor ou organização fornecedora deve entregar ao órgão e/ou entidade responsável pelo pagamento, além do termo de recebimento de produto, os demais documentos específicos do ato de inscrição como a nota fiscal de venda do produtor, o laudo de inspeção sanitária e o

documento de certificação do produto, no caso de produção orgânica ou agroecológica.

A aquisição da produção de beneficiário fornecedor tem como limite máximo o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Este valor, em caso de aquisição junto a organização fornecedora, pode ser multiplicado pela quantidade de sócios participantes. Os limites poderão ser reajustados anualmente com base em estudos e mediante portaria da SAF.

O Decreto Estadual n.º 31.549/2016 (Maranhão, 2016) valoriza os produtos agroecológicos ou orgânicos, uma vez que determina que estes produtos podem ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços de referência para produtos convencionais, necessitando ser comprovado com documento de certificação fornecido pela Agência Estadual de Defesa Agropecuária (AGED) ou outro órgão público ou privado oficialmente habilitado para proceder à certificação de produtos de origem vegetal e/ou animal. Nesse sentido, faz-se pertinente a perspectiva de Altieri (2010), o qual afirma que

A realização do potencial e a difusão das inovações agroecológicas depende de vários fatores e grandes mudanças nas políticas agrárias, nas instituições e nos métodos de investigação e extensão. As estratégias agroecológicas propostas têm que apontar deliberadamente aos pobres, não somente para aumentar a produção e conservar os recursos naturais, mas também para gerar emprego e oferecer oportunidades de acesso aos mercados locais (Altieri, 2010, p. 29).

Essa previsão normativa demonstra que o PROCAF transcende a mera aquisição de alimentos, configurando-se como instrumento de política agroecológica que remunera práticas seguras e sustentáveis e fomenta a transição para sistemas de produção mais resilientes. No contexto dos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, essa dimensão ganha relevância estratégica para consolidar trajetórias de desenvolvimento territorial que articulam soberania alimentar, conservação ambiental e inclusão socioeconômica da agricultura familiar.

Complementando as diretrizes já apresentadas, o Programa define também que o fornecedor ou a organização fornecedora deve apresentar, no momento da entrega dos produtos, laudo de inspeção sanitária para itens de origem animal – como carnes, frangos vivos ou abatidos, pescados, mariscos, leite e derivados –, emitido pela AGED ou pelo Serviço de Inspeção Municipal. Para produtos fabricados em agroindústrias familiares, a exemplo de farinha de mandioca, arroz beneficiado, doces,

polpas de frutas e itens de biodiversidade como mesocarpo e derivados de babaçu, exigirá o alvará sanitário correspondente.

Vale ainda ressaltar que no ano 2020 foi publicada a cartilha elaborada pela AGED-MA, intitulada “Orientações sanitárias para aquisição de frango vivo e pescado inteiro resfriado pelo mercado institucional (PAA, PROCAF, PNAE) no estado do Maranhão”, com vistas a detalhar os procedimentos sanitários para a aquisição de frango vivo e pescado inteiro resfriado adquiridos com recursos do PAA e PROCAF e excepcionalmente, com recursos do PNAE e entrega direta às famílias (Maranhão, 2020). As orientações contidas nesta cartilha representam um incremento para o desenvolvimento da cadeia produtiva de frangos caipira e pescado, suscitando mais uma alternativa de trabalho e possibilidade de geração de renda ao agricultor familiar, além de contribuir para a segurança alimentar do Estado.

Esses requisitos sanitários reforçam o compromisso do PROCAF com a segurança alimentar e nutricional, garantindo que produtos de origem animal e agroindustriais cheguem às redes socioassistenciais e escolares com qualidade certificada. A exigência de laudos da AGED ou Serviços de Inspeção Municipal para carnes, aves, pescados, laticínios, além do alvará sanitário para agroindústrias familiares, posiciona o PROCAF como política pública que alia inclusão econômica da agricultura familiar à proteção da saúde pública. Essa dupla função – comercializar produtos locais e garantir padrões sanitários rigorosos – elevar o programa a instrumento estratégico de soberania alimentar, especialmente para populações vulneráveis atendidas pela rede socioassistencial e escolas de pedagogia da alternância no Território Campos e Lagos.

O pagamento direto aos órgãos demandantes, referente às aquisições previstas no art. 1º da Lei n.º 10.327/2015, condicionado ao termo de coleta e nota fiscal regularizada, completa esse ciclo de transparência e responsabilidade, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência e rastreabilidade em toda a cadeia de abastecimento.

Para concretizar seus objetivos, o PROCAF opera em quatro modalidades distintas, cada uma direcionada a grupos específicos da agricultura familiar e povos tradicionais:

- a) geral: abrangendo agricultores familiares por meio de suas organizações formais, como associações ou cooperativas;

- b) quilombola: direcionado a agricultores familiares quilombolas, também por meio de suas entidades associativas ou cooperativas formalizadas;
- c) povos indígenas: incluindo organizações indígenas coletivas ou indígenas individuais; e,
- d) quebradeira de coco babaçu: voltada para agricultores familiares organizados em associações ou cooperativas para fornecimento de produtos derivados do babaçu.

Essa estrutura modal reflete a diversidade socioproductiva do Maranhão e garante que o programa atenda às especificidades culturais e econômicas de cada grupo, ampliando sua capacidade de inclusão territorial no contexto do Território Campos e Lagos. A então Secretária Adjunta da SAF de Biodiversidade e Povos e Comunidades Tradicionais, Luciene Figueiredo, em entrevista concedida para esta pesquisa, relatou que:

O PROCAF foi criado em resposta às demandas dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e dos PCT's. O Governo do Estado do Maranhão criou, em 2015, a Lei Estadual n.º 10.327 de 28/09/2015, que estabelece o Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF). Destacou ainda que o programa tem como objetivo aquecer a economia local e estimular a produção dos agricultores familiares, quilombolas, assentados, extrativistas, jovens e mulheres do campo promovendo a inclusão socioeconômica, a sustentabilidade ambiental e a valorização cultural por meio da ampliação do acesso a mercados justos e solidários (Figueiredo, 2024).

Com expansão do programa, possibilitada pela Lei n.º 11.969 de 27 de junho de 2023 (Maranhão, 2023), o alcance do PROCAF e da Economia Solidária garantiram que as organizações sociais vinculadas à economia solidária também pudessem se beneficiar da comercialização de desses produtos. Os alimentos adquiridos são destinados a atender hospitais públicos, estabelecimentos prisionais, escolas, restaurantes populares, Centros de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional (Cresan), entre outros, assegurando a oferta de alimentos de qualidade para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O programa é executado em parceria com secretarias municipais de agricultura familiar, com o Conselho de Referência da Assistência Social, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A compra direta pelo CNPJ, assistência técnica qualificada, unificação de processo de pagamento (facilidade de emissão de nota fiscal), são fatores determinantes para a uma boa execução do programa.

Segundo a Superintendente de Comercialização da SAF, Anailde Evento (2024), essas vantagens promovem não apenas a sustentabilidade econômica dos agricultores familiares, mas também contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar como um todo no Estado do Maranhão. Lembrando que desde 2005 o Estado do Maranhão, através da CONAB, já tem experiência em executar o PAA com organizações formais.

Em se tratando da execução do PROCAF, durante o período compreendido entre 2018 a 2024, foram publicados 19 (dezenove) editais de credenciamento nas para agricultores familiares, nas modalidades geral, indígena, quebradeiras de coco (babaçu), Mais IDH, quilombola e Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs), por meio de suas organizações formais com a finalidade de adquirir de forma direta produtos de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, conforme ilustra a Tabela 1.

Tabela 1 – Credenciamentos PROCAF executados entre 2018 - 2024

PROCAF MODALIDADE	ANO	Nº DE MUNICÍPIOS	ASSOCIAÇÕES	VALOR EMPENHADO
Geral	2018	24	31 associações	3.010.451,86
Indígena	2018	4	47 indígenas	169.241,65
Total empenhado em 2018				3.179.693,51
Geral	2019	26	37 associações	1.976.272,26
Indígena	2019	4	42 indígenas	127.814,81
Total empenhado em 2019				2.104.087,07
Babaçu I	2020	-	19	275.971,71
Babaçu II	2020	-	26	360.309,30
Indígena	2020	2	55 individuais e 02 associações	300.000,00
Mais IDH	2020	-	12	356.123,74
Geral	2020	-	145	4.054.144,35
Quilombola	2020	-	23	687.614,54
Total empenhado em 2020				6.034.163,64
Quilombola	2021	22	52	1.533.200,35
Indígena	2021	3	6 associações e 73	

PROCAF MODALIDADE	ANO	Nº DE MUNICÍPIOS	ASSOCIAÇÕES	VALOR EMPENHADO
individuais				
Geral	2021	85	188	5.617.061,81
Babaçu I	2021	17	33	489.015,20
CEFFAs	2021	21	27	394.398,05
Total empenhado em 2021				8.033.675,41
Quilombola	2024	19	51	1.782.283,18
Indígena	2024	3	21	313.232,84
Geral	2024	77	176	6.062.208,18
Quebradeiras de coco	2024	8	10	339.837,52
Total empenhado em 2024				8.497.561,72
Total empenhado entre 2018 e 2024				27.849.181,35

Fonte: Adaptado de Maranhão (2024)

Analisando os resultados da Tabela 1, que apresenta os credenciamentos concluídos pelo PROCAF no Maranhão entre 2018 e 2024, é possível verificar que houve em expansão do Programa, com investimento total de R\$ 27.849.181,35. Os dados evidenciam o fortalecimento progressivo da agricultura familiar, com crescimento anual nos valores empenhados e diversificação das modalidades de atendimento.

Entre 2018-2019, considerando os dados disponíveis, o somatório de investimentos do estado chega a cerca de R\$ 5,3 milhões totais, embora o credenciamento tenha resultado exclusivo nas modalidades geral e indígena, apresentando também uma cobertura limitada, com média de 29 municípios contemplados.

No ano de 2020 houve um aumento exponencial de investimento, com mais de R\$ 6 milhões (+187%), salto de 78 (2018) e 79 (2019) para 227 associações participantes, além de ser observada a diversificação, incluindo além das categorias geral e indígena, prevalentes nos anos anteriores, as categorias quilombola, babaçu, Mais IDH. Nesse cenário, é possível que a pandemia tenha acelerado a demanda por abastecimento local e segurança alimentar.

Em 2021, o resultado do edital de credenciamento mostra novamente um aumento de investimentos estatal, como mais de R\$ 8 milhões, 306 organizações beneficiadas, inclusão de CEFFAs.

A interrupção de registros entre 2022 e 2023 representa uma lacuna crítica na série histórica do PROCAF, indicando possível paralisação operacional, alteração de gestão ou falha no fornecimento de contas, esclarecimentos que não foram prestados no relatório ou pelos entrevistados. Uma hipótese empírica para essa lacuna, aponta para a transição governamental pós-gestão Flávio Dino (2022), que pode ter resultado em descontinuidade do programa, com realocação orçamentária ou priorização de outras agendas.

Os resultados de 2024 mostram uma resiliência institucional do PROCAF e estabilização em cerca de R\$ 8,5 milhões (+5,8% em relação a 2021) de investimentos, com inclusão das quatro modalidades originais, com participação de 258 organizações, recuperando patamar pré-lacuna em apenas dois anos. Essa capacidade de recuperação reforça o programa como política pública essencial, contracíclica e adaptável às vicissitudes político-administrativas, especialmente valiosa para territórios vulneráveis como Campos e Lagos.

A trajetória evolutiva do PROCAF como política contracíclica no período analisado, mostrar que a retração em 2019 é superada pela expansão em 2020, consolidando-se em patamar elevado. Para os municípios participantes, a presença sustentada entre 2020-2024 demonstra capacidade de resposta às dinâmicas territoriais, articulando agricultura familiar, PCTs e segurança alimentar em escala intermunicipal. A apreciação da evolução anual revela consolidação progressiva do PROCAF como política pública estratégica, com crescimento exponencial nos investimentos e ampliação da cobertura territorial, revelando a importância da abordagem intermunicipal, superando a dicotomia rural-urbano e promovendo circuitos curtos de negociações.

Deste modo, os resultados da Tabela 1 confirmam os benefícios teóricos apresentados anteriormente: inclusão socioeconômica via mercados institucionais e fortalecimento da ação coletiva. A modalidade Geral domina os investimentos (R\$ 22+ milhões), mas as modalidades específicas – Quilombola (R\$ 4+ milhões), Babaçu e Indígena – atendem populações tradicionais, alinhando-se à diversidade do Território Campos e Lagos.

Entre 2018 e 2024, o PROCAF contribuiu cerca de R\$ 27,8 milhões, participando, em seus anos de maior execução (2020, 2021 e 2024), algumas centenas de associações, cooperativas e agricultores individuais nas modalidades geral, quilombola, indígena e babaçu. Embora esses números expressem um avanço importante em termos de inclusão produtiva, permanecem modestos quando comparados ao total de 187 mil estabelecimentos existentes em 2017, o que sugere uma cobertura ainda restrita frente a potenciais públicos beneficiários.

Essa discrepância evidencia que, apesar do PROCAF se apoiar em uma base produtiva sólida, com mais de 112 mil estabelecimentos adotando práticas sustentáveis, 91,6 mil envolvidos em agroindustrialização e 30,1 mil com atividades extrativistas, o programa alcança apenas uma fração dos agricultores maranhenses. A combinação de baixa escolaridade, critérios burocráticos (CAF, certificações sanitárias, organização formal) e desigualdades territoriais contribuem para que o acesso ao PROCAF seja, ao mesmo tempo, promissor em seus resultados e limitado em sua capilaridade, especialmente quando confrontado com a magnitude da agricultura familiar no estado.

Retomando o ano de 2024, o relatório (Maranhão, 2024) documenta que foram adquiridas 600 toneladas de alimentos, representando um investimento de quase R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais). As aquisições de alimentos abrangeram 88 municípios do Estado do Maranhão, totalizando 258 contratos, e beneficiaram quebradeiras de coco, indígenas, quilombolas e agricultores familiares, impactando cerca de 92 mil famílias, promovendo assim a inclusão socioeconômica e a sustentabilidade ambiental. Além disso, cerca de 4.500 (quatro mil e quinhentas) toneladas de alimentos foram doados às famílias em situação de vulnerabilidade social, através de contratos firmados com organizações devidamente formalizadas (Maranhão, 2024).

Neste sentido, vale ainda citar que o PROCAF foi apresentado como uma boa prática para concorrer ao Prêmio Excelência em Competitividade 2023, promovido pelo Centro de Liderança Pública, organização que busca fortalecer o serviço público por meio de ações com a sociedade civil e gestores públicos, desenvolvendo lideranças para enfrentar os problemas do Brasil e mais uma vez foi premiado após terem sido analisadas aproximadamente 150 políticas públicas inscritas. Destas, foram selecionadas 12 boas práticas, dentre essas doze, seis

ficaram na final, sendo o PROCAF uma das experiências exitosas e inovadoras figurando como um modelo a ser replicada em outros Estados.

2.4 Aportes de Bourdieu e Becker

Este trabalho adota como referencial teórico- as proposições de Pierre Bourdieu, cuja abordagem se ancora em uma epistemologia sistêmica e relacional. A escolha pelo método bourdieusiano se justifica por sua capacidade de compreender as estruturas de dominação presentes na sociedade contemporânea, concebendo o cotidiano como uma construção social e histórica continuamente produzida nas relações entre agentes e estruturas. Nesse sentido, a análise dirige-se à constituição dos habitus, esquemas elaborados de percepção, pensamento e ação, que moldam a atuação dos sujeitos e orientam suas práticas nos diferentes campos sociais.

A partir desse enquadramento, busca-se compreender o papel dos agentes sociais na legitimação de valores e normas culturais, bem como os mecanismos de violência simbólica que operam na reprodução das relações de poder e dominação. O olhar sociológico de Bourdieu (1989) permite evidenciar como os capitais econômicos, sociais, culturais e simbólicos se entrelaçam na constituição das desigualdades, nas estratégias de manutenção da ordem social dominante e nas possibilidades de sua subversão.

O poder simbólico pode ser apresentado como um poder de construção da realidade, capaz de moldar a forma como os agentes percebem e classificam o mundo social, produzindo um “sentido imediato” que tende a ser tomado como natural. Esse poder é invisível e só se exerce com a cumplicidade dos próprios agentes, que não regulamentam o caráter arbitrário das classificações e posições que os dominam (Bourdieu, 1989).

Por sua vez, a violência simbólica designa o modo como esse poder se realiza na prática, por meio da imposição de significados e esquemas de percepção que fazem com que a ordem social vigente seja percebida como legítima e justa. Pode-se apresentar a violência simbólica como uma forma de coação invisível, exercida por meios indiretos simbólicos (linguagem, categorização, esquemas de percepção e avaliação), que só se efetivam porque os dominados reconhecem como legítimos a ordem que os dominam.

Deste modo, a violência simbólica não aparece como violência porque se apresenta sob a forma de evidências “naturais” e de julgamentos “objetivos”; por isso, os dominados tendem a aderir às classificações que os inferiorizam, convertendo a dominação em consentimento (Bourdieu, 1989). É possível formular que a violência simbólica é o modo específico de exercício do poder simbólico: ela se realiza quando os instrumentos de conhecimento e comunicação funcionam como instrumentos de dominação, impondo um ponto de vista particular como se fossem universais.

Assim, os sistemas simbólicos funcionam simultaneamente como estruturas estruturantes do pensamento e como instrumentos de dominação, garantindo a reprodução das relações de força com mínimo dispêndio de violência física. Nos diferentes campos sociais, o capital simbólico, ou seja, formas de prestígio, honra, reparação e reconhecimento que se convertem em princípio de classificação, distribuindo posições e legitimando posições. A articulação entre campo, habitus, capital e violência simbólica permite compreender como as desigualdades se reproduzem de modo sutil, por meio de esquemas de percepção e avaliação incorporados pelos próprios dominados (Souza, 2014).

Nesse enquadramento, o capital social surge como elemento central para compreender o acesso ao PROCAF nos territórios rurais maranhenses, atuando como recurso conversível que permite aos agricultores familiares mobilizar redes de confiança e organização coletiva, desafiando assim as estruturas de dominação simbólica.

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (Bourdieu, 2007, p. 67).

Para Bourdieu (2007) essa definição de capital social não varia especificamente para contextos rurais, mas ganha aplicação concreta nesses cenários por meio da lógica do campo rural, marcada por relações de parentesco, ambiente e associações locais que mobilizam recursos coletivos contra desigualdades econômicas e simbólicas.

Nos contextos rurais brasileiros e considerando a perspectiva de Bourdieu (1989; 2007), o capital social manifesta-se como: redes de confiança e solidariedade, como associações de agricultores familiares que facilitam o acesso ao crédito, mercados e políticas públicas, convertendo relações em capital econômico; estratégias de reprodução como relações clientelares ou horizontais que perpetuam posições locais, mas também permitem resistência via pluriatividade e territórios de cidadania; e transformação de laços comunitários em prestígio simbólico ou apoio estatal, essencial para empreendimentos solidários em municípios

Portanto, o capital social representa a rede de relações desafiadoras que os agentes mobilizam para obter recursos, sendo decisiva nos territórios rurais maranhenses para acesso a políticas como o PROCAF. Sua importância reside na conversibilidade em outros capitais, facilitando a organização coletiva na agricultura familiar e desafiando desigualdades simbólicas. Tal abordagem bourdieusiana revela como essas redes não são neutras, mas carregadas de poder relacional, essenciais para a efetividade de políticas públicas na agricultura familiar.

A proposta de uma epistemologia bourdieusiana torna-se necessária para uma leitura crítica das dinâmicas sociais contemporâneas, nas quais as relações de produção e de poder extrapolam o campo econômico, adentrando o simbólico, o cultural e o político. As instituições e instâncias socializadoras, como a escola, os programas sociais e as organizações políticas, desempenham, nesse processo, o papel de alinhamento de discursos e práticas, reproduzindo padrões tidos como legítimos e acentuando as diferenças entre grupos sociais.

Essa compreensão é essencial para analisar os desafios e possibilidades de acesso a políticas públicas como o PROCAF nos territórios rurais maranhenses, que destinou milhões de reais desde sua criação para aquisição direta de produtos de agricultores familiares, quilombolas e indígenas em diversos municípios.

Nesse mesmo horizonte de pensamento crítico, partimos também da leitura de Becker (1983) para orientar a abordagem no trabalho de campo, especialmente ao considerar que a mesma realidade pode ser descrita de um enorme número de maneiras, visto que convencionalmente podem ser respostas para qualquer uma dentre uma imensidão de questões. Tal perspectiva nos permite compreender que a realidade social é múltipla e interpretável, sendo suas representações determinadas por escolhas, interesses e posições dos sujeitos envolvidos no processo de produção do conhecimento.

Assim como Bourdieu (1980), Becker (1983) admite que as práticas sociais e seus sentidos são construídos a partir de olhares situados, de modo que nenhuma representação é neutra ou total, mas sim orientada por determinadas configurações simbólicas e sociais, pois "a mesma realidade pode ser descrita de um enorme número de maneiras, visto que podem ser respostas para qualquer uma dentre uma imensidão de questões" (Becker, 1983, p. 145).

Essa concepção foi essencial para sustentar a análise das experiências e percepções de agricultores familiares acerca do acesso ao PROCAF nos territórios rurais maranhenses, evidenciando como suas vozes expressam tanto a vivência material (acesso aos contratos) quanto os significados atribuídos a essa política pública no contexto territorial específico.

3 METODOLOGIA

A pesquisa apresentou abordagem mista, iniciando com revisão bibliográfica sistemática para fundamentar teoricamente as desigualdades no acesso ao PROCAF sob perspectiva relacional de Bourdieu (território, habitus), articulando políticas territoriais (PRONAT, PTC) e desenvolvimento rural. Esta etapa compreendeu um levantamento de literatura em bases como SciELO, Google Acadêmico e repositórios institucionais (IBGE, Embrapa, IPEA), selecionando obras sobre agricultura familiar, territórios rurais e compras públicas institucionais, com recortes temporais 2010-2025 e palavras-chave como "agricultura familiar", "políticas territoriais" e "desenvolvimento rural Maranhão".

A revisão bibliográfica justifica-se pela necessidade de contextualizar empiricamente os achados, superando dicotomias quantitativo-qualitativas em estudos rurais, conforme Campolin (2005), que defende abordagens qualitativas para captar dinâmicas sociais complexas da agricultura familiar, complementadas por dados secundários (IBGE, PNUD).

Ademais, Campolin (2005), enfatizam sua relevância para análises contextualizadas, enquanto Bianchini *et al.* (2016) destaca a incidência territorial de políticas como o PRONAF, modelo para o PROCAF, revelando assimetrias que orientaram a coleta de campo e análise de editais (2018-2024).

Posteriormente à revisão bibliográfica, realizou-se uma pesquisa de campo nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA), adotando como técnicas: entrevistas semiestruturadas indivíduos com agricultores familiares beneficiários do PROCAF, representantes de organizações locais e técnicos extensionistas da AGERP; e grupos focais com famílias agricultoras. A escolha dessas ferramentas permitiu captar tantas experiências pessoais, homologadas à perspectiva de olhares situados de Becker (1983), quanto percepções coletivas sobre acesso, barreiras e significados atribuídos à política pública no contexto territorial específico.

Todos os participantes foram orientados sobre a natureza voluntária da pesquisa e a necessidade de assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE — Apêndice A), aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa. A pesquisadora procedeu à leitura integral do TCLE para cada entrevistado individualmente e nos grupos focais, explicando seu objetivo, direitos de recusa/anulação de dados e confidencialidade, distribuindo cópia para assinatura posterior.

As entrevistas individuais foram realizadas por meio de roteiro semiestruturado (Apêndice B – agricultores familiares, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu e indígenas; Apêndice C – representantes sindicais e associações), combinando perguntas abertas e fechadas. Essa estratégia permitiu simultaneamente a comparabilidade das respostas e a valorização das narrativas situadas dos interlocutores, captando como esses grupos interpretam sua participação no PROCAF e em políticas públicas correlatas.

O caráter semiestruturado trabalhado como guia flexível, incorporando temas emergentes sem engessar a interação, conforme preconizado por Becker (1983) para apreender múltiplas complexidades da realidade social. Essa abordagem justifica-se pela adequação a contextos rurais heterogêneos, garantindo sistematização comparativa e abertura para percepções, sentidos e práticas não antecipadas em roteiros rígidos, essencial para analisar *habitus* diferenciados e estratégias de mobilização de capital social no campo maranhense.

A pesquisa incorporou também a técnica de grupos focais, compreendida como espaço deliberativo que capta não apenas falas individuais, mas interações, consensos, divergências e negociações emergentes no diálogo entre sujeitos com experiências compartilhadas no campo rural maranhense. Foram realizados três grupos focais (n=6-8 participantes cada; duração média 90 minutos), estruturados em torno de eixos analíticos: (i) experiências de participação no PROCAF (facilidades/dificuldades); (ii) fatores condicionantes ao acesso (capital social, relações institucionais, estrutura organizacional, apoio técnico da AGERP); e (iii) percepções sobre os efeitos do programa nas condições de produção, renda e reprodução social familiar.

