



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

RONY WILLAMS FRUTUOSO DE SOUZA

**CAMPONESES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO TERRITÓRIO DA
BORBOREMA – PB**

**CAMPINA GRANDE – PB
2019**

RONY WILLAMS FRUTUOSO DE SOUZA

**CAMPONESES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO
DE ALIMENTOS (PAA) NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA – PB**

Trabalho de dissertação submetido ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção do título Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello

**Campina Grande
2019**

S729c Souza, Rony Willams Frutuoso de.
Camponeses e políticas públicas: o programa de aquisição de alimentos (PAA) no Território da Borborema - PB / Rony Willams Frutuoso de Souza. – Campina Grande, 2019.
120 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.
"Orientação: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello".
Referências.

1. Políticas públicas. 2. Campesinato. 3. Compras governamentais. 4. Território da Borborema. I. Caniello, Márcio de Matos. II. Título.

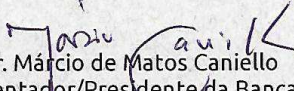
CDU 316.334.55(043)

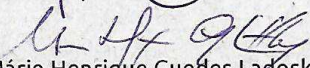
Ata da 380ª Sessão Pública de defesa de Dissertação de Mestrado do aluno Rony Willams Frutuoso de Souza do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

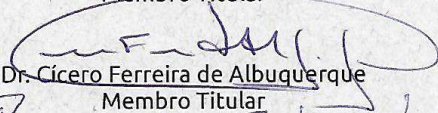
Aos vinte e um dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 14:30 horas, no Auditório do Curso de Letras – CH/UFCC, campus de Campina Grande, reuniu-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do Regulamento Geral dos Cursos e Programas de Pós-Graduação “*Stricto Sensu*” da UFCC, Resolução nº 02/2006 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCC, a Banca Examinadora, composta pelos professores: Dr. Márcio de Matos Caniello – PPGCS/UFCC, na qualidade de Orientador e Presidente da Banca, Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky – PPGCS/UFCC, como examinador interno e Dr. Cícero Ferreira de Albuquerque – UFAL, como examinador externo, todos na qualidade de Membros Titulares, para julgamento da Dissertação de Mestrado do aluno Rony Willams Frutuoso de Souza, intitulada “*Camponeses e Políticas Públicas: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Borborema-PB*”. A sessão pública foi aberta pelo professor Dr. Márcio de Matos Caniello. Após a apresentação dos integrantes da Banca Examinadora, o candidato iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. O professor Dr. Márcio de Matos Caniello convidou o professor Dr. Cícero Ferreira de Albuquerque para iniciar a arguição e o professor Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky prosseguiu com a arguição. Em seguida, a banca examinadora solicitou a retirada da assembleia para, em sessão secreta, avaliar o candidato. Após análise da Banca Examinadora foi atribuído o conceito APROVADO, conforme o artigo 65 da Resolução 02/2006 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCC. Nada mais havendo a tratar, eu, Rinaldo Rodrigues da Silva, Secretário acadêmico, lavrei a presente Ata que, lida e aprovada, assino, juntamente com os membros da Banca Examinadora.

Campina Grande, 21 de fevereiro de 2019


Rinaldo Rodrigues da Silva
Secretário Acadêmico


Dr. Márcio de Matos Caniello
Orientador/Presidente da Banca


Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky
Membro Titular


Dr. Cícero Ferreira de Albuquerque
Membro Titular


Rony Willams Frutuoso de Souza
Aluno

Dedicatória

*Para minha Mãe
(In memoriam)*

Agradecimentos

Gostaria de agradecer primeiramente a Rosana Frutuoso pela companhia, compreensão e apoio, não somente na construção deste trabalho, mas no momento mais difícil da minha vida: sem você, eu não teria continuado essa caminhada. Agradecer à Universidade Federal de Campina Grande e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pela oportunidade de dar prosseguimento à minha carreira acadêmica. Gostaria de agradecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro para realização do trabalho de pesquisa. Agradecer aos colegas do curso de pós-graduação, em especial ao pessoal da turma de Mestrado de 2016, com quem compartilhei debates e embates, sempre em prol do aprofundamento analítico nas Ciências Sociais. Agradecer aos professores pela dedicação em sala de aula e aos funcionários pelo suporte administrativo. Ao meu orientador, professor Márcio Caniello, agradecer pelo apoio e as orientações necessárias – nem sempre seguidas à risca – para conclusão deste trabalho, e também por ter me proporcionado a construção de novos conhecimentos, especialmente a lógica e o modo de ser dos povos camponeses.

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo discutir a importância de duas políticas públicas de desenvolvimento socio-econômico para o mundo rural brasileiro implementadas nos últimos 14 anos na região da Borborema, no estado da Paraíba: a Política Territorial, por meio de uma análise da dinâmica do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política de compras governamentais com dois objetivos claros: incentivar o desenvolvimento da agricultura camponesa por meio da compra governamental de parte da produção desses agricultores e o combate à fome por meio da distribuição dos alimentos adquiridos para instituições públicas e organizações sociais da assistência social. Além disso, discutimos o impacto sofrido por essas políticas públicas no contexto do Golpe de 2016 e como as políticas públicas para o campesinato vêm sofrendo nesse contexto. Para tanto, recorreremos a pesquisa de dados secundários dos principais órgãos responsáveis pela execução dessas ações, assim como relatos de atores envolvidos com essas políticas na região da Borborema. Apesar de alguns bons resultados na aplicação dessas políticas públicas, devemos pensar também nos vários aspectos que dificultaram a execução das mesmas, como o conflito de interesses entre os vários atores envolvidos na política territorial ou a burocracia que ainda tem dificultado os camponeses de acessarem mais plenamente ao PAA, mas, principalmente, pensar na fragilidade das políticas públicas executadas no país, isto é, como e quando a ação pública poderá efetivamente tornar-se uma alternativa consistente para o campesinato, em suas características mais elementares, na busca por autonomia e em sua própria reprodução social.

Palavras-chave: políticas públicas; campesinato; compras governamentais; Território da Borborema.

Abstract

This dissertation aims to discuss the importance of two socio-economic public policies in rural areas implemented in the last 14 years in the region of Borborema, in the state of Paraíba. The territorial policies, rescuing some of what was written on the theme, aim to update the discussion, starting from the Sustainable Rural Territorial Development Forum of Borborema. And the Food Acquisition Program (PAA), a government procurement policy with two clear objectives: to encourage the development of peasant agriculture through the governmental purchase of part of the production of these farmers and the second objective refers to the fight against hunger by distribution of food purchased to public institutions and social welfare organizations. In addition, we discuss the impact of these public policies in the context of the Coup of 2016 and how public policies for the peasantry have been suffering in this context. To do so, we used the research of secondary data of the main bodies responsible for the execution of these actions, as well as reports of actors involved with these policies in the Borborema region. In spite of some good results in the application of these public policies, we must also consider the various aspects that hindered their implementation, such as the conflict of interests between the various actors involved in territorial politics or the bureaucracy that has still made it difficult for peasants to access more fully to PAA, but mainly to think about the fragility of the public policies implemented in the country, to think about how and when public action can effectively become a consistent alternative for the peasantry, in its most basic characteristics, the quest for autonomy and social reproduction.

Keywords: public policy; peasantry; government procurement; Territory of Borborema.

Lista de Imagens

Imagem 1 Os Territórios Rurais no Brasil.....	52
Imagem 2 O Território da Borborema.....	56
Imagem 3 Evolução do IDHM na Borborema	59
Imagem 4 Plenária do Fórum da Borborema.....	67
Imagem 5 Operacionalização do PAA (CDS).....	88

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Repasses PAA (CDS) 2003-2017 (Brasil)	84
Gráfico 2 Repasses dos valores executados nacionalmente pelo PAA (2011-2017)	84
Gráfico 3 Volume de produtos comprados pelo PAA nacionalmente (2011-2017).....	85
Gráfico 4 Execução PAA (2011-2017) na Paraíba e na Borborema	90
Gráfico 5 Categoria de camponeses no Território da Borborema.....	91
Gráfico 6 Categorias PRONAF no Território da Borborema.....	92
Gráfico 7 Recursos PAA por sexo na Paraíba.....	92
Gráfico 8 Apresentação de projetos ao PAA por sexo na Borborema	93
Gráfico 9 Volume de produtos comprados pelo PAA no Território da Borborema.....	97
Gráfico 10 Organizações beneficiadas com o PAA na Borborema.....	98
Gráfico 11 Atendidos pelas org. beneficiárias do PAA (faixa etária) na Borborema	99
Gráfico 12 Número de atendimentos na Borborema.....	100
Gráfico 13 Volume e recursos executados pelo PAA paraibano (2015-2017).....	101
Gráfico 14 PAA paraibano no Território da Borborema (2015-2017).....	101
Gráfico 15 Evolução Orçamentária do MDA (2000-2018).....	107
Gráfico 16 Brasil – Gini de renda e razão da renda dos 40% mais pobres em relação à média nacional 2002-2017.....	112

Lista de Quadros

Quadro 1 Microrregiões que compõem o Território da Borborema.....	56
Quadro 2 O desmonte da política territorial a partir de 2016.....	70
Quadro 3 Repasses PAA de 2003-2017 (Brasil)	83
Quadro 4 Modalidades PAA.....	86
Quadro 5 Diversidade de produtos fornecidos ao PAA na Borborema.....	95

Lista de Siglas

ASA	Articulação do Semiárido
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAA	Comitê de Acompanhamento e Avaliação
CAI	Célula de Acompanhamento e Informação
CDMR	Conselho de Desenvolvimento Municipal Rural
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMDRS	Conselho de Desenvolvimento Municipal Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consea	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COONAP	Cooperativa Trabalho Múltiplo de Apoio às organizações de Auto Promoção
COPAF	Cooperativa Paraibana de Avicultura e Agricultura Familiar
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão Produtiva
EC	Emenda Constitucional
Embrapa	Empresa Brasileira da Pesquisa Agropecuária
EcoBorborema	Associação dos Agricultores e Agricultoras Agroecológicos do Compartimento da Borborema
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MBL	Movimento Brasil Livre
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
NEDET	Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial
NEXTAP	Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PB	Estado da Paraíba

PDSTR	Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PROINF	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviço em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDRSS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAD	Secretaria Espacial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESC	Serviço Social do Comércio
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TED	Termo de Execução Descentralizada
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – Camponeses e Políticas Públicas	22
O campesinato e suas características	22
Políticas públicas para o campesinato no Brasil	35
CAPÍTULO 2 – A política territorial e o Fórum da Borborema	46
O conceito de território	46
Políticas Territoriais no Brasil	47
O Território da Borborema	53
Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema	61
Conclusão	70
CAPÍTULO 3 – O Programa de Aquisição de Alimentos	75
Políticas de combate à fome no Brasil: o Programa Fome Zero	76
Compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	80
O PAA no Território da Borborema	89
Fornecedores individuais	89
Organizações fornecedoras	93
Entidades beneficiadas	97
O PAA paraibano	100
Conclusão	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS – Políticas públicas para a agricultura camponesa: o desmonte pós-golpe 2016	104
O golpe e o fim das políticas públicas para o campesinato no Brasil	104
Conclusão	113
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é resultado de minha inserção nas atividades do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial da Borborema – NEDET, parte da equipe do Núcleo Multiterritorial do Agreste Paraibano – NEXTAP, responsável pelo Projeto de Pesquisa e Extensão intitulado: Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba), processo CNPQ 462969/2014-2, vigente de 04/12/2014 a 31/05/2017. Minha participação no projeto se estendeu de abril de 2015 até março de 2016, na função de Assessor Técnico de Gestão Social do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural da Borborema, prestando apoio às atividades desenvolvidas pelo referido colegiado territorial¹.

Nesse período, pude acompanhar as discussões dos membros do Fórum da Borborema sobre uma série de questões de interesse dos pequenos agricultores e suas organizações, questões que envolviam principalmente o acesso às políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura camponesa, como assistência técnica e extensão rural, comercialização, educação, cultura e segurança. Dentre as questões, destaco aquelas relativas ao acesso aos mercados e à comercialização da produção, assunto sempre recorrente nas discussões entre os membros do Fórum. Nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) era recorrentemente apresentado como possibilidade junto aos agricultores de uma política pública de comercialização que garanta segurança quanto ao recebimento/pagamento da produção vendida e uma saída segura para a comercialização da produção camponesa, ou pelo menos parte dela.

¹ As atividades do NEDET consistiam em: (i) Assessoria técnica aos colegiados territoriais nos aspectos organizativo, administrativo, de animação, mobilização, comunicação, interação grupal e elaboração, execução e monitoramento de projetos produtivos financiados com recursos públicos; (ii) Realização de atividades de extensão que visaram ao monitoramento, avaliação, qualificação e fortalecimento dos colegiados territoriais e das políticas públicas implementadas nos territórios, particularmente aquelas voltadas para a Agricultura Familiar (conforme estabelecido na Lei nº 11.326, de 24/07/2006), visando colaborar para a inclusão dessa categoria social nas dinâmicas de produção e comercialização, contribuindo assim para a Inclusão Produtiva e para o Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Território; (iii) Apoio a atividades de assessoria técnica para articulação e promoção da participação de mulheres rurais, inclusive quilombolas, nos colegiados territoriais com vistas à sua inclusão produtiva e fortalecimento de suas organizações econômicas e comunitárias; (iv) Produção de dados, informações e conhecimentos com vistas à avaliação das políticas públicas territoriais e do ciclo de gestão social (CANIELLO, 2017, p.7).

A questão da comercialização é importante na dinâmica social da agricultura camponesa, pois são nos mercados e feiras que ele realiza a troca necessária para manter os seus familiares com os recursos que ele não produz. É também no ato da comercialização que o camponês interage com outros agricultores, e com “os de fora”, os moradores da cidade (consumidores). Dessa forma, o ato da comercialização vai muito além da lógica de acumulação de capital, ela é uma importante dimensão simbólica no modo de ser camponês. Mesmo tendo toda essa importância para vida camponesa, ainda existe uma grande dificuldade para o pequeno produtor ter acesso pleno aos mercados e concretizar seu ciclo de produção/comercialização (ABRAMOVAY; 1992; PLOEG, 2008; REDFIELD, 1967; WOLF, 1970; WOORTMANN, 1992).

Devido às distâncias entre as propriedades rurais e os pontos de comercialização, algo característico do mundo rural, a maioria dos camponeses não dispõe dos meios logísticos necessários para oferecer sua produção nas feiras sem necessitar de algum sujeito que possa intermediar a relação deles com os mercados, e é nesse contexto, que surge a figura do “atravessador”, sujeito com a função de intermediar o transporte das mercadorias dos agricultores do sítio até o mercado.

Essa relação por vezes prejudica financeiramente o equilíbrio da unidade familiar camponesa, pois o custo logístico é muito alto ao agricultor, ou porque ele pode estar sujeito às “tabelas de valores” altamente depreciativas determinadas pelos atravessadores, tendo que vender sua produção a um preço muito baixo ou porque todos esses (agricultores e atravessadores) estão também sujeitos às regras de oferta e demanda do próprio mercado. Nesse contexto, as compras governamentais, como o PAA, apresentam-se como importante tema para pesquisa, pois são programas que se propõem a amenizar uma das dificuldades que impedem o camponês de adquirir maior autonomia, pois garantem a ele vender diretamente ao governo, com a segurança do retorno financeiro.

Assim, nos propomos discutir sobre o PAA, essa política pública e seus desdobramentos para o desenvolvimento da agricultura camponesa no Território da Borborema. Além disso, o recorte espacial da dissertação aponta para necessidade de discutir outra política pública para o desenvolvimento rural, que são as políticas territoriais, ambas implementadas nos governos do Partido dos Trabalhadores a partir de

2003, com o objetivo de propor novas possibilidades de desenvolvimento para os grupos camponeses no Brasil.

Mas, para se chegar ao objetivo pretendido, é necessário que haja uma delimitação conceitual do problema como destaca Strauss (2008, p. 51) ao afirmar que:

Aspecto importante da questão de pesquisa é estabelecer as fronteiras em relação ao que será estudado. É impossível para qualquer investigador cobrir todos os aspectos de um problema. A questão de pesquisa ajuda a reduzir o problema a um tamanho viável.

Nesse sentido, a dissertação busca analisar a relação entre a agricultura camponesa e as políticas públicas no Brasil, focando especificamente nas ações implementadas a partir de 2003 no país. Busca também compreender o camponês, suas características, interesses e dificuldades, e assim, analisar como esse grupo social pode se apropriar e se empoderar das políticas públicas colocadas à sua disposição para sua própria reprodução social, nesse caso, o PAA e a Política Territorial. Além disso, empreende-se uma imersão nos estudos e análises de políticas públicas para identificar como se constitui o andamento de uma ação governamental no âmbito de sua construção, execução e avaliação, buscando compreender as nuances e as relações sociais e de poder dos atores envolvidos em cada processo de realização de uma política pública. Por fim, procura-se situar essas questões no contexto histórico em que vivemos, fazendo uma discussão de como o golpe parlamentar de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff afetou as políticas públicas de bem estar social no Brasil, especialmente as políticas públicas para o meio rural camponês. Esse percurso analítico justifica-se na perspectiva apontada por Perafán *et. al.* (2015, p. 1):

Observar possíveis transformações nos espaços rurais a partir da análise de políticas públicas contribui para compreender quem e por que participa delas, como também auxilia a identificar, nas diferentes escalas de implementação dessas políticas, o que favorece ou limita a ação pública para resolver esses problemas.

O trabalho considera duas ações públicas concretas: a política de compras governamentais, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos, como rede que liga os atores sociais das mais variadas realidades sociais, porém todos interessados em desempenhar seus papéis dentro dessa rede; e a política territorial, como institucionalidade que objetivava agregar diversos atores sociais em torno da pauta do desenvolvimento rural sustentável e solidário. Dessa maneira, mais do que determinar a

área de atuação do trabalho, o recorte territorial procura compreender o quanto a política territorial contribuiu para uma maior dinamicidade dos atores locais.

Entendemos que foi a partir de 2003 que a relação entre a agricultura camponesa (ou familiar) e Estado recebeu uma maior atenção, na direção de uma formulação e execução de políticas públicas para o desenvolvimento dessa parcela da sociedade, sem desconsiderar é claro, os avanços proporcionados pelo PRONAF na década de 1990, que é considerado um marco no processo de reconhecimento da importância da agricultura familiar para o Brasil, pois concordamos que:

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, os movimentos sociais e os setores envolvidos com eles, como as ONGs e os sindicatos, passam a ter mais influência na definição dos rumos das políticas públicas para a agricultura familiar, o que leva o governo a reconhecer e repercutir, na trilha do combate à pobreza, a importância deste setor para o desenvolvimento do país (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013, p. 87).

A proximidade histórica dos partidos políticos de esquerda com movimentos sociais do campo, além da própria importância desses grupos para segurança alimentar do país, favoreceu com que o campesinato adquirisse um protagonismo na estratégia do Programa Fome Zero, ou seja, “se a estratégia do governo estabelecia como meta primordial o combate à fome, à pobreza e à miséria, os camponeses deveriam ter um papel central nesse processo, seja como produtores de alimentos, seja como beneficiários prioritários das novas políticas públicas” (CANIELLO, 2016, p. 307).

Pensamos o PAA como uma possibilidade para que o camponês pudesse superar um dos aspectos cruciais do seu modo de vida, que é a comercialização. Mas não podemos ignorar o contexto político e social no qual são executadas as políticas públicas e, assim, torna-se fundamental considerar o *impeachment* de 2016, que tem acarretado perdas consideráveis para esse grupo social, com o desmonte de várias políticas públicas. Nesse sentido, nosso trabalho discutiu também sobre como a conjuntura política atual vem afetando o desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura camponesa.

Considerar a situação política atual torna-se um imperativo para a dissertação sobre as políticas territoriais e o PAA, isso porque se não considerássemos esse aspecto, nosso trabalho se colocaria à margem da realidade pela qual milhões de camponeses e suas organizações passam no Brasil, perdendo alternativas de fortalecimento,

participação e organização social, assim como perdendo uma alternativa segura para comercialização de seus produtos. Nesse contexto de desmonte do Estado, os grupos sociais mais vulneráveis, dentre esses os grupos camponeses, são os primeiros que vivenciam ou revivem, o retorno da insegurança alimentar e da fome que por muitos anos assolou milhões de brasileiros², pois além da questão da comercialização, o PAA é um programa de grande importância nas ações de combate à fome no país desde 2003.

O campo de pesquisa, o Território da Borborema, é uma região que se destaca pelo papel e importância histórica das organizações camponesas, exemplificadas pela atuação social ativa de organizações como o Polo Sindical da Borborema, Copaf, EcoBorborema, AS-PTA, quilombolas, associações comunitárias, entre outros. Assim, é importante considerar, dentro da perspectiva das políticas territoriais, a constituição e atuação do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema, colegiado composto por 21 municípios. O Fórum também foi “fruto” de uma política pública que tinha por objetivo o desenvolvimento dos denominados territórios rurais e da cidadania, política que objetivava empoderar os sujeitos sociais locais ou territoriais, tanto do poder público como da sociedade civil nas decisões de gastos e na fiscalização dos investimentos públicos nesses territórios. De fato, como ressalta Delgado e Leite (2015, p. 240), “o aspecto fundamental da abordagem territorial era a tentativa de consolidar a democracia, construir uma nova cultura política no meio rural e aumentar a autonomia de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e populações tradicionais”.