As sessões foram gravadas em áudio com consentimento prévio (TCLE), transcritas literalmente e garantias com anonimato preservado (pseudônimos). Essa abordagem revelou não apenas dificuldades individuais, mas narrativas coletivas que expressam hábitos comunitários, estratégias de mobilização de capital social e relações de poder territorial, dimensões relacionais que escapariam às entrevistas individuais, reforçando a triangulação metodológica e a articulação empiria-teoria preconizada por Bourdieu (1980) e Becker (1983).

O trabalho de campo desenvolveu uma lógica de distribuição territorial, com múltiplas visitas às comunidades rurais nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA), favorecendo a observação participante de atividades cotidianas e

a inclusão de interlocutores diversificados. Essa estratégia permitiu captar tanto as perspectivas dos agricultores familiares beneficiários do PROCAF quanto dos agentes públicos (técnicos da AGERP, extensionistas), triangulando visões sobre execução, acesso e impactos da política.

As visitas ocorrem registrando dinâmicas de campo, assembleias associativas e práticas de negociações diretas. Tal abordagem etnográfica complementa as entrevistas e grupos focais, permitindo observar *habitus* práticos e relações de poder em ação, alinhada à epistemologia praxiológica bourdieusiana e aos "olhares situados" de Becker (1983), conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Característica da amostra

Município	Entrevistas individuais	Grupos focais	Perfil dos participantes principais
Matinha	12	04	Agricultores(as) familiares, lideranças de associações, indígenas e quilombolas, quebradeira de coco babaçu, representante sindical.
Penalva	10	04	Agricultores(as) familiares, indígenas e quilombolas, quebradeira de coco babaçu, lideranças de associações, representante sindical.
Palmeirândia	12	04	Agricultores(as) familiares, lideranças de associações, quebradeira de coco babaçu e representante sindical.
São Luís	04	00	Agentes públicos (Saf/Agerp)
Total	38	12	—

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Nos três municípios (Matinha, Penalva e Palmeirândia), o número de entrevistados foi equilibrado, com 10-12 entrevistas individuais e 4 grupos focais por localidade, garantindo representatividade de segmentos específicos: agricultores familiares, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, lideranças sindicais

e associativas. Ao todo, foram realizadas 38 entrevistas individuais e 12 grupos focais, distribuídas entre esses municípios e São Luís (MA).

Nos municípios rurais, priorizou-se a escuta de sujeitos do Território Campos e Lagos, captando hábitos diferenciados e estratégias de mobilização de capital social. Em São Luís, realizou-se 4 entrevistas com agentes públicos da SAF e AGERP (Apêndice D – roteiro institucional), triangulando perspectivas de beneficiários e implementadores sobre a execução do PROCAF.

A dimensão quantitativa baseada em fontes secundárias da SAF/MA e AGERP, caracterizando estrutura fundiária, cadeias produtivas e participação familiar no Território Campos e Lagos. Essa triangulação fortaleceu a compreensão da efetividade do PROCAF, revelando como dados estatísticos ganham sentido nas vivências territoriais, alinhadas à epistemologia bourdieusiana.

A articulação entre dimensões quantitativas e qualitativas ocorreu em dois níveis complementares: no diagnóstico contextual, contrastando dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE) com narrativas dos interlocutores; e na análise relacional, evidenciando que números isolados não explicam acesso/exclusão ao PROCAF, exigindo compreensão das relações sociais, organização coletiva e capital institucional territorial.

Os dados foram sistematizados em tabelas (participação PROCAF por segmentos), mapas territoriais (Campos e Lagos) e transcrições selecionadas, possibilitando uma análise mista que respeita a complexidade das experiências. A dimensão qualitativa (entrevistas e grupos focais) acessou percepções de agricultores, quilombolas, quebradeiras e agentes SAF/AGERP, fornecendo base comparativa para diversidade territorial.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL: PRIMEIROS RESULTADOS COM OS DADOS DOS MUNICÍPIOS E DO TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS

O Maranhão configura-se como território de heterogeneidade socioespacial marcada, onde convivem biomas contrastantes como Amazônia, cerrado e transição para caatinga, determinando vocações produtivas distintas e padrões de ocupação rural diferenciados. Essa diversidade ambiental impõe desafios específicos à agricultura familiar, que se adapta às condições locais por meio de práticas tradicionais e sistemas agroecológicos, mas dificuldades impostas por solos frágeis, regime pluviométrico irregular e baixa infraestrutura de apoio (IBGE, 2024).

Socialmente, o estado concentra uma das maiores proporções de população rural do país, marcadamente vivendo em sua maioria na linha da pobreza, com maior parcela dependente de programas sociais, especialmente o Bolsa Família. Por outro lado, mantêm fortes tradições comunitárias, presença significativa de povos e comunidades tradicionais e padrões familiares extensos que estruturam a força de trabalho agrícola (Moraes *et al.*, 2023).

A agricultura familiar surge como eixo central da reprodução social nesses territórios, articulando produção de alimentos, preservação cultural e estratégias de sobrevivência diante da vulnerabilidade econômica. O conhecimento desse tecido socioeconômico permite analisar como redes de sociabilidade local, associações, cooperativas e lideranças tradicionais podem ser alavancadores de acesso ao PROCAF, revelando tanto a importância de ações coletivas quanto barreiras impostas por desigualdades de gênero, envelhecimento da população rural e baixa qualificação formal.

No âmbito institucional, o Maranhão apresenta uma variedade específica de governança rural, com a SAF atuando como coordenadora de políticas diferenciadas para o campo, em articulação com programas nacionais como PRONAF e PAA. Essa estrutura reflete uma abordagem territorial que supera o recorte municipal, buscando territórios funcionais, como o Campos e Lagos, para integrar desenvolvimento rural e segurança alimentar. Conhecer essa configuração é fundamental para situar o PROCAF não como política isolada, mas como peça de um conjunto de instrumentos que demandam produtividade multiescalar e capacidade executiva local.

Em 2017 havia 187.118 estabelecimentos de agricultura familiar no Maranhão, o que posiciona o estado como o 3º do Nordeste e o 5º do Brasil em número de unidades familiares. Esses estabelecimentos empregaram 692.870 pessoas, mostrando o peso da agricultura familiar na ocupação rural (IBGE, 2017). Esse universo expressivo indica a amplitude do público que poderia ser beneficiado por políticas de compras públicas como o PROCAF, especialmente em territórios rurais de forte presença agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais.

A estrutura etária era marcada por envelhecimento: 18,24% dos agricultores tinham mais de 65 anos e 45,12% estavam acima de 55 anos. Apenas 3,05% tinham menos de 25 anos e 12,69% entre 25–35 anos (IBGE, 2017).

Quanto ao gênero, 78% dos responsáveis pelos estabelecimentos eram homens e 22% mulheres; porém, a participação feminina na direção dos estabelecimentos cresceu de 17,1% (IBGE, 2006) para 21,5% (IBGE, 2017), mostrando um aumento do protagonismo das mulheres na gestão da agricultura familiar.

Em relação à escolaridade, 74% dos agricultores não frequentaram a escola; entre os que frequentaram, 42% eram analfabetos, 27% concluíram o ensino fundamental, 11,48% o ensino médio, 2,82% passaram por programas de alfabetização, 0,87% tinham formação técnica e apenas 0,03% possuíam ensino superior ou pós-graduação (IBGE, 2017).

Do ponto de vista social, o perfil revela forte vulnerabilidade, pelo elevado quantitativo de analfabetos entre os agricultores, e entre os que tiveram acesso à educação, com menos de 0,10% chegando a concluir níveis de ensino mais elevados. Esse quadro indica forte vulnerabilidade educacional, o que ajuda a explicar dificuldades de acesso a instrumentos como CAF, certificações sanitárias e organização formal para participar do PROCAF.

Os dados do IBGE (2017) ainda mostram que 52,27% da renda dos agricultores maranhenses provinha do trabalho realizada no próprio estabelecimento, enquanto 47,73% vinha de atividades externas (bicos, empregos urbanos, outros trabalhos). Esses dados revelam dupla dependência: os estabelecimentos são centrais, mas muitas famílias precisam de renda complementar fora da produção, o que torna particularmente importante a estabilidade dos mercados institucionais como o PROCAF para reduzir essa vulnerabilidade.

Em se tratando de práticas produtivas e sustentáveis, verifica-se que 112.271 estabelecimentos as adotavam, especialmente a recuperação de pastagens, rotação de culturas, preservação do solo, proteção de nascentes etc. (IBGE, 2017), evidenciando forte base para políticas que bonificam a agroecologia e a produção com técnicas orgânicas, como o próprio PROCAF.

Destaca-se que 91.688 estabelecimentos realizavam atividades agroindustriais (farinha, queijos, carnes etc.), 30.100 atuavam com extrativismo, 5.614 usavam supervisão e 1.193 tinham produção orgânica certificada (IBGE, 2017). Esses dados dialogam diretamente com os objetivos do PROCAF (beneficiamento, agregação de valor, produtos da sociobiodiversidade, bonificação agroecológica) e ajudam a mostrar que existe base produtiva real para as modalidades babaçu, quilombola, indígena e agroecológica no Maranhão.

Além dos 187.118 estabelecimentos familiares identificados pelo Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017), dados recentes revelam dinamismo: o PRONAF destinou R\$ 1,36 bilhão em 2023/2024, crescimento de 61% em relação à safra anterior, enquanto o Fomento Rural investiu R\$ 3 milhões em 640 até famílias outubro de 2025 (Brasil, 2024). Esses números reforçam o potencial da agricultura familiar maranhense, mas também os desafios de acesso ampliados a políticas como o PROCAF, especialmente em territórios vulneráveis, como Território Campos e Lagos.

O Maranhão se destaca no cenário nacional como um dos estados com maiores índices de pobreza e extrema pobreza, configurando um quadro estrutural de privações que atravessa gerações e territórios. Segundo dados do IBGE (2017), o estado concentra proporções elevadas de população abaixo da linha de pobreza, especialmente nas zonas rurais onde a agricultura familiar constitui a principal atividade econômica.

Essa realidade reflete não apenas limitações de renda, mas também restringe o acesso a serviços básicos como saúde, educação e infraestrutura sanitária. A elevada dependência de economias informais e a baixa capacidade de geração de empregos formais agravam a vulnerabilidade social, tornando políticas públicas de transferência de renda e inclusão de elementos estratégicos produtivos para a reprodução familiar.

Segundo Braga e Carneiro (2020), o PROCAF é financiado pelo Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP). Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão (SEFAZ - MA), ampliou de R\$ 20 mil anuais para R\$ 40 mil anuais a

faixa de isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) na comercialização de gêneros alimentícios produzidos por agricultores familiares enquadrados no PROCAF (Maranhão, 2024), sendo desta forma considerado mais uma conquista para agricultura familiar.

Entre 2022 e 2023, o Maranhão registrou redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza, acompanhando a tendência nacional de recuperação pós-pandemia, conforme apontado pela Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2024). Essa queda, embora positiva, não altera o posicionamento do estado entre aqueles com maiores proporções de população em situação de vulnerabilidade, especialmente nas regiões Litoral e Baixada Ocidental. A melhoria relativa deve-se à combinação de programas sociais ampliados, aumento do salário mínimo e recuperação parcial do mercado de trabalho rural. Contudo, persistem assimetrias regionais profundas.

Nesse contexto, políticas de compras institucionais como o PROCAF assumem relevância estratégica, pois estabilizam a renda via mercados garantidos e direcionam alimentos saudáveis para redes socioassistenciais que atendem precisamente às populações mais pobres. A bonificação para produtos agroecológicos e o recorte para povos tradicionais amplificam esse potencial transformador, articulando inclusão produtiva com preservação ambiental.

No entanto, barreiras de acesso, especialmente a burocracia e a capacidade organizativa limitada, restringem os benefícios a uma fração de estabelecimentos familiares. Assim, o PROCAF emerge como instrumento de dupla função: renda para produtores e soberania alimentar para populações vulneráveis.

Compreender esse perfil territorial é essencial para interpretar as dinâmicas de acesso a políticas públicas como o PROCAF, discutindo como as especificidades ecológicas condicionam tanto a oferta produtiva quanto as trajetórias de organização coletiva dos agricultores familiares.

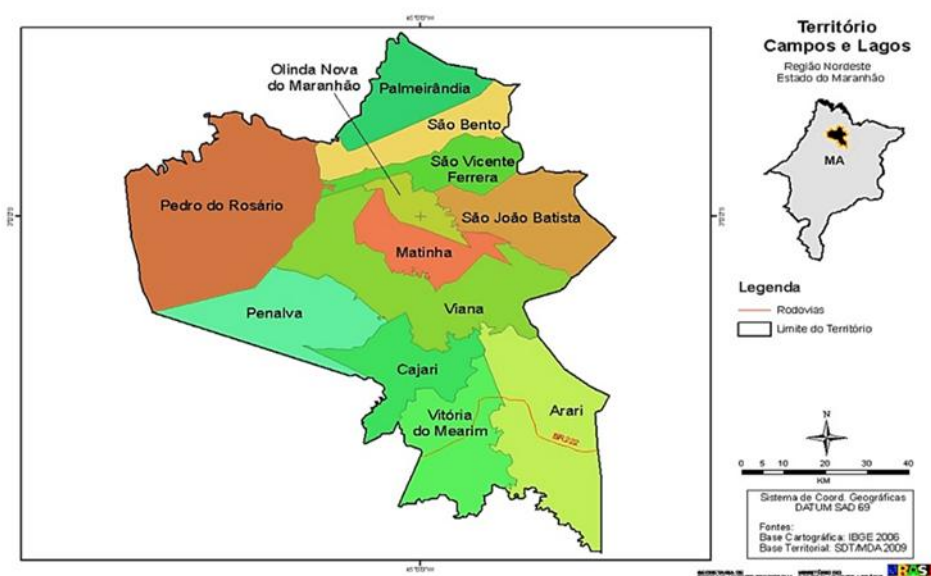
4.1 Território Campos e Lagos (TRL)

A microrregião geográfica Baixada Maranhense está dividida em dois territórios: Campos e Lagos e Baixada Ocidental Maranhense. Juntos constituem uma área de, aproximadamente, 20.000 km², compreendida a partir do Golfão Maranhense e o curso inferior dos rios Mearim, Pindaré e Grajaú, curso médio do rio Turiaçu e a

Bacia do Pericumã. É um grande pantanal amazônico constituído por cadeias de lagoas com extensos pântanos e campos que inundam no período das chuvas, onde está situado o mais extensivo refúgio de aves aquáticas do Nordeste (IMESC, 2013).

Foi instituído em 2009 no âmbito do Programa Territórios da Cidadania (PTC), abrange 12 municípios do médio sertão maranhense, integrando os antigos Territórios Rurais da agricultura familiar (Mapa 2). Localizado na transição entre os biomas Amazônia e Cerrado, caracteriza-se por baixos índices de IDH (média 0,58-0,63), elevada dependência da agricultura familiar e presença marcante de povos tradicionais (Vasconcelos, 2016).

Mapa 2 – Territórios Campos e Lagos



Fonte: Maranhão (2024)

Esse território é habitado por uma população rural expressiva, variando conforme município entre 45 a 55% da população total vivendo no campo, com forte presença de quilombolas, indígenas, especialmente Akroa Gamela, e quebradeiras de coco babaçu.

O território exemplifica as evidências comprovadas por Porto-Gonçalves (2005), ou seja, disputas entre territorialidades camponesas e projetos agroexportadores, onde políticas como o PROCAF atuam como dispositivos de resistência e afirmação identitária. A presença simultânea das quatro modalidades do

programa (geral, quilombola, indígena, babaçu) torna Campos e Lagos um caso pragmático para avaliar possibilidades e limites de acesso.

O Território Campos e Lagos, caracterizado por campos inundáveis e lagos temporários, é formado por 12 municípios: Arari, Cajari, Vitória do Mearim, Viana, Penalva, Matinha, Pedro do Rosário, Olinda Nova do Maranhão, São João Batista, São Vicente Ferrer, São Bento e Palmeirândia, abrigando comunidades que dependem fortemente da agricultura familiar para sua garantir seu sustento e desenvolvimento econômico, como pode ser verificado pela análise da Tabela 2.

Tabela 2 – Dados dos municípios do Território Campos e Lagos

MUNICÍPIO	ÁREA TERRITORIAL - Km² (2022)	POPULAÇÃO O RESIDENTE Hab. (2022)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA A hab./Km² (2022)	IDHM (2010)	PIB PER CAPTA - R\$ (2021)
Arari	1.100,28	29.472	26.79	0,626	10.438,57
Cajari	662	16.412	24.79	0,523	6.562,71
Vitória do Mearim	716.719	30.805	42.98	0,596	9.656,01
Viana	1.166.745	51.442	44.09	0,618	9.280,44
Penalva	800.916	32.511	40.59	0,554	6.509,64
Pedro do Rosário	1.753.867	24.320	13.87	0,516	6.177,79
Matinha	410.632	22.034	53.66	0,619	8.341,52
Olinda Nova do Maranhão	199.879	13.577	67.93	0,575	7.169,10
São Bento	456.997	46.395	101.52	0,602	6.789,21
São Vicente Ferrer	393.928	19.498	49.5	0,592	6.493,02
São João Batista	649.956	18.544	28.53	0,598	6.540,54
Palmeirândia	532.161	21.059	39.57	0,556	7.012,83
TOTAL	7.083.562,34	326.069	503.82	6,975	90.971,38

Fonte: Adaptado de IBGE (2022)

O TCL tem área territorial correspondente a 7.083.562,34 Km², população total de 326.069 habitantes, sendo que 184.305 dessa população residem na zona rural, o que corresponde a 56,52% do total. A densidade demográfica é de 503,82

hab./km², possui IDHM de 6,975 e renda per capita de R\$ 90.971,38 reais, segundo dados do IBGE (2023).

Os municípios que compõem o território têm uma história de ocupação bastante semelhante. A cultura, as tradições, a alimentação e outros fatores comuns entre sua população, constituem elementos de uma identidade comum de seus moradores e o elo de integração que orienta a identidade de território rural. Apresentam baixo dinamismo econômico, com bases econômicas estreitas voltadas para a pecuária extensiva e agricultura de subsistência (Vasconcelos, 2016).

Diante disso, faz-se pertinente esclarecer que a agricultura de subsistência prioriza o autoconsumo familiar com excedentes mínimos para troca local, enquanto agricultura familiar combina subsistência com comercialização significativa, acesso a políticas públicas, como PROCAF, e gestão familiar em propriedades até 4 módulos fiscais. De modo geral, os níveis de pobreza e de analfabetismo são elevados nesses municípios.

O TCL foi articulado desde 2003 por organizações que já atuavam no território, a exemplo do Portal da Educação da Baixada, articulação entre Secretarias de Educação e o Instituto Formação. De acordo com Vasconcelos (2016), nesse movimento pró-território, foi fundamental a participação dos trabalhadores, dos agricultores familiares, das organizações sindicais locais, das organizações juvenis, o apoio do poder público por meio de seus representantes das Secretarias Municipais da área da Educação e da Agricultura constituindo-se assim a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) territorial.

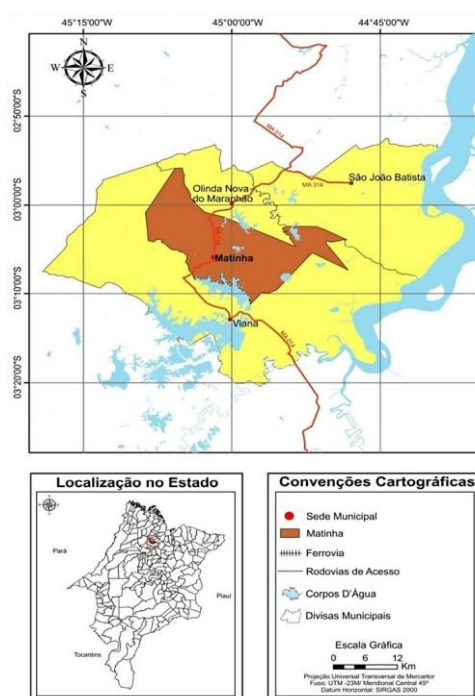
O modelo de desenvolvimento que ocorre no território, não é diferente de outras regiões do estado, pois caracteriza-se pela existência de um processo de desenvolvimento que é desigual e diferenciado, o que implica em articulações entre segmentos avançados e menos avançados da economia como um todo, sendo perceptível o estabelecimento de “relações de produção capitalistas 'modernas' ao lado de outras 'atrasadas' não capitalistas, mas completamente integradas ao mercado” (Mesquita, 2006, p. 36).

4.1.1 Município Matinha

O município de Matinha está inserido na Mesorregião Norte Maranhense – Microrregião Geográfica da Baixada Maranhense. Seus pontos extremos estão determinados pelas respectivas coordenadas geográficas: Norte -02°55'48" de latitude e -45°05'05" de longitude; Oeste -45°08'43" de longitude e -03°00'50" de latitude; Sul -03°11'12" de latitude e -44°53'33" de longitude; Leste -44°53'33" de longitude e -03°04'39" de latitude (IMESC, 2013).

O município caracteriza-se por apresentar um clima tropical úmido, com moderada ou pequena deficiência de água entre os meses de julho a setembro. As chuvas distribuem-se de janeiro a junho e, o período de estiagem de julho a dezembro. Com um total de 410,632 km² de extensão territorial, limita-se com os seguintes municípios: ao Norte com Olinda Nova do Maranhão; a Oeste e ao Sul com Viana; a Leste com Viana, São João Batista e Olinda Nova do Maranhão (Mapa 03).

Mapa 3 – Município de Matinha - MA



Fonte: Imesc (2013)

De acordo com dados do IBGE (2023), Matinha possui 22.034 habitantes, os quilombolas representam 28,23% da população, correspondendo a 6.220

indivíduos. O município apresenta um PIB per capita de R\$ 8341,52 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,619 (IBGE, 2012). Possui 182 famílias assentadas e 01 assentamento e 718 estabelecimentos de agricultura (IBGE, 2017).

O município de Matinha teve a sua origem com a penetração de alguns colonizadores na região, no meado do século XIX. Verificou-se, nessa época, nas proximidades da atual sede municipal, a instalação dos engenhos de açúcar "Nazaré", de propriedade do padre João do Lago e "Santa Maria", pertencente ao comendador Antônio Alves da Silva, e ainda, das fábricas de farinha de mandioca, uma localizada no sítio "Hespanha", de propriedade do comendador João Belfort e outra no lugar "Santa Maria dos Meireles", pertencente ao caboclo Ezequiel Meireles. Esses colonizadores trouxeram considerável número de escravos para os trabalhos agrícolas.

Com o falecimento do comendador Antônio Alves da Silva, seu filho mais velho, João Carlos Serra e Silva, transferiu para a localidade "Bom Jesus" o engenho de açúcar "Santa Maria". Nesse tempo, seus irmãos Serapião Serra e Silva e Gustavo Serra e Silva fixaram-se à margem da estrada que dava acesso a Viana, na zona sul da Sesmaria do Jardim, pertencente a João Carlos Serra e Silva, instalando ali um pequeno comércio. Alguns anos depois surgiu uma nova casa comercial dos irmãos Heráclito Ovídio Alves da Silva e Antônio Augusto Alves da Silva, filhos de Gustavo Serra e Silva (IMESC, 2013).

Com a abolição da escravatura, elevado número de escravos e mestiços das fazendas vizinhas vieram se instalar nas proximidades da casa comercial, formando um núcleo residencial que se desenvolveu, possibilitando a formação do povoado de Matinha. Zona fertilíssima, própria para a agricultura, facilmente se desenvolveu e atraiu novos imigrantes, constituindo assim o povoado de Matinha (IMESC, 2013).

O município pertence à APA – Baixada Maranhense Subárea do Baixo Pindaré, tendo regulamentemente 50% do seu território ocupado por esta e 30% na APA, Baixada Maranhense Subárea do estuário Mearim-Pindaré e Baía de São Marcos. O espaço rural do município está distribuído em 92 comunidades classificados em 75 (setenta e cinco) sítios, 24 (vinte e quatro) povoados, 02 (duas) áreas de assentamentos federais.

A Tabela 3, traz informações sobre a utilização das terras do espaço rural de Matinha, classificado primeiramente em estabelecimentos que, por terem mais de

uma atividade rural, não devem ser analisados quantitativamente; entretanto, pode-se observar que referidos estabelecimentos desenvolvem atividades ligadas à lavoura, além de áreas que mesmo cultivadas destinam-se a pecuária: áreas plantadas com forrageiras, pastagens plantadas, assim como áreas de preservação (matas e florestas); uma parte dos estabelecimentos está ocupada com tanques, lagos, açudes que podem estar voltados para a aquicultura como também para o abastecimento do gado (IMESC, 2013).

Tabela 3 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Matinha (MA) – 2017

TIPO DE ATIVIDADE	ESTABELECIMENTO UNIDADE	ÁREA – HECTARE
Lavoura permanente	14	67
Lavoura temporária	6.030	1.485
Produção Florestal Nativa	73	74
Pesca	■	■
Aquicultura	503	5.158
TOTAL		6.784

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

Quanto à área cultivada, do total de 6.784 hectares 21,8% foram de lavoura temporária, 0,9% com lavouras permanentes, 1,09% com produção florestal/florestas nativas e, significativamente, 76,03% com tanques, lagos e açudes, de modo que o anuário do Peixe Br (Associação Brasileira da Piscicultura, 2022) destaca que o município é o segundo maior produtor de pescado no Maranhão.

O município Matinha vive principalmente da agricultura, dessa, a maior parte da produção é voltada para consumo familiar, sendo classificada em dois tipos de lavouras: a temporária e a permanente. A temporária tem a maior representatividade na economia, cujos produtos por importância são: a mandioca, o arroz, o milho, a melancia e o feijão. A pecuária é outra atividade econômica importante, os principais rebanhos são bovino, equino, bubalino, suíno, caprino e aves, asinino, muar e ovino (IMESC, 2013).

Nos estados do Maranhão e Piauí milhares de famílias garantem seu sustento e sua renda por meio de produtos obtidos dentro das cadeias do extrativismo, como é o caso da cadeia produtiva do coco babaçu (*Attalea speciosa*) no município de Matinha. Esta cadeia está baseada na remoção da amêndoa do fruto do babaçu. Vale ressaltar que 90% (noventa por cento) do coco babaçu produzido no Brasil têm origem no Maranhão e no Piauí (Brasil, 2009). O ciclo do babaçu envolve a extração do óleo, o aproveitamento do bagaço resultante de tal processo (torta), o carvão e também o mesocarpo.

Dados do IBGE (2017) apontam que a produção de amêndoas de babaçu no Brasil chegou a 54.330 t no Maranhão, sendo 16.938 t. produzidas em Matinha, que é favorecida pelas condições naturais e pela variedade de paisagens. Assim o principal produto extrativo do município, além da amêndoa e do coco do babaçu, é o/a açai/juçara, porém no município não há atividade extrativista mineral (Tabela 04).

Tabela 4 – Quantidade e valor da produção extrativista vegetal no Município de Matinha (MA) – 2017

Produto	Quantidade Produzida	Valor da Produção Toneladas Metros cúbicos (Mil Reais)
	Toneladas	
Babaçu (coco)	68	230
Açaí/Juçara	02	-
Babaçu (amêndoa)	137	246
TOTAL		476

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

A presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Matinha, Maria da Graça Santos Costa Ferreira, diz ter no município 2.180 (dois mil cento e oitenta) agricultores familiares, entre sócios e sócias, e ressaltar que deste total estão cadastradas como quebradeiras de coco somente 32 (trinta e duas), as demais categorias somente se cadastraram como agricultores familiares.

Em 2021, a feira municipal, organizada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais com apoio da prefeitura e acompanhamento da AGERP, movimentou cerca de R\$ 94 mil, com a participação de 38 produtores locais, comercializando frutas, verduras e legumes sem agrotóxicos.

Entre os anos de 2020 e 2023 observou-se que não houve alteração na área plantada e colhida, porém houve significativo aumento na quantidade produzida e no valor da produção, como é possível observar na Tabela 5. Tal resultado pode ser consequência do estímulo de políticas públicas de incentivo à produção.

Tabela 5 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Matinha (MA) – 2020 a 2023

PRODUTO	ÁREA PLANTADA (Hectares)	ÁREA COLHIDA (Hectares)	QUANTIDADE PRODUZIDA (Toneladas)	VALOR DA PRODUÇÃO (Mil Reais)
Arroz	309	309	345	592
Feijão	51	51	28	72
Mandioca	2.647	2.647	28	10.082
Milho	57	57	899	659
Melancia	1.100	1.100	1.064	949
TOTAL	4.164	4.164	2.364	12.354

Fonte: Adaptado de IBGE (2024)

A Tabela 5 revela a estrutura profunda do campo produtivo no Território Campos e Lagos, expondo uma dialética entre *habitus* tradicional e estratégias associativas que estruturam o acesso ao PROCAF. Verifica-se a hegemonia mandiogueira como *habitus* estruturante, posto que a mandioca domina 64% da área plantada (2.647 ha) e representa 82% do valor total produzido (R\$ 10.082 mil), apesar de produtividade baixa por hectares (0,01 t/ha) se comparada aos demais produtos. Essa aparente contradição, ou seja, extensividade territorial associada a uma alta rentabilidade competitiva (R\$ 3.808/ha), expressa o *habitus* produtivo tradicional.

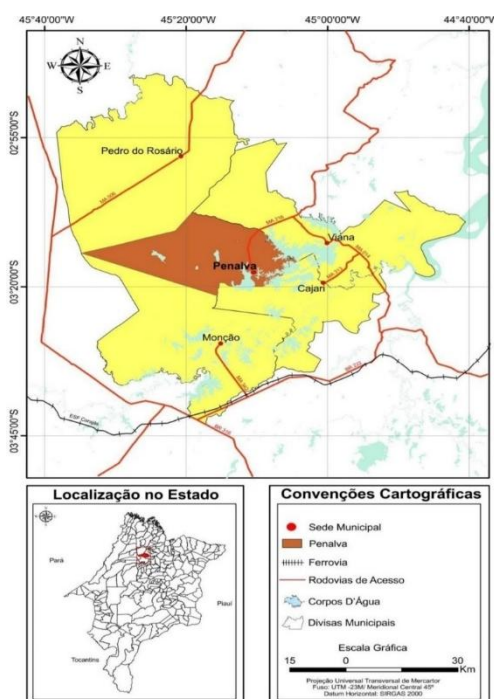
A melancia emerge na Tabela 5 como ocupante de posição estratégica no campo produtivo do Território Campos e Lagos, dominando 26% da área plantada (1.100 ha) e gerando R\$ 949 mil (8% do valor total), mas com rentabilidade modesta de R\$ 863/há, situando-se numa posição liminar entre a hegemonia mandiogueira tradicional e o enclave milhoeiro. Essa configuração expressa um *habitus* híbrido. Por sua vez, o milho (57 ha, R\$ 659 mil) demonstra uma rentabilidade/ha (R\$ 11.561) 17

vezes maior, ocupando apenas 1,4% de área, mas evidenciando capital social conversível.

4.1.2 Município Penalva

O município de Penalva acha-se situado às margens do Lago Cajari, fazendo parte da Bacia Hidrográfica do Pindaré, com uma formação lacustre peculiar, destacando-se os lagos de Penalva, Capivari, Lontra e Formoso. O clima do município é tropical úmido com dois períodos distintos: chuvoso, no primeiro semestre e de estiagem no segundo (Martins, 2024). Limita-se com os seguintes municípios: ao Norte com Viana e Pedro do Rosário, a Oeste com Pedro do Rosário e Monção, ao Sul com Monção e a Leste com Cajari e Viana (Mapa 4).

Mapa 4 – Município de Penalva (MA)



Fonte: Imesc (2013)

A sede do município localiza-se a 255 km de São Luís alcançada pelas rodovias BR–135, BR–222, MA–014 e MA–216. Outro percurso pode ser realizado pela travessia da baía de São Marcos, por meio de ferrboat, seguindo pela BR–308, MA–106, MA–014 e MA–216 (IMESC, 2013).

Os pontos extremos correspondem às seguintes coordenadas geográficas: Norte 03°07'31" de latitude e -45°19' 08" de longitude, Oeste -45°34'44" de longitude e -03°14'19" de latitude, Sul -03°24'23" de latitude e -45°07'18" de longitude e Leste -45°04'18" de longitude e -03°15'37" de latitude (IMESC, 2013).

Segundo o IBGE (2022), a população de Penalva era de 32.511 habitantes e a densidade demográfica 40,59 habitantes por quilômetro quadrado, com área territorial de 800.916 km². 28,51% da população de Penalva é composta por quilombolas, totalizando 9.269 pessoas. Possui 609 (seiscentas e nove) famílias assentadas e 06 (seis) assentamento e 135 (cento e trinta e cinco) estabelecimentos de agricultura segundo IBGE (2017).

O espaço rural de Penalva é composto de 217 povoados. Além das comunidades quilombolas, há presença de povos indígenas na região. O povo Akroá-Gamela possui comunidades em Capivari, mas também há registros de comunidades Akroá-Gamela em Matinha. Essas comunidades indígenas estão em processo de reconhecimento e demarcação de suas terras, enfrentando desafios relacionados à regularização fundiária e à garantia de seus direitos (Penalva, 2025).

De acordo com dados do IBGE (2022), Penalva apresenta um PIB per capita de R\$ 6.509,64 (seis mil quinhentos e nove mil e sessenta e quatro) em 2021 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,554 (zero, quinhentos e cinquenta e quatro) (IBGE, 2012).

Conhecida como a capital dos lagos, Penalva apresenta como seu lago mais belo, o Formoso, onde se encontra uma ilha flutuante, a ilha do Formoso, que, durante o período chuvoso, se movimenta, deixando os desavisados presos nela. Outro lago do município é o Lago Cajari, onde foi construída uma barragem para armazenar água para a estação seca e para a pesca. A cidade de Penalva é a quinta mais antiga do Maranhão, sendo povoada por moradores oriundos de cidades próximas, principalmente de São Bento e Perimirem, influenciados pela qualidade do terreno para a lavoura e o extrativismo vegetal (Martins, 2024).

O território do município Penalva começou a ser ocupado com a ação evangelizadora dos Padres da Companhia de Jesus. Esses, com a assessoria de desbravadores de vários pontos do país e do estrangeiro que buscavam riquezas, aventuras e um local seguro e apropriado para se instalarem, fundaram um sítio para fixação de sua base, denominado de São Braz, considerado o marco inicial do processo exploratório. São Braz tornou-se símbolo do processo de ocupação do

território, apesar da ocupação tardia ocasionada pela mudança de quase todos os trabalhadores para outro ponto do lugar, e com a fixação de residências em um novo espaço, do qual se originou o povoado de São José de Penalva, atualmente Penalva (IMESC, 2013).

O povoado que se consolidou no antigo núcleo de São José de Penalva, experimentou um relativo progresso a partir de sua elevação à categoria de Vila com a Lei nº 995, de 21/06/1871, como espaço integrante do município Viana. Com o reconhecimento de sua autonomia administrativa, pelo então Governador Dr. Herculano de Nina Parga, a Vila foi promovida a município em 10 de agosto de 1915 (Penalva, 2025).

O município não era sede de comarca e sim, termo submetido às diretivas judiciais de Viana. Com o Decreto nº 159, de 9 de dezembro de 1938, Penalva foi designada sede de comarca, instalada em 4 de novembro de 1955, um importante passo no sentido de sua completa autonomia. Em 1948, Penalva cedeu parte de seu território para a criação do município Cajari (Martins, 2024).

Com o aterramento entre os tesos de Penalva e Viana originou-se a rodovia MA-216, ligação terrestre do município com os adjacentes, que ao atravessar a sede municipal recebe o nome de Avenida Newton Bello. Após a construção da rodovia, a cidade cresceu às suas margens com o aumento do fluxo populacional, surgindo inúmeras ruas e travessas (IMESC, 2013).

As atividades agrícolas dividem-se em lavoura temporária e permanente, além da produção florestal nativa, que fornece produtos para extrativismo (Tabela 6).

Tabela 6 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Penalva (MA) – 2017

TIPO DE ATIVIDADE	ESTABELECIMENTO UNIDADE	ÁREA – HECTARE
Lavoura permanente	14	137
Lavoura temporária	1.068	3.616
Produção Florestal Nativa	883	1.315
Pesca	-	-
Aquicultura	51	1.510
TOTAL		6.784

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

A Tabela 6 revela a estrutura pluriativa do campo rural no Território Campos e Lagos, onde a lavoura temporária domina numericamente com 1.068 estabelecimentos e 53% da área total explorada (3.616 ha), contrastando com a aquicultura, que é representada por apenas 51 unidades, mas controlando 22% do território (1.510 ha), evidenciando uma concentração emergente de capital social específico, o que pode indicar agentes com acesso a redes técnicas e mercadológicas diferenciadas.

Essa configuração complementa a Tabela 5, explicando a fragmentação da mandioca e melancia pequenas unidades tradicionais com produção de escala média de 3,4 ha/estabelecimento, enquanto nichos intensivos como milho e piscicultura emergem.

O *habitus* produtivo pode ser considerado pluriativo, historicamente incorporado como estratégia de baixo risco frente à volatilidade mercado, manifesta-se nessa diversificação territorial, lavoura (53%), floresta nativa (19%) e aquicultura (22%).

Destaca-se, que nos estabelecimentos agropecuários as principais atividades estão ligadas a lavoura temporária e permanente. Os demais usos dividem-se em áreas de preservação, benfeitorias e terras inaproveitáveis². No espaço rural existem inúmeras atividades que podem ser realizadas em apenas um estabelecimento. Nesta perspectiva, não se pode fazer uma análise em percentual dos estabelecimentos, apenas oferecer uma visão geral (Tabela 7).

Tabela 7 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Penalva (MA) – 2020 a 2023

PRODUTO	ÁREA PLANTADA (Hectares)	ÁREA COLHIDA (Hectares)	QUANTIDADE PRODUZIDA (Toneladas)	VALOR DA PRODUÇÃO (Mil Reais)
Arroz	1.850	1.850	2.937	4.861
Feijão	54	54	35	102

² Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o termo "terras inaproveitáveis" refere-se a áreas sem potencial produtivo agrícola, pecuário ou florestal, em função de limitações naturais severas, como: solos excessivamente rasos, pedregosos ou erodidos; topografia extremamente acidentada; presença de afloramentos rochosos; áreas alagadiças permanentes ou improdutivas por natureza. Essas terras não são consideradas aptas para uso econômico na agricultura ou na pecuária e, por isso, são classificadas como inaproveitáveis nos levantamentos de uso e ocupação do solo.

Mandioca	3.712	3.712	35	13.404
Milho	112	112	1.422	1.129
Melancia	2.620	2.620	2.412	2.213
TOTAL	8.348	8.348	6.841	21.709

Fonte: Adaptado de IBGE (2024)

A Tabela 7, mostra que na lavoura temporária, no ano de 2017, identificou-se a produção de arroz, feijão, mandioca, melancia e milho. A mandioca e o arroz foram os principais produtos da lavoura temporária e com maiores quantidades produzidas.

Conforme Feitosa e Trovão (2006), a mandioca é o produto mais importante da agricultura de consumo na região da Baixada Maranhense, onde está inserido o Território Campos e Lagos.

A mandioca, depois do arroz, torna-se o produto mais importante da agricultura de consumo. Embora seja cultivada em todo o Estado, sua produção se destaca especialmente na Planície Costeira e na Baixada, onde é mais importante que o arroz (Feitosa; Trovão, 2006, p. 133).

A pecuária no município caracteriza-se por ser extensiva e o gado é criado solto nos campos naturais. Segundo o IBGE (2012), destacam-se o leite e os ovos de galinha como principais produtos de origem animal explorados, no município.

Em 2017, foram extraídas 2.506 toneladas e 18.997 metros cúbicos de produtos vegetais. Em relação à quantidade produzida em toneladas, a amêndoa de babaçu participou com 76%, o carvão vegetal com 24% e a juçara com 0,37%. Do total de 18.997 metros cúbicos extraídos, a lenha representou 99,5% ao passo que a madeira em tora apenas 0,5%. O valor da produção vegetal foi de R\$ 3,938 milhões. A extração da amêndoa de babaçu, carvão vegetal e lenha foram destaques, representando: 72%, 14% e 13%, respectivamente. O 1% restante, resultou da produção de juçara/açaí (IBGE, 2017).

Segundo o Secretário Geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Penalva (STTR), Gilmar de Jesus Sá Ribeiro (2024), que conta atualmente com 14.500 (quatorze mil e quinhentos) associados, deste total 60% são mulheres, entretanto, esse órgão estima que há 25.000 trabalhadores rurais no município.

Segundo informações do STTR Ribeiro (2024), foi realizado em 2009 um curso para formar multiplicadores de sisal em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Embrapa, com objetivo de implantar a cultura como nova fonte de renda para agricultores familiares da região. Em 2019, a prefeitura realizou um estudo para mapear produtores de mel, buscando saber número de apiários, produção anual e formas de escoamento, com vistas a fortalecer essa cadeia produtiva potencial, mas atualmente não há informações da continuidade da ação.

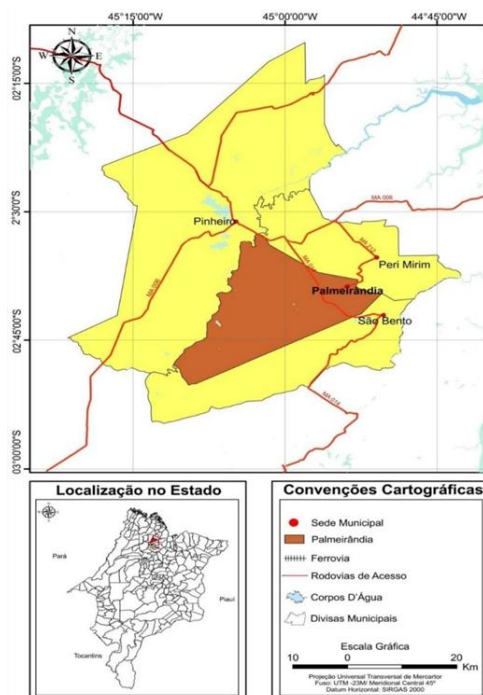
Informou ainda que em maio de 2024, o município sediou o Encontro Estadual do CNS (Conselho Nacional das Populações Extrativistas), quando foram apresentadas linhas do PGPMBio e do PAA, voltadas a extrativistas e pequenos produtores, com cerca de 400 participantes.

4.1.3 Município Palmeirândia

O município de Palmeirândia está localizado na Baixada Maranhense e faz parte da Mesorregião Norte Maranhense – Microrregião Geográfica da Baixada Maranhense, com sua população estimada em 21.059 habitantes e tem sua densidade demográfica de 39,57 habitantes/Km². Embora o Censo de 2022 não forneça dados específicos sobre a população quilombola de Palmeirândia, registros indicam a existência de duas comunidades quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares: Cruzeiro e Enseada dos Nogueiras (IBGE, 2024).

A cidade localiza-se às margens da MA-014, limita-se ao Norte e ao Leste com o município de Peri Mirim; ao Sul com o município de São Bento; e a Oeste com o município de Pinheiro (Mapa 05). O município localiza-se a Latitude: 2° 40' 54" Sul, Longitude: 44° 55' 1" oeste, estando a uma altitude de 20 metros do nível do mar. Conta com um clima tropical úmido, segundo o IBGE (2024), possui ainda uma área territorial de 532,161 km². Seus pontos extremos correspondem às seguintes coordenadas geográficas: Norte -02°32'32" de latitude e -45°02'39" de longitude; Oeste - 45°11'00" de longitude e 02°47'53" de latitude; Sul -02°44'46" latitude e - 45°09'26" longitude; Leste -44°50'23" longitude e -02°39'32" latitude. Todo território municipal encontra-se na APA Baixada Maranhense Subárea do Estuário Mearim - Pindaré e Baía de São Marcos (Palmeirândia, 2021).

Mapa 5 – Município de Palmeirândia (MA)



Fonte: Imesc (2013)

Embora pouco se saiba sobre a história de Palmeirândia, pode-se afirmar que, já no século passado, o povoado de Palmeiras, que lhe deu origem, era um dos mais prósperos do município de São Bento, juntamente com Macapá, hoje Peri Mirim. Segundo registros da época, Palmeiras, em 1903, já era ligada a São Bento por telegrafia e telefonia, o que bem demonstra a importância que então desfrutava. A 31 de dezembro de 1959, pela Lei nº 1997, Palmeiras foi desmembrado de São Bento e Peri Mirim e elevado à categoria de município, com o nome de Palmeirândia. Os principais rios da região são: Rio Barro, Rio do Meio, Igarapé-Açú, Rio Canarana, São Manuel e Rio Pericumã, o mais importante (IMESC, 2013).

Encontra-se a uma distância percorrida da capital São Luís até o município de 317 km, seguindo pela BR 135, BR 222 e MA 014 e por via ferry Boat são 67 km. Todavia, em função das péssimas condições das estradas, o tempo médio de viagem atual é de cinco horas. O município de Palmeirândia está inserido predominantemente na bacia dos rios: rio Barro, rio do Meio, Igarapé-Açú, Rio Canarana, São Manuel e o mais importante, o rio Pericumã. A cidade é cortada pela MA 212 fazendo ligação à cidade de Peri Mirim, cerca de 13 km de distância, o que é um fator de exposição dos recursos nesta área (matas ciliares, solos, etc.) à potenciais impactos ambientais (Maranhão, 2011).

O espaço rural de Palmeirândia se distribui entre 54 povoados (IBGE, 2017). A análise da utilização das terras no espaço rural é dificultada pelos estabelecimentos dedicados a mais de uma atividade. Entretanto, observa-se entre as atividades rurais mais comuns, a plantação de forrageiras e a lavoura temporária são predominantes, sendo a última a que mais ocupa áreas no território rural do município. Embora Palmeirândia esteja localizada na Baixada Maranhense, o que lhe confere uma rica biodiversidade de campos naturais, a pecuária é uma das atividades econômicas mais significativas, como demonstrado pelos estabelecimentos que cultivam pastagens e forrageiras (Almeida, 2019).

Segundo o IMESC (2013), as atividades produtivas do município se destacam principalmente no setor primário, com ênfase na produção de alimentos, como arroz, milho, mandioca (para a produção de farinha e tapioca), batata-doce, melancia, maxixe, quiabo, hortaliças, cana-de-açúcar e frutas. A criação de animais, como bovinos (incluindo búfalos), caprinos, suínos e aves, também é significativa, além da apicultura e piscicultura (pesca em campo aberto e criação de espécies como traíra, bagre, tilápia, tambaqui e tambacu).

O extrativismo vegetal também é relevante, com a extração de produtos como babaçu, palmito, juçara, bacaba, bacuri, palha e madeira, que abastecem o mercado local e a zona urbana do município, além de serem comercializados para cidades vizinhas, como São Bento e Pinheiro, gerando renda para as famílias envolvidas (IMESC, 2013).

No setor secundário, o município abriga pequenas unidades industriais que promovem a geração de empregos e renda local, com ênfase em atividades como tijolos e telhas produzidas em cerâmicas e olarias, além de produção de portas, janelas e móveis em marcenarias, produção de pães, doces e salgados em padarias, além da destilação de cachaça em engenhos tradicionais (Almeida, 2019).

Já o setor terciário concentra-se no comércio varejista e na prestação de serviços privados, complementados por equipamentos públicos essenciais à população, incluindo redes de ensino, unidades de atenção primária à saúde, programas socioassistenciais, forças de segurança e serviços de saneamento e coleta de resíduos, todos sob gestão municipal (Almeida, 2019).

Consoante Lisboa (2012), a agricultura é, em parte, itinerante e mecanizada e destinada ao consumo familiar, sendo o seu excedente comercializado no próprio município. Os produtos agrícolas estão distribuídos em lavoura temporária

e permanente (Tabela 8), cujos produtos da lavoura temporária, por ordem de importância na comercialização, são: mandioca, arroz, melancia, abacaxi, feijão e cana-de-açúcar.

Tabela 8 – Número de estabelecimentos agropecuários e área, segundo a utilização das terras no Município de Palmeirândia (MA) – 2017

TIPO DE ATIVIDADE	ESTABELECIMENTO UNIDADE	ÁREA – HECTARE
Lavoura permanente	14	136
Lavoura temporária	6.068	2.594
Produção Florestal Nativa	73	149
Pesca	-	-
Aquicultura	51	-
Total		2.879

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

Conforme a Tabela 8, a lavoura permanente restringe-se a alguns frutos, embora tradicionalmente haja certa diversidade cultivada nos quintais domésticos, como a lima, tangerina, mamão, além de inúmeras outras que não têm muita relevância na economia do município.

No ano de 2017, a área plantada/colhida cresceu 5%, a quantidade produzida 120% (não incluindo a produção do abacaxi, pois é dado em mil frutos, e os demais são registrados em toneladas) e o valor da produção 124%. Em área plantada/colhida o arroz cresceu 5%, a cana-de-açúcar 900%, o feijão 59%, a mandioca 6%, o milho 3%, enquanto que a melancia diminuiu 11%.