Temos um campo de pesquisa marcado por uma forte identidade rural e de um capital social destacado, o que sem dúvida é um fator importante a ser considerado (CANIELLO; PIRAUX e BASTOS, 2013). Dessa maneira, a caracterização do Território da Borborema, assim como a política territorial implementada nos últimos anos no Brasil e o protagonismo social das organizações camponesas no território será tema para um capítulo específico (capítulo 2).

Selecionamos três procedimentos metodológicos que nos forneceram boa compreensão do objeto estudado. O primeiro, a coleta de dados secundários, que nos

² Reportagem El País do dia 16 de setembro de 2017: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/05/internacional/1504624883_402058.html; Jornal NEXO de 23 de julho de 2017: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>, acesso em 11/12/2018.

possibilitou ter uma dimensão das políticas públicas estudadas: dados, relatórios e artigos que permitiram construir uma compreensão abrangente sobre como foram executadas as políticas públicas elencadas. O segundo foram as entrevistas com sujeitos-chave inseridos no processo de execução do PAA e no Território da Borborema. O terceiro foi o processo de “participação observante” proporcionado por nossa inserção no NEDET.

Com os procedimentos de coleta de dados selecionados, cabe ao pesquisador se certificar se eles realmente são viáveis para o objetivo da pesquisa. Além disso, cabe também ao pesquisador ter sempre a vigilância metodológica necessária para que não incorra em erros que possam comprometer o seu objetivo ou proposta de pesquisa. Nesse sentido Bourdieu (1999, p. 14) chama atenção para não cairmos na:

tentação sempre recorrente de transformar os preceitos do método em receitas de cozinha científica ou em engenhocas de laboratório, só podemos opor o treino constante na vigilância epistemológica que, subordinando a utilização das técnicas e conceitos e a uma interrogação sobre as condições e limites de sua validade, proíbe as facilidades de uma aplicação automática de procedimentos já experimentados e ensina que toda operação, por mais rotineira e rotinizada que seja, deve ser repensada, tanto em si mesma quanto em função de um caso particular.

A dissertação procurou, através dos dados coletados, dimensionar a importância de duas políticas públicas para o desenvolvimento dos grupos sociais camponeses no Território da Borborema, coletar os dados, tratar esses dados e a partir de referências teóricas sobre o assunto, buscar compreender como essas ações do Estado podem contribuir na vida prática desses sujeitos.

Na coleta de dados secundários, levantamos um número significativo de informações de organismos do poder público como: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e EMATER-PB sobre o desempenho e execução do PAA no Território da Borborema de 2011 até 2017. Além do PAA nacional, a Paraíba possui um PAA estadual, executado pela EMATER-PB que, apesar de ser um Programa recente (2015-2017), demonstra a importância alcançada pelo PAA nacional em seus objetivos, tanto que foi replicado de forma estadual.

O PAA foi implementado em 2003 (art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003), desde então tem passado por uma série de mudanças que muitas vezes dificultam

o levantamento e organização de alguns dados. Dessa maneira, foi feito o recorte temporal dos dados de 2011 a 2017, pois neste recorte, os dados são mais acessíveis e padronizados, e nos permite ter uma boa visão da execução do Programa.

Coletamos dados oficiais junto aos *sites* que divulgam as informações sobre a execução do PAA que são, principalmente, o *PAA data*, ligado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e o *site* da Companhia Nacional de Abastecimento. Estabelecemos alguns critérios e destacamos alguns atores sociais territoriais na execução do Programa. O material coletado no formato *xls* e *pdf* diz respeito basicamente às informações sobre fornecedores (individuais e organizados coletivamente) e beneficiados (entidades e organizações de assistência social).

Procuramos através de entrevistas, captar as percepções dos atores envolvidos na execução do Programa (BARBOT, 2015, p.104). Nessa perspectiva, o segundo passo na coleta de informações se deu através da realização de entrevistas com sujeitos-chave no processo das compras do PAA. Através das entrevistas, podemos compreender para além do que nos é apresentado nos dados oficiais.

Além dos dados oficiais e das entrevistas, nos utilizamos de dois relatórios sobre o Território da Borborema, o Relatório Final do projeto de pesquisa intitulado: *Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba), Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais nº 05/2009*, de 2014 e o Relatório Final do projeto de pesquisa e extensão intitulado: *Acompanhamento, assessoramento e monitoramento das instâncias de gestão social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó paraibano (Paraíba), Processo CNPq 462969/2014-2*, de 2017. Esses relatórios, juntamente com os relatos e mais os artigos produzidos são peças importantes no estudo da dinâmica do Fórum Territorial da Borborema, em especial, nos últimos anos de seu efetivo funcionamento.

Como parte do esforço analítico para compreender o papel das políticas públicas para o campesinato no Território da Borborema, assim como atualizar as informações sobre o tema, contextualizando-as em um momento político e social bastante conturbado da sociedade brasileira, também faremos um levantamento da atual situação da política territorial, do PAA e de outras políticas públicas na atual conjuntura. A partir

do levantamento de informações em fontes oficiais, veículos de mídia especializados como reportagens e comunicados de organizações representativas da agricultura camponesa, discutindo o momento das políticas públicas para essa parcela da sociedade e também refletimos sobre o futuro dessas políticas, discutindo como os atores sociais envolvidos podem elaborar respostas diante de um cenário cada dia mais adverso.

Acreditamos que esteja bastante claro que nossa discussão principal gira em torno da agricultura camponesa e da ação do Estado por meio de políticas públicas no Território da Borborema, além de discutir como essas políticas públicas podem se tornar instrumento de autonomia e reprodução do modo de vida camponês nesse território. Temos clareza que a pesquisa é um pequeno passo na direção do entendimento desses dois vastos campos de estudos: o campesinato e as políticas públicas. Mas nosso objetivo foi, com orientações teóricas consolidadas e um percurso metodológico delineado, articular positivamente a teoria ao fragmento de realidade estudado.

Assim, nosso trabalho está estruturado da seguinte forma: o capítulo 1 realiza uma discussão dos principais pontos teóricos sobre o campesinato, suas características fundamentais e como podemos pensar esse ator social, principalmente no que diz respeito à comercialização, a organização e reprodução social dos mesmos. O segundo ponto do capítulo diz respeito às políticas públicas de maneira geral e como ocorreu o processo histórico de implementação das políticas públicas para agricultura, em especial, para agricultura camponesa no Brasil.

O capítulo 2 tem dois objetivos principais. O primeiro, discute sobre as políticas territoriais implementadas no Brasil e analisa como essas políticas públicas foram pensadas para fomentar o desenvolvimento camponês no país, objetivando o maior empoderamento da sociedade civil, e quais foram os resultados desse movimento. O segundo objetivo é fazer uma descrição do Território da Borborema, levantando aspectos característicos dessa região, para em seguida, fazer uma atualização da dinâmica social do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural da Borborema, analisando como a experiência da política territorial pôde contribuir para o fortalecimento da dinâmica social das organizações camponesas na região.

O capítulo 3 fará uma discussão sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, sua origem, objetivos e sua execução, procurando apresentar a importância das

inovações trazidas pelo Programa na direção de inserir efetivamente o camponês em uma política pública. Além disso, o capítulo apresenta um pouco da experiência do PAA no Território da Borborema, e como podemos pensar essa política pública como instrumento de fortalecimento para o campesinato em uma das dimensões mais cruciais no seu modo de vida, que é a comercialização. Além disso, apresenta um pouco do *PAA paraibano*, um programa estadual que assim como o programa nacional, procura através de compras governamentais fortalecer a atividade comercial camponesa na Paraíba.

Nas considerações finais, realizamos uma análise de conjuntura, discutindo como as mudanças políticas ocasionadas pelo *impeachment* vêm afetando a continuidade das políticas públicas para os grupos camponeses, pensando como os camponeses e suas organizações podem se articular para enfrentar as dificuldades surgidas a partir da política de desmonte do Estado promovida por Michel Temer e os articuladores e executores da derrubada de Dilma Rousseff da presidência do Brasil em 2016.

CAPÍTULO 1 – Camponeses e Políticas Públicas

Para entender qual a importância das políticas públicas para reprodução do modo de vida camponês no Território da Borborema, precisamos compreender antes o que é “ser camponês”. Assim, é importante partirmos da discussão teórica sobre o conceito de campesinato para, em seguida, analisarmos o papel das políticas públicas e a ação do Estado em relação ao meio rural brasileiro, particularmente o campesinato.

Nesse sentido, este capítulo é dividido em dois subitens. O primeiro traz uma síntese das orientações teóricas que auxiliam e embasam a discussão sobre o campesinato, buscando, a partir da abordagem de diversos autores, os fundamentos teóricos que caracterizam esse grupo social específico. O segundo momento procura fazer um debate teórico sobre políticas públicas e também sobre a ação do Estado para o desenvolvimento das populações camponesas, além de delinear o percurso histórico das políticas públicas para o meio rural brasileiro.

Em particular, queremos destacar a importância da comercialização dos produtos gerados na unidade familiar camponesa para a sua reprodução e como o Estado, por meio de políticas públicas, pode contribuir no sentido de oferecer suporte aos camponeses nesse aspecto.

O campesinato e suas características

Um tema bastante importante para a pesquisa e que gostaríamos de deixar claro, já no início, é sobre o conceito de camponês ou campesinato. Sabemos o quanto é cara a questão conceitual e da atribuição de categorias aos sujeitos pesquisados nas Ciências Sociais. Sabemos também que, no Brasil, o conceito de camponês ou campesinato tem sido substituído pela categoria “agricultura familiar”³, sendo esta, atualmente, a principal categoria operativa utilizada para caracterizar os camponeses quanto ao acesso às políticas públicas.

³ O uso da categoria agricultura familiar pelo Estado vem a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar de 1995. A partir de então a categoria ganhou força no meio acadêmico e na execução de políticas públicas para o setor, sendo um exemplo disso, a Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006 que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Pela Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a categoria “agricultura familiar” serve para definir os camponeses em geral e também outros grupos sociais rurais como silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores artesanais. Além disso, há diversos grupos sociais que mobilizam outras identidades sociais no meio brasileiro, como quilombolas, quebradeiras de coco babaçu (Maranhão), ribeirinhos, trabalhadores rurais assentados, etc., que também são compreendidos pela legislação como agricultores familiares.

Entendemos que essas múltiplas identidades “surgidas” com o processo de redemocratização e com a intensificação das ações propositivas por parte da sociedade civil organizada fez com que essas identidades conquistassem uma maior visibilidade social. Como resultado, houve a necessidade acadêmica de discutir a contemporaneidade do mundo rural e a participação dessas “novas” identidades, num processo que acabou resultando em um gradativo “esquecimento” do conceito de campesinato.

Durval *et. al.* (2015, p. 63) apontam que “os processos sociais no meio rural contemporâneo estimularam a elaboração de novos quadros teóricos e diferentes abordagens que dão visibilidade ao meio rural e à diversidade de seus agentes na atualidade, sobretudo na perspectiva da aplicação de políticas públicas”, no entanto, os autores ressaltam que devemos “acumular os avanços da literatura sobre o campesinato, o que significa primeiramente não retirar o caráter político da discussão”, ou seja, atentar para o processo de formação social do meio rural brasileiro, pois apesar das novas abordagens sobre o meio rural, as velhas formas de dominação permanecem muito pouco alteradas apesar de inúmeros avanços nos últimos trinta anos para os grupos sociais camponeses.

Por conta dessa questão conceitual, Velho (2009, p. 91) adverte “que certamente não se trata de tarefa fácil, dada a variedade de manifestações locais de agrupamentos e classes”. Mas o importante é afirmar que, em nossas referências teóricas, utilizamos tanto o conceito de camponês para compreender as dimensões simbólicas desse grupo social, como também a categoria agricultor familiar, pois é o principal termo utilizado nas políticas públicas para o setor no Brasil. Importante observar que muitas organizações representativas da agricultura camponesa no Território da Borborema têm utilizado também o termo “agricultura familiar camponesa” como forma de resgatar o

importante papel histórico e político do conceito de camponês, sem deixar de garantir reconhecimento operativo da categoria agricultura familiar no acesso às políticas públicas.

O “ser camponês”, como característica constituinte dos sujeitos da pesquisa, é parte do consciente coletivo dos grupos sociais que os conformam. É o que os diferencia de outros grupos e de outras maneiras de viver e lidar com a realidade que os cerca. Dessa forma, o campesinato tem algumas características que o definem enquanto tal. Isso não significa que estamos propondo um “tipo ideal camponês”, mas que nos dispomos, a partir do que teoricamente é entendido como “ética camponesa”, identificarmos e compreendermos em sua especificidade as características que apontam para essa forma de compreender e viver a realidade, particularmente no que tange às relações com os mercados, isto é, nos processos de comercialização. Assim, não buscamos um camponês puro, e não é esse o objetivo principal do trabalho, pois concordamos com Shanin (2016, p. 71) que:

Nenhuma realidade social pode ser monopolizada e nitidamente dividida por um tipo de unidade de análise devidamente selecionado, do qual derivem todas as conclusões. A realidade não é pura; tampouco pode sê-lo a análise relevante da realidade. De fato, livrar-se das impurezas significa desfazer-se justamente dos pontos onde a perplexidade engendra a descoberta nas ciências sociais.

Mas, com base nas características que iremos apontar ao longo do texto, consideramos que as decisões tomadas pelos camponeses são fundamentadas em uma “ética própria”, pois concordamos com Caniello (2001, p. 14) no sentido de que a ação do sujeito é determinada por uma dialética entre três componentes subjetivos socialmente incutidos nas consciências individuais: (i) parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (ELSTER, 1994: 29-59); (ii) códigos de conduta, ou seja, a gramática do comportamento e o desiderato moral de uma determinada sociedade; e (iii) princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da totalidade que o define como pessoa. Segundo Caniello (2001, p. 15), o cálculo racional, os códigos de conduta e os princípios de pertença informam a especificidade do comportamento das pessoas em seu contexto cultural, pois são constituídos por valores. Assim, os fatores culturais informam um estilo peculiar imperativo para a ação dos sujeitos em cada sociedade, uma “ética própria”, que é a raiz da identidade entre os indivíduos e a fonte

da solidariedade social que a sustenta.

É importante ressaltar que a ética camponesa não se constitui como um corpo monolítico, mas é composta por um sem-número de características e, portanto, ela pode variar em termos de incidência, intensidade e aspectos. Assim, estamos de acordo com Woortmann (1990, p. 13), quando ele afirma que prefere “falar não de camponeses, mas de *campesinidade*, entendida como uma qualidade presente em maior ou menor grau em distintos grupos específicos”.

Quando pontuamos que o “cálculo racional” – aquilo que informa “em última instância” (Marx) as decisões econômicas – tem fundo valorativo, estamos dizendo que, mesmo aí, opera a cultura. Assim, procuraremos definir o “padrão ético” das decisões econômicas no campesinato como uma “ética”, conforme a literatura especializada.

Considerado um dos principais autores que se detiveram em compreender o campesinato em suas especificidades, Aleksandr Vasilievich Chayanov (1924) faz uma crítica aos teóricos que procuram compreender as sociedades exclusivamente sob o viés da economia de mercado capitalista. Para esse autor, nem todos os grupos sociais – mesmo aqueles “imersos” na economia de mercado – podem ser entendidos a partir das categorias fundamentais do capitalismo – *capital, lucro, renda e salário*.

Em primeiro lugar, porque antes e, até mesmo durante o processo de dominação capitalista, uma grande variedade de grupos sociais existe e até mesmo coexistem com o capitalismo, mas não estão necessariamente imbuídos de sua “lógica”. Dessa maneira, e se utilizando do campesinato como objeto de análise, o autor diz, por exemplo, que a categoria *salário*, fundamental para se compreender qualquer sociedade capitalista, é praticamente inexistente no âmbito da unidade familiar camponesa. Assim, a compreensão dos grupos sociais camponeses não se exaure sob a lente da economia de mercado capitalista, pois neles não opera uma de suas categorias fundamentais, no caso, o *salário*. Para Chayanov (2014, p. 100):

Ser-nos-á impossível prosseguir uma reflexão econômica contentando-nos com categorias capitalistas, pois um setor muito vasto da vida econômica (mais precisamente: a maior parte da esfera de produção agrícola) baseia-se numa forma não capitalista, mas numa forma completamente diferente: a da exploração familiar sem assalariados.

E mesmo com todo o avanço do capitalismo sobre a agricultura durante século XX, sabemos que ainda é, na agricultura camponesa de base familiar, onde a maior parcela dos alimentos consumidos no planeta é produzida. Dessa maneira, questionando os parâmetros de análise de muitos pesquisadores de sua época, Chayanov reforça a importância de se compreender a economia camponesa em sua especificidade. Além da “ausência” da categoria salário no modo de produção camponês, Chayanov também aponta para outras especificidades do campesinato que são bases fundamentais para qualquer discussão em torno desse grupo social e que serviram, ao longo dos anos, de base para diversos outros trabalhos acadêmicos sobre o tema.

Nesse sentido, dois termos fundamentais na caracterização da unidade produtiva camponesa apresentada por Chayanov e que são bastante importantes nos estudos sobre o campesinato são: a *autoexploração* e o *equilíbrio*. Como a família é base da unidade produtiva camponesa, o cálculo relativo ao grau de exploração dos “funcionários” corresponde diretamente à qualidade e bem-estar dos membros da família, pois, diferentemente da exploração de funcionários assalariados de uma empresa capitalista, a unidade produtiva camponesa se utiliza da mão de obra dos próprios beneficiários da produção. Dessa maneira, produção e bem-estar familiar são questões que não se desvinculam para o camponês, que tem por objetivo alcançar o que Chayanov vai denominar de equilíbrio. Nas palavras do autor “a exploração camponesa familiar tem de tirar partido da situação do mercado e das condições naturais, de modo a assegurar à família um equilíbrio interno compatível com o máximo de bem-estar possível” (CHAYANOV, 2014, p. 108).

Para Chayanov, compreender a questão do equilíbrio na unidade de produção camponesa é muito importante, pois além das questões relativas ao modo de produzir depender do cálculo entre autoexploração e bem-estar familiar, a própria aquisição de terras por parte do camponês tem por base essa lógica. Nesse sentido, Chayanov reafirma que, diferentemente da lógica capitalista, a disposição camponesa de adquirir terras está submetida à perspectiva de manutenção do equilíbrio. Ao formular uma teoria econômica das sociedades camponesas na Rússia do início do século XX, Chayanov aponta que devemos ter o cuidado teórico de compreender que, apesar de estar inserido em um mundo dominado pela lógica de mercado capitalista, os camponeses compõem um grupo social que tem uma lógica econômica própria.

Com a evolução do modo de produção capitalista, as relações sociais foram se complexificando e isso também atingiu a agricultura. Assim, houve a necessidade teórica da elaboração de novas categorias e explicações para a questão camponesa, para compreender as várias formas de campesinato ao redor do planeta, suas próprias especificidades sociais, históricas e suas convergências. É sempre válido ressaltar o trabalho de Chayanov como seminal na perspectiva de compreender a importância que as questões subjetivas têm na reprodução do modo de vida camponês. Nesse sentido, Ploeg (2016, p. 27) afirma que:

Muitos cientistas fundamentaram explicitamente a sua obra nas teorias de Alexander Vasil'evich Chayanov. Outros tantos, sem conhecer a obra dele, "reinventaram" a abordagem chayanoviana, basicamente porque a exaustiva pesquisa empírica quase sempre conduz a estruturas conceituais dotadas de semelhanças notáveis com a postura teórica de Chayanov.

Seguindo na trilha de Chayanov, Ploeg (2008, p. 40) elenca dez características fundamentais que apontam para a condição camponesa. São elas:

(1) A luta por autonomia que se realiza em (2) um contexto caracterizado por relações de dependência, marginalização e privações. Essa condição tem como objetivo e se concretiza em (3) a criação e desenvolvimento de uma base de recursos auto-controlada e auto-gerenciada, a qual por sua vez permite (4) formas de co-produção entre o homem e a natureza viva que (5) interagem com o mercado, (6) permitem a sobrevivência e perspectivas de futuro e (7) se realimentam na base de recursos e a fortalecem, melhorando o processo de co-produção e fomentando a autonomia e, dessa forma, (8) reduzem a dependência. Dependendo das particularidades da conjuntura socioeconômica dominante, a sobrevivência e o desenvolvimento de uma base de recursos própria poderão ser (9) fortalecidos através de outras atividades não agrícolas. Finalmente, existem (10) padrões de cooperação que regulam e fortalecem essas inter-relações.

Os pontos apresentados por Ploeg evidenciam os elementos básicos de sua concepção da chamada "condição camponesa" e também do "modo camponês de fazer agricultura". Gostaríamos de chamar a atenção para três pontos da construção teórica do autor. Em primeiro lugar, a *co-produção*, que "diz respeito à interação e transformação mútua constantes entre o homem e a natureza viva" (PLOEG, 2008, p. 40). A relação homem e natureza viva é um fator de suma importância a se considerar no estudo do campesinato, e é também um fator que o distingue do agricultor empresarial e da agricultura capitalista.