Em quantidade produzida o arroz aumentou 74%, a cana-de-açúcar 938%, o feijão e a mandioca 118% cada, o milho 4% e a melancia 347%. Em valor da produção, o arroz cresceu 163%, a cana-de-açúcar 2.922%, o feijão 203%, a mandioca 312%, a melancia 500%, enquanto o milho diminuiu 16%. Já os dados referentes ao período entre 2020 e 2023 são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 – Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária no Município de Palmeirândia (MA) – 2020 a 2023

PRODUTO	ÁREA PLANTADA (Hectares)	ÁREA COLHIDA (Hectares)	QUANTIDADE PRODUZIDA (Toneladas)	VALOR DA PRODUÇÃO (Mil Reais)
Arroz	389	389	376	284
Feijão	229	229	28	267
Mandioca	3.331	3.331	119	8.122
Milho	434	434	4.622	5.216
Melancia	2.279	2.279	2.114	1.386
TOTAL	6.662	6.662	7.259	15.275

Fonte: Adaptado de IBGE (2024)

Considerados pelo IBGE (2017) como produtos extrativos de origem vegetal no município estão: a juçara, o carvão vegetal, a amêndoa do babaçu e a lenha. Os três primeiros são calculados em toneladas e o último (a lenha) em metros cúbicos. A Tabela 10 mostra a quantidade e valor da produção extrativista vegetal em 2017.

Tabela 10 – Quantidade e valor da produção extrativista vegetal o Município de Palmeirândia (MA) – 2017

Produto	Quantidade Produzida	Valor da Produção Toneladas Metros cúbicos (Mil Reais)
	Toneladas	
Babaçu (coco)	68	230
Açaí/Juçara	02	-
Babaçu (amêndoa)	137	246
TOTAL		476

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

A Tabela 10 demonstra a relevância econômica do extrativismo babaçu em Palmeirândia, com 205t produzidas/coletadas gerando R\$ 476 mil (2017), cuja inclusão específica no PROCAF Babaçu (R\$ 489 mil em 2022 para 33 organizações

de 17 municípios) revela capital social robusto das quebradeiras de coco, materializado em cooperativas como CIMQCB e MIQCB.

Diferentemente da exclusão presumida, esse campo específico beneficia mulheres quilombolas via comercialização de derivados (amêndoa, coco), complementada por iniciativas Fapema/Sebrae que agregam valor via artesanato com fibras, azeite e produtos veganos, convertendo identidade sociocultural em capital simbólico conversível. O *habitus* coletivo feminino, adaptativo, resiliente e organizado transcende o valor cultural tradicional, posicionando as quebradeiras de coco como agentes emergentes no campo rural maranhense.

A valorização artesanal (fibras para cestaria, bioeconomia) potencializa conversibilidade múltipla, ou seja, na esfera econômica (PROCAF), simbólica (identidade quilombola), cultural (tradição feminina), exemplificando como políticas públicas específicas podem reconfigurar posições de poder sem homogeneizar hábitos diferenciados. Assim, as quebradeiras de coco podem ser compreendidas como empreendedoras da sociobiodiversidade, desafiando posições tradicionais do campo agrícola geralmente dominado por homens.

Por outro lado, a formação lacustre do município favorece a atividade pesqueira na região e, portanto, os lagos são utilizados pela maioria dos pescadores como fonte econômica. Entre os instrumentos utilizados na pesca, identificam-se: rede, tarrafa e anzol, principalmente na captura do mandi (*Hassar sp*), tapiaca (*Curimata cyprinoides*), pescada (*Plagioscion squamosissimus*) e curimatá (*Prochilodus lineatus*).

O município tem registrado na Colônia de Pescadores 4.987 associados e no Sindicato de Pescadores estão registrados 455 associados, entretanto, a Colônia de Pescadores informou que isso representava apenas 50% dos pescadores do município.

A região dos lagos possui condições de abastecer de pescado um grande número de povoados, contudo a pressão sobre os recursos pesqueiros pode ocasionar sérios impactos. A produção é relevante do ponto de vista do volume e dos recursos financeiros movimentados, todavia carece de organização e, principalmente, de registros oficiais dos dados da produção e comercialização, para que se tenha condições de qualificar a sua importância na economia do município.

O STTR relatou que em 2023, a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente realizou o planejamento para fortalecer a agricultura familiar, com distribuição de

sementes e acompanhamento técnico das comunidades, que a atuação do Senar/FAEMA representa um avanço relevante para os agricultores com cursos que estimulam práticas produtivas e gestão rural. A Presidente do STTR também afirmou que a estrutura rural do município mostra potencial para integrar a produção artesanal (ex.: óleos, doces, polpas) em cadeias de valor, especialmente com apoio técnico e acesso a mercados.

4.1.4 Relação comparativa entre os Municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)

A partir dos dados apresentados por município, é salutar que sejam analisados em suas semelhanças e diferenças, posto que mostram dinâmicas variadas: Matinha com leve crescimento, Palmeirândia em alta e Penalva em declínio. nesse aspecto, apresenta-se a Tabela 11.

Tabela 11 – Relação comparativa entre Matinha, Penalva e Palmeirândia

Município	População Estimada***	Área Territorial (km²)***	Densidade (hab/km²)***	PIB per capita (R\$)**	IDHM*
Matinha	22.540	410,633	53,66	8.342	0,619
Penalva	33.496	800,916	40,59	9.636,5	0,554
Palmeirândia	21.657	532,162	39,57	7.011,05	0,556
Legenda: * = 2010 ** = 2023 *** = 2025					

Fonte: Adaptado de IBGE (2010; 2023; 2025)

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) oficial do PNUD/IBGE cobre até 2010 para esses municípios; não há dados consolidados para 2020 devido à ausência de atualização nacional recente, mas Matinha apresenta melhores indicadores humanos que Palmeirândia e Penalva, mas todos mantêm baixa renda, forte dependência de gasto público e alta vulnerabilidade social. Matinha destaca-se com IDHM médio; Palmeirândia e Penalva ficam no médio-baixo.

Matinha destaca-se com IDHM médio; Palmeirândia e Penalva ficam no médio-baixo, com evolução notável em Penalva desde 2000. Penalva avançou de

0,381 (2000) para 0,554 (2010), refletindo ganhos em educação e longevidade; Matinha manteve estabilidade no médio. Em relação a questão da produção agrícola, consoante o tipo de estabelecimento, apresenta-se um comparativo na Tabela 12.

Tabela 12 – Comparativo de número de estabelecimentos agropecuários Matinha, Palmeirândia e Penalva (2017)

Tipo de Atividade	Matinha	Palmeirândia	Penalva
Lavoura permanente	14	14	14
Lavoura temporária	6.030	6.068	1,068
Produção Florestal Nativa	73	73	883
Aquicultura	503	51	51
Total	6,784	6,225	2.016

Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

A Tabela 12 revela contrastes marcantes na estrutura produtiva dos municípios de Matinha, Palmeirândia e Penalva. Matinha destaca-se pelo maior número total de estabelecimentos agropecuários (6.784), impulsionado principalmente pelo trabalho nas plantações temporárias (6.030 unidades, 89% do total) e aquicultura expressiva (503 unidades, ocupando 5.158 ha), o que sugere uma economia rural pulverizada com forte ênfase em atividades de baixa escala e alta intensidade de mão de obra.

Em contrapartida, Palmeirândia apresenta volume semelhante de estabelecimentos tipo lavoura temporária (6.068), mas com menor total geral (6.225) e aquicultura residual (51 unidades), proporcionando uma estrutura de liquidez à Matinha, porém com menor diversificação em atividades aquícolas e maior concentração em cultivos de ciclo curto.

Penalva, por sua vez, exibe o menor contingente de estabelecimentos agropecuários (2.016), com predominância da produção florestal nativa (883 unidades, 44% do total e 1.315 ha), enquanto trabalho em lavoura temporária (1.068) e aquicultura (51) representam frações menores; essa configuração aponta para uma estrutura fundiária mais específica, possivelmente associada a propriedades maiores com ênfase na exploração sustentável de recursos naturais, em oposição à fragmentação observada em Matinha e Palmeirândia.

Tais diferenças estruturais refletem trajetórias específicas de ocupação territorial: enquanto os dois primeiros municípios priorizam agricultura familiar extensiva, Penalva equilibra agropecuária com manejo florestal, potencialmente mais resiliente, mas suscetível a pressões regulatórias ambientais.

Como a lavoura temporária se destaca nos três municípios, cabe uma análise comparativa, com os dados apresentados na Tabela 13.

Tabela 13 – Comparativo de Valor da Produção da Lavoura Temporária por produto de Matinha, Palmeirândia e Penalva (2020-2023)

Produto	Matinha		Palmeirândia		Penalva	
	Valor (R\$ milhões)	% Total	Valor (R\$ milhões)	% Total	Valor (R\$ milhões)	% Total
Arroz	592	4,8%	284	1,9%	4,861	22,4%
Feijão	72	0,6%	267	1,7%	102	0,5%
Mandioca	10.082	81,6%	8.122	53,2%	13.404	61,7%
Milho	659	5,3%	5.216	34,1%	1,129	5,2%
Melancia	949	7,7%	1,386	9,1%	2.213	10,2%
TOTAL	12.354	100%	15,275	100%	21.709	100%

Fonte: Adaptado IBGE (2024)

A Tabela 13 evidencia especializações produtivas nos municípios analisados, com a mandioca configurando-se como cultura hegemônica em todos, mas com intensidades e complementariedades variáveis. Matinha apresenta a maior dependência dessa raiz (R\$ 10.082 mil, 81,6% do total), refletindo uma economia monoespecializada que concentra 81,6% de sua geração de valor agrícola em um único produto, enquanto arroz (4,8%) e melancia (7,7%) atuam como marginais complementares; tal configuração sugere vulnerabilidade a oscilações de preço, agravada pela baixa produtividade territorial (0,57 t/ha).

Palmeirândia demonstra maior equilíbrio relativo, com mandioca em 53,2% (R\$ 8.122 mil) e milho surpreendente em 34,1% (R\$ 5.216 mil), o que posiciona o município como o mais diversificado e produtivo (1,09 t/ha), potencialmente mais resiliente a riscos setoriais.

Penalva, por sua vez, consolida-se como líder absoluta em geração de valor (R\$ 21.709 mil, 76% superior a Matinha), impulsionada pela mandioca (61,7%, R\$ 13.404 mil) e arroz expressivo (22,4%, R\$ 4.861 mil), embora com produtividade pouco competitiva (0,82 t/ha); essa combinação revela estratégia de escala em culturas básicas de alto volume, homologada à maior área colhida (8.348 ha) e à estrutura fundiária especificações observadas na tabela anterior, apresentando maior capacidade de agregação de valor por hectare efetivamente explorado.

As disparidades na composição, como a monoespecialização em Matinha versus diversificação em Palmeirândia e escalada em Penalva, sinalizam trajetórias distintas de modernização agrícola na Baixada Maranhense, exigindo políticas diferenciadas de crédito rural e assistência técnica para mitigar riscos e elevar produtividades.

4.2 Caracterização do PROCAF em Matinha, Penalva e Palmeirândia (MA)

O município de Matinha tem se destacado pela significativa participação nos editais do PROCAF, enquanto Palmeirândia, até o ano de 2023, não havia acessado o programa. Os primeiros resultados do PROCAF nesses municípios revelaram como o programa se insere em esforços territoriais preexistentes, onde as negociações institucionais podem fortalecer identidades coletivas e circuitos curtos de venda, mas também expõe limites pela organização formal utilizada e pela capacidade de capacitação sanitária. Assim, o perfil maranhense fornece a lente interpretativa necessária para compreender as mediações que configuram o sucesso ou a exclusão no acesso à política.

O município de Matinha apresenta-se como um espaço privilegiado no acesso ao PROCAF em razão de seu elevado acúmulo de capital social e capital institucional. Esse capital social manifesta-se na forte presença de associações comunitárias, cooperativas e redes de solidariedade historicamente consolidadas, que favorecem a circulação de informações e a mobilização coletiva. Quanto ao o capital institucional, decorre de uma trajetória de interação contínua com órgãos públicos, programas governamentais e organizações da sociedade civil, permitindo que lideranças locais transitem com maior desenvoltura no campo burocrático e político.

No campo das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, Matinha destaca-se, dentre os municípios deste estudo, como um ator com maior capacidade de competir por recursos e benefícios. Esse status se deve não apenas à disponibilidade de estruturas organizativas, mas também à existência de lideranças com conhecimento técnico e político suficiente para interpretar e responder às exigências normativas impostas pelo programa.

Por sua vez, Penalva reúne características favoráveis à ampliação do PROCAF, como existência de agricultores familiares, demandas por apoio produtivo e possibilidade de articulação com cooperativas ou sindicatos locais. Devido ao seu perfil socioeconômico, à sua localização no Território Campos e Lagos e à sua situação intermediária no acesso a políticas públicas, o município foi escolhido por possuir uma base produtiva voltada à agricultura e à pesca artesanal, com presença significativa de povos e comunidades tradicionais, características que a tornam um território com potencial de beneficiar-se do PROCAF, sobretudo em iniciativas de fortalecimento da produção e da organização social, de modo que sua inclusão no estudo permitiu avaliar o potencial de replicabilidade do programa em contextos com menor articulação inicial.

Penalva apresenta uma configuração singular no campo das políticas públicas para a agricultura familiar. Posiciona-se em uma zona intermediária, marcada por um capital social significativo, sobretudo em virtude da forte presença de comunidades indígenas e quilombolas, que detêm vínculos comunitários, práticas culturais e redes de solidariedade enraizadas. Esse capital social, entretanto, não se converte de maneira consistente em capital político ou capital institucional, resultando em baixa efetividade no acesso e manutenção de políticas públicas como o PROCAF.

O município de Palmeirândia foi incluído no estudo por, até o ano de 2023, não ter acessado os editais do PROCAF. Essa condição de exclusão permite investigar os fatores que limitam a implementação da política pública em determinados contextos, como fragilidade das organizações sociais, ausência de apoio técnico, ou baixa articulação institucional.

Palmeirândia configura-se como um município cuja inserção no campo das políticas públicas é marcada por uma posição periférica e por fragilidades estruturais que limitam o acesso ao PROCAF. O capital simbólico, entendido como o reconhecimento e legitimidade perante atores institucionais, mostra-se reduzido, o que diminui a capacidade do município de mobilizar recursos e estabelecer

interlocução com órgãos gestores. Essa carência se reflete também no baixo capital técnico, expresso na escassez de lideranças com domínio das exigências burocráticas e de conhecimentos específicos para interagir com o campo político e administrativo.

Ao lado de Matinha e Penalva, Palmeirândia representa um caso estratégico para a análise comparativa entre municípios com diferentes níveis de acesso ao programa, contribuindo para a identificação de desafios e oportunidades no fortalecimento da agricultura familiar no Território Campos e Lagos.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS: ORGANIZADO POR CATEGORIAS ANALÍTICAS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa empírica desenvolvida nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, integrantes do Território Campos e Lagos (MA). A análise foi estruturada a partir de três eixos: (i) o nível de acesso ao PROCAF; (ii) os fatores condicionantes da participação nos editais; e (iii) os impactos (ou ausência deles) sobre os agricultores familiares e suas organizações.

5.1 Participação dos agricultores familiares nos editais PROCAF nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia – Território Campos e Lagos (2018–2024)

A análise da trajetória de participação dos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia nos editais do PROCAF, entre os anos de 2018 e 2024, evidencia que o acesso à política pública não ocorre de forma homogênea no Território Campos e Lagos, mas se estrutura a partir de relações desiguais no interior do campo das políticas públicas, como ilustrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Linha do tempo da participação nos editais do PROCAF (2018 – 2024)

Ano	Situação do PROCAF no Território	Matinha	Penalva	Palmeirândia	Análise bourdieusiana e interpretativa (Bourdieu & Becker)
2018	Início da execução do PROCAF em escala estadual.	Primeira inserção institucional por meio de associações formalizadas.	Participação pontual e frágil.	Sem participação.	Início da diferenciação no campo das políticas públicas: Matinha demonstra

Ano	Situação do PROCAF no Território	Matinha	Penalva	Palmeirândi a	Análise bourdieusiana e interpretativa (Bourdieu & Becker)
					maior capital institucional e capital social organizado. As distintas “descrições da realidade” (Becker) revelam percepções desiguais sobre o programa.
2019	Ampliação moderada dos editais.	Continuidade e maior familiaridade com o programa.	Inserção esporádica.	Sem participação.	Em Matinha, observa-se a formação de um <i>habitus</i> institucional, ajustado às regras burocráticas do PROCAF. Penalva apresenta capital social existente, porém com baixa conversão em capital

Ano	Situação do PROCAF no Território	Matinha	Penalva	Palmeirândi a	Análise bourdieusiana e interpretativa (Bourdieu & Becker)
					político.
2020	Criação de modalidades específicas (Babaçu, Quilombola, Indígena) durante a pandemia.	Protagonismo na modalidade Babaçu, com participação das quebradeiras de coco.	Acesso restrito e pontual.	Sem participação.	A modalidade Babaçu evidencia a valorização de capitais simbólicos territoriais. As narrativas das quebradeiras expressam sentidos diversos sobre o programa (Becker), reforçando o papel da política como mediadora de reconhecimento social.
2021	Ampliação do volume de recursos e contratos.	Consolidação como principal município acessante entre os três.	Participação intermitente.	Sem participação.	Matinha acumula capital social, técnico e simbólico, fortalecendo sua posição no campo. Penalva

Ano	Situação do PROCAF no Território	Matinha	Penalva	Palmeirândi a	Análise bourdieusiana e interpretativa (Bourdieu & Becker)
					ocupa posição intermediária, marcada por descontinuidad e institucional e fragilidade na mediação estatal.
2022 – 2023	Oscilações e descontinuidad e do programa.	Manutenção parcial do acesso.	Retração.	Sem participação.	A instabilidade do campo evidencia que o acesso não é apenas técnico, mas relacional. A ausência de Palmeirândia reflete um <i>habitus</i> institucional marginalizado, com baixa circulação de informação e reconhecimento.
2024	Maior volume de recursos e alcance	Participação contínua e estruturada.	Acesso limitado e irregular.	Sem acesso até o período da pesquisa.	O PROCAF reproduz desigualdades

Ano	Situação do PROCAF no Território	Matinha	Penalva	Palmeirândi a	Análise bourdieusiana e interpretativa (Bourdieu & Becker)
	territorial do PROCAF no Maranhão.				estruturais: quem já possui capital institucional acessa com maior facilidade. As narrativas locais (Becker) revelam como o “não acesso” também é uma experiência socialmente construída.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Analisando o Quadro 2, verifica-se que desde os primeiros editais Matinha apresenta maior capacidade de inserção institucional, ao passo que Penalva acessa o programa de forma intermitente e Palmeirândia permanece, até o período da pesquisa de campo, à margem da política.

Em Matinha, observa-se maior número de credenciamentos e diversidade de produtos comercializados, com destaque para itens da cadeia do babaçu, o que se relaciona diretamente à forte presença de organizações sociopolíticas historicamente consolidadas, como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais e associações comunitárias atuantes.

À luz de Bourdieu (1989), esse cenário pode ser interpretado como resultado de um maior acúmulo de capital social, simbólico e institucional, que

possibilita aos agricultores e agricultoras desenvolverem *habitus* coletivos mais ajustados às exigências do campo burocrático das políticas públicas, favorecendo a conversão da organização social em acesso efetivo ao programa.

O *habitus* dos agricultores de Matinha, forjado ao longo de experiências anteriores de participação em programas de compras institucionais e em espaços de representação coletiva, demonstra uma disposição para agir de forma estratégica e articulada frente às oportunidades do campo burocrático. Esse *habitus*, mais adaptado às lógicas e linguagens institucionais, aumenta as chances de inclusão no PROCAF, em contraste com municípios onde os agricultores familiares têm menor intimidade com tais dinâmicas.

Sob a perspectiva bourdieusiana, essa diferenciação pode ser compreendida a partir do volume e da conversão dos capitais acumulados em cada município. Matinha revela maior acúmulo de capital social e institucional, expresso na presença de associações formalizadas, lideranças com experiência prévia em políticas públicas e maior proximidade com instâncias estatais. Esse conjunto de fatores contribui para a constituição de um *habitus* institucional mais ajustado às exigências burocráticas e políticas do PROCAF, permitindo que agricultores e organizações locais reconheçam o programa como uma oportunidade legítima e viável de acesso aos mercados institucionais.

Em Penalva, os dados indicam uma participação intermediária no PROCAF, com menor número de credenciamentos e concentração em um conjunto mais restrito de produtos. Embora o município apresente presença expressiva de povos indígenas, comunidades quilombolas e quebradeiras de coco, a fragilidade ou descontinuidade das organizações representativas e a limitada assessoria técnica dificultam a transformação do capital social existente em capital institucional reconhecido pelo Estado.

Nesse sentido, o que se observa é uma baixa capacidade de conversão dos recursos socioculturais locais em acesso regular às políticas públicas, o que evidencia os limites do formato ainda seletivo do PROCAF e reforça a leitura crítica de que políticas diferenciadas nem sempre rompem com lógicas excludentes.

Sob a perspectiva interpretativa de Becker (1983), Penalva ilustra como diferentes narrativas sobre uma mesma realidade podem coexistir: para as comunidades tradicionais, as políticas públicas são vistas como oportunidades condicionadas e intermitentes; para os órgãos gestores, muitas vezes, o município é

percebido como de difícil enquadramento administrativo. Essa dissonância contribui para a descontinuidade institucional, em que programas chegam de forma episódica, sem consolidar processos permanentes de inclusão.

Assim, Penalva se mantém em uma posição de potencial latente — com forte densidade de capital social, mas com fragilidades na sua transformação em recursos concretos dentro do campo político —, revelando, de forma crítica, que mesmo políticas públicas com desenho diferenciado ainda podem reproduzir exclusões estruturais.

Em Penalva, embora exista um potencial expressivo de organização social, marcado pela presença de povos indígenas, comunidades quilombolas e agricultores familiares, o acesso ao PROCAF ocorre de maneira fragmentada. Tal situação evidencia limites na conversão do capital social existente em capital político e institucional, o que pode ser associado à descontinuidade da atuação do poder público local, à fragilidade da assessoria técnica e à ausência de mediações estáveis entre Estado e organizações sociais. Nesse sentido, Penalva ocupa uma posição intermediária no campo das políticas públicas, na qual o reconhecimento simbólico dos sujeitos não se traduz automaticamente em acesso efetivo à política.

Já em Palmeirândia, a ausência de credenciamentos ao longo do período analisado e, conseqüentemente, a inexistência de produtos adquiridos pelo programa, expressam uma situação de marginalização institucional mais profunda. A inexistência de organizações fortes, como sindicatos atuantes ou movimentos sociais estruturados, compromete o acúmulo de capital simbólico e técnico necessário para o reconhecimento no campo das políticas públicas.

Sob a ótica bourdieusiana, trata-se de um território marcado por um *habitus* institucional fragilizado, no qual agricultores e organizações locais permanecem à margem das redes de informação, mediação e poder que estruturam o acesso ao PROCAF. O *habitus* institucional predominante em Palmeirândia, moldado por um histórico de exclusão e baixa participação em programas governamentais, tende a reproduzir disposições de distanciamento e desconfiança frente às instâncias estatais. Esse *habitus* não apenas dificulta a adaptação às regras e lógicas impostas pelo campo burocrático, mas também limita a capacidade dos agricultores(as) e de suas organizações representativas de se posicionarem como agentes ativos na disputa por benefícios.

A ausência de redes organizativas robustas e de experiências prévias bem-sucedidas em políticas públicas restringe o capital social do município, tornando mais vulnerável a sua posição no campo. Essa fragilidade contribui para que Palmeirândia não apresente participação no PROCAF e maior dependência de iniciativas externas para acessar recursos, reforçando o ciclo de marginalização institucional.

Desta forma, Palmeirândia expressa de forma mais evidente os efeitos da marginalização institucional. A ausência de participação no PROCAF ao longo de todo o período analisado revela a existência de um *habitus* institucional fragilizado, no qual agricultores e organizações representativas dispõem de baixo capital técnico, informacional e simbólico para disputar espaço no campo burocrático das políticas públicas. A inexistência de canais efetivos de informação, formação e apoio técnico contribui para a reprodução de uma posição subalterna, na qual o não acesso à política passa a ser naturalizado no cotidiano local.

A leitura bourdieusiana revela, portanto, que as desigualdades de acesso entre municípios do mesmo território não são fortuitas, mas se ancoram em estruturas de poder e em disposições socialmente construídas ao longo do tempo.

Já a perspectiva interpretativa de Becker (1983) contribui para compreender que esses dados não representam apenas diferenças quantitativas, mas refletem distintas formas de construção social da política pública nos territórios. Enquanto em Matinha o PROCAF é reconhecido como oportunidade concreta de comercialização e fortalecimento da renda, em Penalva ele aparece como política de acesso irregular, e em Palmeirândia como uma política distante ou desconhecida.

Assim, analisado por município, fica evidente que o acesso ao PROCAF é profundamente condicionado pelas trajetórias organizativas, pelas mediações institucionais e pelas relações históricas entre Estado e sociedade civil, reforçando a necessidade de políticas territoriais que considerem as desigualdades estruturais entre os municípios.

Ao longo da execução do PROCAF nos municípios de Matinha e Penalva foram entregues produtos *in natura* (frutas, verduras, tubérculos, raízes, etc), esses produtos são frequentemente entregues às entidades receptoras no estado frescos, ou processados de formas mínimas (como embalagem ou conservação) para facilitar seu transporte e comercialização, recebendo beneficiamento a exemplo dos grãos, poupa, legumes, óleos, etc (Quadro 3).

Quadro 3 – Lista de produtos adquiridos de associações e cooperativas pelo PROCAF no período de 2018 a 2024

vinagreira	carne fresca suíno	manga haden fruta	bacuri fruta
abacate fruta	carne fresca caprino	manga espada fruta	polpa de cajá
abacaxi fruta	carne fresca ovino	manga rosa fruta	polpa de buriti
abobora	coco verde	manga tomy	polpa de cupuaçu
abobrinha	coco d'água	maxixe	polpa de goiaba
açaí/juçara	coco seco	maracujá fruta	polpa de caju
acerola fruta	couve flor	mel de abelha	polpa de murici
alface	doce de buriti	mesocarpo de babaçu	polpa de tamarindo
arroz	coentro/cebolinha	massa de puba	
azeite de coco	couve	massa de mandioca	polpa de manga
bacuri fruta	farinha d'água	melão amarelo	quiabo
banana coruda	farinha seca branca	Melancia	raiz de mandioca
banana da terra	feijão verde macaçar	murici fruta	rúcula
banana maçã	feijão verde debulhado	Pimentão	polpa de juçara
banana prata	fava	milho verde	repolho
batata doce	feijão comum	peixe corvina	polpa de acerola
berinjela	frango caipirão vivo	peixe Curimatá	limão Tayti
biscoito de babaçu	laranja fruta	Pequi	agrião
biscoito de polvilho	limão comum	pimenta de cheiro	pão de mesocarpo
bolo de arroz	fruta do conde	peixe piranha	mamão comum
bolo de macaxeira	frango caipirão abatido	peixe piau	mamão papaia
bolo de mesocarpo	goiaba fruta	peixe tilápia	cajá fruta
bolo de milho	graviola fruta	peixe tambaqui	tomate
bolo de puba	inhame	peixe traíra	caju fruta
bolo de tapioca	joagome	peixe surubim	carne fresca bovino dianteira
buriti fruta	jaca fruta	Pepino	tapioca fécula
carne fresca bovino traseira	feijão verde em vagem	ovo comum	sorvete de mesocarpo
tangerina fruta	tapioca grossa	óleo de babaçu	polpa de abacaxi

Fonte: Adaptado de SAF-MA (Maranhão, 2024)

São em 113 (cento e treze) a variedade dos produtos apresentados pelas entidades. O processo de entrega dos produtos agrícolas para o PROCAF envolve

não apenas a entrega física dos itens, mas também a observância de padrões rigorosos para garantir que os produtos atendam aos critérios de qualidade, sustentabilidade e boas práticas agrícolas estabelecidos pelo programa.

A leitura do Quadro 2, referente aos credenciamentos no PROCAF, e do Quadro 3, que apresenta os produtos adquiridos no âmbito do programa, revela padrões desiguais de acesso e participação entre os municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, evidenciando que a inserção no PROCAF não se dá de forma homogênea no Território Campos e Lagos.

A expressiva presença de PCTs nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia destaca a importância de políticas públicas como o PROCAF para promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão produtiva no meio rural. Assim, a criação de modalidades específicas do PROCAF, especialmente a partir de 2020, como as destinadas ao extrativismo do babaçu, povos indígenas e comunidades quilombolas, representou um avanço importante no reconhecimento da diversidade socioprodutiva do território.

O PROCAF trouxe ainda uma inovação que é a comercialização de produtos do artesanato da palmeira babaçu³ (*Attalea speciosa*). Deste modo, o artesanato com babaçu tem sido uma importante fonte de renda para comunidades tradicionais, em especial para mulheres extrativistas quebradeiras de coco babaçu dos municípios pesquisados, que utilizam essa palmeira de forma sustentável.

O babaçu (*Attalea speciosa*) tem sido amplamente utilizado pelas populações tradicionais da região amazônica para o desenvolvimento de artesanato, onde diversas partes da planta, como casca, folhas e sementes, são transformadas em produtos com valor cultural e econômico, como cestarias, bijuterias e outros artigos decorativos. Essa prática não apenas gera renda, mas também promove a sustentabilidade ambiental e a valorização dos saberes locais. (Silva; Souza; Almeida, 2020, p. 16).

Importante salientar que o município de Matinha, constitui um exemplo emblemático de inovação no âmbito do PROCAF, ao incluir em suas chamadas públicas produtos oriundos do extrativismo do babaçu. Essa experiência tem permitido a valorização do trabalho das quebradeiras de coco, majoritariamente mulheres de

³ O nome científico da palmeira babaçu é *Attalea speciosa*. Essa palmeira é nativa do Brasil e é amplamente encontrada nas regiões do Norte e Nordeste, especialmente nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins. O babaçu é conhecido por sua importância ecológica e econômica, sendo uma planta com grande valor para comunidades extrativistas, que utilizam diversas partes da palmeira para a produção de óleo, artesanato, alimentos e outros produtos.

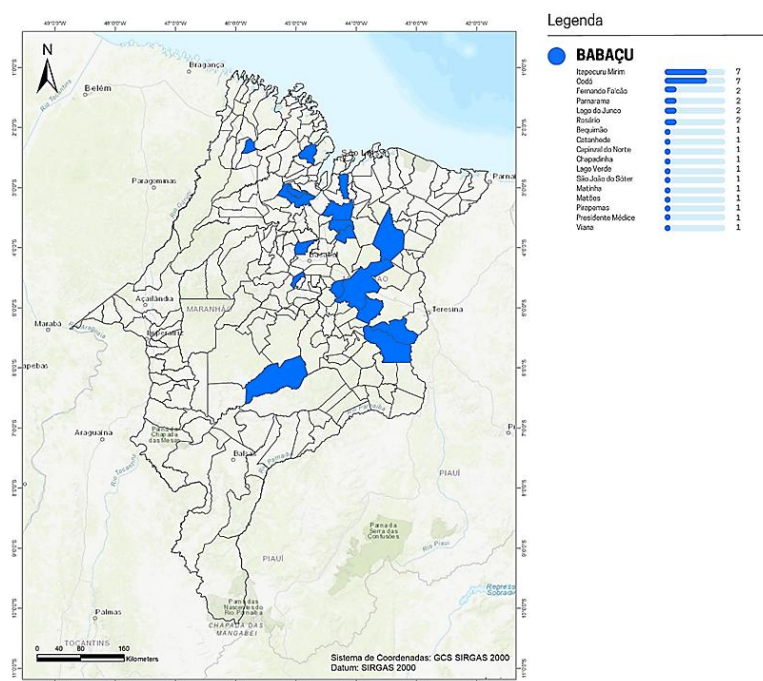
comunidades tradicionais, que atuam de forma coletiva na extração e beneficiamento dos derivados do coco babaçu, como azeite, sabão e farinha da amêndoa.

A inclusão desses produtos nas compras institucionais representa uma ruptura com os padrões convencionais de aquisição de alimentos, abrindo espaço para a sociobiodiversidade e fortalecendo economias territoriais de base agroextrativista. Essa prática reforça o caráter diferenciado do PROCAF, ao adaptar-se às dinâmicas locais e às identidades produtivas dos territórios, ampliando o escopo da agricultura familiar para além da produção agrícola convencional.

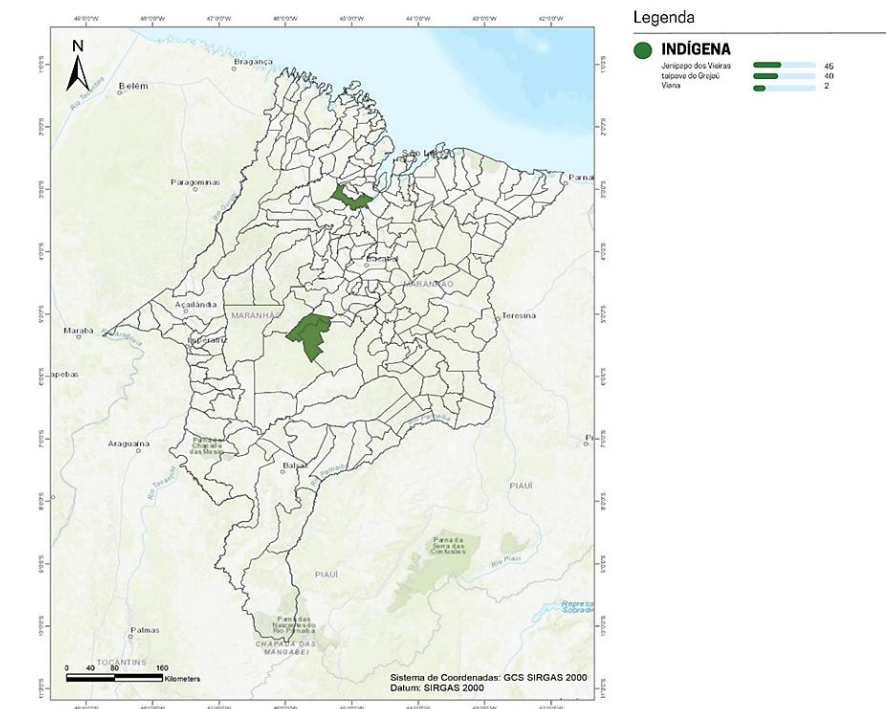
O artesanato de babaçu inclui uma variedade de itens, como cestarias, bijuterias, bolsas, utensílios domésticos, e até peças de decoração. As fibras das folhas, a casca e o coco do babaçu podem ser aproveitados, oferecendo uma fonte sustentável de renda e preservando a cultura local.

Por meio de iniciativas como o PROCAF, esses produtos ganham maior visibilidade e chegam a novos mercados, valorizando o trabalho artesanal das quebradeiras de coco babaçu e promovendo o desenvolvimento social e econômico dos seus Territórios. Mas é importante destacar que diversos outros municípios maranhenses já aderiram ao PROCAF Babaçu (Mapa 6), PROCAF Indígena (Mapa 7) e PROCAF Quilombola (Mapa 9).

Mapa 6 – Municípios atendidos pelo PROCAF Babaçu (2021)

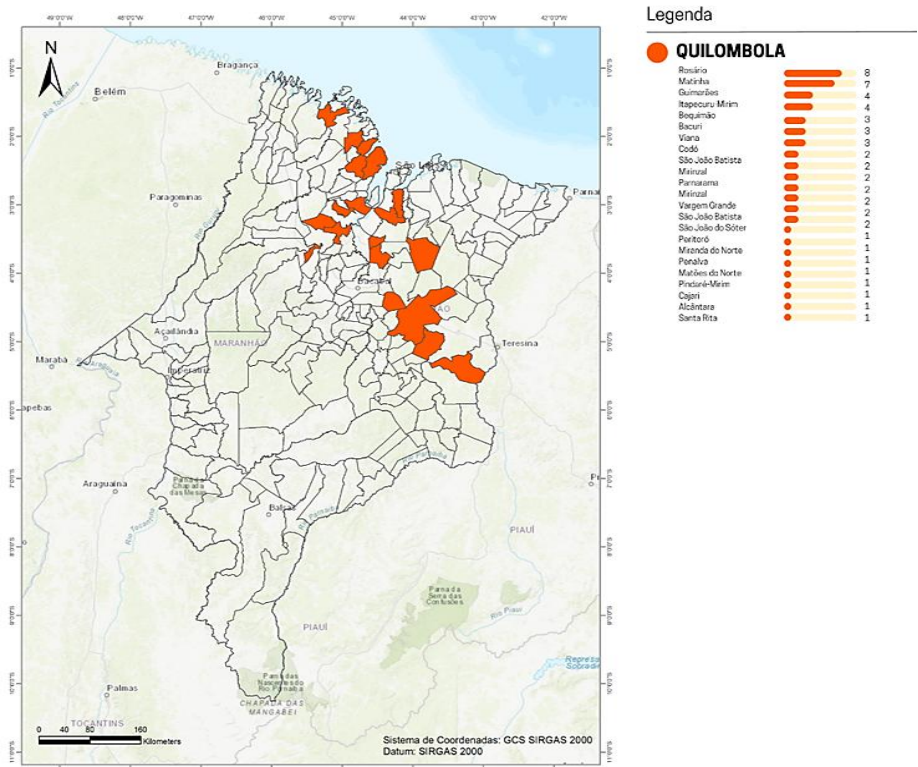


Mapa 7 – Municípios atendidos pelo PROCAF Indígena (2021)



Fonte: Maranhão (2024)

Mapa 8 – Municípios atendidos pelo PROCAF Quilombola (2021)



Fonte: Maranhão (2024)

Em Matinha, essa inovação possibilitou a valorização de capitais simbólicos historicamente construídos, como o saber-fazer das quebradeiras de coco babaçu, fortalecendo a inserção dessas mulheres no programa. Entretanto, a análise empírica demonstra que a simples existência de modalidades diferenciadas não é suficiente para garantir acesso equitativo, uma vez que sua efetivação continua condicionada à capacidade organizativa e institucional dos municípios.

Nesses contextos, o PROCAF não se limita ao mecanismo de comercialização, mas atua como dispositivo de resistência territorial frente à pressão fundiária e invisibilização étnica. Uma análise dos resultados do programa nesses municípios permite compreender em que medida a política pública consegue mitigar a pobreza multidimensional, promovendo circuitos curtos de alimentos que beneficiam simultaneamente produtores e consumidores vulneráveis.

Os dados revelam tantos avanços na inclusão socioeconômica quanto nos limites de impostos pela fragilidade institucional local e descontinuidades orçamentárias. Essa perspectiva territorial reforça a necessidade de políticas públicas que considerem as especificidades histórico-sociais de cada contexto para maximizar seu impacto transformador.

5.2 Fatores estruturais de exclusão no acesso ao PROCAF

O Território Campos e Lagos, localizado na Baixada Ocidental, uma das regiões com maiores taxas de pobreza extrema do país, exemplifica perfeitamente a intersecção entre a pobreza rural e as potencialidades da agricultura familiar. Municípios como Matinha, Penalva e Palmeirândia concentram elevada proporção de população rural pobre, marcada pela presença de quilombolas, indígenas e quebradeiras de coco babaçu que em sua maioria depende de práticas tradicionais de plantio.

A análise do PROCAF nos três municípios do Território Campos e Lagos aponta que o Estado, longe de atuar como agente neutro ou meramente técnico, desempenha papel central na produção e reprodução das desigualdades de acesso às políticas públicas. A partir da comparação entre os municípios, foi possível

identificar os principais fatores que influenciam positiva ou negativamente o acesso ao PROCAF, os quais são apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 – Fatores que influenciam o PROCAF.

Fatores	Matinha	Penalva	Palmeirândia
Apoio técnico local	Forte	Irregular	Inexistente
Organizações sociais atuantes	Sim	Parcial	Fracas
Articulação com poder público	Boa	Limitada	Ausente
Experiência anterior em editais	Sim	Parcial	Não
Participação em redes territoriais	Sim	Parcial	Não

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

O Quadro 4 evidencia assimetrias institucionais e organizacionais que explicam as disparidades no acesso ao PROCAF entre Matinha, Penalva e Palmeirândia, revelando Matinha como caso paradigmático de sucesso relativo, pois destaca-se por "apoio técnico local forte", "organizações sociais atuantes" (Sim), "articulação com poder público boa", "experiência anterior em editais" (Sim) e "participação em redes territoriais" (Sim), configurando um *habitus* coletivo benéfico à captação de recursos públicos, conforme categorias bourdieusianas aplicadas à dinâmica territorial. Tais fatores estruturais (assistência técnica consolidada e redes associativas maduras) posicionaram Matinha como referência para o TCL, contrastando com a fragilidade observada em muitos municípios.

No caso de Matinha, a menor incidência de exclusão está associada à presença de uma infraestrutura institucional mais consolidada, com associações formalizadas, lideranças experientes e histórico de interação com políticas públicas. Esse acúmulo de capital institucional e social favorece a constituição de um *habitus* coletivo ajustado às exigências do campo burocrático, permitindo maior domínio das regras, dos prazos, da linguagem técnica e dos procedimentos administrativos requeridos pelo PROCAF. Assim, os agricultores e suas organizações ocupam posições mais favoráveis no campo político, o que reduz os efeitos excludentes da burocracia estatal.

No contexto do Território Campos e Lagos, Matinha representa um contraponto importante a municípios que não acessam o programa, como

Palmeirândia. Essa diferença favorece análises comparativas sobre os efeitos da política pública em contextos distintos, permitindo avaliar os fatores que favorecem ou dificultam o acesso ao PROCAF. Por já ter histórico de participação, Matinha pode oferecer exemplos e boas práticas que sirvam de base para ampliar o alcance e a efetividade do programa em outros municípios do território que enfrentam maiores dificuldades de acesso.

Penalva ocupa posição estratégica, mas com "apoio técnico irregular", organizações "parciais", articulação "limitada", experiência e redes também "parciais/não", buscando capacidades incipientes que exigem fortalecimento institucional para ampliar participação.

Em Penalva, os fatores estruturais de exclusão assumem um caráter mais ambíguo. Embora o município apresente significativa densidade organizativa, especialmente entre povos indígenas, comunidades quilombolas e agricultores familiares, esse capital social não se converte plenamente em acesso às políticas públicas. Tal limitação pode estar relacionada à fragilidade das mediações institucionais, à descontinuidade das ações do poder público local e à insuficiência de assistência técnica e sanitária. Nesse contexto, o capital social existente encontra dificuldades para ser transformado em capital político e simbólico legítimo aos olhos do Estado, o que resulta em uma participação irregular no PROCAF.

O *habitus* coletivo das comunidades tradicionais de Penalva é forjado em um contexto histórico de resistência e autonomia, mas também de enfrentamento a processos excludentes. Tal disposição contribui para a manutenção de práticas de organização próprias, mas nem sempre compatíveis com as lógicas burocráticas e normativas impostas pelo campo estatal, o que reforça barreiras de acesso.

Já Palmeirândia configura-se em situação crítica, com "apoio técnico inexistente", organizações "fracas", articulação "ausente" e ausência total de experiência prévia ou redes, evidenciando exclusão estrutural que perpetua desigualdades territoriais no acesso ao PROCAF.

Deste modo, em Palmeirândia, a ausência de credenciamentos ao longo do período analisado e, conseqüentemente, a inexistência de produtos adquiridos pelo programa, expressam uma situação de marginalização institucional mais profunda. A inexistência de organizações fortes, como sindicatos atuantes ou movimentos sociais estruturados, compromete o acúmulo de capital simbólico e técnico necessário para o reconhecimento no campo das políticas públicas.

Sob a ótica bourdieusiana, trata-se de um território marcado por um *habitus* institucional fragilizado, no qual agricultores e organizações locais permanecem à margem das redes de informação, mediação e poder que estruturam o acesso ao PROCAF.

Desse modo, em Palmeirândia, a exclusão estrutural se mostra mais profunda e persistente. A ausência de participação no programa revela um conjunto de condicionantes que vão desde a precariedade organizativa até a inexistência de capital técnico e informacional mínimo para acessar os editais.

A inércia das instituições locais e a escassa presença de políticas públicas locais podem contribuir para a formação de um *habitus* institucional marcado pela marginalização, no qual a política pública é percebida como distante, inacessível ou irrelevante. Esse cenário evidencia mecanismos de violência simbólica, na medida em que a exclusão se naturaliza e passa a ser compreendida como resultado das “limitações” dos próprios sujeitos, ocultando as responsabilidades estruturais do Estado.

Essa gradação (Forte → Irregular → Inexistente) corrobora as hipóteses relacionadas à pesquisa, mostrando que capitais sociais e institucionais locais determinam mais que potencial produtivo agrícola, demandando políticas de ATER e capacitação diferenciadas por município.

A perspectiva interpretativa de Becker (1983) contribui para compreender que as distintas experiências de acesso (ou não acesso) ao PROCAF também se relacionam às diferentes formas pelas quais os sujeitos interpretam e atribuem sentido à política pública. As narrativas dos agricultores evidenciam que, enquanto em Matinha o PROCAF é percebido como uma política conhecida e relativamente acessível, em Penalva e, sobretudo, em Palmeirândia, o programa aparece como distante, burocrático ou pouco compreendido. Essas múltiplas descrições da realidade revelam que o acesso à política não é apenas um processo técnico-administrativo, mas também simbólico e relacional.

Desse modo, os resultados indicam que o PROCAF, embora avance na promoção da inclusão produtiva e no fortalecimento dos mercados institucionais, também reproduz desigualdades territoriais pré-existentes, ao favorecer municípios com maior acúmulo de capital institucional e *habitus* mais ajustados às regras do campo político. A análise relacional evidencia que os limites de acesso ao programa não residem exclusivamente nos agricultores, mas nas condições estruturais e

institucionais que moldam as possibilidades de participação nos territórios rurais maranhenses.

A partir da perspectiva de Becker (1983), essas desigualdades identificadas na pesquisa de campo também se expressam nas diferentes narrativas e interpretações construídas pelos agricultores sobre o PROCAF. Enquanto em Matinha o programa é descrito como uma política conhecida e integrada ao cotidiano produtivo, em Penalva e Palmeirândia predominam discursos de desconhecimento, desinformação ou descrença nos benefícios do credenciamento no programa. Tais interpretações não são meramente subjetivas, mas refletem trajetórias históricas distintas de interação com o Estado e de reconhecimento institucional, reforçando padrões diferenciados de inclusão e exclusão.

Dessa forma, a análise evidencia que a exclusão de certos grupos e territórios no âmbito do PROCAF é produzida por fatores estruturais que operam de maneira desigual entre os municípios, reproduzindo hierarquias territoriais no acesso às políticas públicas. A política, embora formalmente universal e diferenciada em suas modalidades, acaba por favorecer aqueles territórios cujos sujeitos dispõem de maiores volumes de capital e *habitus* mais compatíveis com a lógica estatal, reafirmando a necessidade de estratégias territoriais mais ativas, que reconheçam as assimetrias existentes e promovam mecanismos efetivos de equidade no acesso.

À luz de Bourdieu (1980; 1989), o Estado pode ser compreendido como um espaço privilegiado de concentração de capital simbólico e de poder de nomeação, definindo quais sujeitos, práticas produtivas e formas organizativas são reconhecidas como legítimas no campo das políticas públicas. Nesse sentido, embora o PROCAF seja concebido como política de inclusão produtiva e territorial, sua operacionalização revela mecanismos seletivos que favorecem grupos e territórios dotados de maior capital institucional, técnico e informacional.

Ademais, é importante salientar que o PROCAF também apresenta falhas que podem acentuar a dificuldade de acesso/exclusão. A coordenadora do programa na SAF, Anilde Evento, citou como entraves: a falta de orçamento, apontado o viés financeiro para execução do programa como insuficiente; a dificuldade de monitoramento e acompanhamento técnico; e a falta de registro dos produtos e dos estabelecimentos (laudos de inspeção sanitária, Serviço de Inspeção Municipal - SIM), além do baixo acompanhamento de assistência técnica e assistência rural.

Destaca-se ainda que as exigências burocráticas, sanitárias e organizacionais impostas pelo programa operam como dispositivos de filtragem social, nos quais apenas os agentes com *habitus* ajustado à lógica estatal conseguem transitar com relativa facilidade. Tal dinâmica confirma processos de violência simbólica, na medida em que as regras do programa são apresentadas como universais e neutras, quando, na prática, reproduzem assimetrias históricas entre os territórios.

Assim, agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas e quebradeiras de coco que não dispõem de assessoria técnica contínua, de organizações estruturadas ou de capital escolarizado tendem a ocupar posições subalternas no campo político, sendo sistematicamente excluídos ou sub-representados no acesso ao PROCAF.

A perspectiva de Becker (1983) contribui para aprofundar essa análise ao destacar que as políticas públicas são construídas e interpretadas a partir de múltiplos pontos de vista. As narrativas dos agricultores revelam que o PROCAF é percebido de maneiras distintas nos municípios analisados, variando entre política conhecida e acessível, política distante ou, em alguns casos, completamente desconhecida. Essas diferentes representações não decorrem de percepções individuais isoladas, mas refletem trajetórias desiguais de interação com o Estado, reforçando a ideia de que a realidade da política pública é socialmente construída e condicionada pelo lugar ocupado pelos sujeitos no campo institucional.

Dialogando com Castells (1999), é possível afirmar que o PROCAF se insere em um contexto mais amplo de reconfiguração das políticas públicas em um cenário de economia política globalizada, no qual o Estado redefine suas formas de intervenção, muitas vezes combinando discursos de inclusão social com práticas que mantêm padrões estruturais de desigualdade. A descontinuidade administrativa, a fragilidade das articulações interinstitucionais e a dependência de editais esporádicos limitam a capacidade do Estado de promover transformações estruturais nos territórios rurais, reduzindo o alcance redistributivo da política.