Outro ponto importante diz respeito aos padrões de *relações mercantis* como formas que permitem autonomia, ou seja, como o agricultor camponês interage com os mercados. Ploeg (2008, p. 43) afirma que "estas relações são parte de um conjunto mais

amplo de relações que ligam o campesinato ao mundo exterior, o qual é estruturado pelos camponeses de forma a permitir o máximo de flexibilidade, mobilidade e capacidade de escapar aos controles”. O camponês não é um grupo social à parte da sociedade abrangente e a relação com a sociedade é também um fator que o caracteriza, mas como nas outras dimensões de seu modo de vida, esse sujeito procura manter sua autonomia nesse aspecto. O camponês não é um grupo separado do resto da sociedade, ele é parte dela, mas ao mesmo tempo, ele sempre procurará manter um distanciamento que lhe garanta autonomia, ou pelo menos uma autonomia relativa, e controle em sua unidade familiar produtiva.

O terceiro aspecto que permeia a formulação teórica de Ploeg a respeito da condição camponesa e do modo camponês de fazer agricultura é a luta por autonomia. Em todas as suas atitudes o camponês buscará ter o controle sobre sua vida, seja em suas relações internas dentro do sítio ou em suas relações externas com o mercado e na comercialização de seus produtos. Luta por autonomia quer dizer que o camponês compreende que precisa manter o controle na unidade familiar produtiva e, sendo assim, muitas de suas decisões serão tomadas a partir desse princípio, o que o distanciará por vezes, dos princípios dominantes da busca por lucro. Para o camponês, apesar da esmagadora pressão da lógica capitalista que o cerca e na qual ele está inserido enquanto vendedor e comprador de mercadorias, ter o controle da unidade produtiva para garantir o bem-estar da unidade familiar em longo prazo é mais importante que a promessa de lucro imediato.

Nos estudos sobre o campesinato, percebemos que a própria noção/definição do que seria realmente esse grupo social não é tão simples como aparenta ser. Suas características e sua participação efetiva na sociedade “abrangente” sempre foi controvertida e cheia de questões em aberto e que requereu dos estudiosos no assunto sempre muita cautela, controvérsias que dificultam as análises teóricas e que são frutos da própria diversidade e riqueza social que são os grupos camponeses pelo mundo. Mas acreditamos que, a partir do esforço teórico de muitos autores podemos considerar alguns pontos importantes na identificação dos grupos sociais camponeses.

Além do que foi debatido acima, gostaríamos de apontar, para reforçar esse ponto sobre camponeses e suas características, um importante texto que busca problematizar essas questões, apontando as contradições dos estudos sobre campesinato,

ao mesmo tempo em que ressalta para a importância da discussão do conceito de campesinato e de sua importância para a Sociologia Rural. De fato, Teodor Shanin (2016) ressalta os conflitos em torno do que seria o campesinato, principalmente considerando os embates dos autores marxistas em torno do tema. Tomando as cautelas necessárias, este autor aponta para “seis categorias de características, pelas quais os camponeses têm sido distinguidos em comparação com os outros”, são elas: a) o trabalho familiar, a importância da pluriatividades para a economia doméstica camponesa e o papel da relação homem-natureza; b) “os padrões e tendências da organização política dos camponeses”, ou seja, “padrões” de relações sociais e familiares que para o autor apresenta consideráveis semelhanças em diferentes regiões do mundo; c) “normas e cognições típicas”, por exemplo, formas de compreensão do tempo, construção das relações sociais entre outros; d) as formas de interação com os grupos sociais abrangentes, principalmente a partir das trocas de mercadorias (objetiva e subjetiva); e) uma dinâmica social específica, como nas formas de reprodução social e material da unidade produtiva familiar (questões sobre herança e a relação com a natureza na configuração do ritmo social camponês podem ser exemplos dessa categoria de características) e f) as formas de como os grupos sociais camponeses reagem as mudanças estruturais das sociedades nacionais e até as mudanças em escala global, o que Ploeg chama de “resposta camponesa”.

Apesar de parecer repetir mais do mesmo, a partir de autores citados no decorrer do texto, queremos ressaltar a construção/caracterização teórica dos grupos sociais camponeses e como nela há, com a ressalva da caracterização específica de cada autor, importantes convergências que consideramos ser importantes e que permanecem nesses grupos ao longo do tempo apesar das enormes transformações sociais passadas nos últimos tempos.

Shanin também faz importantes considerações a respeito da “validade” do que chamamos de campesinato, inclusive discutindo as limitações do próprio conceito. Para o autor, nenhuma conceituação pode ser descartada por alguma espécie de modismo temporário, pois, cada conceito, é uma construção teórica que sempre deverá ser considerada pelos pesquisadores que se dispõem a estudar um determinado tema. “O conceito de camponês é, sem dúvida, insuficiente em si mesmo, assim como qualquer outro conceito, exceto no que diz respeito a suas diferenças de extensão” (SHANIN, 2016, p. 76). A esse respeito, o autor conclui seu artigo apontando que:

A conceituação da especificidade camponesa reside na admissão das complexidades e dos graus de ambivalência e expressa uma tentativa de atacar a questão em um nível teórico. Não é essencialmente uma resposta, mas uma pressuposição que ajuda a engendrar novas respostas específicas. [...]. Em última instância, os conceitos devem servir não a uma questão de reconciliação dialética de conceitos, mas à compreensão das relações sociais.

Para nosso trabalho, para além das características elencadas anteriormente, que são importantes para percebermos os grupos camponeses inseridos no Território da Borborema, e principalmente, para analisarmos o quanto as políticas públicas discutidas ressaltam esses aspectos, queremos destacar as características que mais contribuíram ao debate, que são: a) a condição camponesa diante da sociedade abrangente e as estratégias utilizadas para sobreviver em condições quase sempre desfavoráveis; b) o papel da comercialização na relação campo-cidade; c) a luta por autonomia; d) os aspectos relacionados à cooperação, ou seja, o quanto os grupos camponeses percebem o papel da cooperação na solução de questões que precisam ser vencidas.

No decorrer do século XX, a agricultura passou por duas grandes revoluções: a “revolução agrícola contemporânea”, que motorizou e mecanizou o campo, e a “revolução verde” que “contribuiu” com o desenvolvimento químico e biológico das plantas e dos solos, respectivamente (MAZOYER e ROUDART, 2010). Essas duas revoluções transformaram significativamente o volume da produção de alimentos no mundo. Mesmo assim, essas transformações não redundaram numa melhoria da qualidade de vida das populações camponesas. Muito pelo contrário, o avanço do capitalismo na agricultura teve como consequência para os camponeses, a expulsão de suas propriedades e consequente êxodo rural; a proletarianização do campo, resultando em baixos salários e em regimes de trabalho análogos à escravidão; além disso, em função do progressivo aumento da produtividade nas propriedades com acesso às inovações tecnológicas, a concorrência entre o grande produtor capitalizado e o produtor camponês foi se tornando cada vez mais desigual, dificultando sobremaneira a inserção dos produtos de origem camponesa nas mesas dos consumidores das grandes cidades. Mazoyer e Roudart, (2010, p. 27) afirmam que:

Em pouco mais de meio século, a relação entre a produtividade da agricultura menos produtiva do mundo, praticada exclusivamente com ferramentas manuais (enxada, pá, cajado, facão, faca ceifadeira, foice...) e a agricultura mais bem equipada e produtiva do momento realmente se acentuou: passou de 1 contra 10 no período do entre-guerras, para 1 contra 2.000 no fim do século XX.

Consequências que fragilizam ainda mais a situação camponesa que quase sempre foi de dificuldades. Mazoyer e Roudart (2010, p. 26) afirmam que “aproximadamente três quartos dos indivíduos subnutridos do mundo pertencem ao mundo rural”. Destacando as condições de penúria das comunidades camponesas, assim como a precariedade de seus instrumentos de trabalho, os autores prosseguem dizendo das condições de vida desses grupos sociais que são de “homens do campo pobres, dentre os quais encontramos, majoritariamente camponeses mal equipados, instalados em regiões desfavoráveis e em situação difícil, assim como trabalhadores agrícolas, artesãos e comerciantes que vivem em contato com eles e que são tão pobres quanto eles” (MAZOYER e ROUDART, 2010, p. 26).

O avanço da “modernização” sobre a produção agrícola apenas acentuou as contradições do Capitalismo no mundo rural. A modernização do campo não chegou para todos, pelo contrário, excluiu a grande maioria dos que vivem da produção agrícola. Ainda assim, são os camponeses os grandes responsáveis por levarem alimentos saudáveis para as mesas dos consumidores pelo mundo. No prefácio à edição brasileira do livro ‘Camponeses e a Arte da Agricultura’, de autoria de van der Ploeg, Schneider (2016, p. XIII) afirma que:

Segundo estudo da (2014), dos 570 milhões de estabelecimentos agropecuários que existem no mundo, 500 milhões (90%) são dirigidos ou dependem da mão de obra de uma família. Ainda que destes, 475 milhões detenham menos de 2 hectares da terra, essas unidades produzem em torno de 80% dos alimentos consumidos no mundo.

Apesar das dificuldades, a agricultura camponesa vem resistindo ao longo dos séculos, entre os anúncios de extinção a processos de lutas por reafirmação de sua importância histórico-sócio-cultural-econômica, o que Ploeg chama de processos de *resistência*, *recampesinização* e de *resposta camponesa*. Ploeg (2008, p. 289) pontua que a resistência camponesa se constitui em múltiplas respostas elaboradas por esse grupo social, que visam reafirmar sua autonomia diante de um ambiente muitas vezes hostil à sua própria existência:

A resistência se encontra em uma vasta gama de práticas heterogêneas e cada vez mais interligadas através das quais o campesinato se constitui como *distintamente diferente*. [...]. Em suma, a resistência do campesinato reside, acima de tudo, na *multiplicidade de respostas* continuadas e/ou criadas de uma nova forma para confrontar o Império como o principal modo de ordenamento. Através de e com ajuda dessas respostas, os camponeses conseguem remar contra a maré.

Assim, Ploeg (2008) nos auxilia a pensar nas formas camponesas de resistência como: a *retro-inovação*, ou seja, a utilização de técnicas tradicionais que possibilitem um distanciamento ou uma independência dos insumos externos; no *trabalho familiar*, característica fundamental da agricultura camponesa; na *criação de uma base de recursos* que lhe garanta autonomia; no *conhecimento tradicional* como valor agregado aos produtos, o que nos dias atuais é um valor bastante apreciado, pois a cada dia mais pessoas fogem dos padrões artificializados dos produtos industriais (alimentos ultraprocessados), o que se percebe pelo crescimento da perspectiva de uma agricultura orgânica e agroecológica; outra importante característica dos grupos sociais camponeses é a *produção diversificada* entendida como uma resposta à agricultura monocultora e também uma saída para a não dependência das regras do Mercado; nos *circuitos curtos de comercialização*, que aproximam o produtor do consumidor, aproximação que muitas vezes procura fugir dos atravessadores; assim como nos *esquemas públicos de abastecimento* ou compras institucionais, onde o Estado compra parte da produção do agricultor camponês garantindo a este, venda certa de parte de seus produtos.

Os camponeses, diferentemente das comunidades tradicionais (isoladas), têm na interação com as sociedades abrangentes uma de suas principais características, principalmente no âmbito da comercialização, ou seja, são *sociedades parciais* (*part-societies*) (REDFIELD, 1967). De fato, “os camponeses não são e nunca foram entidades autárquicas nem independentes, distinguindo-se assim de um sem-número de formas diretamente comunitárias de vida” (ABRAMOVAY, 2012, p. 63). As sociedades camponesas existem em uma relação dialética com as cidades, sendo que esse processo dialético é objetivado por meio das trocas comerciais, dos mercados, das feiras onde os moradores das cidades buscam/compram os alimentos que não produzem, e os camponeses vendem seus produtos e compram o que necessitam. Schneider (2016, p. XVIII) acrescenta que:

Os camponeses são grupos sociais heterogêneos e sua reprodução depende do contexto social em que se encontram, das decisões que vieram a tomar as famílias. Mas também dependerá, e muito, dos condicionantes políticos mais gerais, como o papel do Estado e as políticas públicas, assim como da dinâmica dos mercados. Os camponeses não são grupos isolados e não podem viver e se reproduzir sem estar em contato e interação com o ambiente que o cerca.

Dessa maneira, a compreensão da dinâmica dos grupos camponeses passa fundamentalmente pela capacidade de entendimento do contexto socioeconômico, político e histórico da pesquisa. Shanin (2016, p. 75) ressalta que:

Os camponeses necessariamente refletem, relacionam-se e interagem com não-camponeses; trata-se de uma questão de autonomia parcial de seu ser social. O campesinato é um processo e necessariamente parte de uma história social mais ampla; trata-se da questão da extensão da especificidade dos padrões de seu desenvolvimento, das épocas significativas e das rupturas estratégicas que dizem respeito aos camponeses.

A comercialização é um aspecto muito importante para o camponês, pois é na feira que ele vende sua produção e abastece a unidade familiar. A comercialização é também a principal forma de interação dos grupos camponeses com as sociedades circundantes. Mas o ato da comercialização nada tem a ver com a lógica de acumulação de capital, ela é uma importante dimensão simbólica no modo de ser camponês. Para Woortmann (1990, p. 39) “vender a própria produção e realizar o valor monetário do trabalho é expressão da autonomia camponesa” e, dessa maneira, a comercialização ocupa um papel de grande importância na vida do camponês, pois é a expressão concreta do trabalho na terra. Além disso, é a reafirmação de sua autonomia, valor fundante da moral camponesa. “É, portanto, na maneira como vende os produtos de seu trabalho e compra os elementos necessários à sua reprodução, nas estruturas determinantes de suas relações mercantis, que reside o segredo de sua organização econômica “interna”. Aí se concentram os *fatores socialmente explicativos das racionalidades camponesas*” (ABRAMOVAY, 2012, p.114, grifos do autor).

Sabemos o quanto é difícil para o camponês ter acesso pleno aos mercados e concretizar seu ciclo de produção/comercialização, principalmente na relação com o mercado, pois as dificuldades da própria sobrevivência camponesa são continuamente confrontadas neste aspecto. Nesse sentido, Eric Wolf apresenta o termo “dilema camponês”, ou seja, as dificuldades enfrentadas pelo camponês na busca de maior autonomia com vista à reprodução de seu modo de vida e sua relação com a sociedade. Assim, pontua que:

O eterno problema da vida do camponês consiste, portanto, em contrabalançar as exigências do mundo exterior, em relação às necessidades que ele encontra no atendimento às necessidades de seus familiares. Ainda em relação a esse problema básico, o camponês pode seguir duas estratégias diametralmente opostas. A primeira delas é incrementar a produção; a segunda, reduzir o consumo (WOLF, 1970, p. 31).

Dessa forma, o camponês se vê diante de um dilema no qual ele é duplamente prejudicado, pois tem de constantemente se adaptar às condições da sociedade abrangente e à manutenção da unidade familiar. Nesse sentido, devemos entender que o papel da comercialização da produção é fundamental na resolução desse impasse.

Ainda sobre os mercados, Ploeg também discute a importância destes para o camponês, sabendo que esse ator deverá conviver e lidar em uma dupla situação: manter o “equilíbrio interno”, ou seja, as relações dentro da unidade familiar, em que ele tem o domínio do processo, e o “equilíbrio externo”, que são suas relações com a sociedade como um todo, e mais especificamente com os mercados. Nas relações externas, o agricultor não tem controle dos processos, estando submetido a estes, sendo que para contornar esta situação de submissão, ele desenvolve uma gama de estratégias para encontrar uma situação favorável para o seu modo de vida. Assim, “o equilíbrio entre recursos internos e externos na unidade pode ter um papel-chave no modo como essas forças afetam o nível micro” (PLOEG, 2016, p. 97).

Neste jogo de relações em que o camponês está inserido, o Estado também tem o seu papel, sendo muitas vezes um mediador nas relações entre campo e cidade. O Estado é o ator que tem, por princípio, conformar os variados grupos sociais em torno de um ideal comum. Função que precisa desempenhar para garantir sua própria sobrevivência enquanto unidade nacional. No aspecto das relações entre campo e cidade:

O Estado é uma entidade que reflete e governa – direta ou indiretamente – as relações entre as economias urbana e rural e, portanto, as relações entre mercados e produtos primários, a natureza da migração e as inter-relações entre camponeses, comerciantes e processadores de alimentos. O Estado também é uma força autônoma que impõe sua própria marca na dinâmica rural. Portanto, equilíbrio das relações de poder – a correlação das forças sociais contrastantes – é uma característica crucial que requer consideração (PLOEG, 2016, p. 103).

Considerando essas questões, cabe então discutir o papel do Estado para o desenvolvimento do campesinato no que concerne à inserção desse grupo social nos mercados institucionais no Brasil, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O Programa estabelece um caminho alternativo para o camponês comercializar seus produtos e se constitui como uma saída economicamente oportuna que combina a manutenção de seu modo de vida com a comercialização de seus

produtos, garantindo, assim, acesso a produtos, serviços e bens culturais que não são produzidos no interior do sítio.

Políticas públicas para o campesinato no Brasil

Um ponto importante é o papel do Estado como fomentador do desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. Nesse sentido, cabe então compreender teoricamente o que significa essa ação, denominada como “política pública”.

Ao longo do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o Mundo vivenciou, sob inúmeras formas, a ação do Estado como fomentador de bem-estar para seus cidadãos, principalmente nos Estados Unidos e Europa. Dessa forma, os primeiros trabalhos sobre políticas públicas são datados da década de 1930 nos EUA. No âmbito da administração pública e da Ciência Política, os pesquisadores se interessavam tanto pela compreensão teórica dos interesses do Estado em implementar determinadas ações, como também em contribuir no processo de execução delas. E, nesse sentido, “a análise das políticas públicas fora, assim, construída pela perspectiva de que é preciso ajudar aos que decidem, enquanto autoridade pública, a fazer boas escolhas políticas” (NEVES, 2014, p. 18).

Na perspectiva dos estudos da atuação do Estado, Muller (2002, p. 7) propõe que o Estado deve ser compreendido pelas suas ações, as políticas públicas. Assim ele afirma que “o Estado é hoje percebido no essencial através de sua *ação*, seja esta considerada como positiva ou negativa”. Assim, o autor prossegue afirmando que:

Atualmente, estudar a ação pública não consiste mais verdadeiramente em refletir sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre os atores públicos e privados e em compreender como a ação recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira do Estado e sociedade (MULLER, 2002, p. 7).

Assim, na perspectiva de Pierre Muller, o importante é compreender as relações sociais e o jogo de interesses estabelecido entre a ação do Estado e os atores da sociedade civil a partir da implementação de uma determinada política pública. A compreensão dessa relação passa pelo entendimento de todo um contexto histórico, político e econômico, pois a ação do Estado reflete o pensamento/ideologia dos grupos

que detêm o poder naquele contexto ou naquele referencial, bem como compreender a reposta dos grupos sociais “contemplados” por determinada ação pública.

Mas o que é uma política pública? Pierre Muller (2002) se utiliza das distinções da palavra *política* na língua inglesa para distinguir três significados principais, e a partir de então, delinear o que é, e em qual esfera da política podemos estudar a ação do Estado através das políticas públicas: (a) a esfera política (*polity*), que faz distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; (b) a atividade política (*politics*) que se refere a todo exercício político, seja na esfera da luta por cargos políticos como descrita por Max Weber (2011), seja nas diversas formas de mobilização social; e (c) o terceiro significado se refere ao da ação pública (*policies*), que é o que “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”. (MULLER, 2002, p. 10).

E é dentro desse terceiro significado que direcionamos nossa perspectiva, sabendo que ele não está desvinculado dos outros dois, pois é a partir deles, que o terceiro vem a ser efetivado, sendo o PAA e também as políticas territoriais, objetos da pesquisa, um exemplo desse jogo de relações. Assim sendo, é na correlação de forças, na luta pelo poder, na mobilização dos diversos atores sociais em torno das demandas que são implementadas as ações públicas. Dessa forma, compreendemos que o estudo da ação pública vai para além do estudo dos resultados quantificáveis da ação do Estado, que é muito importante, mas também se trata, sobretudo, como pontua Muller (2002), de questionar sobre o funcionamento da democracia e da participação social.

Para Thoenig (1993) *apud* Neves (2014, p. 17) “Uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades governamentais”, sendo que para Thoenig, uma política pública só poderá ser executada pelo agente público/Estado, pois “só as autoridades públicas dispõem da capacidade potencial da utilização da violência legítima”, em uma clara referência à formulação clássica weberiana sobre o Estado. Isto é, apesar das transformações ocorridas ao longo do século XX, principalmente as revoluções políticas e culturais da segunda metade do século XX, com a maior inserção e participação social nas tomadas de decisões no âmbito do poder público, ainda cabe ao Estado a tarefa da ação pública.

Secchi (2016, p. 2) afirma que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou seja, é a ação direta do poder público, do Estado, na direção de resolver um problema que afeta a sociedade. Secchi (2016, p. 2) continua sua elaboração conceitual e aponta que a “política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública”. Nesse sentido, e pensando justamente nas ações públicas para o campesinato brasileiro, podemos apontar para a não-ação do Estado em relação a esses grupos sociais, como fruto de uma orientação política que marca a história da nossa própria sociedade.

Por ser complexa e envolver a participação de diversos interesses, a política pública deve ser coordenada de forma que busque acomodar vários interesses em torno de uma ação em comum. É claro que com uma gama de atores envolvidos, a ação pública sofre com a possibilidade de inúmeros conflitos internos entre os atores governamentais, quando de uma ação entre agentes públicos de diferentes áreas da administração pública, e claro, entre poder público e uma sociedade civil dividida em múltiplos outros atores sociais que também resguardam interesses muitas vezes conflitantes com outros atores da sociedade.

Por fim, uma política pública é um programa de ações executadas pelo poder público que envolve inúmeros atores sociais, relacionados direta ou indiretamente com a ação, com visões de mundo diferentes e que muitas vezes, mesmo que envolvidos em ações em comum, tende a ter projeções de resultados diferenciados. Essas ações, por sua vez, são reflexos de referenciais estruturais mais abrangentes, mas que não deixam de serem apropriados e transformados pelos sujeitos que estão na base de todo esse processo.

No Brasil, a ação do Estado ao longo dos anos para com os grupos sociais camponeses sempre foi insignificante diante da importância estratégica que esse grupo tem para o abastecimento (e ocupação territorial) do país. Mesmo sendo um país de economia agrária desde sua formação, o objetivo da produção agrícola no Brasil sempre foi o de suprir as demandas do mercado externo, sendo um modelo de agricultura latifundiária e extensiva. Perspectiva dual no mundo rural brasileiro, onde teremos uma agricultura voltada para a exportação e a monocultura composta socialmente por representantes da elite nacional, e por outro lado, a pequena agricultura, dedicada a

produção de alimentos, composta por camponeses quase sempre destituídos de terras ou com a propriedade de minifúndios, à margem da grande propriedade e dos projetos nacionais. Nessa direção, Caniello, Piraux e Bastos (2013, p. 85) afirmam que: “embora as políticas agrícolas no Brasil tenham sido pautadas por esse dualismo, até o final dos anos 1990, o governo adotaria uma estratégia de desenvolvimento rural voltada quase exclusivamente para o fomento da agropecuária empresarial, tendo como meta principal a maximização da produtividade nesse setor”.

A ação pública, durante toda a história brasileira deixou de considerar a importância do campesinato e pouco fez em se tratando de políticas públicas que protegessem e desenvolvessem a agricultura de pequena escala para o abastecimento local, priorizando o agronegócio que:

Mesmo tendo apresentado resultados importantes, como o significativo aumento da produção nacional e sua influência decisiva nos superávits da balança comercial brasileira, essa estratégia, todavia, resultara praticamente inócua no que tangia à solução dos problemas sociais históricos do meio rural brasileiro, particularmente a concentração fundiária, a falta de emprego para os trabalhadores rurais, a baixíssima renda das famílias de pequenos proprietários agrícolas e o pouco acesso dos chamados “povos do campo” às políticas públicas em geral, isto é, o quadro de miséria e exclusão social característico do campesinato brasileiro. (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013, p. 85).

Somente a partir da chegada dos imigrantes europeus é que se começa a evidenciar a existência desses grupos, mas sem muitas ações por parte do Estado, a não ser aquelas que fomentassem aos grandes proprietários de terra mais mão de obra barata. Nos últimos anos (a partir da redemocratização) o meio rural brasileiro passou por transformações significativas, como a emergência de novos atores sociais e “novas identidades”. Mas não podemos esquecer que traços permaneceram ao longo do tempo, como o modelo latifundiário/exportador e a profunda desigualdade social que ainda marca a sociedade brasileira como um todo, sendo mais acentuada no campo (MALUF, p. 9, 2015).

A partir dos anos de 1980, com o processo de abertura política, houve um fortalecimento dos grupos sociais camponeses, assim como a inserção de novos atores que reivindicaram mais oportunidades e políticas de desenvolvimento para a pequena produção. As lutas permaneceram durante os anos 1990 e resultaram no reconhecimento político-institucional dos grupos camponeses através da categoria *agricultura familiar* no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF), considerada uma das primeiras políticas públicas voltadas especificamente a esse grupo social. Mas somente a partir dos anos 2000, com o desgaste do modelo neoliberal, e com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República é que os camponeses passaram a receber atenção por parte do Estado brasileiro, sendo eles, peças fundamentais no combate à fome e à miséria, objetivo principal do governo então eleito em 2002 (MALUF, 2015, p. 10; CANIELLO, 2016).

Grisa e Schneider (2015) discutem as transformações da agricultura brasileira a partir da década de 1950, denominando-as de “referenciais”. Os autores apontam para três gerações (referenciais) de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, as quais refletem o contexto socioeconômico global, mas principalmente, são parte da interação entre sociedade e poder público no país.

A primeira geração refere-se ao que foi denominado como referencial agrícola e agrário. Com o processo de industrialização a partir dos anos 1950, o país passa por um período de modernização (PRADO JR., 1979), período que se constitui como marco temporal da modernização e industrialização brasileira. Mas apesar do relativo otimismo com a modernização trazida pela indústria, na década de 1960 essa estratégia apresentou desgastes com uma série de dificuldades, sendo uma dessas os problemas de abastecimento interno de alimentos.

Nesse contexto, as políticas públicas para o mundo rural no Brasil estavam direcionadas a fomentar o desenvolvimento da agroindústria e da agricultura exportadora na perspectiva da Revolução Verde. Vale atentar para os debates políticos e acadêmicos no período, quando tínhamos, de um lado a perspectiva de se promover as “reformas de base”, entre elas a reforma agrária com vista em dinamizar o mercado interno, e assim, promover o desenvolvimento sócio econômico da população. Por outro lado, uma proposta de modernização tecnológica da agricultura, objetivando atender às demandas da economia de mercados globais. Sendo que a segunda proposta, liderada pelos economistas da USP e pelos militares, foi a que prevaleceu em detrimento da posição defendida pelos movimentos sociais camponeses e por pensadores como Caio Prado Jr.

Mesmo sem o apoio necessário e sofrendo a repressão que marcou o período da ditadura militar, vale destacar a luta e o importante papel de resistência camponesa, por

reconhecimento e espaço de vários grupos de camponeses, com destaque para as Ligas Camponesas no Nordeste brasileiro.

A partir da década de 1980, principalmente, o país passa por um processo de redemocratização que culmina com a Constituição de 1988. Os movimentos sociais conquistam relativo espaço reivindicatório, mas ainda muito aquém do necessário para o desenvolvimento mínimo das populações camponesas, pois apesar do espaço conquistado com a redemocratização, os grupos camponeses ainda não haviam conquistado maior acesso às políticas públicas. Nos anos 1990, o Estado brasileiro se alinha definitivamente ao “referencial global” neoliberal, promovendo maior abertura ao mercado globalizado e também realizando uma série de privatizações de importantes setores do país.

No campo ocorriam lutas camponesas por políticas públicas para o setor, que tiveram como consequência diversos enfrentamentos que resultaram em conflitos violentos e massacres realizados, principalmente por agentes públicos ou por agentes a serviço de representantes do agronegócio. Esses acontecimentos de repercussão nacional e internacional pressionaram o Estado brasileiro a agir no sentido de prestar alguma forma de apoio a esses grupos sociais. Nesse contexto é que foi lançado, em 1996 o PRONAF, Programa de créditos destinados especialmente para pequenos agricultores (AQUINO e SCHNEIDER, 2015). Além disso, o PRONAF introduz uma categoria operativa para designar os grupos sociais camponeses, que é a categoria de “agricultor familiar”, termo que passa a ser usado pelo poder público e ao longo do tempo a ser apropriado pelos camponeses.

A segunda geração de políticas públicas para agricultura familiar foi a de referencial social e assistencial. Grisa e Schneider (2015) apontam que a partir de 1997-98 com o Programa Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro aponta para a direção de prestar maior apoio assistencial às populações mais empobrecidas.

Os anos 2000 no Brasil são marcados pela chegada ao poder central de Luiz Inácio Lula da Silva. Com ele, uma pessoa advinda das camadas populares e com amplo apoio dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda, há uma grande mudança na perspectiva de desenvolvimento e bem-estar social (CANIELLO, 2016). A prioridade

emergencial do governo é extinguir a fome do país, e é nessa direção que Grisa e Schneider (2015) apontam para a terceira geração de políticas públicas para agricultura familiar, nas ações pautadas pela construção de mercados, para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental.

Desde o início do governo Lula em 2003, o combate à fome e à miséria foram pautas prioritárias nas ações do Estado. Nesse sentido, os agricultores familiares poderiam exercer um papel fundamental por duas razões: a primeira é que os grupos mais empobrecidos se encontravam justamente nas zonas rurais do país; e a segunda é que mesmo sendo os que mais sofriam com a falta de assistência, os grupos sociais camponeses são exatamente os principais produtores de alimentos para o mercado interno, configuração pontuada por Schneider (2016) e Caniello (2016).

Uma das primeiras ações na direção de combater à fome e à miséria no Brasil foi o restabelecimento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2003 (órgão que havia sido extinta em 1995) e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Dessa forma, o governo se organizava para construir estratégias eficientes para alcançar seu objetivo prioritário. Nesse sentido, o Estado agiu na direção de “incluir os mais pobres na economia” (argumento comumente utilizado pelo ex-presidente Lula para sintetizar parte de sua ação como governante), conferindo aos camponeses maiores possibilidades de desenvolver sua produção e ofertar seus produtos e às famílias mais carentes de terem acesso aos produtos alimentícios.

Para tanto, era necessário dar segurança econômica para esses agricultores, principalmente no que se refere a uma maior estabilidade para comercialização de seus produtos. A partir de algumas experiências de êxito que vinham sendo executados em alguns municípios brasileiros, os gestores do Programa Fome Zero viram o potencial dos mercados institucionais (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

O governo adquiria uma quantidade significativa de alimentos para instituições públicas de assistência social, para alimentação escolar, hospitais, presídios etc. A proposta era direcionar a compra destes alimentos aos camponeses, ofertando para estes uma via de comercialização segura, e para os beneficiários, alimentos mais frescos e saudáveis.

Estas ideias culminam na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e desencadearam uma efervescência em torno dos mercados institucionais, seja do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional – sendo a alimentação escolar um elemento central – seja com um viés para as preocupações ambientais, com a produção de biocombustíveis (neste caso, de forma controversa) (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 38).

Em 2003, o PAA foi criado para desenvolver a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar diretamente com o governo. Dessa maneira, o Programa marca o início da terceira geração de políticas públicas para agricultura familiar. “A criação do Programa de Aquisição de Alimentos, PAA, foi elemento fundamental neste processo, abrindo uma “janela de oportunidades” e gerando aprendizados para a construção de novas ações” (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 38 e 39).

Várias ações foram implementadas para promover o desenvolvimento camponês. Programas de redistribuição de renda como o Bolsa Família, Bolsa Verde e a Previdência Rural, programas de infraestrutura a exemplo do Programa 1 milhão de Cisternas, de financiamento direcionados para agricultura familiar, povos tradicionais e grupos extrativistas. Para além do PRONAF, criou-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário, os mercados institucionais para a agricultura familiar como o Programa de Aquisição de Alimentos e o PNAE (Lei 11.947 de 2009), políticas territoriais e programas de fortalecimento da sociedade civil e de controle social das políticas públicas como o Programa Territórios da Cidadania e de educação como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária entre outras ações (CANIELLO, 2106; GRISA e SCHNEIDER, 2015; IPC-IG, 2016).

Com relação especificamente aos mercados institucionais, em 2009 uma nova lei abre mais uma possibilidade para agricultura familiar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com a lei nº 11.947 torna obrigatório que, no mínimo, 30% dos recursos federais destinados à aquisição da alimentação escolar, sejam compradas dos agricultores familiares. Assim, o PAA e PNAE se tornam os dois principais mercados institucionais para agricultura familiar no país. Vale ressaltar que, para que esses mercados fossem implementados, uma série de ajustes tiveram de serem estabelecidas para adequar as leis vigentes à especificidade dos grupos sociais camponeses, como por exemplo, Lei de Licitações.

Outra política pública importante para o trabalho de pesquisa diz respeito às políticas territoriais. Essas ações tinham por objetivo o fortalecimento da sociedade civil

e o desenvolvimento social e econômico do meio rural brasileiro. Delgado e Leite (2015, p. 240) afirmam que:

Desde 2003, o governo brasileiro vem adotando o recorte territorial como lócus para a implementação e a articulação de algumas políticas públicas destinadas ao meio rural, seja visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e a governança do desenvolvimento de seus territórios, seja para potencializar os resultados e os impactos das políticas públicas. O Pronat e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) são os principais exemplos de políticas públicas nesta direção.

O PTC amplia significativamente o número de ministérios participantes do Programa, para Sabourin (2015, p. 132), essa estratégia tinha por objetivo:

Dar uma dimensão mais intersetorial e transversal à política de desenvolvimento territorial rural do MDA, incorporando outros setores intervendo no meio rural (saúde, educação, energia, meio ambiente, turismo, pesca, transporte, etc) e propondo uma territorialização do orçamento federal e uma coordenação multiescala da sua implementação.

Grisa e Schneider (2015, p. 34) afirmam também que “os Territórios “despertavam” como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento”. As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil são ainda políticas de governo e não políticas de Estado, e tendo em vista o desenrolar dos acontecimentos no cenário político dos últimos anos (a partir das eleições presidenciais de 2014), esse programa tem passado por dificuldades de organização social, gestão e execução em muitos territórios do país, inclusive no Território da Borborema, que apesar de ser um território que possui um considerável capital social e forte identidade coletiva camponesa, estes fatores não se configuraram como sustentação aos processos de participação dentro da política territorial (CANIELLO; PIRAUX e BASTOS, 2013). Caniello (2017, p. 13) aponta que:

O “enfoque territorial” como estratégia de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural, um panorama institucional inovador que visa implementar perspectivas de ação em que os atores locais são instados a pensar e decidir sobre suas demandas, seus projetos e o seu próprio futuro, bem como a forma de gestão das iniciativas voltadas a atingir esse objetivo.

Além das preocupações com a segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, a terceira geração também reflete uma preocupação global com o meio

ambiente. Questões relacionadas à contaminação de alimentos industrializados⁴, novas doenças advindas desses processos, escândalos envolvendo grandes “impérios alimentares”, problemas relacionados ao aquecimento global, desastres ambientais e uma descrença generalizada no modelo industrial fazem com que a sociedade civil e os governos repensem o papel das populações camponesas e dos grupos tradicionais. A preocupação com a qualidade dos alimentos tem se tornado a cada dia mais importante, e esse cuidado se traduz também por ações como o resgate de categorias e formas mais saudáveis de se relacionar com os alimentos. Ploeg (2008) aponta para um processo de *recampesinização*, onde os elementos típicos da cultura camponesa são resgatados e revalorizados como formas de escapar dos produtos alimentares industrializados.

O Brasil passou por profundas transformações em sua estrutura político-econômico-social, processo que também se refletiu no mundo rural. As três gerações de políticas públicas para agricultura familiar, apontadas por Grisa e Schneider demonstram como as ações do Estado podem refletir estruturas e referenciais globais. Mas também apontam para as ações das pessoas, das respostas que interagem com as estruturas. Assim, devermos sempre pensar o papel do Estado e da sociedade civil de forma relacional e situacional, pois são os processos e respostas a estes, que irão se delinear novas ações assim como novas respostas.

Ao longo dos últimos 30 anos, a agricultura camponesa conquistou um grande espaço de participação social. Várias políticas para o setor foram implementadas, o papel do camponês como produtor de riqueza material, na produção de alimentos (CANIELLO, 2016). Mas não podemos deixar de lembrar que, ainda há que se caminhar muito, pois pautas históricas ainda não foram atendidas e vivenciamos hoje um processo de retrocesso nas políticas públicas implementadas nos últimos anos, com graves perdas para esse setor, por exemplo, os cortes orçamentários para o Programa de Aquisição de Alimentos, o que enfraquece muito o Programa e o retira da pauta de ações do Estado como possibilidade de ser uma *estratégia camponesa*.

Estamos vivenciando um processo de grande insegurança política que está refletindo em praticamente todos os aspectos da vida social brasileira, sendo assim, os grupos camponeses, em especial do Território da Borborema, também vêm sendo

⁴ Ver: <https://exame.abril.com.br/negocios/7-casos-de-contaminacao-de-alimentos-que-deram-o-que-falar/>, acesso em 25/12/2018.

afetados com o corte de recursos de algumas ações governamentais e com o fim de políticas públicas ou o enfraquecimento destas. Assim, é importante atentar para como os atores sociais do Território da Borborema se mobilizam na busca de contornar essas situações. Mesmo que em um contexto de cortes orçamentários, outras saídas precisam ser acessadas.

Nessa perspectiva, vale pontuar que a valorização dos produtos da agricultura camponesa vem sendo uma importante resposta dos grupos sociais organizados para escapar desta situação ainda mais desfavorável. Além dessa, uma série de outras estratégias podem ser acessadas para contornar a atual situação política e econômica brasileira, mesmo que o processo de desmonte aconteça de forma acelerada.

Ainda não é possível discutir as respostas camponesas para tal situação. Poderemos num futuro debater sobre respostas ainda mais inovadoras na direção da manutenção e reprodução da unidade familiar camponesa, mas também poderemos apontar para respostas já vivenciadas pela sociedade brasileira em outros tempos, como por exemplo, o êxodo rural.

O processo político que tomou conta do país desde 2013, e que culminou com o *impeachment* em 2016 da presidente eleita Dilma Rousseff nas eleições de 2014, causou e ainda vem causando profundas mudanças nas políticas públicas do governo federal, tanto nas políticas do governo destituído como em políticas públicas consolidadas. Processo que já produziu profundos retrocessos aos direitos conquistados pela sociedade brasileira, seja por meio de leis, seja por meio de políticas públicas como iremos apontar no decorrer da dissertação. Cenário que afetou a execução das políticas públicas como as políticas territoriais e as compras governamentais como o PAA.

CAPÍTULO 2 – A política territorial e o Fórum da Borborema

Este capítulo tem por objetivo abordar questões relativas ao desenvolvimento da política territorial implementada no Brasil a partir de 2003 e como a implementação e o desenvolvimento dessa política foi recebida pelos atores sociais da região da Borborema (Território da Borborema). Assim, discutiremos os processos que configuram esse espaço geográfico, apontando para processos de construção identitária na região, enquanto espaço de forte característica camponesa até a formação do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema. E pensando no momento atual da política pública territorial com relação ao Fórum da Borborema, trataremos das ações dos atores sociais envolvidos nesse campo de relações. Antes, porém, é necessário pensar o que significa o conceito de território, assim como da introdução da perspectiva territorial nas ações do Estado do brasileiro a partir de 2003, compreendendo essas ações como um esforço em instituir no país uma nova forma de se pensar governabilidade, que objetivava uma maior participação e poder de decisão nas mãos da sociedade civil organizada, além do maior controle social sobre as ações dos poderes públicos.

O conceito de território

Caniello *et. al.* (2014, p. 148) apontam que “Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social”. Nesse sentido, cabe destacar a importância do caráter subjetivo na constituição da identidade territorial, aspectos culturais que se constituem ao longo do tempo e que acabam por criar esse sentimento de comunidade (relação dos homens com o meio ambiente natural e dos homens entre si), assim como também a ação das pessoas em seu cotidiano, ou seja, o trabalho que liga às pessoas à terra, na luta cotidiana pela sobrevivência que em muitos momentos pode adquirir um caráter dramático e que por vezes contribui por reforçar a unidade comunitária e a reprodução social fortalecendo o sentimento dos sujeitos ao território e sua história. Weber (1978, p. 662) afirma que: “É no destino político comum, isto é, sobretudo nas lutas políticas comuns à vida e à morte, formam comunidades baseadas na memória, muitas vezes mais sólidas do que os elos de base comunitária de cultura, de língua ou de origem”.

Ou seja, é no sentimento de solidariedade mútua e na ação colaborativa dos sujeitos que temos a construção dos territórios de identidade. Caniello *et. al.* (2014, p. 148) acrescentam que “assim, a identidade se configura como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga”.

Nessa perspectiva, para além da constituição de uma identidade nacional como pensada acima, e assim como ela, inúmeras identidades locais são construídas a partir das histórias coletivas dos mais variados grupos sociais inseridos e conectados em um determinado espaço geográfico de identificação ou de identidade. E foi para dar conta dessa diversidade de identidades dentro do território brasileiro nas áreas rurais, assim como reforçar uma maior participação social na implementação de ações públicas que, em 2003, o Governo Federal implementou as políticas territoriais. Para dar conta de uma definição teórica na construção da política territorial no Brasil a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) definiu território como sendo:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 7).