Conforme aponta Brito, Beraldo e Sousa (2020) a análise das políticas públicas deve considerar os contextos históricos e institucionais em que são implementadas. No caso do Maranhão, marcado por desigualdades regionais persistentes, a atuação do Estado por meio do PROCAF revela avanços importantes na valorização da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, mas

também mostra limites relacionados à ausência de estratégias territoriais diferenciadas e ao baixo investimento na construção de capacidades locais. A política pública, ao não enfrentar de forma estrutural as desigualdades de capital entre os territórios, acaba por reforçar hierarquias preexistentes, concentrando os benefícios nos municípios mais organizados e institucionalmente reconhecidos.

Dessa forma, a análise crítica do papel do Estado no âmbito do PROCAF permite compreender que a efetividade das políticas públicas não depende apenas de sua formulação normativa, mas, sobretudo, da capacidade estatal de reconhecer as diferenças territoriais, dialogar com os sujeitos locais e construir mecanismos de inclusão que rompam com a lógica seletiva do campo burocrático. Sem esse movimento, políticas voltadas à agricultura familiar tendem a continuar a reprodução dos padrões de exclusão, mesmo quando orientadas por princípios de equidade e desenvolvimento territorial.

Portanto, a exclusão diferenciada de determinados grupos sociais e territórios do acesso ao PROCAF, observada entre os municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, não pode ser compreendida como resultado de falhas individuais dos agricultores ou de suas organizações, mas como expressão de fatores estruturais que organizam desigualmente o campo das políticas públicas. Esses fatores se manifestam na distribuição desigual dos capitais econômico, social, cultural, técnico e simbólico, bem como na forma como tais capitais são reconhecidos e valorizados pelo Estado no processo de implementação do programa.

5.3 Efeitos da política pública sobre os/as agricultores/as familiares e povos e comunidades tradicionais

A reflexão sobre os efeitos das ações estatais voltadas ao desenvolvimento rural no Brasil, conforme exposto por Grisa *et al.* (2017), ressalta a relevância de políticas públicas que fortaleçam a articulação entre Estado e organizações da sociedade civil. Nesse cenário, o PROCAF representa um exemplo da formação de capacidades institucionais direcionadas a grupos historicamente excluídos, como agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Considerando o papel do PROCAF enquanto expressão das capacidades estatais voltadas à inclusão produtiva de grupos vulneráveis, buscou-se compreender

sua efetividade a partir da percepção dos próprios beneficiários. Para a realização das entrevistas com os agricultores familiares, tornou-se fundamental a definição de um roteiro que contemplasse os principais aspectos do programa, bem como seus impactos na vida cotidiana e nas atividades produtivas dos agricultores no território.

A priori, a proposta do Programa, na perspectiva do Estado, é oferecer diversas vantagens para os agricultores familiares, além de promover o fortalecimento da agricultura familiar como um todo, trazendo diversos benefícios com impactos positivos na renda, sustentabilidade e no desenvolvimento local das comunidades envolvidas. No entanto, diante dos diversos atores envolvidos, a possibilidade de visões divergentes é uma realidade latente. Assim, durante a pesquisa de campo, buscou-se identificar quais efeitos positivos e/ou negativos do PROCAF seriam apontadas pelos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais entrevistadas.

Nos municípios com participação no programa (Matinha e Penalva), os efeitos positivos mais mencionados foram: a melhoria na infraestrutura produtiva (cisternas, casas de farinha, equipamentos); aumento da autoestima dos agricultores, especialmente das mulheres (quebradeiras de coco babaçu e indígenas); fortalecimento das organizações comunitárias, ainda que pontual.

No entanto, outros pontos positivos podem ser destacados. O PROCAF facilita o acesso ao mercado institucional ao permitir que agricultores familiares vendam seus produtos para órgãos públicos, como escolas, hospitais e outros estabelecimentos, gerando um mercado estável e previsível para seus produtos. O acesso ao mercado institucional reduz a dependência dos agricultores de intermediários e dos mercados tradicionais, oferecendo um canal direto de comercialização e uma demanda constante.

Com a garantia de compra dos produtos, o PROCAF proporciona uma fonte de renda mais estável e segura para os agricultores familiares, contribuindo para melhorar suas condições socioeconômicas. O programa possibilita que agricultores diversifiquem suas fontes de renda e reduzam a vulnerabilidade econômica associada à variação de preços no mercado convencional, ou mesmo a falta de mercado para vender seus produtos.

A renda gerada pelo programa circula nas comunidades locais, promovendo o desenvolvimento econômico e fortalecendo os laços sociais e econômicos entre os produtores e os consumidores locais. A movimentação e

estreitamento das relações no mercado local contribuem para o fortalecimento de associações e cooperativas de agricultores familiares, incentivando a organização comunitária e promovendo a colaboração entre os agricultores.

O PROCAF promove a valorização dos produtos locais e incentiva a produção de alimentos variados, como frutas, legumes, verduras, grãos e produtos processados, estimulando a diversidade agrícola, contribuindo para uma agricultura mais sustentável e para a segurança alimentar das comunidades. Ao priorizar alimentos frescos e saudáveis, o programa incentiva práticas agrícolas que preservam a biodiversidade e os recursos naturais.

Ao valorizar os produtos da agricultura familiar, o Programa incentiva práticas agrícolas sustentáveis que preservam o solo, a água e a biodiversidade, fomentando também o uso de técnicas de agroecologia e produção orgânica, que são mais sustentáveis e oferecem produtos mais saudáveis para a população e mais valorizados pelo mercado.

Ao fornecer alimentos frescos e diversificados para escolas e outras instituições, o PROCAF contribui para a segurança alimentar e nutricional da população atendida, fator que é especialmente importante em áreas rurais e regiões com populações socioeconomicamente vulneráveis, já mencionadas como características do perfil de pobreza e extrema pobreza do estado do Maranhão neste trabalho, melhorando assim a qualidade das refeições nas instituições públicas.

Esses benefícios tornam o PROCAF uma política pública estratégica para a valorização da agricultura familiar e para o fortalecimento econômico e social das comunidades rurais, especialmente em regiões mais vulneráveis como é o caso do TCL. Ao integrar produtores locais no fornecimento de alimentos, o programa contribui para um modelo de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável.

No entanto, segundo a escuta realizada durante as entrevistas, o acesso ao programa foi apontado como um dos entraves, pois agricultores familiares e comunidades tradicionais podem sentir diversas dificuldades e/ou limitações para o credenciamento, ou mesmo cumprimento de outros requisitos do contrato, especialmente em áreas mais afastadas ou com infraestrutura limitada.

Retomando a questão da escolarização das populações dos municípios estudados, já analisadas nesta pesquisa, pode-se destacar a falta de informação e capacitação como outro entrave importante de acesso ao PRONAF, pois muitos agricultores e PCT's não estão cientes do Programa ou não compreendem

completamente seus requisitos e benefícios. A falta de capacitação sobre como se organizar para vender para o Programa ou como melhorar a qualidade dos produtos são obstáculos relevantes para a comercialização.

Foi recorrentemente discutida nos grupos de conversa a necessidade de ampliar a divulgação do programa e de também realizar visitas técnicas, palestras, capacitações para orientação das formas de acesso ao programa de compras, como destacou Sandra Maria Ferraz Martins, agricultora familiar do Projeto de Assentamento Dibom I da Região da Agrovila, município de Palmeirândia (MA), que na sua entrevista relatou que não conhecia o PROCAF:

Eu trabalho lá no módulo 3 e no módulo 5, no assentamento Dibom I. e não conheço este programa de compras não e também não conheço ninguém que já acessou aqui em Palmeirândia. Eu produzo na minha área principalmente melancia nos últimos tempos, agora a gente está vendendo mais para o município de Santa Helena, lá na feira (Martins, 2024).

Outro entrave apontado por alguns entrevistados foi que a burocracia no cadastramento, a documentação necessária e os processos administrativos para acessar o PROCAF são complexos e difíceis de entender para os pequenos agricultores. Soma-se então a demanda do atendimento às exigências de regularização fiscal, sanitária e de outros documentos, que se tornam grandes impeditivos, especialmente para agricultores que não têm acesso fácil a orientação, o que pode ter sido um dos motivos para que nos primeiros anos do programa houvesse pouca adesão.

Outro fator que pode ser interferente é que em regiões mais remotas, como nas áreas rurais de Matinha, Penalva e Palmeirândia, a infraestrutura de transporte e logística ainda são precários, dificultando o escoamento dos produtos. A falta de estradas asfaltadas e bem conservadas ou de transporte adequado, especialmente para atender as questões sanitárias, como transporte resfriado dos alimentos (carnes, leite, polpas de frutas....) resulta em altos custos de transporte ou mesmo em impossibilidade de entrega, especialmente para produtores com perfil dos agricultores familiares aqui descrito.

Segundo nos relatou Sr. Ilmar Trindade Ribeiro, que é quilombola, agricultor familiar e piscicultor, morador do quilombo São José de Bruno (Matinha – MA), persistem ainda as limitações na infraestrutura, sendo importante que sejam feitos investimentos em:

[...] uns poços artesianos pra que a gente pudesse fazer irrigações dentro das áreas pra gente trabalhar durante a seca né! A estrada deu uma melhorada agora, mas ainda não está legal e se a gente tivesse um acesso pra escoar os produtos, bem como tem a questão do peixe que tem carro que não entra nas estradas, um carro maior, aí a gente tem essa dificuldade também do acesso da estrada [...]. (Ribeiro, 2024)

O relato do Sr. Ilmar evidencia que, apesar dos avanços obtidos com políticas públicas voltadas à agricultura familiar, persistem limitações estruturais significativas que condicionam o pleno aproveitamento dessas iniciativas. A carência de infraestrutura básica, especialmente em termos de irrigação e acesso viário, compromete tanto a produtividade quanto o escoamento da produção, gerando perdas econômicas e desestímulo entre os produtores locais.

A menção às estradas e à necessidade de poços artesianos revela a interdependência entre políticas setoriais: o fortalecimento da agricultura familiar e da piscicultura exige não apenas crédito e mercado, mas também investimentos em infraestrutura rural que assegurem condições mínimas de logística e sustentabilidade produtiva.

Outro ponto de discussão é que PROCAF exige que os produtos da agricultura familiar atendam a determinados padrões de qualidade, o que pode ser difícil de alcançar sem apoio técnico. A falta de assistência técnica especializada para os agricultores afeta a produção e, conseqüentemente, a possibilidade de acessar o programa. O Sr. José Raimundo Santos Costa Ferreira, agricultor familiar do Quilombo Cajá (Matinha – MA), ressalta a necessidade de aumentar a equipe da AGERP pra poder ter uma frequência maior de visitas e para que haja um acompanhamento mais eficiente, ele diz:

[...] Pra auxiliar nós, na melhoria da produção desses alimentos. Na verdade, em algum tempo atrás até tinha mais técnico, mais agora praticamente estamos sem [...]. (Ferreira, 2024)

A fala do Sr. José Raimundo destaca uma das principais limitações enfrentadas pelos agricultores familiares no âmbito do PROCAF: a insuficiência de assistência técnica continuada. A ausência de suporte especializado compromete a adequação da produção aos padrões de qualidade exigidos pelo programa, dificultando o acesso dos beneficiários e limitando o alcance das políticas públicas. Além disso, a limitação da equipe da AGERP reflete um enfraquecimento institucional que repercute diretamente na base produtiva rural, restringindo o acompanhamento e o desenvolvimento de práticas sustentáveis e tecnicamente orientadas. Dessa forma,

o fortalecimento da assistência técnica e da extensão rural constitui um eixo estratégico para assegurar a efetividade e a equidade na implementação do PROCAF.

No entanto, a técnica extensionista da AGERP, Maikelle Rodrigues Silva, afirmou que

[...] a equipe realiza capacitações para as famílias sobre os mais variados temas relacionados aos padrões de qualidade e boas práticas na produção agropecuária e fazem também visitas de sensibilização com a juventude para que participem cada vez mais, com o objetivo de fazer com que os filhos entendam que com o entendimento de como se dá o processo por parte de todos da família é importante e também contribui para evitar que eles, os filhos e filhas, saiam pra fazer a mesma atividade em outro estado (Silva, 2024).

A fala da técnica extensionista Maikelle Rodrigues Silva revela a importância das ações de capacitação e sensibilização realizadas pela AGERP no fortalecimento da agricultura familiar. Ao promover atividades voltadas para as boas práticas produtivas e para a formação das novas gerações, a instituição busca não apenas garantir a qualidade dos produtos, mas também fomentar a permanência da juventude no campo.

Essa abordagem integradora, que alia aspectos produtivos e socioculturais, demonstra que a extensão rural pode atuar como um instrumento estratégico de desenvolvimento sustentável, contribuindo para a sucessão familiar e para a valorização do modo de vida rural. No entanto, mesmo reconhecendo esses esforços, persiste o desafio de ampliar o alcance e a regularidade das ações, de modo a atender de forma mais abrangente as comunidades.

No Município de Penalva, o vice-presidente da Associação dos Moradores do Sítio Sossego (Penalva – MA), Ivanildo Campos Silva, afirmou que a partir da presença constante do técnico extensionista da AGERP, Marcus Vinicius Lopes, eles tiveram regularidade na produção com mais qualidade e economia de insumos, e também foram orientados sobre o acesso ao PROCAF pelo referido técnico, como registrado por sua fala:

Depois que a gente conseguiu o acesso aqui com o Marcos ele começou a dar assessoria pra gente. Começou a orientar a gente. Mudou muito a vida da gente. Entendeu! Mudou muito! Quando o menino entrou na nossa vida, assim da gente começou a assistir mesmo, e de fato orientando e colocando agente na política pública, melhorou a vida da gente, depois que ele conseguiu entrar até disse pro Sandro da AGERP, o presidente. Ele disse que tem uma pesquisa que quando um técnico agrícola ou um engenheiro agrônomo entra na vida dum agricultor a renda do agricultor dobra e é verdade. [...] (Silva, 2024).

O relato do Sr. Ivanildo reforça de forma contundente o papel transformador da assistência técnica na agricultura familiar. A presença constante do extensionista Marcus Vinicius Lopes não apenas aprimorou as práticas produtivas e reduziu os custos com insumos, mas também possibilitou o acesso informado às políticas públicas, como o PROCAF.

Essa relação de acompanhamento próximo e contínuo demonstra que a extensão rural vai além da orientação técnica: ela representa um elo de confiança e mediação entre o agricultor e o Estado, resultando em ganhos diretos na renda e na autonomia produtiva das famílias. A fala evidencia, ainda, que o investimento em recursos humanos qualificados e em políticas de extensão de base territorial é determinante para tornar a agricultura familiar mais eficiente, sustentável e socialmente integrada.

Outro ponto relevante é que, embora o Programa represente uma oportunidade concreta de comercialização para os agricultores familiares, a falta de escala de produção, a baixa diversidade produtiva e a regularidade no fornecimento dificultam o atendimento pleno às exigências dos editais, especialmente daqueles vinculados à alimentação escolar ou aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Muitos agricultores não conseguem atender requisitos como os volumes, a variedade e a frequência de produção solicitados, o que compromete sua inserção nas chamadas públicas. Além disso, a fragmentação da produção e a baixa articulação entre famílias produtoras impedem a formação de lotes comerciais coletivos, limitando a competitividade frente a cooperativas ou organizações mais estruturadas.

Por outro lado, a falta de estruturação dessas organizações no meio rural é um obstáculo, já que muitos agricultores familiares não pertencem a essas entidades, ou até mesmo nas suas comunidades não tem nenhuma organização já formalizada juridicamente. Já no caso dos indígenas existe a possibilidade para a participação de forma individual. A dificuldade de articulação entre os produtores para formar grupos que atendam aos requisitos do programa também pode ser um desafio para facilitar a participação nos editais.

A falta de acesso ao crédito e financiamento também foi reiterado durante as entrevistas, de modo que diversos agricultores familiares e mesmo organizações afirmaram que esse ponto dificulta a produção em escala necessária para o

fornecimento de produtos não só ao PROCAF, mais também para manutenção de outros canais de comercialização. Além disso, as condições de pagamento do PROCAF não são favoráveis para os agricultores familiares que necessitam de fluxo de caixa imediato, assim como pelas chamadas públicas não obedecerem ao período das safras agrícolas.

Em algumas regiões, as políticas públicas de apoio ao PROCAF podem ser descontinuadas ou de difícil implementação, o que afeta a continuidade do acesso ao programa. Nos contextos de não acesso (como Palmeirândia), a principal consequência identificada foi a reprodução da exclusão social e produtiva, com agricultores dependentes de políticas emergenciais e sem acesso ao crédito rural, não aderindo à comercialização institucional e/ou sem receber assistência técnica regular.

Essas dificuldades evidenciam que, embora o PROCAF tenha um potencial significativo para apoiar a agricultura familiar e melhorar a comercialização de seus produtos, existem diversos desafios logísticos, econômicos e estruturais que precisam ser superados para garantir a eficácia e eficiência do programa.

5.4 Análise dos dados referentes à execução do programa

A presente pesquisa procurou conhecer como o acesso da agricultura familiar nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia se efetiva no mercado institucional no âmbito do PROCAF. Buscou também identificar as principais dificuldades de acesso, para propor caminhos para superá-las.

O Quadro 5 apresenta os resultados da execução do PROCAF no Maranhão (2018–2024), destacando os principais dados e marcos por ano.

Quadro 5 – Execução do PROCAF no Maranhão (2018–2024)

Ano	Valor Empenhado (R\$)	Quantidade de Alimentos (ton.)	Municípios Atendidos	Destaques e Modalidades
2018	3.179.693,51	—	24	Início das chamadas gerais e indígenas; 31 associações + 47 indígenas.
2019	2.104.087,07	—	26	Continuidade com chamadas gerais e indígenas; 37 associações + 42 indígenas.

Ano	Valor Empenhado (R\$)	Quantidade de Alimentos (ton.)	Municípios Atendidos	Destaques e Modalidades
2020	6.034.163,64	1.151	— (abrangente)	Crise da Covid-19; chamadas para babaçu, indígenas, quilombolas e Mais IDH; 275 organizações.
2021	8.033.675,41	1.351	85	Expansão para CEFFAs e comunidades quilombolas e indígenas; 306 associações + 73 indígenas.
2022–2023	(execuções administrativas dos editais anteriores)	—	—	Consolidação das aquisições iniciadas em 2021.
2024	8.500.000,00	600	88	258 contratos; foco em quebradeiras de coco, quilombolas, indígenas e agricultores familiares; cerca de 92 mil famílias beneficiadas.

Fonte: Adaptado de SAF (Maranhão, 2024)

Entre os anos de 2018 e 2019, o Governo do Estado do Maranhão lançou quatro editais que pagaram o montante de R\$ 5.283.780,58 (cinco milhões, duzentos e oitenta e três mil, setecentos e oitenta reais e cinquenta e oito centavos) para adquirir, por meio de organizações de representações indígenas e agricultoras familiares, produtos originários do campo para abastecer a rede socioassistencial, hospitais e creches de 58 municípios do Estado.

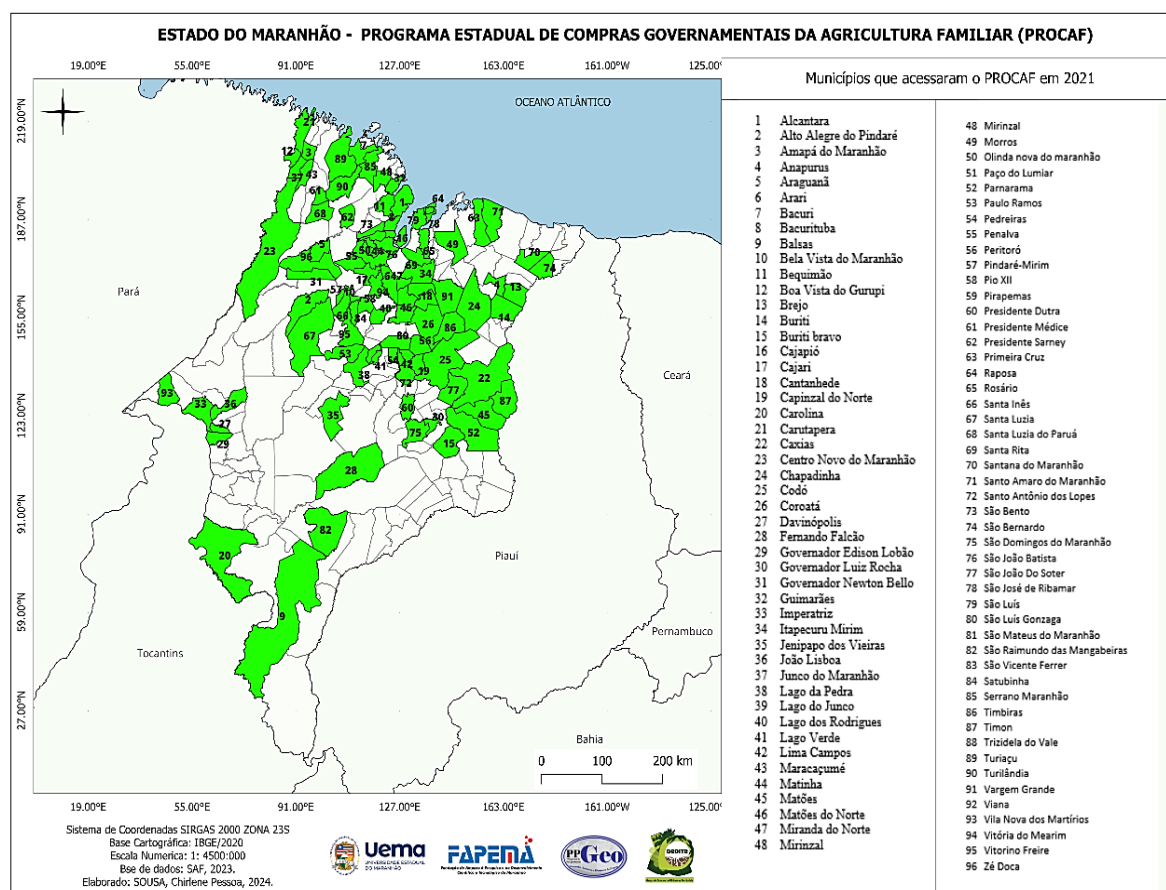
Em virtude da pandemia da Covid-19, no ano de 2020, a SAF adquiriu de 57 (cinquenta e sete) agricultores familiares indígenas e 227 (duzentas e vinte e sete) organizações entre cooperativas e associações quilombolas, extrativistas do babaçu e de agricultores familiares, mais de 1.151 toneladas de alimentos oriundos da agricultura familiar para compor as cestas básicas que foram distribuídas às famílias em situação de vulnerabilidade social, por meio do Programa Comida na Mesa, alinhando os eixos de reforço à agricultura familiar com a aquisição de alimentos, além de contribuir para o fortalecimento da renda e garantir acesso à alimentação.

Segundo a Coordenadora do PROCAF, Anailde Evento (2024), foram comprados, produtos do extrativismo do babaçu como óleo de babaçu, azeite, biscoito

e mesocarpo. Juntos, esses produtos corresponderam a 1,3 toneladas de produtos vendidos ao Governo do Estado. As compras de 2020 promoveram um ativo circulante no Estado de mais de R\$ 6.034,163,64 (seis milhões trinta e quatro mil cento e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos) (SAF, 2024).

As compras do ano de 2021 foram operacionalizadas em 2022. Foram adquiridas cerca de 1.351 toneladas de alimentos, correspondendo a R\$ 8.541.896,97 (oito milhões, quinhentos e quarenta e um mil, oitocentos e noventa e seis reais e noventa e sete centavos), ressaltando que as aquisições de alimentos ocorreram em 148 municípios do Estado do Maranhão (Mapa 9), contemplando de forma direta 92.146 agricultores familiares, promovendo inclusão socioeconômica e também a sustentabilidade ambiental, distribuídos em 306 associações e 73 indígenas.

Mapa 9 – Municípios que participaram dos editais em 2021.



Fonte: Maranhão (2024)

Durante conversa com a presidente do STTR de Matinha, Maria da Graça Santos Costa Ferreira, mais conhecida como D. Roxa, em resposta ao questionamento sobre como tiveram acesso ao PROCAF, ela relatou que:

Esse programa foi por causa da insistência dos movimentos sociais ao secretário da época, o Adelmo, e ao governador, que era Flávio Dino. Na época foi um dinheiro bom, então eles devem evoluir e não retroceder. A primeira vez que saiu ele teve um valor bem maior e aqui em Matinha desta vez só participaram três comunidade, que participaram deste primeiro ano. Agora que aumentou mais comunidades, que se organizaram, inclusive de São Caetano, o recurso em relação ao primeiro ano diminuiu e achávamos que ia melhorar, era pra aumentar o valor (Ferreira, 2024).