Dessa maneira o território é uma construção social de diversos grupos em um espaço geográfico definido. Com essa definição, a SDT procurou abranger as dimensões tanto sociais quanto físicas na caracterização dessa nova institucionalidade no Brasil.

Políticas Territoriais no Brasil

Em 2003, o Governo Lula resolveu a adotar o enfoque territorial para colocar em prática a implementação das políticas públicas de desenvolvimento da agricultura camponesa. Caniello (2016, p. 309) aponta que “por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), essa estratégia foi colocada em prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), ampliada e rebatizada, no segundo Governo Lula, como Programa Territórios da Cidadania (PTC)”. Perafán *et. al.* (2015, p. 1) afirmam

que “o MDA cria a SDT com o objetivo de melhorar os níveis de qualidade de vida da população rural de maneira sustentável por meio do apoio e fortalecimento das institucionalidades presentes nos territórios rurais”. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário:

A estratégia busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de auto-gestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores (as) familiares e dos (as) trabalhadores (as) rurais protagonizam as iniciativas (BRASIL, 2008, p. 3).

Assim, a partir dessa política pública que cria, através de um novo recorte espacial, o territorial, o Governo Federal procurava mobilizar atores sociais na construção, implementação e fiscalização de ações para o desenvolvimento das populações rurais, com o objetivo de incentivar um maior envolvimento social nas decisões do poder público o que resultaria no fortalecimento da democracia de base participativa.

A partir dessas ações, o governo federal pretendia desvincular as tomadas de decisões na aplicação de recursos públicos, principalmente do PRONAF Infraestrutura e Serviços, dos velhos vícios político-administrativos presentes nos âmbitos estaduais, e principalmente nos municipais. Caracterizado pela “influência negativa” muitas vezes exercida por agentes ligados às prefeituras sobre os Conselhos de Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que muitas vezes desmobilizavam essas instâncias que tinham por objetivo ser uma espécie entidade de fiscalização da sociedade civil sobre as ações do poder público municipal, e que por vezes, tornavam-se instâncias sujeitadas às demandas dos prefeitos, fenômeno conhecido como “prefeiturização dos CMDR” (JARA, 1998, p. 235, *apud* CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013, p. 87).

O interesse das prefeituras nessa instância de participação social se deu principalmente pelos recursos financeiros proporcionados pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços, discutidos dentro dos Conselhos. Com o controle do CDMR, os prefeitos objetivavam angariar mais recursos para suas prefeituras e o resultado dessa influência era que nem sempre os projetos formulados por esses conselhos refletiam o real interesse da coletividade representada, e que os outros membros do Conselho (organizações camponesas especialmente) apenas legitimavam as demandas e as

propostas impostas pelas prefeituras. Em entrevista, obtivemos um relato que pode exemplificar essa situação:

Em 2003 foi a transição do PROINF municipal [PRONAF infraestrutura] para o PROINF territorial. Até 2002 era somente PROINF municipal, mas em 2003 ainda ficou essa transição, e o prefeito de Montadas chegou lá com um projeto debaixo do braço, eu não estava presente nessa reunião, foi em 2003 e eu adentrei lá em 2004. O prefeito chegou com esse projeto debaixo do braço, segundo relato, o prefeito conseguiu o projeto para o mercado de Montadas, só que ele não entendia a concepção territorial, ele entendia a concepção municipal, então foi feito esse mercado em Montadas, mas a ideia era dar essa formatação territorial, e que outros municípios ali da vizinhança pudessem comercializar seus produtos no mercado de Montadas, e que instituições também pudessem ter uma salazinha lá, um box, uma sala, para dar esse cunho territorial também, esse aporte territorial. Então a EMATER transferiu seu escritório lá de Montadas para o mercado, esse mercado que foi construído lá em Montadas com dinheiro do Território, enfim, um projeto territorial. Mas depois disso [do mercado construído], o prefeito fechou as portas, ele começou a não receber a gente bem, o mercado de Montadas é uma das poucas obras no Território que foi finalizada. Só que o prefeito se apropriou do mercado público, e só quem teve acesso lá foram os feirantes de Montadas, e foi uma obra importante para o município de Montadas, Montadas não tinha sua feira organizada, e passou a ter sua feira organizada. Somente que o prefeito era muito autoritário, centralizador, e depois que ele conseguiu o projeto, aí ele não deu a mínima para política territorial, nós não tivemos mais acesso lá, foi um caso perdido, nesse aspecto territorial, no aspecto municipal foi um sucesso, para o pessoal de Montadas (AF, funcionário EMATER).

Além disso, duas outras questões precisavam ser discutidas e resolvidas no âmbito da aplicação do PRONAF Infraestrutura e Serviços nos municípios nos quais o CMDR não apresentavam eficiência operativa, o que demandava a emergência de uma nova espacialidade na aplicação das políticas públicas para o meio rural: o primeiro refere-se ao “caráter eminentemente administrativo dos municípios”, que para concepção de um desenvolvimento rural mais amplo, que venha a abranger aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, não apresentava uma escala espacial adequada para uma maior viabilização desses processos ao longo do tempo. Além do mais, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) tinham um caráter bastante limitado em sua concepção, onde o mundo rural era reduzido apenas aos aspectos agrícolas e agropecuários e deixando de pensar no rural com um todo. A formulação desses projetos tornava-se uma espécie de “lista de compras” para os municípios. Dessa maneira atividades relacionadas à multifuncionalidade e à pluriatividade características do próprio mundo rural quase sempre estiveram fora dos projetos, assim como foram deixados de lado os interesses de mulheres, jovens, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, etc. (DELGADO e LEITE, 2015).

Foi procurando contornar situações como as descritas anteriormente, que a implantação das políticas territoriais buscou, através de uma nova institucionalidade espacial, dar mais poder de decisão sobre os recursos destinados ao desenvolvimento rural para atores que mesmo presentes dentro dos CMDR, não tinham como superar os interesses e a influência do poder executivo municipal. Dessa maneira, com a eleição de Lula à presidência da República e a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o PRONAF Infraestrutura e Serviços foi deslocado para esta secretaria e os recursos desse programa deixam de ser estaduais e ganham a dimensão territorial. “A mudança de escala espacial teve entre seus objetivos a tentativa de enfrentar muitas das críticas feitas ao programa originário, relacionadas às grandes limitações provocadas pela adoção do município como sua base territorial de atuação” (DELGADO e LEITE, 2015, p. 247). Para estes autores (2015, p. 248) segundo a SDT, a abordagem territorial se justificava principalmente pelos seguintes aspectos:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

A abordagem territorial procurava efetivamente incluir o rural nas discussões sobre o desenvolvimento nacional, pois como sabemos, as únicas vozes do mundo rural ouvida eram a dos coronéis (hoje em dia muito identificado pelos prefeitos das pequenas cidades e políticos de forma geral), latifundiários e os empresários do agronegócio brasileiro, e mesmo assim, o “campo” era ouvido apenas para falar sobre aspectos produtivo-econômicos. Ora, o campo é mais do que produção, nele está uma gama de atores sociais que efetivamente contribuem para os mais diferentes aspectos da sociedade brasileira.

Esses conjuntos de municípios que formavam os territórios eram identificados e selecionados como Territórios Rurais pela SDT a partir dos seguintes critérios: a) conjuntos de municípios com até 50 mil habitantes; b) ter densidade populacional menor que 80 habitantes por Km²; c) maior concentração de público prioritário do MDA (agricultores familiares, beneficiários do reordenamento agrário, assentados pela reforma agrária, etc.); d) municípios já organizados em territórios rurais de identidade (critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)); e) municípios integrados com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) do

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008; DELGADO e LEITE, 2015).

Em 2008 é lançado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que buscava aprofundar ainda mais as ações do Governo Federal junto aos Territórios Rurais. Dessa maneira, foram selecionados especialmente territórios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, maior número de beneficiários de políticas públicas e programas sociais, uma concentração maior de indígenas e quilombolas e também foi priorizado territórios com maior organização social. O PTC primeiramente selecionou 60 territórios, e ao longo dos anos de execução do Programa outros territórios rurais foram sendo incorporados chegando ao total de 120 territórios da cidadania. Resumidamente:

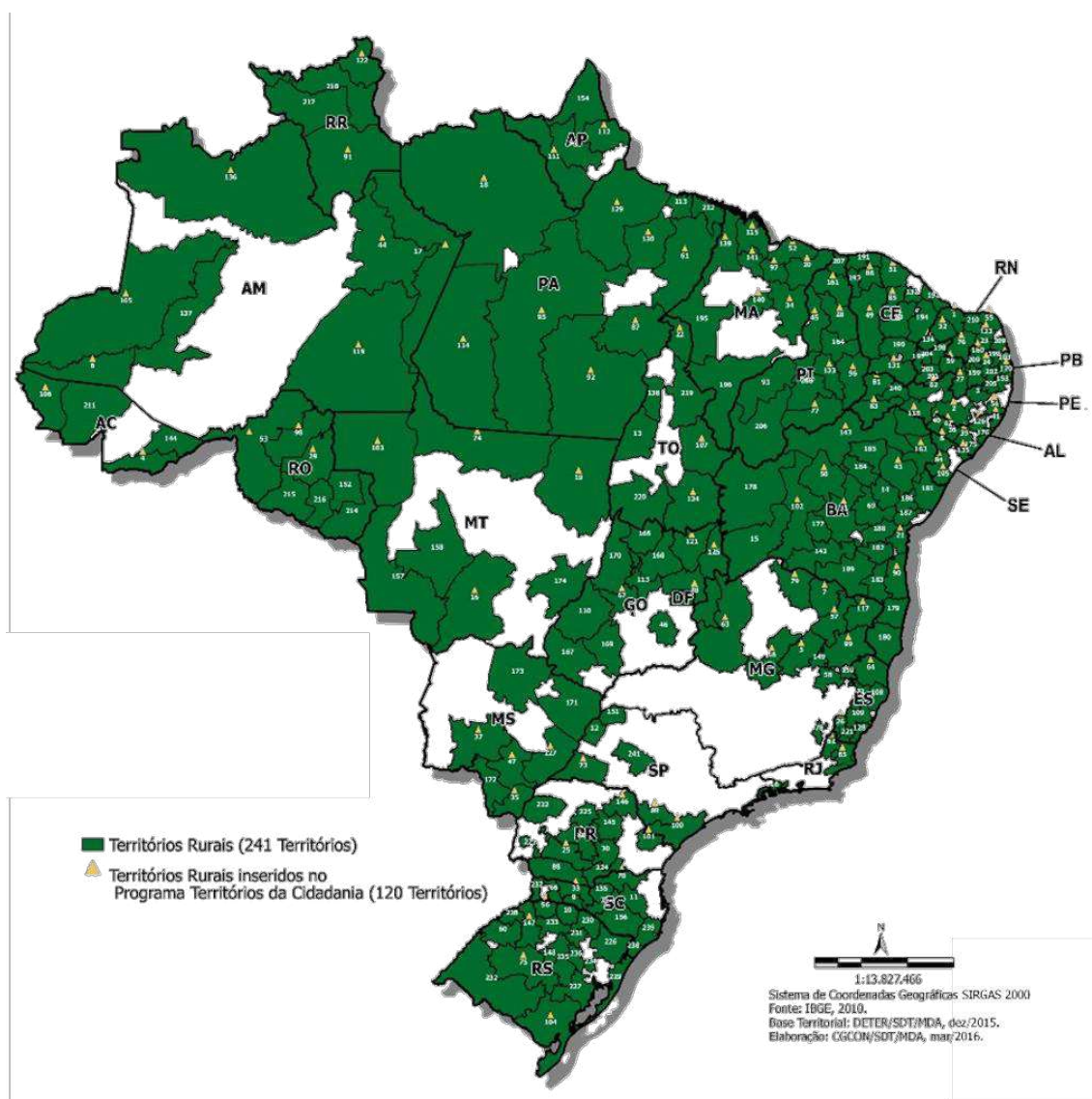
Os Territórios da Cidadania são conjuntos de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identidade comum e coesão social e cultural. Em cada território é constituída uma instância deliberativa formada por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal, denominado “colegiado” ou “fórum”. É no âmbito dessa instância que é discutida a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal por meio de suas políticas públicas para a agricultura familiar, através de projetos aprovados pela plenária e anteriormente previstos em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável (PTDRS) (CANIELLO, 2016, p. 310).

O enfoque territorial, materializado no PRONAT e PTC, representou um importante instrumento de enfrentamento da pobreza e miséria nas regiões rurais no Brasil. Além disso, os programas conseguiram produzir uma quantidade significativa de conhecimento referente a essas regiões. Os resultados dos programas ainda precisariam ser bastante discutidos, mas com o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016, os programas de políticas territoriais no âmbito federal (que já apresentavam um desgaste e declínio) praticamente chegaram ao fim.

As experiências dos programas territoriais no Brasil proporcionaram novos elementos como: a *inovação institucional* (mesmo que parcial) com a criação dos territórios e o foco no diálogo e *participação social* serviram de subsídios para fomentar uma nova perspectiva de desenvolvimento rural com foco na organização social direcionada as identidades sociais dos grupos participantes de projeto similares e também forneceu experiências para se pensar em novas maneiras de gerir os recursos públicos baseados na participação ativa da sociedade.

As experiências dos programas territoriais no Brasil proporcionaram novos elementos como: a *inovação institucional* (mesmo que parcial) com a criação dos territórios e o foco no diálogo e *participação social* serviram de subsídios para fomentar uma nova perspectiva de desenvolvimento rural com foco na organização social direcionada as identidades sociais dos grupos participantes de projeto similares e também forneceu experiências para se pensar em novas maneiras de gerir os recursos públicos baseados na participação ativa da sociedade.

Imagem 1 Os Territórios Rurais no Brasil



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial

É nessa perspectiva que o Fórum da Borborema foi formado como Território Rural e, posteriormente, como Território da Cidadania em uma região já bastante caracterizada por sua forte identidade rural e pela intensa atuação de organizações

representativas da agricultura camponesa o que lhe confere o um rico capital social nesse sentido (CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2014). Mas antes de discutirmos as atividades realizadas pelo Fórum da Borborema é importante contextualizar os aspectos gerais da própria região da Borborema paraibana.

O Território da Borborema

A principal atividade econômica desde o período colonial no Nordeste brasileiro foi a cana-de-açúcar, algo predominante ainda nos dias atuais, principalmente nas regiões litorâneas da chamada Zona da Mata nordestina, atividade produtiva que, portanto, sempre teve prioridade sobre o uso das terras. Nesse sentido, como consequência, houve a necessidade de se buscar por novas áreas no interior para o desenvolvimento de atividades agrícolas complementares que dariam sustentação à sociedade canavieira. Dentre as atividades que encabeçam esse processo de expansão territorial na Paraíba, destaca-se a atividade pecuária, mas também outras atividades ligadas à agricultura que tinham a função de abastecer as grandes cidades localizadas nas regiões litorâneas e também as próprias comunidades locais.

Assim, o espaço produtivo dos Cariris e Sertões paraibanos foi dominado pela produção pecuária voltada prioritariamente para o abastecimento das populações urbanas e rurais do litoral, associada à produção de alimentos para a subsistência das populações locais. Nos solos mais favoráveis do Agreste desenvolveu-se uma agricultura diversificada para a produção de alimentos, envolvendo horticultura, produção de milho, feijão, mandioca, batata-doce e, posteriormente, frutas, batata inglesa e café, apresentando também a criação de aves, a pecuária bovina, suína, ovina e caprina (CANIELLO *et al.*, 2014, p.5).

É nesse contexto que se encontra o processo de formação do campesinato paraibano. Dois fatores são importantes para a constituição desse grupo social no Agreste: primeiramente, foi através da emancipação dos vaqueiros a partir do modelo produtivo implantado em que depois de um determinado período de trabalho, o vaqueiro conquistava o direito de receber uma pequena parte da cria do rebanho do patrão e ir aos poucos ganhando maior nível de autonomia; e o segundo é um processo de consolidação de minifúndios, ou seja, uma menor concentração de terras se comparado com as regiões da Zona da Mata. A consolidação de um maior número de minifúndios no Agreste se deveu a dois fatores: o primeiro pelo processo de colonização tardio da região; e o segundo por conta do terreno acidentado que dificulta o estabelecimento das

grandes fazendas (latifúndios) (PIRAUX e MIRANDA, 2010; CANIELLO *et. al.*, 2014).

É importante deixar registrado que em todo o processo de expansão e ocupação territorial brasileiro, o Estado se faz presente, claro que de uma forma bem diferente do qual percebemos nos dias atuais, mas sem dúvida, quando o poder central fomenta uma determinada atividade econômica e essa resulta em uma série de outros efeitos, isso também deve ser pensado como parte da ação do Estado (no decorrer da história).

Assim como em outras regiões do território nacional, o processo de ocupação da região em muitos aspectos esteve condicionado à participação efetiva do Estado. Sabemos que a ação pública não acontece de maneira uniforme e ininterrupta, ela está quase sempre condicionada aos interesses dos grupos políticos dominantes. Dessa maneira, a ocupação produtiva do solo do Agreste paraibano passou por períodos de maior e menor intensidade, fator que certamente repercute no grau de participação do campesinato local. Caniello *et. al.* (2014, p.6) aponta que:

A pequena produção agrícola se manteve ativa no Agreste paraibano durante todo o período republicano, oscilando, contudo, entre momentos de retração e expansão, ligada à possibilidade dos camponeses terem acesso à terra. No momento em que houve políticas públicas que fortaleceram a produção agrícola para exportação, os donos da terra aumentaram a pressão sobre o uso desse recurso, que passou a ser exercida sobre os posseiros, provocando um processo de *descampesinização*. Quando não, os donos aceitavam o estabelecimento de camponeses nas suas terras, o que provocava um processo de *recampesinização*.

No Brasil a ação do Estado sempre foi um importante fator a ser considerado para compreender a dinâmica das populações. Fator esse que também influencia diretamente nas estratégias de sobrevivência das populações que por muito tempo não faziam parte das ações públicas, como por exemplo, camponeses e povos tradicionais. No Agreste paraibano, o processo de *descampesinização* e *recampesinização* nos dá uma demonstração dessa dinâmica, onde as populações não assistidas pelas ações do Estado precisam constantemente criar formas de contornar situações de falta de assistência e sujeição por parte dos mais privilegiados e detentores do poder.

Os camponeses ao longo de sua história precisam formular inúmeras estratégias para fugir das dificuldades enfrentadas cotidianamente, como por exemplo: o êxodo rural, ou seja, o abandono temporário (ou permanente) do sítio para fugir de catástrofes ambientais como a seca, da falta de assistência por parte do Estado, a ausência de um

modelo produtivo local que dinamize a sociedade como um todo (campo e cidade) ou de conflitos locais e regionais; a proletarização urbana, que transforma o agricultor em operário, mão de obra barata e pouco especializada que serve aos interesses de grandes empresários como no ramo de confecções, construção civil e de serviços que exijam pouco ou nenhum conhecimento técnico; e a venda da mão de obra aos grandes proprietários de terras ligados à monocultura, fazendo com que o camponês possa até trabalhar na agricultura, mas para terceiros, como por exemplo, os casos do trabalho nas lavouras de cana-de-açúcar, fruticultura e café, dentre outras culturas destinadas à exportação. Essa é a situação do campesinato brasileiro ao longo da história da agricultura no país.

Já nos primeiros anos do século XXI, as ações de promoção do desenvolvimento do campesinato capitaneado pela mudança de governo ocorrido em 2003, governo que irá atribuir ao campesinato um protagonismo social e uma participação efetiva no desenvolvimento do país na qual não se tinha admitido em governos anteriores, onde o campesinato era relegado a um papel bastante marginalizado na sociedade. Como resultados dessa nova percepção sobre o campesinato pelo governo brasileiro, podemos perceber: um maior fluxo de retorno ao sítio da família camponesa, assim como a estruturação da unidade familiar e produtiva; o fortalecimento das organizações sociais assim como a inserção dessas organizações na formulação e participação nas políticas públicas para o campo; uma valorização da identidade camponesa por parte do poder público pelo entendimento que é o campesinato o responsável direto pela soberania alimentar e nutricional do país. Mudanças importantes, mas é claro que ainda falta um longo caminho a ser percorrido para o pleno desenvolvimento do campesinato brasileiro, até porque nos últimos anos, mais especificamente a partir processo político que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff, uma série de retrocessos pois a perder os avanços até então conquistados.

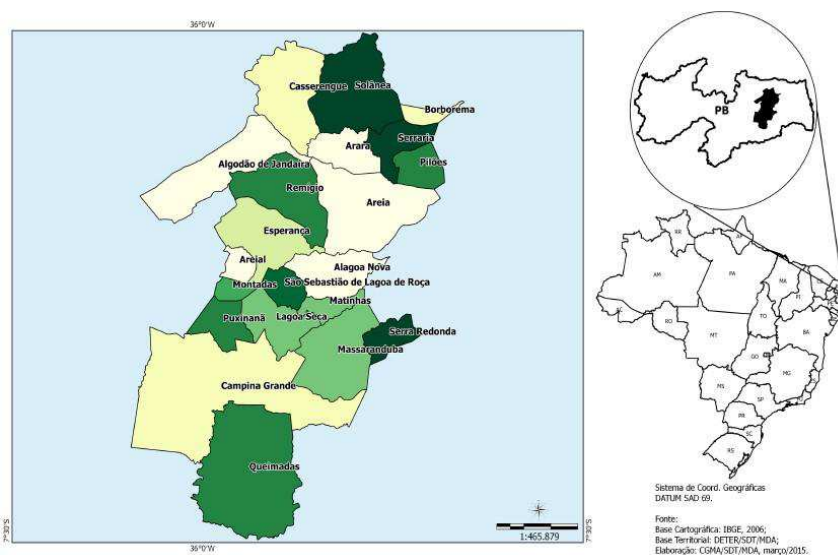
Faremos alguns apontamentos mais detalhados sobre o Território da Borborema, indicando os aspectos geográficos que caracterizam a região pesquisada. O Território da Borborema ocupa uma área de 3.233 km², o que corresponde a 23,1% da Paraíba e é composto por 21 municípios, [...] distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE (CANIELLO *et. al.*, 2014, p.7).

Quadro 1 Microrregiões que compõem o Território da Borborema

Microrregião	Município
Brejo Paraibano	Areia, Pilões, Serraria, Borborema, Alagoa Nova e Matinhas
Campina Grande	Lagoa Seca, Massaranduba, Serra Redonda, Campina Grande, Queimadas e Puxinanã
Esperança	São Sebastião de Lagoa de Roça, Esperança, Areal e Montadas
Curimataú Ocidental	Solânea e Casserengue
Curimataú Oriental	Remígio, Arara e Algodão de Jandaíra

As sedes (perímetro urbano) dos municípios possuem distâncias entre si, que variam entre 10 e 20 quilômetros, e suas áreas totais variam entre 25 km², como no município de Borborema e até 594 km² em Campina Grande. No aspecto climático, o território apresenta uma significativa variação pluviométrica, onde: “à medida em que se avança para o interior as precipitações decrescem” (CANIELLO *et. al.*, 2014, p.7).

Imagem 2 O Território da Borborema



Fonte: www.sit.mda.gov.br

Demograficamente, segundo o Censo IBGE 2010, o Território da Borborema possui uma população de 671.142 pessoas, o que corresponde a quase 20% da população da Paraíba. Vale destacar que no Território se encontra a segunda maior cidade do estado, Campina Grande, que sozinha concentra mais da metade da população de todo Território, 385.213 pessoas, sendo um polo econômico para região. Os restantes dos municípios são constituídos por pequenas cidades que variam tanto no número de habitantes como na densidade demográfica.

Um aspecto demográfico importante, e que é algo de grande relevância na configuração da identidade do Território da Borborema é a questão rural-urbano. Apesar

de os dados do IBGE apresentarem que do número total de habitantes, 527.873 (78,65%) habitam as cidades do território, enquanto apenas 143.269 (21,35%) estão nas zonas rurais, temos que considerar dois fatores. O primeiro fator é a cidade de Campina Grande, que sozinha concentra 55% da população total, o que nesse sentido acaba interferindo bastante nas características médias do Território da Borborema. O segundo fator é que, por se tratar de um território relativamente pequeno, e de possuir uma boa infraestrutura viária e de transportes e que, além disso, há um crescente número de casos de violência rural (principalmente assaltos), faz com que muitos agricultores prefiram passar o dia no sítio realizando suas atividades produtivas, porém, em virtude da violência, passam o período noturno nas sedes dos municípios por se sentirem mais seguros. Outro reflexo dessa insegurança é percebido pelo aumento na procura de locação de residências (resultando no aumento dos valores dos aluguéis) por parte dos agricultores que não possuem casa ou parentes nas cidades para permanecerem durante o turno da noite.

Economicamente “o Produto Interno Bruto – PIB do Território da Borborema alcançou um montante de 4,705 bilhões de reais (18,31% do PIB da Paraíba) no ano de 2008, destacando-se o município de Campina Grande, que foi responsável por 73,48% deste total” (CANIELLO, 2014, p.11), dessa forma, para pensar na dimensão econômica do Território da Borborema é imprescindível considerar a importância de Campina Grande dentro dessa dinâmica.

Mas além de Campina Grande, alguns outros municípios do Território possuem importantes atividades econômicas como, por exemplo, Alagoa Nova e Matinhas que são importantes produtores de cítricos em nível estadual e mesmo regional, Queimadas e Serra Redonda, juntamente com Campina Grande, concentram importante atividades industriais. Os municípios de Areia e Alagoa Nova com a agroindústria da cachaça, “juntos, são responsáveis por 97% da produção territorial e 67% da produção estadual” (CANIELLO, 2014, p.19). Comércio, serviços, programas de transferência de renda e o funcionalismo público também são fatores importantes para a dinâmica econômica na Borborema.

Gostaríamos de destacar nos aspectos econômicos a importância da produção agropecuária do Território, a participação efetiva da produção camponesa, pois, segundo o Censo Agropecuário 2006 do IBGE, essa categoria produtiva representou

90,76% dos 27.564 estabelecimentos agropecuários no Território, apesar de possuir menos da metade da área contabilizada na pesquisa (43,12%).

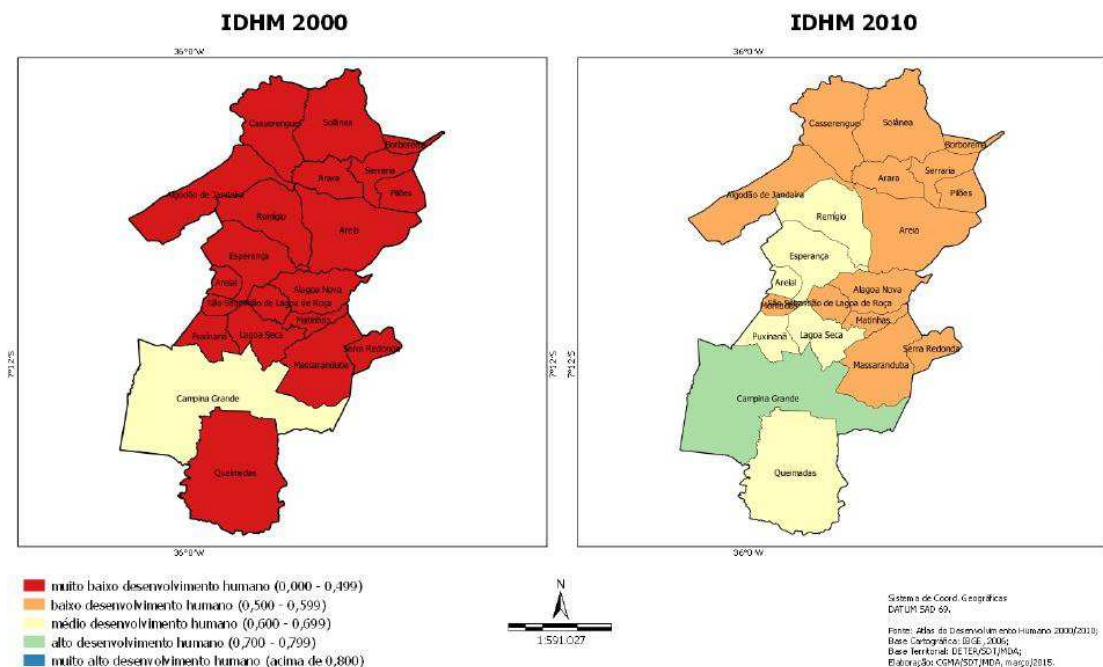
Além da produção de cítricos e da agroindústria da cachaça citados acima, o Território da Borborema também produz: banana, com destaque para o município de Matinhas que é o maior produtor estadual dessa cultura; o milho e feijão, culturas dispersas por todo território, pois para além da produção destinada à comercialização, esses são produtos típicos da culinária nordestina camponesa; assim também como a mandioca, produto indispensável na culinária local na forma de farinha; horticultura em geral é uma importante atividade agrícola comercial no Território da Borborema, e que, segundo o Censo Agropecuário 2006, correspondeu por 25% da produção do estado da Paraíba; a produção de flores e plantas ornamentais, com destaque aos municípios de Pilões e Lagoa Seca; a produção leiteira e a pecuária que, apesar de não ter grande representatividade em relação à produção estadual, são produtos de grande importância na dinâmica social camponesa.

Para escoar essa produção, o Território da Borborema conta com diversas formas de comercialização da produção, como a realização de feiras semanais com destaque à feira de Campina Grande que é um importante ponto para circulação de produtos em toda região. Além do comércio tradicional e as feiras semanais, o Território da Borborema conta com feiras agroecológicas, que além de abrir mais uma via de comercialização para produção camponesa, ajuda a difundir os ideais da agroecologia pela região. Outra via de comercialização são os programas de compras institucionais como o PNAE e o PAA que se tornaram mais uma possibilidade de comercialização da produção para o agricultor familiar.

No aspecto *político-institucional*, elencamos alguns fatores para se pensar na dinâmica social no Território da Borborema. Apesar da relativa melhoria na qualidade de vida da população nos últimos anos, o território ainda está distante de alcançar um considerado estado de bem-estar social para a população. A pobreza ainda é parte integrante da vida social, o que abre possibilidade para que agentes políticos tirem proveito dessa situação, estabelecendo uma relação de troca com a população carente, favores por votos, e assim, perpetuando o poder desses agentes políticos, bem como a própria situação de carência dessas populações. Mas apesar das dificuldades sociais que o território enfrenta, o período de intervalo entre os Censos 2000 e 2010 demonstra que

o território passou por significativa melhoria em seus índices de desenvolvimento humano.

Imagem 3 Evolução do IDHM na Borborema



Fonte: Caniello, 2014.

Embora sempre seja destacado o importante papel das instituições representativas da agricultura camponesa no território da Borborema para o fortalecimento das organizações sociais do campo, resultando numa maior consciência política por parte dos agricultores, assim como o papel politizador que é a inserção dos próprios agricultores nas políticas públicas e na participação social construída ao longo da primeira década do século XXI, a região da Borborema, assim como muitas outras áreas rurais do Nordeste brasileiro, ainda vivencia dificuldades sociopolíticas, como as “relações de patronagem”, que sem dúvida atrasam muito o desenvolvimento e fortalecimento da sociedade e retardam as melhorias dos índices de emancipação e autonomia dos camponeses que ainda estão nas mãos de proprietários de terras e políticos locais.

Delgado (2010, p. 42) aponta que: “A região da Borborema pode ser caracterizada, pela existência de um notável protagonismo institucional da sociedade civil organizada desde a década de 1990”. Participação exemplificada principalmente pela atuação do Polo Sindical da Borborema, organização que congrega na sua base, Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR de quatorze dos vinte e um municípios do

território, outras organizações representativas da sociedade civil e mais a assessoria da AS-PTA, uma ONG que trabalham em apoio aos trabalhadores rurais ligados ao Polo Sindical. Referindo-se ainda à atuação socio-política e ao capital social da Borborema, Caniello; Piraux; Bastos (2013, p. 20 e 21) afirmam que:

Em vista disso, pode-se considerar que os atores sociais inseridos no Território da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ação coordenadas – isto é, possuem uma identidade comum – além de disporem de uma base técnica-institucional que os coloca como protagonistas nas redes de inovação agroecológica e na resistência ao modelo agrícola dominante baseado nos princípios da revolução verde, pois estão articulados em organizações e sistemas de ação coletiva e confiança mútua como o Polo Sindical da Borborema e a Ecoborborema – isto é, possuem um bom “capital social”.

Além desses, o território conta com uma gama de outras organizações que atuam junto aos camponeses congregadas ou não dentro do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural da Borborema, tanto do poder público como da sociedade civil.

A consolidação desse capital social é proveniente tanto da própria identidade camponesa na região do Agreste paraibano como pela atuação de atores sociais empenhados no desenvolvimento dessa parcela da sociedade, assim, respectivamente ao processo de renovação sindical dos anos de 1980 e 1990, assim como a chegada à região da Borborema da ONG AS-PTA no ano de 1993, como afirma Bastos (2017, p. 85):

Estabeleceu uma parceria com as direções dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Remígio e Solânea, num esforço de aprofundar seus conhecimentos sobre a realidade da agricultura familiar na região, através da mobilização de suas bases sociais para processos coletivos de experimentação de inovações técnicas e político-organizativas voltadas à promoção da agricultura familiar em bases agroecológicas.

Dessa forma, a parceria firmada entre a AS-PTA e o Polo Sindical foi contribuindo e tornando-se um ator integrante na própria transformação da perspectiva das atribuições e o papel dos sindicatos rurais, no processo de renovação que vinha ocorrendo na região. Nesse sentido, Bastos (2017, p. 87) aponta que “os sindicatos desenvolveram ações que extrapolaram as ações previdenciárias, trazendo para dentro dos sindicatos a necessidade de discutir a verdadeira realidade da agricultura município por município, região por região”.

As ideias de renovação e o entendimento do agricultor como protagonista no meio rural deram impulso para mais ações concretas de reivindicação política e de formação social, em torno de um projeto de agricultura alternativa de base

agroecológica. E é do fortalecimento da parceria entre a AS-PTA e o Polo Sindical da Borborema, que surge, por exemplo, a Ecoborborema. Assim, a parceria Polo Sindical da Borborema e AS-PTA só tem se fortalecido na região, com a entrada de mais STRs, associações de moradores e outras organizações comunitárias locais, assim como o estabelecimento de relações mais amplas com órgãos governamentais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e universidades, assim como a inserção do Polo Sindical em redes de articulação mais amplas como a Articulação do Semiárido (ASA). Mas além das duas instituições destacadas anteriormente (Polo Sindical e AS-PTA), o Território da Borborema conta com diversas outras organizações que contribuíram também para a formação do colegiado territorial com a implementação das políticas territoriais a partir de 2003.

Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema

Contar a trajetória do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema é entender a dinâmica de atores sociais comprometidos com o desenvolvimento do campesinato na região da Borborema, é também compreender que cada ator social possui demandas específicas que podem até complementarem-se em algum momento as reivindicações de outros atores territoriais e que ocasionam vários conflitos e disputas internas. Situações saudáveis a esse tipo de instância participativa em algumas ocasiões tendem a dificultar o próprio desenvolvimento da proposta da política territorial. Caniello, Piraux e Bastos (2013) discutem essa questão, a partir dos dados obtidos no Projeto Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema-Paraíba (CAI Borborema). Os autores indagam como um território de capital social consolidado não realiza esse potencial no âmbito da dinâmica do colegiado territorial, pois “apesar do evidente avanço das dinâmicas participativas e de suas repercussões positivas no ambiente sociopolítico local, poucos projetos de investimento foram efetivamente implantados entre 2003 e 2010” (2013, p. 21). Nesse sentido, os autores elencam cinco pontos que foram decisivos para que o Fórum da Borborema não efetivassem o próprio potencial social local na instância colegiada: 1) limites organizacionais do próprio colegiado, ou seja, o colegiado não se muniu de um aparato burocrático que pudesse garantir funcionamento regular do colegiado; 2) limites na participação dos membros do colegiado, falta de representatividade de atores do setor público (principalmente) e da sociedade civil, uma alta rotatividade que impedia a continuidade de algumas discussões além da morosidade na execução dos projetos

causavam desânimo e o afastamento das organizações que se prontificavam em participar do colegiado num primeiro momento; 3) questões procedimentais, ou seja, a falta de regras claras de funcionamento e deliberação que acabaram por criar grupos hegemônicos e excluir outros grupos da participação efetiva no colegiado; 4) a falta de um estatuto jurídico que realmente confira autonomia ao colegiado, isso quer dizer que o colegiado não se torna concretamente uma instância de ações e decisões em benefício do meio rural, o colegiado territorial foi um espaço de discussão importante, mas ficou restrito apenas a atuar efetivamente elaboração e proposição dos projetos PROINF (antigo PRONAF infraestrutura e serviços); e por fim, 5) constrangimentos ideológicos que pontuam para a preeminência das ideias sobre as práticas, onde “infindáveis” discussões político ideológico prejudicavam as tomadas de encaminhamentos concretos (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013).

O território da Borborema faz parte da dinâmica territorial desde sua implementação através do PRONAT em 2003. Atendendo aos requisitos que o habilitavam para participação no Programa, e principalmente, destacando-se por possuir um forte capital social, o território da Borborema acumulou experiências que podem auxiliar a compreender possíveis erros, dificuldades e acertos na execução das políticas territoriais iniciadas em 2003 no Brasil.

A dinâmica territorial inicia as atividades na região da Borborema como agregador em processos de lutas já existentes e de atores sociais compromissados com as demandas camponesas, o que marca a identidade local. Já em 2004 iniciaram as primeiras movimentações dos atores locais para implementação da dinâmica territorial, as atividades com o chamamento das organizações para fazerem parte do colegiado, formulação de uma base organizativa para as ações e a elaboração de um documento que direcionasse o colegiado territorial da Borborema com relação a objetivos e eixos temáticos.

Além do Polo Sindical e a AS-PTA apresentados anteriormente, outros atores de importante relevância na dinâmica social na Borborema devem ser destacados na formação do Fórum da Borborema, como a ONG Arribaça que foi de grande importância no momento de formação do colegiado, inclusive foi a responsável direta na organização das instâncias organizativas do Fórum da Borborema. Mas com o decorrer do tempo e a partir da inserção de outros atores e, principalmente, a partir de

uma reconfiguração do modelo de assessoria territorial, a Arribaça reduz fortemente sua ação, perde o papel de “responsável” direto pelas atividades do Fórum da Borborema e acaba se afastando da dinâmica territorial.

Um caso de destaque é a Cooperativa Paraibana de Avicultura e Agricultura Familiar (COPAF), organização da sociedade civil que surge a partir do Fórum da Borborema e que se torna um ator indispensável na dinâmica territorial. Sediada no município de São Sebastião de Lagoa de Roça, essa organização teve uma participação ativa nas reuniões territoriais e fez (principalmente no âmbito do Núcleo Diretivo do Fórum da Borborema) uma espécie de contraponto a posições normalmente defendidas pelo Polo Sindical e AS-PTA. Ressaltando as características básicas da cooperativa, Valério Bastos (2017, p. 94) aponta que a COPAF:

Tem se destacado também pela capacidade de articulação dos agricultores familiares (homens, mulheres e jovens) em torno da produção de frangos e ovos caipira. Tem como um dos princípios a não utilização de agrotóxicos e uma produção realizadas de forma sustentável. [...]. Outra característica dessa cooperativa é a sua capacidade de mobilização junto a várias entidades a exemplo de secretarias de Estado, sistema S (Senar e Sebrae), universidades, entre outras.

Vale apontar o papel social exercido pela COPAF no que diz respeito ao acesso das organizações camponesas aos mercados institucionais como o PAA e o PNAE. No Território da Borborema, a Cooperativa foi o destino dos maiores volumes de recursos executados pelo PAA nos últimos anos. Com relação ao PNAE, a COPAF é uma das principais organizações na Paraíba que luta pelo cumprimento por parte dos agentes públicos (municipais principalmente) da lei federal (11.947/2009) que obriga que, 30% dos recursos destinado à alimentação escolar sejam adquiridos junto aos camponeses.

Como representantes do poder público, destacam-se o Banco do Nordeste (BNB) através de sua agência de desenvolvimento e a EMATER, órgão estadual responsável pela assistência técnica e extensão rural na Paraíba e que possui uma grande capilaridade no estado. No Fórum da Borborema, ela é representada por seu “assessor estadual para as dinâmicas territoriais”. Ressaltamos a efetiva participação dos representantes do Banco do Nordeste e da EMATER nas atividades do Fórum da Borborema.

Outro representante do poder público que deve ser mencionado por sua marcante presença no território, apesar de sua baixa participação junto às atividades do colegiado

são as universidades (UFPB, UFCG e UEPB), as quais possuem campi no território, sendo uma presença considerável levando em consideração sua relevância na sociedade, bem como uma série de projetos de pesquisa e extensão ali desenvolvidos. Mas, no que se refere ao Fórum da Borborema, as universidades não tiveram uma participação formal, apesar de cada uma delas possuir espaço reservado no colegiado. Só mais recentemente, a UFCG teve uma maioria participação, com a presença do Projeto Células de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema (CAI-Borborema) e do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Território do Borborema (NEDET-Borborema) (BASTOS, 2017).

A constituição do Fórum da Borborema em 2003, como território de identidade (PRONAT) teve à participação de representantes da sociedade civil, do poder público e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dos municípios correspondentes ao Território. Em 2009 o território passa por uma modificação devido à inserção de uma nova política territorial em âmbito federal. O Programa Territórios da Cidadania (PTC), que ampliou o número de ministérios envolvidos na dinâmica dos territórios rurais. “Com a transformação do território de identidade rural para o território da cidadania da Borborema, a composição do Fórum foi ampliada para 102 representantes da sociedade civil e do poder público” (BASTOS, 2017, p. 97).