O depoimento de D. Roxa evidencia o protagonismo dos movimentos sociais no processo de articulação e implementação do PROCAF, revelando que a criação e a continuidade do programa resultam, em grande parte, da pressão exercida por organizações de base junto ao poder público. Sua fala também aponta para uma percepção recorrente entre lideranças rurais: a de que, embora o programa represente um avanço, sua execução ainda apresenta descompassos, especialmente em relação à distribuição e à manutenção dos recursos financeiros. A redução orçamentária ao longo do tempo reforça a sensação de descontinuidade das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, gerando expectativas frustradas e comprometendo o fortalecimento das comunidades locais.

Nesta perspectiva ainda é muito reduzido o acesso dos agricultores e PCT's ao PROCAF ao longo da sua existência. Através das entrevistas realizadas com os gestores da política pública, beneficiários (agricultores, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas e piscicultores) e representantes das suas organizações, foi possível observar satisfação e inquietações ao acessarem esta política pública, como ressalta o agricultor quilombola e vice-presidente da Associação dos Moradores do Sítio Sossego, o Sr. Ivanildo Campos Silva:

Mas é bom demais o programa, muito bom, a gente consegue, por exemplo, produzir, esperar dar e vender, entendeu? A gente vende com preço bom. O preço é bom, comparado com os que a gente vende por aí... e que às vezes a gente não tem pra quem venda, que um monte de gente produz, aí vem de fora, o de fora que vem é baratinho, o cara comprou alface aí de fora é um real aí o programa é muito bom. (Silva, 2024)

O depoimento do Sr. Ivanildo expressa de forma clara o impacto positivo do PROCAF na comercialização dos produtos da agricultura familiar, especialmente no que diz respeito à garantia de preço e ao escoamento da produção. Sua fala revela o reconhecimento da importância do programa como instrumento de valorização do trabalho local e de fortalecimento econômico das comunidades quilombolas.

No entanto, ao mencionar a concorrência com produtos oriundos de outras regiões e as dificuldades de inserção no mercado, o entrevistado também explicita as

limitações estruturais e conjunturais que desafiam a sustentabilidade dessas iniciativas. Assim, o PROCAF aparece simultaneamente como um avanço e um alívio momentâneo frente às desigualdades de acesso e às barreiras de comercialização enfrentadas pelos pequenos produtores. Sobre o que inquietam os beneficiários no programa, relatou:

[...] mas tem essa questão que demora pagar. A gente só reclama disso porque o pagamento demora muito, a gente não tem como fazer projeção, pagar por nenhuma conta que a gente deve! Mas me disseram que é demorado mesmo. Né? Pelo menos esse que a gente participou é demorado, mas diz que é mesmo assim, é demorado mesmo. (Silva, 2024).

O relato do Sr. Ivanildo revela uma das principais fragilidades operacionais do PROCAF: a morosidade nos repasses financeiros. Essa demora compromete diretamente o planejamento produtivo e financeiro das famílias agricultoras, que dependem da previsibilidade dos pagamentos para manter suas atividades e honrar compromissos.

Esta observação foi feita em relação ao atraso no pagamento entre as operações referentes aos anos de 2022 e 2023. Segundo informou a coordenação do programa, a mudança de gestores da SAF e a falta de liberação do recurso financeiro pelo Estado causaram o atraso no pagamento para as organizações fornecedoras.

A instabilidade na liberação de recursos demonstra como questões administrativas e de gestão pública podem afetar de maneira significativa a credibilidade e a eficácia de políticas voltadas à agricultura familiar. Assim, embora o programa seja reconhecido pelo seu potencial de fortalecimento econômico, a lentidão nos processos burocráticos de pagamento cria um ambiente de insegurança que desestimula a participação e enfraquece a confiança dos beneficiários nas instituições executoras.

Outro fator preponderante em relação ao acesso dos agricultores ao programa é o desconhecimento, a falta de informações sobre “o que é o programa” e como fazer para acessá-lo. Durante o trabalho de campo no município de Palmeirândia, questionamos a agricultora periurbana D. Zermília Barbosa Pinheiro (Figura 1) se ela conhecia o PROCAF, inclusive apresentamos um folder do Programa para ilustrar melhor. Foi obtida como resposta:

Não! Não conheço o PROCAF não! Conheço o PAA, já até fui cadastrada no PAA pela prefeitura, mas até agora não entreguei nada, mas é uma alternativa. Uhum. Né? Quem trabalha mais aqui sou eu, meu marido cria uma vaca com uns dois bois, mas não é muita coisa não. O tamanho da minha

área é quatro ou cinco hectares. Eu produzo muito é o cheiro verde, a cebolinha, pimentinha, maxixe, quiabo, vinagreira, milho, feijão... essas coisas tudo que dá de a gente produzir um pouco, né? Eu vendo na porta do sindicato, em uma barraquinha que o sindicato tem e empresta pra nós... Entrevista realizada em Palmeirândia, no Bairro Cerâmica, em 05 de julho de 2024 (Pinheiro, 2024).

O relato de D. Zermília evidencia a lacuna informacional existente entre os programas institucionais e os beneficiários potenciais. Apesar de sua experiência produtiva e da diversidade de cultivos, nota-se que iniciativas como o PROCAF ainda não alcançaram efetivamente agricultores familiares de Palmeirândia. Essa ausência de informação reflete não apenas falhas nos canais de divulgação e extensão rural, mas também uma distância estrutural entre as políticas públicas e o cotidiano de alguns produtores. A fala da entrevistada expressa, de forma espontânea, o esforço individual para escoar a produção e buscar alternativas de comercialização, mesmo com pouco apoio institucional.

Figura 1 – Área de produção periurbana do Município de Palmeirândia (MA) de propriedade de D. Zermília



Foto: Acervo pessoal da autora (2024)

Na fala da Presidente do STTR de Palmeirândia (MA), Eliane Ferreira (2024), quando questionada sobre a produção agrícola do município, relatou que a produção agrícola municipal é capaz de atender a demanda local, havendo ainda excedente suficiente para ser comercializado em outros mercados, deixando evidente que se houvesse divulgação do programa em Palmeirândia seria de interesse dos

agricultores familiares e outros beneficiários participarem do edital com oferta de produtos:

O município apresenta produção suficiente para abastecer o próprio município e também aos municípios do entorno, assim como não compra os produtos da agricultura familiar de outros municípios. Existem as produções familiares baseadas em pequenas e médias áreas de verduras, mandioca, feijão, milho, arroz, melancia, e outros, sendo uma das fontes de subsistência, além do acesso às políticas públicas assistenciais, e aos Pnae e PAA (Ferreira, 2024).

A fala de Eliane Ferreira evidencia que o município de Palmeirândia possui um expressivo potencial produtivo agrícola, capaz não apenas de suprir a demanda interna, mas também de gerar excedentes comercializáveis nos mercados vizinhos. Esse cenário reforça a existência de condições favoráveis para o fortalecimento da agricultura familiar local, sobretudo se houver ampliação do acesso a políticas de apoio como o PROCAF.

A ausência de divulgação adequada do programa, contudo, limita significativamente a participação de produtores que poderiam se beneficiar da política, convertendo um contexto de abundância produtiva em uma oportunidade pouco explorada. Assim, observa-se que o desafio não reside apenas na capacidade produtiva, mas principalmente na falta de informação e articulação institucional que garantam maior alcance e efetividade ao programa no território, pois como já mencionado, ao longo dos anos de operação do PROCAF no TCL associações de Matinha e Penalva se credenciaram no programa, enquanto Palmeirândia, até o período da pesquisa de campo, ainda não tinha tido conhecimento do programa, como mostra o Quadro 6.

Quadro 6 – Associações do município de Matinha e Penalva (MA) que se credenciaram o PROCAF (2018 a 2024)

MUNICÍPIO	NOME DA ASSOCIAÇÃO
MATINHA	Associação dos Agroextrativistas do Território Quilombola Sesmaria do Jardim- AATQSJ
MATINHA	Associação Comunitária Coração de Mãe do Povoado Santa Izabel Remanescentes de Quilombo do Povoado Santa Izabel
MATINHA	Associação Comunitária dos Moradores Agricultoras e Agricultoras Artesanais do Povoado Ilha Verde

MUNICÍPIO	NOME DA ASSOCIAÇÃO
MATINHA	Associação União dos Moradores Remanescente de Quilombo do Povoado São José de Bruno
MATINHA	Associação União dos Moradores Remanescente de Quilombo do Povoado Cajá
MATINHA	Associação Comunitária dos Agricultores(as) Familiares Remanescentes de Quilombo do Povoado Graça
MATINHA	Associação dos Moradores Remanescentes de Quilombo do Povoado Santa Maria dos Furtados
MATINHA	Associação Fé em Deus Remanescente de Quilombo do Povoado Enseada Grande
MATINHA	Instituto Educacional Beneficente do Alto da Vitoria
MATINHA	Associação de Moradores Remanescente de Quilombo do Povoado de Cutia do Município de Matinha
MATINHA	Associação de Moradores Remanescente de Quilombo do Povoado Cutia II
PENALVA	Associação dos Moradores do Sítio Sossego
PENALVA	Associação São Gonçalo dos Pequenos Produtores do Povoado Flexal de Penalva
PENALVA	Associação dos Moradores do Conduru

Fonte: Maranhão (2024)

Os dados empíricos apontam que, ao longo dos anos de operação do PROCAF no TCL, 11 (onze) associações do município de Matinha e 3 (três) associações do município de Penalva acessaram o programa. Por outro lado, no município de Palmeirândia, até o período da pesquisa de campo, não havia registro de participação, além do relato de possíveis beneficiários do desconhecimento sobre o Programa e seu funcionamento. Essa realidade revela assimetrias significativas na execução e no acesso à política pública, que merecem ser analisadas à luz de fatores estruturais, institucionais e sociais.

Assim, a elevada participação de Matinha está associada: à maior organização social da agricultura familiar; ao histórico de atuação de políticas públicas

no território; à presença de organizações com Cadastro da Agricultura Familiar – CAF-PJ; e à interlocução ativa entre lideranças locais e instâncias estaduais. O protagonismo de Matinha, inclusive, se materializa na experiência inovadora com a inserção do babaçu no PROCAF, o que evidencia não apenas maior capacidade de articulação institucional, mas também uma leitura mais estratégica do programa como instrumento de valorização de produtos tradicionais e da sociobiodiversidade.

Por outro lado, a baixa inserção de Penalva (com apenas três associações participantes) e a ausência de execução em Palmeirândia sugerem a existência de barreiras estruturais ao acesso ao programa, como: falta de conhecimento técnico sobre os procedimentos de adesão, inexistência ou fragilidade do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), ausência de assessoria técnica continuada para elaboração de propostas, ou mesmo uma pouca mobilização política local para acessar recursos públicos. A falta de conhecimento do PROCAF por parte da gestão pública e das organizações de Palmeirândia reforça a ideia de desigualdade de difusão e territorialização das políticas públicas no estado.

Essa disparidade reforça a necessidade de fortalecimento de ações de sensibilização, capacitação e apoio técnico aos municípios e às organizações da agricultura familiar, de modo a ampliar o alcance do PROCAF e garantir a equidade no acesso aos instrumentos de comercialização institucional. Sem esse esforço, o programa tende a reproduzir desigualdades territoriais já existentes, contrariando os princípios de desenvolvimento territorial e inclusão produtiva que fundamentam sua criação.

Estabelecer parcerias com cooperativas, organizações não governamentais (ONGs) e associações locais pode ampliar a oferta de assistência técnica. Essas entidades, por estarem mais próximas das comunidades, podem oferecer serviços adaptados às realidades locais e fortalecer a capacidade organizativa dos agricultores e PCT's.

Organizações bem estruturadas têm maior capacidade de negociar e implementar projetos de desenvolvimento rural, podendo assim facilitar o acesso coletivo à assistência técnica, insumos e mercados. Ao adotar essas estratégias de forma integrada, é possível melhorar significativamente o acesso à assistência técnica na agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento do setor e a efetividade de programas como o PROCAF.

Vale ressaltar que a amêndoa do fruto da palmeira babaçu (*Attalea speciosa Mart. ex Spreng.*) é um dos principais produtos da sociobiodiversidade maranhenses. Desde a década de 1940, consta entre os produtos de maior relevância econômica do extrativismo vegetal no país. A atividade de “quebradeira de coco” faz parte dos saberes tradicionais dos povos da região e é preciso incentivar e aperfeiçoar as práticas para agregar valor e abrir mercados para os produtos e subprodutos do babaçu. Ao longo dos anos de execução vem aumentando a procura pela modalidade babaçu, que no último edital de 2024 saiu como “Quebradeira de Coco”. O interesse por essa modalidade advém principalmente do valor do produto, obtido pelo extrativismo, conforme demonstrado na Tabela 14.

Tabela 14 – Preço médio nacional da amêndoa do babaçu

Estado	Maio 2021	Set 2022	Out 2022	Variação mensal (%)	Variação anual (%)
CE	4,00	5,00	5,00	0,0	25
MA	3,01	2,86	2,78	-2,8	-10,6
PI	4,00	4,79	4,28	-10,6	7
TO	3,10	4,00	4,00	0,0	29

Fonte: Conab/Siagro (2022)

Conforme a Tabela 14, verifica-se que os índices de preços da amêndoa do babaçu sofreram aumento na variação anual na maioria das praças pesquisadas, sendo que o incremento mais significativo ocorreu em Tocantins, 29%, seguido do Ceará e Piauí. No Maranhão, maior produtor nacional dessa amêndoa, os preços tiveram redução percentual de 10,6 % no comparativo anual. Entre os meses de setembro e novembro de 2022, não houve aumento dos preços, sendo que no Ceará e no Tocantins os índices permaneceram os mesmos nos dois meses e, no Maranhão e Piauí, os preços apresentaram redução de 2,8% e de 10,6% respectivamente.

O babaçu tem sido o produto de maior destaque na destinação de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio). O óleo de babaçu é o principal subproduto do babaçu quando se trata de apelo mercadológico, mas vem perdendo espaço na fabricação de sabão e

sabonete para o óleo de palmiste. Além de ser comercializado como insumo, o óleo do babaçu é extremamente importante para as comunidades tradicionais na alimentação.

A formação de atividade cooperativista nas principais regiões produtoras pode ser um dos principais fatores responsáveis por incrementar o preço pago pela amêndoa. Observando-se o comportamento dos preços da amêndoa de babaçu, nota-se tendência de aumento nos índices, com variações acentuadas nos principais estados produtores, Maranhão e Piauí. Por outro lado, o PROCAF traz uma inovação que é a comercialização de subprodutos derivados do coco babaçu, assim como do artesanato (Figura 2).

Figura 2 – Artesanato do Coco Babaçu/Chaveiro



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024)

Nesse contexto, o artesanato utilizando a palmeira do babaçu tem sido uma importante fonte de renda para comunidades tradicionais, em especial para mulheres quebradeiras de coco, indígenas e quilombolas, que utilizam a palmeira para produzir diversos subprodutos, como nos relatou Maria da Glória, moradora do Território Quilombola Seis Maria de Jardim, comunidade de São Caetano, município de Matinha:

[...] sou da coordenação da Cooperativa interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, sou a secretária e o PROCAF pra gente está bom. A gente tem esse programa como mais uma alternativa de renda pra nós, pra nossas famílias, temos participado. Colocamos no nosso projeto tudo que a gente consegue do babaçu e também produtos das nossas roças e quintais, mas colocamos também o artesanato usando a palha, sementes da palmeira do babaçu, neste aí envolvemos outras mulheres como as indígenas quebradeiras de coco babaçu Akroa Gamela, lá de Viana. (Glória, 2024).

O depoimento de Maria da Glória ilustra a versatilidade do PROCAF como instrumento de inclusão produtiva para comunidades tradicionais, especialmente ao incorporar o artesanato do babaçu como fonte de renda complementar. A articulação entre cooperativas e a integração de produtos agroextrativistas com cultivos familiares e artesanais evidencia o potencial do programa para valorizar saberes tradicionais e fortalecer cadeias produtivas locais.

Essa abordagem inclusiva, que envolve quebradeiras de coco, indígenas e quilombolas, reforça o papel das mulheres como protagonistas no desenvolvimento sustentável, ampliando as alternativas econômicas e promovendo a articulação interétnica e territorial na comercialização de subprodutos da palmeira babaçu.

O artesanato de babaçu inclui uma variedade de itens, como cestarias, bijuterias, bolsas, utensílios domésticos, e até peças de decoração. As fibras das folhas, a casca e o coco do babaçu podem ser aproveitados, oferecendo uma fonte sustentável de renda e preservando a cultura local. Através de iniciativas como a PROCAF, esses produtos ganham maior visibilidade e chegam a novos mercados, valorizando o trabalho artesanal e promovendo o desenvolvimento social e econômico.

Segundo a SAF-MA (2024), os principais produtos artesanais entregues foram:

- a) cestarias: as artesãs produzem cestos de diversos tamanhos e formatos, que servem tanto para o uso doméstico quanto para decoração;
- b) bolsas e chapéus: com folhas de babaçu trançadas, são produzidos preservando a estética rústica e valorizando a cultura das comunidades extrativistas tradicionais;
- c) bijuterias: as sementes de babaçu são usadas para confeccionar as bijuterias como colares, pulseiras, brincos e anéis. as peças são populares por sua aparência e valorização do material natural;
- d) itens decorativos: peças como luminárias, esculturas e enfeites de parede feitos como o endocarpo e as folhas do babaçu; e,
- e) utensílios de cozinha: são colheres, tábuas e porta talheres.

Assim, observa-se que a agricultura familiar pode trilhar caminhos diferentes e que cabem novos desafios para o desenvolvimento rural, que vão desde o entendimento da dinâmica da cultura local da produção, passando pela organização, pela assistência técnica e chegam ao mercado. Ressalta-se que, para implementar os

programas ligados aos mercados institucionais, será sempre necessário contar com o compromisso efetivo dos atores sociais envolvidos no processo, isto é, a comunidade, os agricultores familiares, os representantes das organizações recebedoras e, principalmente, os gestores públicos (Estado/Município), na busca de uma sociedade mais justa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a participação dos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, situados no Território Campos e Lagos (MA), no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PROCAF), a fim de compreender os fatores que condicionam o acesso, a execução e os efeitos da política pública sobre os agricultores e agricultoras familiares.

A pesquisa revelou que, embora o PROCAF represente um instrumento importante para o fortalecimento da agricultura familiar, sua efetividade varia significativamente entre os municípios, sendo profundamente influenciada por fatores institucionais, organizativos e territoriais. O estudo empírico evidenciou três situações distintas.

A abordagem comparativa entre os municípios permitiu identificar padrões, contrastes e dinâmicas específicas, contribuindo para uma compreensão mais abrangente da efetividade da política pública no território. A implementação do PROCAF no Território Campos e Lagos ocorreu de forma desigual e territorialmente diferenciada, refletindo distintos níveis de organização social, capital institucional e articulação política entre os municípios analisados.

Matinha, com ampla participação nos editais, demonstrou como a presença de organizações sociais atuantes, assistência técnica constante e articulação institucional eficaz são decisivos para o acesso e execução bem-sucedida dos projetos.

Penalva apresentou uma experiência parcial e instável, em que a falta de continuidade institucional e de apoio técnico comprometeu a efetividade da política, mesmo havendo potencial produtivo e demanda social.

Palmeirândia, por sua vez, permanece à margem do programa, sem histórico de participação até 2023, revelando um cenário de exclusão institucional e invisibilidade territorial, apesar de dispor de agricultores familiares com demandas reais por apoio produtivo.

A análise comparativa entre os municípios reforça a ideia de que o acesso à política pública não é homogêneo, mesmo dentro de um mesmo território reconhecido pelo Estado. A pesquisa também mostra que a simples existência de editais e recursos disponíveis não é suficiente para garantir a participação dos agricultores: é necessária uma infraestrutura social e institucional de apoio, que inclu

assistência técnica de qualidade, capacitação, mobilização comunitária e canais de diálogo entre sociedade civil e Estado.

A análise dos três municípios mostrou que o PROCAF, embora seja uma política com potencial para promover o fortalecimento da agricultura familiar, não tem alcance universalizado nem consegue superar, por si só, as desigualdades históricas e territoriais. A ausência de apoio técnico, de estratégias de mobilização e de canais de articulação entre Estado e sociedade civil constituem obstáculos reais à sua efetividade, sinalizando que a atuação do Estado permanece fragmentada e desigual, revelando a importância da abordagem territorial como ponto-chave para o planejamento e execução de políticas públicas mais integradas e inclusivas.

Além disso, a pesquisa reafirma a importância da abordagem territorial, prevista no próprio desenho do PROCAF, como estratégia para planejar políticas públicas mais sensíveis às desigualdades regionais. Contudo, a prática revelou que a perspectiva territorial ainda é pouco operacionalizada na escala local, o que compromete sua capacidade de promover equidade e desenvolvimento sustentável.

O PROCAF avança ao adaptar-se à realidade da agricultura familiar, especialmente ao reconhecer que a inclusão produtiva exige sanidade alimentar com justiça social e territorial. A flexibilização que promove não compromete a segurança sanitária, mas propõe uma forma adequada e proporcional de inspeção e certificação, tornando viável a participação de agricultores e extrativistas que historicamente estavam excluídos dos mercados formais.

Diante disso, esta pesquisa propõe alguns encaminhamentos: fortalecimento das estruturas locais de assistência técnica e extensão rural, com foco na continuidade do acompanhamento aos agricultores; investimentos em capacitação das organizações sociais, especialmente em municípios com menor articulação institucional; criação de mecanismos de indução territorial, que priorizem municípios historicamente excluídos dos programas federais; ampliação da transparência e divulgação dos editais, com linguagem acessível e suporte técnico para a elaboração de propostas; e reforço do papel das instâncias de governança territorial, como colegiados e fóruns, na formulação e monitoramento das políticas.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa, embora limitada ao campo de três municípios de um único território, contribui para o debate sobre os desafios e possibilidades da implementação de políticas públicas no meio rural. Espera-se que os resultados aqui apresentados sirvam de subsídio para gestores, técnicos,

organizações sociais e pesquisadores comprometidos com o fortalecimento da agricultura familiar no Maranhão e em outras regiões do Brasil.

Dessa forma, o PROCAF emerge como uma política pública de elevado potencial transformador para a agricultura familiar no Território Campos e Lagos, mas cuja plena efetivação depende inescapavelmente da superação de barreiras institucionais, territoriais e sociais que ainda condicionam o acesso desigual entre os municípios.

Conclui-se que a experiência comparativa analisada reforça que o sucesso do programa reside na articulação sinérgica entre Estado, assistência técnica qualificada e organizações sociais mobilizadas, capaz de converter excedentes produtivos em desenvolvimento sustentável e inclusão econômica. Este estudo, portanto, não apenas ilumina os contrastes vividos por Matinha, Penalva e Palmeirândia, mas instiga a construção de uma governança territorial mais equânime, na qual a agricultura familiar possa finalmente romper com os ciclos históricos de exclusão e invisibilidade, consolidando-se como pilar estratégico para o futuro agropecuário maranhense.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Raimunda Nonata Sousa. **Evolução socioeconômica e territorial do município de Palmeirândia (MA)**. 2019. 30f. Artigo (Graduação - Licenciada em Ciências Humanas – Habilitação História). Universidade Federal do Maranhão. Centro de Pinheiro. Pinheiro, 2019. Disponível em: [https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/6844/1/RAIMUNDANONATA SOUSAALMEIDA.pdf](https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/6844/1/RAIMUNDANONATA%20SOUSAALMEIDA.pdf). Acesso em: 11 abr. 2024.
- ALTIERI, Miguel A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista NERA**. Presidente Prudente. Ano 13, n. 16, an-jun./2010. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1362/1347>. Acesso em: 11 abr. 2024.
- ALVES, Maria Juliana de Souza. **A atuação do programa territórios da cidadania no estado do Maranhão: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012**. 2017. 142 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/CCSO). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <https://tedeabc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/2026/2/MariaJulianaAlves.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.
- ARAUJO, Alessandra. Superintendente de Comercialização da SAF. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado, São Luís (MA), 17 out. 2024.
- ARAÚJO, João. **O impacto do crédito rural na agricultura familiar**. 2003. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.
- ASSIS, S. C. R. de; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. D. C. C. Impacto do programa de aquisição de alimentos na segurança alimentar e nutricional dos agricultores. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 617–626, 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA PISCICULTURA. **Anuário do Peixe Br (2022)** Disponível em: <https://www.peixebr.com.br/anuario2022/>. Acesso em: 11 abr. 2024.
- BECKER, Howard S. **Falando da sociedade**: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social. São Paulo: Editora 34, 2009 (trad. da ed. original Falando sobre a sociedade, 1983)
- BIANCHINI, Paola Cortez *et al.* Agricultura Familiar, Territórios e Políticas Públicas: Diretrizes para uma Agenda de Pesquisa. In: BIANCHINI, Paola Cortez *et al.* **Agricultura familiar, territórios e políticas públicas**. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2016. Disponível em: <https://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2017-08/Publica%C3%A7%C3%A3o1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.
- BONNAL, P. Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, **Programa de Pós**

Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, nº 14, p.1, fev. 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. O Capital Social – Notas Provisórias. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 67-69. 1980.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Difel / Bertrand Brasil, 1989.