No ano de 2014 teve o lançamento da CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 e executado sob o Processo CNPq 462969/2014-2 um novo ator se inseriu dentro da dinâmica do Fórum da Borborema. A universidade sempre teve espaço dentro da dinâmica territorial, espaço que até então, não era efetivamente ocupado pelas instituições de ensino superior. Com o lançamento do edital, muitos de grupos de pesquisa ligados às universidades se inseriram nessa dinâmica por todo o país, o que não foi diferente no Território da Borborema. Dessa forma, vamos trazer um pouco da dinâmica territorial no Fórum da Borborema no período de vigência da “chamada pública” e da participação da assessoria do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) que foi de dezembro de 2014 a maio de 2017. O NEDET do Território da Borborema era ligado ao Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (NEXTAP) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), coordenado pelo professor Márcio Caniello.

A chegada do NEDET para assessorar o Fórum da Borborema não foi feita sem desconfiança por parte de alguns atores territoriais, isso basicamente pelo fato de o NEDET estar substituindo uma função antes exercida por ONGs. Além disso, mesmo que a participação das universidades fosse algo visto com “bons olhos” pela maioria dos participantes do colegiado, num primeiro momento seus membros pensavam que o Governo Federal, por meio dos NEDET, é que passaria a “pautar” as atividades dos fóruns territoriais. No caso da Borborema, essa desconfiança foi com o decorrer do tempo se dissipando à medida que os membros do colegiado perceberam o papel de assessoria exercido pela equipe da universidade. Segundo o Relatório Final do Projeto de Pesquisa e Extensão do NEXTAP (CANIELLO, 2017, p. 7):

O objetivo geral do Projeto foi contribuir para a consolidação da gestão social nestes territórios por meio de articulação institucional e operacional da universidade com os colegiados, através de ações de pesquisa e extensão voltadas à articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero.

A equipe do NEDET foi apresentada à Coordenação do Território em janeiro de 2015 e a Plenária Territorial em março daquele ano. Como dito anteriormente, o modelo de assessoria que se inseria naquele momento foi carregado de desconfiança, tanto que na apresentação da equipe, e para diminuir o clima de desconfiança e manter o controle da participação nas mãos dos atores territoriais, foi criado o Comitê de Acompanhamento e Avaliação (CAA) que ficou responsável de fazer o monitoramento das ações do NEDET.

No decorrer do período de vigência do projeto que possibilitou participação da equipe do NEDET na dinâmica territorial no Fórum da Borborema, foram realizadas inúmeras atividades que podem nos apresentar uma radiografia sobre participação social e política dos atores sociais na política territorial na região.

A forma organizacional do Fórum da Borborema é composta basicamente de quatro instâncias que são: as Plenárias, o Núcleo Diretivo, as Câmaras Temáticas e os Comitês Setoriais. As informações das atividades realizadas pelo Fórum da Borborema e acompanhadas pela equipe do NEDET foram registradas e inseridas no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Foram totalizadas no período de execução do projeto 183 eventos como: reuniões plenárias; reuniões do núcleo diretivo; reuniões das câmaras temáticas; comitês setoriais; oficinas

de formação; atividades de mobilização; seminários, etc. Iremos nos concentrar em analisar a participação social nas reuniões plenárias⁵ e nas reuniões do núcleo diretivo, onde os principais pontos de interesse dos atores sociais da Borborema foram apresentados e registrados.

No período de assessoria do NEDET, foram realizadas oito reuniões plenárias pelo Fórum da Borborema. No total, houve a participação de 425 pessoas entre representantes da sociedade civil (41,4%), do poder público (28,4%) e outros atores (30,3%) que esporadicamente compareciam as reuniões, em uma média de 42,5 pessoas por reunião.

Uma questão importante na dinâmica da participação nas reuniões plenárias do Fórum é perceber quem realmente se fez ativamente participante desta atividade. Nesse contexto, destaca-se os representantes do Banco do Nordeste e da EMATER, que estiveram presentes em todas as plenárias como representantes do poder público. Como representantes da sociedade civil, o destaque vai para a COPAF, que participou em 7 das 8 reuniões, seguido pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Esperança com 6 participações, o Polo Sindical da Borborema, a AS-PTA, COONAP e os STRs de Campina Grande e Lagoa Seca participaram em 5 ocasiões. As reuniões eram a arena de disputa dos atores envolvidos mais diretamente na dinâmica territorial.

É importante ressaltar o surgimento da COPAF como um ator social que se apresentou muitas vezes em oposição aos posicionamentos tomados pelo Polo Sindical da Borborema e AS-PTA, duas organizações de liderança histórica para os camponeses da região. As posições dessas organizações ficaram mais evidentes na hora da escolha dos projetos PROINF, sendo este o ponto de discussão na maior parte das plenárias.

Projetos PROINF era a parcela de recurso destinada pelo MDA para a realização de projetos de infraestrutura elaborados, discutidos e escolhidos no âmbito do colegiado territorial, ou seja, era a efetiva parcela de participação social em ações concretas no território. Dessa forma, o processo de escolha dos projetos eram sempre ocasiões de muitas disputas pelos participantes do Fórum da Borborema.

⁵ “A Plenária é a instância máxima do colegiado, na qual todas as entidades se reúnem, discutem os temas, previamente, pautados e encaminham as decisões e atividades a serem desempenhadas pelas outras instâncias do colegiado” (CANIELLO, 2017, p. 49).

A plenária para a escolha do PROINF de 2015 foi realizada no dia 29 de julho no município de Areia e contou com o maior número de participantes das 8 reuniões plenárias (73 participantes) e tornou-se emblemático no período de vigência do projeto de extensão e pesquisa, pois para além da disputa entre três projetos: “1) centro de comercialização para agricultura familiar com foco nos produtos das mulheres; 2) veículo de carga para escoamento da produção de mandioca; 3) cozinha escola multiuso” (CANIELLO, 2017, p. 53), havia o conflito por posições de liderança dentro da arena do Fórum da Borborema entre o Polo Sindical da Borborema e a COPAF.

Imagem 4 Plenária do Fórum da Borborema



Fonte: NEXTAP/NEDET Borborema, 2015.

Como o impasse entre os proponentes era muito forte, foi indicado que os grupos proponentes se reunissem em separado e decidissem o melhor para o território. Após uma breve reunião, os grupos entraram em consenso e decidiram por uma proposta que contemplassem as três demandas. E apesar do consenso, após a plenária de escolha do PRONF 2015, o sentimento foi de que a Cooperativa de Avicultores liderados por uma mulher (e nesse ponto é sempre importante ressaltar o protagonismo feminino em momentos decisivos da política Territorial da Borborema) se consolidou como uma organização disposta a liderar as discussões sobre desenvolvimento rural para o campesinato na região.

O Projeto PROINF 2016 foi algo de menor mobilização em relação ao de 2015. Foram realizadas duas chamadas, uma que tinha por objetivo contemplar projetos direcionados para a juventude rural e outra chamada para mulheres. Além das escolhas de projetos de infraestrutura (PROINF) das chamadas do ano, as reuniões plenárias do Território da Borborema também se detinham em discutir a situação dos PROINFs

anteriores, uma série de projetos parados, outros sem nenhuma informação por parte dos membros do colegiado territorial. Nesse sentido, os membros do colegiado com o assessoramento do NEDET decidiram na direção de fazer um diagnóstico sobre esses projetos, e com a mobilização social buscar soluções que pudessem destrava-los. Outros temas discutidos nas reuniões plenárias do Fórum da Borborema dizem respeito: a formatação de Câmaras Temáticas e Comitês Setoriais que direcionassem a discussão territorial; questões relacionados a assistência técnica e extensão rural, outro ponto bastante requisitado pelos agricultores e suas organizações; organização e reorganização do próprio colegiado entre outros assuntos. Nas reuniões plenárias, era decidida uma série de questões, encaminhamentos de atividades, tomadas decisões para o melhor funcionamento do próprio colegiado e do desenvolvimento do campesinato de forma geral. Porém, muitas decisões tomadas não foram efetivadas, outras tantas foram cumpridas em parte e algumas questões foram realmente encaminhadas para uma solução mais concreta. A política territorial exige um esforço grande de mobilização e de conscientização dos atores sobre a importância do que está sendo feito, principalmente no que diz respeito à participação social.

Outra instância do Fórum da Borborema era o Núcleo Diretivo. No período de assessoria da equipe do NEDET foram realizadas 35 reuniões dessa instância totalizando o número 261 de participantes (sem contar os membros da assessoria do NEDET), sendo 178 participações da sociedade civil (68,2%) e 83 participações do poder público (31,8%). Caniello (2017, p. 57) aponta que:

Responsável por mobilizar e executar as ações deliberadas pela plenária, o Núcleo Diretivo é importante por pautar grande parte das discussões dentro do Fórum Territorial da Borborema. Diversos atores institucionais se destacaram não somente pela frequência, mas pelas discussões trazidas para o Fórum, a exemplo do BNB e da EMATER como representantes do Poder Público. A EMBRAPA como uma grande empresa de pesquisa voltada para o desenvolvimento da agropecuária no país, esteve ausente em todo o processo. O Polo da Borborema, COPAF e AS-PTA foram as entidades da Sociedade Civil que se destacaram ao longo do período de vigência do projeto, em questão, chegando a estabelecer grandes debates nas plenárias.

Os principais pontos debatidos pelos participantes do Núcleo Diretivo foram: a questão dos PROINFs, assim como nas plenárias; a formatação e o funcionamento das câmaras temáticas e dos comitês setoriais; o papel e responsabilidade da instância como mobilizadora dos demais atores sociais do território; as responsabilidades do NEDET, os participantes do núcleo sempre discutiam o papel da assessoria, como apontado

anteriormente, o NEDET chegou à dinâmica territorial sob muita desconfiança dos membros do colegiado, tanto que seu papel era sempre discutido pelos membros do Núcleo Diretivo, sendo que muitas das discussões se davam em torno da autocrítica dos próprios membros por estarem delegando muitas atividades e responsabilidades ao NEDET, ou seja, os membros do núcleo dirigente do colegiado territorial tinham consciência da sua falta de empenho nas mobilizações em torno da política territorial; organização de atividades; questão dos mercados institucionais, PAA e PNAE, pauta levantada principalmente pela COPAF; composição e recomposição do colegiado; atualização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS); além de outras deliberações e encaminhamentos pontuais.

Além das duas instâncias citadas, o Fórum da Borborema era composto por dois Comitês Setoriais, o de juventude e mulheres. E três Câmaras Temáticas responsáveis por concentrarem as principais demandas dos camponeses da região, como explicitado pelo próprio nome das câmaras, que são: 1) Câmara Temática de Assistência Técnica, Financiamento e Acesso aos Mercados, essa câmara discutia as questões da dimensão produtiva do campesinato da Borborema, questões relacionadas aos projetos de infraestrutura (PROINF), as dificuldades e caminhos para o financiamento, as questões da assistência técnica e extensão rural e os acessos aos mercados, um dos principais entraves ao desenvolvimento do pequeno agricultor e nesse perspectiva que os mercados institucionais como o PAA e PNAE eram apresentados aos agricultores como uma possibilidades de comercialização da produção; 2) a Câmara Temática de Cultura e Educação no Campo foi constituída pelos membros do Fórum da Borborema a fim de discutirem questões relacionadas à cultura e educação no meio rural. No período de funcionamento da câmara, os debates giraram em torno principalmente do fechamento das escolas rurais, e como a mobilização dos membros do colegiado poderiam lidar com essa questão extremamente nociva ao desenvolvimento rural; 3) a Câmara Temática de Segurança no Campo é a mais específica das três câmaras e aponta para a questão que vem perturbando o meio rural no Território da Borborema, a violência no meio rural. A insegurança no campo vem causando consequências que prejudicam principalmente a permanência do agricultor no sítio e a queda na produção, fruto justamente desse afastamento do agricultor com a terra.

Conclusão

Além de descrever um pouco do local pesquisado e suas especificidades, procuramos também debater um pouco da política territorial, em especial, as atividades do Fórum da Borborema, principalmente nos seus últimos anos de efetiva atividade. É importante pensar como podemos dessa experiência, tirarmos lições que poderão de certa forma contribuir para o fortalecimento das organizações sociais na região, principalmente porque o futuro para políticas públicas para o campesinato não parece nada promissor. Pelo contrário, já se faz sentir o fim dessas políticas através de acontecimentos como o retorno da violência fundiária e a precarização das relações de trabalho no campo, algo que sempre foi bastante problemático em toda a história, com proposições de melhorias em um curto período de tempo, e com o rápido retrocesso contra o trabalhador camponês após o processo que derrubou a presidenta Dilma em 2016. Dessa forma, precisamos pensar nas lições da experiência territorial na Borborema, e assim, termos nessa experiência organizativa algum subsídio para a formulação de novas experiências de fortalecimento das organizações camponesas.

A experiência do Território da Borborema, em especial a política de desenvolvimento territorial, diante da rápida mudança ocorrida no cenário político dos últimos anos nos faz refletir o quão frágeis são as políticas públicas no Brasil e como mudanças nas estruturas de poder podem não somente inviabilizar políticas públicas mais recentes, mas podem deixar a perder conquistas históricas da população brasileira, a exemplo da “Reforma Trabalhista”. Através do quadro abaixo, Silva (2017, p. 4) exemplifica o processo de desmonte da política territorial no ano de 2016:

Quadro 2 O desmonte da política territorial a partir de 2016

Período	Instrumentos jurídico-políticos, atos do governo e projetos recentes	Definição/características
12 de maio de 2016	Medida Provisória nº 726 de 12 maio de 2016	Extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da medida provisória 726 e a consequente transferência de suas competências para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
13 de maio de 2016	Portaria nº 186 de 13 de maio de 2016	Revogou as propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha casa Minha Vida (MCMV) por entidades que operam com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.
27 de maio de 2016	Decreto nº 8.760 de 27 de maio de 2016	Transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência.
31 de maio	Atos de governo	Cancelou a transferência de R\$ 170 milhões, que

de 2016		deveriam ser operados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), paralisando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
06 de junho de 2016	Processo nº 55000.00001380/2016-67	Revogou a chamada pública nº 02/2016, destinada à seleção de entidades para a prestação de ATER para qualificação da gestão, apoio ao fortalecimento e à inserção de organizações econômicas da agricultura nos mercados institucionais, públicos e privados, deixando de atender 930 cooperativas e associações de serviço de assistência técnica rural.
07 de junho de 2016	Nota técnica de defesa da permanência da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário junto à Casa Civil e Ministério do Planejamento	Cedeu o espaço físico da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário ao ministro do Desenvolvimento Social.
09 de junho de 2016	Portaria de 09 de junho de 2016	Exonerou diversos funcionários que integravam o MDA, destacando-se a exoneração do Diretor do Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial da Casa Civil da Presidência da República.
10 de junho de 2016	Portarias de 10 de junho de 2016	Exonerou da SECADI-MEC a Coordenação-Geral de Educação para as Relações Étnico-Raciais da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; e a Coordenação-Geral de Políticas Pedagógicas para a Juventude da Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude, afetando diretamente as políticas voltadas para a Educação do Campo.
15 de junho de 2016	Decreto 8.786, de 15 de junho de 2016	Subordinou a estrutura e todos os cargos do extinto MDA à Casa Civil, criando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.
21 de junho de 2016	Decretos de 21 de junho de 2016	Exonerou Presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e Diretora-Executiva Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER.
21 de junho de 2016	Portarias do dia 21 de junho de 2016	Exonerou mais membros da equipe da SDT e os delegados da DFDA.
-	Projetos	Proposta de revisão do parecer da Advocacia-Geral da União de 2010 e proposta de liberação de venda de terras a estrangeiros (100%).

Fonte: SILVA, 2017.

A política territorial foi uma ação de governo que representou a sociedade uma possibilidade de participação social nas decisões e no destino de recursos públicos, propondo ser possível quebrar com as relações clientelistas que permeiam o diálogo entre poder público e sociedade civil, principalmente nas pequenas cidades e regiões rurais. Atualmente, essa experiência praticamente não existe, restando apenas tentativas isoladas de manter as atividades dos colegiados territoriais minimamente em funcionamento.

No caso do Fórum da Borborema, o capital social reconhecidamente forte das organizações camponesas na região não foi suficiente para que, ao redor do colegiado territorial se constituísse um projeto conjunto, uma visão em que todas as organizações unidas pudessem enfrentar os reveses da política nacional, e quando finalmente surgiram às primeiras dificuldades, cada grupo seguiu seus próprios projetos. Um entrevistado avalia a política territorial na Borborema atualmente da seguinte forma:

Tá todo mundo hibernando, esperando melhores condições, a rede de colegiados estadual não se reúne há um tempão, a gente tenta e esbarra, não tem recurso, não tem nada, não avança! Qual a expectativa? Dizer o que? Vamos manter só a chama viva, mas temos que ver que as instituições cada uma está fazendo o seu trabalho, AS-PTA está fazendo o seu trabalho, o Polo Sindical tá fazendo seu trabalho, EMATER também, as instituições estão trabalhando, mas não tanto com esse enfoque territorial, o enfoque territorial arrefeceu, uma triste realidade (AF, funcionário EMATER).

No Fórum da Borborema, houve momentos de esperança na unidade territorial, mas que não se concretizaram por vários fatores, sendo o principal a frustração pela demora por parte do Governo Federal na viabilização dos projetos demandados pelo colegiado territorial.

A dinâmica territorial na Borborema ao longo dos anos tem seus altos e baixos, momentos de ânimo à momentos de frustração. Caniello, Piraux e Bastos (2013, p. 32) já tinham observado esta situação, e apontam que:

A partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e a conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundava numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento.

Corroborando com a citação anterior, um dos participantes do Fórum da Borborema nos relata sobre o papel nocivo da criação de expectativas, pois, na sua visão, os atores criaram muitas expectativas, principalmente quanto ao envio de recursos para os municípios, o que atraiu o interesse dos gestores municipais para dentro da dinâmica territorial, mas que, quando esses atores compreenderam o papel do colegiado e que a expectativa de recursos era bem aquém do que se pensava, houve um afastamento generalizado, principalmente das prefeituras.

Esse nível de discussão (sobre o anúncio do Programa Territórios da Cidadania) gerou muita expectativa, começamos a trabalhar as matrizes econômicas e era muito vasta, englobava tudo, energia elétrica, saneamento, agricultura, saúde, educação, e por isso trazia para a política territorial os outros ministérios, só que esses outros ministérios não estavam preparados,

porque por exemplo, o MDA articulou lá em Brasília com os outros ministérios a partir do recorte territorial, então impressionava o que ia ser feito com aquela volume de recursos, quando os prefeitos viam aqueles volume de recursos, os prefeitos ficavam loucos, “pelo amor de deus”, vamos participar das reuniões do Território da Borborema, é dinheiro demais que vai vir”, ledão engano, porque ledão engado, porque esses recursos já estavam carimbados (AF, funcionário EMATER).

O entrevistado aponta para o sentimento de frustração tanto dele, como membro ativo do Fórum da Borborema, que chega a afirmar que “*se sentiu usado*”, por ser um instrumento que fomentou enormes expectativas junto aos atores territoriais, como também de muitos atores territoriais, que pelo não entendimento da dinâmica que estava sendo proposta pela política territorial, se afastaram das discussões por entenderem que aquela instância não poderia propiciar qualquer ganho para seus municípios ou suas carreiras políticas.

Outro fator deletério é a falta de unidade das organizações que compunham o Fórum da Borborema. Apesar do forte capital social da região da Borborema, como apontado no decorrer da dissertação, não podemos nos esquecer de que essa característica não necessariamente se tornou um ponto forte nas atividades do próprio colegiado. Caniello, Piraux e Bastos (2013, p. 34) elencando os fatores que dificultam a dinâmica do Fórum da Borborema, apontam que, “questões procedimentais, que têm a ver com a construção interna de regras de funcionamento e de deliberação no colegiado, *vis-à-vis* à hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões em detrimento grupos minoritários menos poderosos”. Sobre essa situação, uma entrevistada relata que:

A política territorial, eu sou meia crítica, enquanto a política territorial era pra ser uma política (política pública), é uma política muito boa, bonita, onde empodera a sociedade civil, porém, foi introduzido nesta política desde o seu início, muita política partidária, então foram criadas vários grupos, várias ONGs, que se empoderaram dessa política, tirando poder da própria sociedade civil, ela ficou uma política de grupos, onde quem tivesse mais poder político partidário era quem obtinha melhores resultados (NB, presidente de cooperativa e membro do Fórum da Borborema).

A entrevistada se sentiu prejudicada dentro do jogo decisório do colegiado da Borborema, e entende que questões de disputas grupais acabaram por desvirtuar o real objetivo da política territorial. De fato, “daí se conclui que a identidade coletiva é um atributo poderoso para a cooperação social, mas só esta não é suficiente para dar sustentação aos processos de participação, na medida em que estes estão imersos em um mar de diversidade” (CANIELLO; PIRAUX e BASTOS, 2013, p. 35).

A política territorial foi uma experiência inovadora no sentido de propor um maior poder de participação da sociedade civil sobre parte dos recursos destinados ao desenvolvimento nas áreas rurais. Como percebemos a experiência territorial não atingiu plenamente os objetivos propostos, teria que ter mais tempo para os aperfeiçoamentos necessários, mas com o desmonte dessa política, temos que pensar como podemos aprender com o processo, para no futuro, essa experiência possa servir de subsídio para novas proposições na direção de uma política pública que fortaleça a participação da sociedade civil nos níveis de decisões do poder público.