BRAGA, Camila Lago; CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Alternativo versus convencional: uma análise da inserção de agricultores familiares periurbanos em circuitos de comercialização no município de São Luís/MA. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2, p. 545–569, 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/14857>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Promoção Nacional da Cadeia de Valor do Coco Babaçu**. Brasília, 2009. Disponível em: portal.mda.gov.br/o/3739032.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Promoção Nacional da Cadeia de Valor do Coco Babaçu**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Pronaf 2023/2024 investiu R\$ 1,36 bilhão na agricultura familiar do Maranhão**. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/pronaf-2023-2024/pronaf-2023-2024-investiu-r-1-36-bilhao-na-agricultura-familiar-do-maranhao-aumento-de-61-em-relacao-a-safra-2022-2023>. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **O que mudou desde a última política territorial?** Publicado em 25/11/2024 15h33. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/politica-de-territorios/o-que-mudou-desde-a-ultima-politica-territorial>

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria SDT nº 5 de 18/07/2005**. Estabelece procedimentos a serem observados e garantidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no caso de haver seleção e definição, assim como, modificação de designação e de composição dos territórios rurais. Brasília, MDA, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para um programa o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: SDT/CONDRAF, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Brasília, 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e

Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Conversão da Medida Provisória nº 535, de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 25 de fevereiro de 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2008/decreto-40117-25-fevereiro-2008-571946-publicacaooriginal-95077-pe.html>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRITO, Marisa; BERALDO, Keile Aparecida; SOUSA, Diego Neves de. Estrutura produtiva da agricultura familiar no Maranhão: comparação entre os censos agropecuários de 2006 e 2017. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, e894998193, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/rsd/article/download/8193/7168/114989>. Acesso em: 18 abr. 2024.

CAMPOLIN, Aldalgiza Inês. **Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Agricultura Familiar**. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2005. Documentos 80. Disponível em: <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/812074/1/DOC80.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; v. 1).

CAZELLA, Ademir Antônio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir Antônio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge, Harvard University Press, 1990.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Boletim de Agricultura Familiar**. v 2., n. 1. Março/2022. Disponível em:

<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/boletim-agricultura-familiar>. Acesso em: 21 abr. 2023.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 431 a 473. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ZRLcJxmfwphjRWH9xB49ndM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 abr. 2023.

ENGELBRECHT, H. **Políticas públicas e o desenvolvimento local: abordagens e práticas no contexto contemporâneo**. 1. ed. [s.l.]: [editora], 2011.

EVENTO, Anailde. Coordenadora do PROCAF. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. São Luís (MA), 15 de maio de 2024 .

FEITOSA, Antônio Cordeiro; TROVÃO, José Ribamar. **Atlas escolar do Maranhão: espaço geo histórico e cultural**. João Pessoa: Grafset, 2006.

FERREIRA, Eliane. Presidente do STTR de Palmeirândia (MA). [Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Palmeirândia (MA), 03 de julho de 2024.

FERREIRA, José Raimundo Santos Costa. Agricultor familiar do Quilombo Cajá. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Matinha (MA), 10 de julho de 2024.

FERREIRA, Maria da Graça Santos Costa. Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Matinha. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Matinha (MA), 10 DE JULHO DE 2024.

FERREIRA, Maria da Graça Santos Costa. Presidente do STTR de Matinha. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Matinha (MA), 08 de julho de 2024.

FIGUEIREDO, Luciene Figueiredo. Secretária Adjunta da SAF de Biodiversidade e Povos e Comunidades Tradicionais. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. São Luís (MA), 20 de junho de 2024.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1988.

FREUND, Peter. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

GLÓRIA, Maria da. Moradora do Território Quilombola Seis Maria de Jardim, comunidade de São Caetano. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Matinha, 09 de julho de 2024.

GRISA, Cátia; KATO, Karina Yoshie Martins; FLEXOR, Georges Gérard; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e**

Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13–38, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50853/24867>. Acesso em: 18 abr. 2024.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas para a agricultura familiar: O caso do PRONAF e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuaria.html> . Acesso em: 19 dez. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censo_Agropecuario/Censo_Agropecuario_2006/Segunda_Apuracao/censoagro2006_2apuracao.pdf. Acesso em: 19 dez. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102144>. Acesso em: 11 abr. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produção **Agropecuária no Maranhão**. IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/ma>. Acesso em: 11 abr. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção da extração vegetal e da silvicultura**. IBGE. Departamento de Agropecuária. Rio de Janeiro, 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados** / IBGE, Coordenação Técnica do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2023 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011> . Acesso em: 11 abr. 2024.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: microrregião geográfica da Baixada Maranhense**. São Luís: IMESC, 2013.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Maranhão em Dados**. Enciclopédia dos municípios maranhenses microrregião geográfica da baixada maranhense. volume 2. São Luís, 2013.

LISBÔA, Elaine Regina Mendes. **Programa Selo UNICEF: município aprovado (2009-2012) - uma estratégia para trabalhar a lei nº 10.639/03 na disciplina escolar História da rede Municipal de Educação de Palmeirândia**. 2012. 95f. Monografia (Curso de Especialização em História do Maranhão) - Centro de Educação, Ciências Exatas e Naturais, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2012. Disponível

em: <https://repositorio.uema.br/jspui/handle/123456789/3069> Acesso em: 17 mar. 2024.

MARANHÃO. Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão (AGED/MA). **Orientações sanitárias para aquisição de frango vivo e pescado inteiro resfriado pelo mercado institucional (PAA, PROCAF, PNAE) no estado do Maranhão**. São Luís: AGED/MA, 2020. Disponível em: <https://aged.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/07/ORIENTACOES-SANITARIAS.pdf> Acesso em: 18 abr. 2024.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Decreto nº 31.549 de 15/03/2016**. Regulamenta a Lei nº 10.327, de 28 de setembro de 2015, que dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar - PROCAF/MA. São Luís, 15 de março de 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=317601>. Acesso em: 5 maio 2024.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Lei nº 10.327 de 28/09/2015**. Dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar - PROCAF. São Luís, 28 de setembro de 2015. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-10327-2015-ma_303924.html. Acesso em: 18 abr. 2024.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Lei nº 11.969 de 27/06/2023**. Altera a Lei nº 10.327 de 28 de setembro de 2015, que dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar - PROCAF no Estado do Maranhão. SÃO LUÍS, 27 DE JUNHO DE 2023. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=446871>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Relatório diagnóstico do município de Palmeirândia**. Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea. CPRM – Serviço Geológico do Brasil: Teresina/Piauí, 2011. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/server/api/core/bitstreams/f5f22433-7364-40c0-96f9-86a5ec68bd47/content>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MARANHÃO. Secretaria da Agricultura Familiar do Maranhão – SAF. **Relatório de acompanhamento da evolução PROCAF, período 2018 – 2024**. São Luís: SAF, 2024. (Documento interno)

MARTINS, Sandra Maria Ferraz. Agricultora familiar do Projeto de Assentamento Dibom I da Região da Agrovila. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Palmeirândia (MA), 05 de julho de 2024.

MÉO, Guy. **A abordagem regional na geografia contemporânea: uma abordagem epistemológica**. São Paulo: Contexto, 1998.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **A transformação da pecuária bovina no maranhão sob a ação governamental e as forças de mercado: ritmos e rumos da ação do capital no período de 1970 a 2000**. 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Maranhão- Université Paris III - Sorbone, Nouvelle, São Luis, 2006.

MONTENEGRO, M. A. **Desenvolvimento rural e seus desafios**. São Paulo: Editora ABC, 2006.

MORAES, Josenice Ribeiro Souza.; CARVALHO, Carlos Eduardo Souza; REIS, Liana Eida Marques dos; MEDEIROS, Clarisse Cordeiro; SEREJO, Nathalia Barros Garciag. Desenvolvimento sustentável: uma análise dos trabalhadores rurais na agricultura familiar no estado do Maranhão. *In: Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente – ENGEMA*, 25., 2023, São Paulo.

Disponível em:

https://engemausp.submissao.com.br/25/anais/download.php?cod_trabalho=66.

Acesso em: 18 abr. 2024.

MULLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília/DF, v. 1, n. 1, p. 1–22, 2007.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NEDER, Raquel do Nascimento; MESQUITA, Benjamin Alvino de. Diversificação produtiva e ocupação no meio rural: uma análise de indicadores para os municípios do estado do Maranhão. **Revista Econômica do Nordeste**, [S. l.], v. 51, n. 3, p. 177–191, 2021. DOI: 10.61673/ren.2020.1114. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1114>. Acesso em: 29 dez. 2025.

ORTEGA, Antônio César. As políticas públicas territoriais n Brasil. *In: ORTEGA, Antônio Cesar; ESTRADA, Eduardo Moyano (Org.). Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.

PALMEIRÂNDIA. Prefeitura Municipal. **Relatório de Gestão – 2021**. Palmeirândia: Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2021. Disponível em: https://transparencia.palmeirandia.ma.gov.br/index.php?class=export_file&method=export_file_pdf&extension=PDF&token=3&type=TransparenciaRc. Acesso em: 11 abr. 2024.

PENALVA. Prefeitura Municipal. **Nossa História**, [online]. 2025. Disponível em: <https://www.penalva.ma.gov.br/cidades/cidades/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

PERIN, G; ALMEIDA, A. F. C. S; SPINOLA, P.A.C; SAMBUICHI, R, H, R. Os benefícios e desafios do programa de alimentos (PAA) para agricultores familiares. **Revista Retratos de assentamentos**. v. 25, n. 1, 2022.

PINHEIRO, Zermília Barbosa. Agricultora periurbana. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Palmeirândia (MA), 04 de julho de 2024.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro. FGV, 1996.

RIBEIRO, Gilmar de Jesus Sá. Secretário Geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Penalva (STTR). Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Penalva, data.

RIBEIRO, Ilmar Trindade. Agricultor familiar e piscicultor do quilombo São José de Bruno. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Matinha, 11 de julho de 2024.

ROCHA, G. O. R. **O ensino de Geografia no Brasil: As Prescrições Oficiais em Tempos Neoliberais**. Revista Ciência Geográfica. São Paulo: Contra pontos, 2010.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jXr37zTQLpMWq5Gq7TpSCfd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2024.

SCHNEIDER, Sergio. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. *In*: VELÁSQUEZ, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. 1 ed. Bogotá/Colômbia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, v. 1, p. 67-108, 2009.

SHIAVINATTO, Mônica. **Desenvolvimento Territorial: Inovação ou Imposição?** Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina. 2013. 204f; Tese (Doutorado – Desenvolvimento Sustentável Política e Gestão Ambiental). Universidade Brasília. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/14035>. Acesso em: 17 mar. 2024.

SILVA, Ivanildo Campos. Vice-presidente da Associação dos Moradores do Sítio Sossego. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. Penalva (MA), 06 jul. 2024.

SILVA, Maikelle Rodrigues. Técnica extensionista da AGERP. Entrevista concedida a Suziane Oliveira Machado. São Luís (MA), 07 de agosto de 2024.

SILVA, J.R.; SOUZA, M.E.; ALMEIDA, R.S. Utilização sustentável do babaçu no artesanato: importância socioeconômica e ambiental. **Revista Brasileira de Agroecologia**, 2020.

SOUZA, João. **Políticas Públicas e Agricultura Familiar**. 2. ed. São Paulo: Editora ABC, 2006.

SOUZA, Rafael Benedito de. Formas de pensar a sociedade: o conceito de habitus, campos e violência simbólica em Bourdieu. **Revista Ars Histórica**, ISSN 2178-244X, n. 7, p. 1-13, Jan/Jul 2014. Disponível em: file:///C:/Users/Mariane/Downloads/efcarvalho,+6+--+Artigo_Rafael+Souza.pdf. Acesso em: 23 mar. 2024.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: **BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira**. v. 1. Brasília: MDS, 2010.

VASCONCELOS, Pádua Suely da Silva. **Gestão de territórios rurais – diretrizes e desafios:** o caso do território campos e lagos na Baixada Maranhense. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento Socio Espacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____(nome do sujeito da pesquisa),
 _____(nacionalidade), _____(idade), _____(estado civil), _____(profissão), _____
 _____(endereço), _____(RG)),
 estou sendo convidado a participar de um estudo denominado POLÍTICA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR: uma análise das possibilidades e limites de acesso ao PROCAF nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia - Território Campos e Lagos - MA, cujo objetivo geral é a análise socioeconômica do acesso e dos impactos do PROCAF sobre a vida dos agricultores familiares nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia, pertencentes ao Território Campos e Lagos (TCL). Este estudo trata-se de um trabalho de mestrado da Universidade Estadual do Maranhão do programa de Desenvolvimento Socio Espacial e Regional. A minha participação no referido estudo será no sentido de contribuir com conhecimentos empíricos (minhas experiências de vida e observações pessoais) nas atividades desenvolvidas no campo. Fui alertado de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar alguns benefícios, tais como: caracterização sócio econômica da comunidade que pode auxiliar no planejamento de possíveis programas em benefício da comunidade, levando em conta todos os saberes e práticas das comunidades de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais; análise da eficiência de Políticas Públicas acessadas pelas comunidades que poderão servir como base para trabalhos futuros. Recebi, por outro lado, os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos e riscos decorrentes do estudo, levando-se em conta que é uma pesquisa, e os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a sua realização. Assim: Cansaço ou aborrecimento ao responder questionários; Desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio e vídeo; Alterações na autoestima provocadas pela evocação de memórias ou por reforços na conscientização sobre uma condição física ou psicológica restritiva ou incapacitante; Alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões sobre sexualidade, divisão de trabalho familiar, satisfação profissional etc.; Desconforto; possibilidade de constrangimento ao responder o instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse; quebra de sigilo; cansaço ou vergonha ao responder às perguntas; dano; quebra de anonimato. Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo. Foi-me esclarecido, igualmente, que eu posso optar por métodos alternativos, que são: falar de forma espontânea sobre o tema sem rigor de responder as questões sugeridas. A pesquisadora envolvida com o referido projeto é SUZIANE OLIVEIRA MACHADO,

mestranda do programa de Desenvolvimento Socio Espacial e Regional da Uema sob orientação do Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos e com eles poderei manter contato pelo telefone (98) 98481 8217. É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação. No entanto, caso eu tenha qualquer despesa decorrente da participação pesquisa, haverá ressarcimento na forma seguinte: (dados bancários ou de que forma será ressarcido). De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente da minha participação no estudo, serei devidamente indenizado, conforme determina a lei. Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo devo mandar um e-mail para: ppdsr@ccsa.uema.br

São Luís, de de 2024.

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO -
AGRICULTOR/QUILOMBOLA/QUEBRADEIRA DE COCO BABAÇU/INDÍGENA**

Data: / /

A - Dados de Identificação do(a) Agricultor(a) /Quilombola/Quebradeira de Coco Babaçu/Indígena:

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

() Artesanato

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)

() Comodatário(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, plantas ornamentais e medicinais
- ☐ 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
- ☐ PROCAF
- ☐ PAA
- ☐ PNAE
- ☐ Cooperativa
- ☐ Associação
- ☐ Direto ao consumidor na propriedade

4.2. Comercializa artesanato??

- ☐ Sim. Quais?
- ☐ Não

B – TRAJETÓRIA E ADESÃO AO PROCAF

1. A partir de que ano teve acesso ao PROCAF?

- Entre 2016 e 2017 ☐
- Entre 2018 e 2019 ☐
- Entre 2020 e 2021 ☐
- Entre 2022 e 2023 ☐

2. Qual último ano de acesso ao PROCAF?

- Entre 2016 e 2017 ☐
- Entre 2018 e 2019 ☐
- Entre 2020 e 2021 ☐
- Entre 2022 e 2023 ☐

3. Como soube do PROCAF?

- ☐ 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 PROCAF?

- ☐ Geração de renda
- ☐ Apoio à agricultura familiar
- ☐ Consumo e venda
- ☐ Ampliar a área de produção
- ☐ Melhorias no estabelecimento
- ☐ Outros:

5. Qual a forma de adesão do PROCAF?

- ☐ 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 PROCAF?

GERAL ☐

QUILOMBOLA ☐

BABAÇU ☐

INDIGENA ☐

EMERGENCIAL COVID 19 ☐

CEFAS ☐

IDH ☐

C – DINÂMICA E ESTRUTURA DO PROCAF

1. Como conheceu a Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF?

1.1 O PROCAF proporcionou mudanças na sua vida?

☐ Sim, de que forma?

☐ Não

2. Quais os produtos comercializados no PROCAF?

☐ Sementes

☐ Hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura (Especificar)

☐ Frutas

☐ Carne bovina

☐ Carne suína

☐ Carne avícola

☐ Pescado

☐ Leite

☐ Artesanato, Qual?

3. Qual o destino da produção dos alimentos referente ao PROCAF?

☐ Cooperativa

☐ Associação

☐ Prefeitura

☐ Entidades (especificar)

4. Quem é responsável pela entrega dos produtos do PROCAF?

☐ Agricultores

☐ Cooperativa

☐ Associação

☐ Prefeitura

☐ Entidades

5. Produção e destino da lavoura

Lavoura	Consumo próprio %	PROCAF%	VENDA AO MERCADO %
Produção de grãos e sementes			
Hortaliças			
Frutas			
Plantas medicinais			

Bovino de corte			
Bovino leiteiro			
Suínos			
Ovinos			
Pescados			
Frangos			
Artesanato			

6. Com a pandemia provocada pela covid-19, houve diminuição na oferta de alimentos?

- ☐ Sim
☐ Não

D – MERCADOS INSTITUCIONAIS e APOIO À PRODUÇÃO

1. O PROCAF 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 PROCAF?

- ☐ Caminhão/camionete
☐ Motocicleta
☐ Carrinho de tração animal
☐ Bicicleta
☐ Outro, qual?

3. Quais as dificuldades para o repasse de alimentos ao PROCAF?

- ☐ Nenhuma
☐ Infraestrutura nas estradas
☐ Meio de transporte
☐ Locais das feiras
☐ Locais das entidades

4. Recebeu assistência técnica para a produção dos alimentos do PROCAF?

- ☐ 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 PROCAF

1. Houve dificuldade para acessar o PROCAF?

- ☐ Sim
☐ Não

1.1 Se sim, quais as principais dificuldades para o acesso?

- ☐ Atraso no pagamento
☐ Exigência de documentação
☐ Dificuldades para aceitação da proposta
☐ Dificuldade posta pelo banco

☐ Outro, especificar.

2. Quais os principais problemas relacionados à produção dos alimentos para o PROCAF?

- ☐ 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 PROCAF?

- ☐ 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 PROCAF?

- ☐ Nenhuma
- ☐ Melhorou a renda, qual o percentual? ☐ 25% ☐ 50% ☐ 75%
- ☐ Diminuiu a renda, qual o percentual? ☐ 25% ☐ 50% ☐ 75%

5. Qual a importância da Cooperativa/Associação no acesso e execução do PROCAF?

- ☐ Nenhuma
- ☐ Aquisição dos alimentos
- ☐ Processo de adesão do PROCAF
- ☐ Apoio à produção
- ☐ Apoio na infraestrutura
- ☐ Apoio na comercialização

6. Qual a importância do governo no acesso e execução do PROCAF?

- ☐ Nenhuma
- ☐ Aquisição dos alimentos
- ☐ Processo de adesão do PAA
- ☐ Apoio à produção
- ☐ Apoio na infraestrutura
- ☐ Apoio na comercialização

7. Como você classificaria o PROCAF?

- ☐ Ótimo
- ☐ Bom

- ☐ Regular
- ☐ Ruim

8. Como você classificaria a participação do governo (municipal e estadual) na execução do PROCAF?

- ☐ Ótimo
- ☐ Bom
- ☐ Regular
- ☐ Ruim

9. Teve alguma instituição que ajudou na elaboração do Projeto/Proposta?

- ☐ Sim, Qual?
- ☐ Não

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO –
REPRESENTANTE DE ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES (AS) FAMILIARES**

Data: / /

A - Dados de Identificação DO RESPONSÁVEL

1. Nome:

2. Quando foi criado a associação?

3. Qual foi o ano da primeira entrega ao PROCAF?

4. Como se deu o processo de articulação e adesão do PROCAF?

5. Quais as principais dificuldades da associação para adesão do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a apresentação de novas propostas?

6. Quantos produtores têm participado da proposta desde o primeiro ano de entrega?

7. Para quais entidades têm sido destinados os produtos do PROCAF?

8. Como é realizada a entrega dos produtos ao PROCAF?

10. Quais modalidades mais acessadas?

11. Quais as mudanças na estrutura produtiva dos agricultores/extrativistas/quilombolas/indígenas o PROCAF tem proporcionado?

12. O PROCAF ampliou a produção agrícola nas comunidades?

13. Qual a contribuição dos mercados institucionais para Associação?

14. Quais os principais problemas de infraestrutura na produção na Associação? Quais as dificuldades na comercialização dos produtos?

15. Qual o papel da Associação/Cooperativa para a funcionalidade do PROCAF?

16. Qual o apoio da Prefeitura e Governo Estadual para adesão e execução do PROCAF?

17. Quais as mudanças nas propostas do PROCAF durante os anos de execução do programa?

18. Quais as estratégias da Associação 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 PROCAF?

21. Como a Associação se relaciona com o governo (municipal, estadual e federal)?

22. Quais as estratégias da comunidade para a comercialização dos produtos dos mercados institucionais durante a pandemia provocada pela covid-19?

23. Durante a pandemia houve mudanças na oferta de produtos? Quais?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO – SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA FAMILIAR – SAF

Data: / /

A - Dados de Identificação do(a) servidor(a) responsável

1. Nome e Cargo:
2. Como é feito o processo para adesão ao PROCAF?
3. Quais os critérios para adesão do PROCAF?
4. De que forma os agricultores familiares e comunidades tradicionais têm acesso à política do PROCAF?
5. Os beneficiários fornecedores atendem à demanda do Programa?
6. Como se dá o processo de adesão do PROCAF pelos municípios?
7. Quais as principais dificuldades dos municípios para implantação e execução do PROCAF? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação de novas propostas?
8. Qual a importância da SAF para a oferta e comercialização dos produtos dos agricultores familiares?
9. Quais as dificuldades para a oferta e comercialização dos produtos nos municípios?
10. Como é realizado o escoamento e abastecimento dos produtos?
11. Quais as mudanças nas propostas do PROCAF durante os anos de execução do programa?
14. Quais as estratégias da SAF para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
15. Quais os resultados alcançados e não alcançados com o PROCAF nos municípios de Matinha, Penalva e Palmeirândia?
16. Quais suas perspectivas futuras em relação aos próximos editais do PROCAF?
17. Como a SAF vê a política do PROCAF? Na sua perspectiva, o que poderia ser modificado para possibilitar a maior participação dos municípios que ainda não acessam o PROCAF?
18. Para quais entidades têm sido destinados os produtos do PROCAF no Maranhão?
19. Quais os principais problemas de infraestrutura no estado para comercialização dos produtos do PROCAF?
20. Quais as mudanças nas propostas do PROCAF durante os anos de execução do programa?
21. Quais as estratégias do Governo para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
22. 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?

23. Quais as estratégias da SAF para a comercialização dos produtos dos mercados institucionais durante a pandemia provocada pela covid-19?

24. Qual a fonte de recurso aplicado no PROCAF?

25. Quais os efeitos da pandemia da Covid-19 no PROCAF?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO – SECRETARIAS MUNICIPAIS DE AGRICULTURA PESCA E ABASTECIMENTO

Data: / /

1. Cargo:

2. Quais comunidades (individual ou CNPJ) participam das feiras e mercados no município?
3. Quais produtos são cultivados e comercializados?
4. Esses produtos atendem à demanda do município? Como é realizado o abastecimento de alimentos no município?
5. Quais os pontos de comercialização dos produtos dos agricultores nos municípios?
6. Quais as mudanças na estrutura produtiva nas comunidades (individual ou CNPJ) ao longo dos anos?
7. Como é realizada a comercialização dos produtos nas comunidades (individual ou CNPJ)?
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 apresentação de novas propostas?
10. Quais os incentivos da Prefeitura para a produção dos alimentos nas comunidades (individual ou CNPJ)?
11. Quais os principais problemas no município e nas comunidades (individual ou CNPJ) para produção e comercialização dos produtos agrícolas e não agrícolas (PROCAF Babaçu - artesanato)?
12. Quais as estratégias do município para a articulação e execução de políticas voltadas para a agricultura familiar?
13. Essas comunidades têm atendido a população local com oferta de produtos?
15. De que forma o PROCAF possibilita a garantia da segurança alimentar à população nos municípios do TR?
16. Qual o papel da Prefeitura para a funcionalidade do PROCAF?
17. Existe articulação entre as comunidades rurais (individual ou CNPJ)?
19. Quais as estratégias da Secretaria Municipal para a comercialização dos produtos durante a pandemia provocada pela covid-19?
20. Durante a pandemia houve mudanças na oferta de produtos ao PROCAF? De que forma?