CAPÍTULO 3 – O Programa de Aquisição de Alimentos

A questão alimentar e nutricional foi o ponto central do Governo Lula, que a partir de 2003 programou uma série de ações no sentido de amenizar no primeiro momento, e com o decorrer do processo, tirar o país do Mapa da Fome (CANIELLO, 2016). A questão da fome sempre foi uma chaga na sociedade brasileira, mas até então tinha sido assunto de menor importância ou tratada com ações de cunho paliativo por parte dos gestores públicos. Dessa forma, trazendo a questão da fome para o centro do debate nacional, o Governo Lula incomodou setores da sociedade dispostos a manter o assunto como uma questão sem importância, e mesmo sob críticas de que as pretensões do governo então empossado eram demasiado grandes para o tamanho do problema em questão, o governo iniciou suas ações em várias frentes.

O primeiro ponto foi o de trazer para o centro da questão a situação e o papel político e social do campesinato nacional (CANIELLO, 2016). O Brasil foi desde sua formação um espaço de produção primária, seja pela exploração de minérios ou pelo cultivo e exportação de produtos primários, que seriam transformados em outros países. Mesmo com o esforço de alguns governos de tornar o Brasil autossuficiente industrialmente, o papel dos produtos primários já estava consolidado pelos donos do poder político nacional, situação que existe até os dias atuais através do poder político e econômico que o agronegócio exerce sobre a economia do país, também por meio dos discursos sobre a “vocação” agrícola do país e a ideia difundida de que o “Brasil é celeiro do mundo”.

Apesar dessa “vocação” rural, a agricultura camponesa nunca teve atenção do poder público, muito menos o protagonismo de que em 2003 foi posto, e nesse aspecto, dois fatores foram primordiais para que o então governo eleito identificasse nesse grupo social um importante instrumento de combate à fome e a pobreza. Apesar da importância econômica do agronegócio monocultor, esse setor desenvolve suas atividades no âmbito de uma economia global, na exportação de commodities negociadas no mercado internacional, mas como fica a alimentação da população brasileira? Qual grupo social realmente produz grande parte dos alimentos que compõe o cardápio das famílias brasileiras? E é nesse aspecto que se apresenta a enorme importância do campesinato. Distribuído em milhões de pequenas propriedades por todo

o território nacional, o campesinato é quem realmente contribui para alimentar o país⁶. A partir dessa percepção estratégica da importância do campesinato é que o governo do PT implementa uma série de ações na direção de fortalecer esse grupo. Além de entender que a produção camponesa como ponto-chave para o combate à fome e à miséria visando a soberania alimentar para o Brasil, cabe salientar que desenvolver a agricultura camponesa é efetivamente retirar da miséria as populações que mais sofrem com esse problema.

Políticas de combate à fome no Brasil: o Programa Fome Zero

Com a proposta vitoriosa nas eleições de 2002, no início do seu mandato em 01 de janeiro de 2003, o então presidente precisava mostrar aos seus eleitores, à oposição e à mídia (sempre disposta em questionar as propostas apresentadas) as diretrizes que norteariam os próximos quatro anos de governo, isso porque pesava sobre os ombros do Partido dos Trabalhadores uma enorme desconfiança. E é nesse clima que Lula chega ao poder. E dentro dessa perspectiva que o Governo Federal inicia o enfrentamento da questão que lhe era crucial para o desenvolvimento do país, vencer a fome. Assim, é lançado o Programa Fome Zero, que tinha por objetivo erradicar a fome do país, ao mesmo tempo em que promoveria desenvolvimento e inclusão.

Em discurso proferido ainda em outubro de 2001, Lula faz a apresentação do então Projeto Fome Zero, a importância da questão e as linhas gerais de como o Projeto seria executado:

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo o cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O público a ser contemplado nesta proposta é grande: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganham menos de um dólar por dia (BRASIL, 2010, p. 11).

Com esse ponto de partida, o Projeto Fome Zero propôs combater a fome por meio de várias frentes e não somente com a mera distribuição de alimentos ao público alvo. O problema da fome no Brasil era mais profundo e bem mais complexo, não consistia apenas em falta de comida, mas ao fato de que “existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para compra-los” (BRASIL, 2010, p. 11). Ou seja, a questão da fome era fruto principalmente da

⁶ A agricultura familiar representa uma peça chave na produção de alimentos para o abastecimento interno do Brasil, papel reconhecido pela ONU, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/10/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar>, acessado em 15/12/2018.

profunda desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira, fato que apesar de bastante evidente, até então não tinha sido minimamente questionado na direção de se pensar em alguma solução para essa situação (exceto algumas iniciativas como, por exemplo, o “Natal sem fome”, formulada pelo sociólogo Betinho). O Projeto Fome Zero tinha dois eixos centrais de atuação: as políticas estruturais, que objetivavam uma melhor distribuição da renda, a geração de empregos, o crescimento produtivo, reforma agrária, etc.; e as políticas compensatórias que eram direcionadas à intervenção emergencial desse problema social. O Projeto Fome Zero também visava promover uma cultura de engajamento de toda sociedade em torno da questão do combate à fome. Nas palavras do presidente Lula (BRASIL, 2010, p.13) “trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas”.

Uma das principais questões apontadas pelo Documento-síntese do Projeto Fome Zero é que a fome no país não se dava necessariamente pela falta de alimentos, mas por “um modelo de crescimento perverso, assentado em salários baixos, que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego” (BRASIL, 2010, p.15). O modelo de desenvolvimento neoliberal implementado no país desde antes do processo de redemocratização brasileiro não apenas aprofundava o estado de miséria dos já excluídos do mercado de trabalho, mas também aumentava o número de desempregados e não possibilitava aos então empregados qualquer forma de poder de compra e desenvolvimento pessoal, que tinham seus salários amarrados apenas aos itens essenciais das famílias (CANIELLO, 2016, p. 303). Dessa maneira, o combate à fome era um desafio que se propunha mexer com as estruturas econômicas vigentes no país e com a própria sociedade de forma mais geral.

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde. *A garantia desse direito é condição para alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada* (grifo meu). O direito à alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2010, p.16).

Esse trecho do Documento-síntese do Projeto Fome Zero que foi o pressuposto e ponto de partida para as ações públicas que visavam combater à fome no Brasil, aponta

algumas questões: a) o reconhecimento do direito humano de todas as pessoas de terem acesso à uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas para sua saúde; b) o acesso à alimentos como uma questão que está inserida dentro do processo civilizacional de qualquer sociedade, nessa perspectiva, entendemos que o Brasil (seus governantes) em séculos de história pouco havia se incomodado com um dos primeiros passos para que uma sociedade minimamente civilizada possa chegar, que é o direito à alimentação de seu povo. Além disso, podemos pensar que após o *impeachment* de 2016 o governo federal, com medidas que retornam as políticas neoliberais principalmente dos anos 1990, colocaram em risco muitas conquistas sociais, viu-se muito rapidamente a situação de miséria se agravar, situação exemplificada no fato de que, após de ter saído do Mapa da Fome (em 2014) o Brasil corre o risco de voltar a essa situação; c) o acesso à alimentação é parte indissociável das outras garantias de direitos e não se trata de uma questão menor que se resolve com qualquer forma de “desenvolvimento econômico”, visto que o país ao longo do século XX principalmente teve uma série de avanços econômicos, mas que não resultaram em melhores condições de vida para a população de maneira geral, sendo esta uma questão de importância específica dentro das garantias fundamentais; e por fim d) gostaria de destacar o papel do Estado como garantidor de direitos, e como o direito à alimentação também é um direito humano fundamental, cabe ao Estado (e não a auto regulação do mercado) garantir, através de políticas públicas, o respeito devido a essa garantia.

A ação do Projeto Fome Zero se pautava em políticas públicas de três níveis: a) Políticas Estruturais que visavam combater à fome causadas pela desigualdade social no país, bem como políticas de aumento real de salário com o objetivo de aumentar o poder de compra da população e sua possibilidade de ter acesso à uma quantidade maior e mais variada de alimentos, políticas para a geração de empregos, aporte a previdência social universal, programas de renda mínima (Bolsa Família) e incentivo ao desenvolvimento da agricultura camponesa; b) Políticas Específicas “destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente à fome e à desnutrição dos grupos populacionais mais carentes” (BRASIL, 2010, p.23), ou seja, programas de intervenção emergencial ao problema da fome e desnutrição no país; e c) as Políticas Locais que são aquelas implantadas por Estados e Municípios, muitos dessas políticas executadas em parceria com a sociedade civil.

A execução do Programa Fome Zero foi uma experiência que mobilizou toda a sociedade brasileira, foi o momento em que a pessoa que ocupava o cargo mais importante na administração do país, colocou esse delicado tema para discussão. Nesse esforço, foi necessário realizar mudanças e readequações em toda administração pública federal, a mobilização das entidades públicas estaduais e municipais e o engajamento das organizações da sociedade civil e da sociedade de forma geral. O Programa Fome Zero representou uma transformação de todo o aparelho estatal em prol de uma causa específica. Ainda no processo de transição governamental, a estrutura institucional ficou caracterizada na seguinte direção:

A recriação do Consea⁷ como órgão de assessoramento do Presidente da República; criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Combate à Fome, ligado à Presidência da República, para formular e implantar políticas de segurança alimentar; amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema; utilização da estrutura e pessoal da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República; readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal (TAKAGI, 2010, p. 53).

Dos R\$ 1,8 bilhão de reais alocados na Secretaria da Comunidade Solidária na Lei Orçamentária Anual de 2003, os recursos foram divididos em três tipos de ações: R\$ 1,2 bilhão para a complementação de renda para compra de alimentos, ou seja, a implantação do Programa Cartão Alimentação, um reordenamento das políticas de transferência de renda que desembocaram mais tarde no Programa Bolsa Família; R\$ 200 milhões para educação alimentar e melhoria das condições de vida das famílias; e R\$ 400 milhões destinados para compra de alimentos da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos. Para Maya Takagi (2010, p. 53) “O programa de compra da agricultura familiar foi uma das principais proposições dos movimentos sociais ligados ao meio rural, apresentada como pauta de reivindicação para a equipe de transição, e obteve a segunda maior rubrica do programa”.

O Programa Fome Zero representou uma revolução social no país, um “rearranjo” de parte significativa da estrutura social em prol da resolução de uma

⁷ Uma das primeiras medidas do governo de Jair Bolsonaro (Medida Provisória nº 870 de 1 de janeiro de 2019) foi a de revogar “inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, de modo a levar à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) na estrutura organizativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. <https://jornal.usp.br/atualidades/fim-do-consea-altera-politica-de-seguranca-alimentar/>, acesso em 10/01/2019.

mazela histórica na sociedade brasileira. O Fome Zero exigiu um grande esforço de toda a sociedade, poder público nos níveis municipal, estadual e federal, entidades de classe e o empresariado, movimentos sociais e a sociedade civil foram motivadas (pela força de mobilização do presidente Lula) a encontrar uma solução para o problema da fome no Brasil.

O Programa Fome Zero rendeu muitos frutos, para termos noção do tamanho do desafio que era enfrentar a questão da fome no país, com os esforços iniciados em 2003, foi somente em 2014 que o Brasil finalmente pode ser considerado um país fora do mapa da fome⁸. Infelizmente, com uma série de ações na direção de desconstruir muitas políticas públicas de combate à miséria, o governo Temer e seus aliados (2016-2018) promoveram um desmonte dessas políticas públicas e rapidamente lançaram milhões de brasileiros em condições de penúria, assim como o eminente retorno do Brasil ao mapa da fome.

Compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

No quadro do Fome Zero, no ano de 2003 é implementado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esse é o grande marco na mudança da perspectiva das compras institucionais até então implementadas em nível nacional, onde até então, apenas os grandes empresários do setor alimentício tinham oportunidade de vender ao governo. “Trata-se do primeiro programa de compras públicas com uma orientação exclusiva para a agricultura familiar, articulando-a explicitamente com a segurança alimentar e nutricional” (GRISA e PORTO, 2015, p. 163). Destinado à aquisição de alimentos produzidos pelos camponeses enquadrados no PRONAF, o PAA tornava-se naquele momento um ponto de mudança na vida camponesa. Era mais uma conquista para essa classe e uma oportunidade de fortalecimento de sua autonomia.

Além disso, o PAA também tinha em seu processo de concepção, a percepção de se pensar o rural como um todo. Nesse sentido, o Programa buscou promover e estimular a organização e participação das mulheres camponesas nas políticas públicas para o campo (GRISA e PORTO, 2015). Pensando em viabilizar o desenvolvimento rural como parte fundamental do desenvolvimento social e combate à miséria proposto

⁸Artigo de 27 de maio de 2015 que aponta as estratégias do então governo brasileiro no combate à fome no país, <https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>, acesso em 23/11/2018.

pelo Governo Lula, os técnicos tinham o entendimento de que uma questão importante para a agricultura camponesa precisava ser vencida, que era a questão dos preços da produção e da comercialização.

Naquele o momento (2003), o pequeno agricultor contava apenas com o PRONAF como política pública de fomento a sua produção (e mesmo assim, aqueles camponeses mais empobrecidos também não tinham o devido acesso a essa política pública⁹), assim, os camponeses se viam obrigados a praticar preços que não compensavam à produção, tornado a unidade familiar sempre deficitária. “A avaliação era de que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiam comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam refém dos atravessadores” (PERACI e BITTENCOURT, 2010, p. 197). É para contornar essa situação que o PAA se apresenta como uma via alternativa e segura para a comercialização da produção camponesa, para que “os produtores familiares pouco inseridos aos mercados venham utilizar os mercados institucionais como canais de comercialização que oferecem garantias de demanda certa para o excedente da produção” (RAMBO, COSTA e LAFORGA, 2016, p.123).

E na perspectiva do Programa Fome Zero, o PAA contribui também ao ser mais um instrumento para reforçar os estoques de alimentos e a distribuição de gêneros alimentícios as entidades de apoio sócio assistencial, na mesma medida que contribui com o desenvolvimento rural com a compra de parte da produção de milhões de camponeses, sendo esses mesmos camponeses e suas famílias parcela significativa dos atendidos pelas entidades beneficiadas com o recebimento dos alimentos do Programa.

Incluir o campesinato ativamente na execução de uma política pública requer que o poder público esteja disposto a se adequar às especificidades desse grupo social. Por sua própria condição de exclusão, o campesinato permaneceu historicamente fora das políticas públicas no Brasil, e com isso, não tendo acesso a um maior instrumental e experiência prática para adentrar e participar da máquina burocrática estatal. Para contornar esse estado de coisas, era preciso que governo criasse uma política respeitando a diversidade sociocultural e os limites do campesinato brasileiro.

⁹ AQUINO, Joacir [e] SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

Nesse sentido, uma das principais inovações do PAA é a de dispensar o uso de licitações, fazendo-se uso dos mercados locais como parâmetro de preços a serem praticados pelo Programa (quase sempre os preços praticados pela Conab). A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 chamada de Lei de Licitações e Contratos Administrativos acabava impedindo a participação dos camponeses em contratos do governo, primeiro, como dito anteriormente, os camponeses não possuíam (e muitos ainda não possuem) *expertise* necessária para adentrar nos sistemas burocráticos da execução de uma política pública no país, e em segundo, um produtor camponês nunca terá uma produção suficientemente grande para que possa concorrer de igual para igual com grandes produtores agrícolas ou grandes redes de comercialização de alimentos mais capitalizados em qualquer processo licitatório.

A produção camponesa individualmente é muito “pequena” em comparação a grande produção, sendo assim, dispensando a parte licitatória, o PAA abre espaço para que a produção camponesa participe da política pública em nível nacional, desencadeando outros processos positivos como: a organização social e produtiva entre esses agricultores; valorização da cultura alimentar e da produção de alimentos regionalizados, inclusive “o PAA estimula a produção agroecológica e orgânica com um sobre-preço de até 30% aos produtos cultivados segundo tais manejos e como incremento no valor de comercialização por DAP/ano nas modalidades de doação simultânea” (GRISA e PORTO, 2015); promove uma matriz produtiva tradicionalmente orientada pela redução de insumos externos à propriedade e pela coprodução com a natureza (PLOEG, 2008); reduz o tamanho das redes de comercialização, aproximando geograficamente produtores e consumidores, fator muito importante pois a preocupação com a qualidade dos produtos torna-se ainda mais essencial devido à proximidade na relação produtor-consumidor; e permite aos camponeses experimentar maior grau de autonomia assim como possibilita a esses agricultores buscarem novas possibilidades de desenvolvimento interno sem maior dependência externa. Assim, o PAA insere os camponeses como partícipes essenciais das transformações que o governo Lula propôs implementar a partir de 2003 no âmbito do combate à fome e à miséria.

E é com os atributos descritos anteriormente, que reside a importância do PAA no desenvolvimento e inclusão social e produtiva dos grupos sociais camponeses no Brasil. Mas, apesar de sua importância, comparativamente a outros programas de incentivos e desenvolvimento do meio rural brasileiro, o PAA não possui valores de

execução muito expressivos e mesmo ainda não conseguiu abranger um número significativo de camponeses (PERACI e BITTENCORT, 2010; MIELITZ, 2014; GRISA e PORTO, 2015). Mesmo assim, essa política se configura como uma resposta inovadora ao modelo de desenvolvimento rural hegemônico e um exemplo de política pública de desenvolvimento social. Nesse sentido, Grisa e Porto (2015, pág. 156) afirmam que:

Para além do cenário nacional, o Programa passou a despertar a atenção também de agências multilaterais internacionais e de outros países. A criação do PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) em 2010, envolvendo cinco países da África Subsariana, e iniciativas de construção de programas similares na América Latina são emblemáticas da importância internacional adquirida pelo programa.

Com uma série de pontos positivos e também com a necessidade de ajustes, o PAA se mostrou como uma das estratégias mais exitosas no que diz respeito à objetivação de seu propósito.

O PAA no ano de 2017 completou 14 anos, houve algumas modificações e adequações quanto à melhor forma de executar o Programa, como por exemplo, a exigência de melhor adequação dos produtos para cumprimento das exigências sanitárias, que impactou diretamente no volume fornecido nos anos de 2012-2013, a inserção de novas modalidades como a modalidade para aquisição de sementes e a compra institucional aos moldes hoje executada.

Quadro 3 Repasses PAA de 2003-2017 (Brasil)

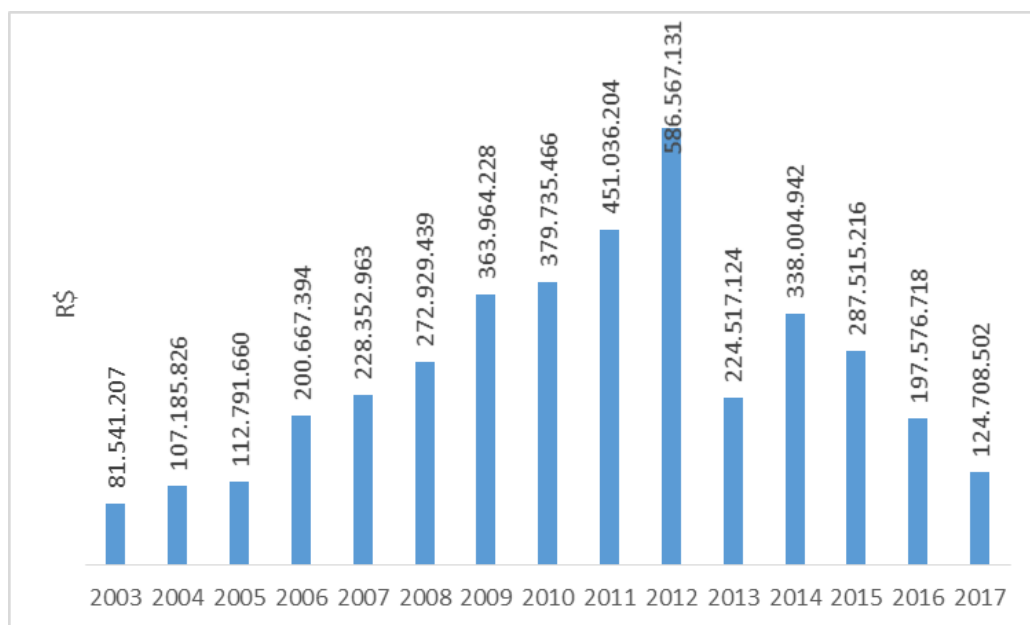
Ano	Valor (R\$)					Total
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
2017	8.858.337	48.870.701	20.628.993	19.644.592	26.705.879	124.708.502
TOTAL	270.610.181	1.210.177.548	361.251.143	915.285.968	1.199.769.182	3.957.094.022

Fonte: Conab (2018)

As informações do *Quadro 3* e o *Gráfico 1* referem-se à “evolução dos recursos orçamentários, por região, oriundos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

na aquisição de produtos nos 14 anos de PAA”, e executados pela Conab (CONAB, 2018). Depois da Região Sul do Brasil, a Região Nordeste foi a que mais recebeu recursos.

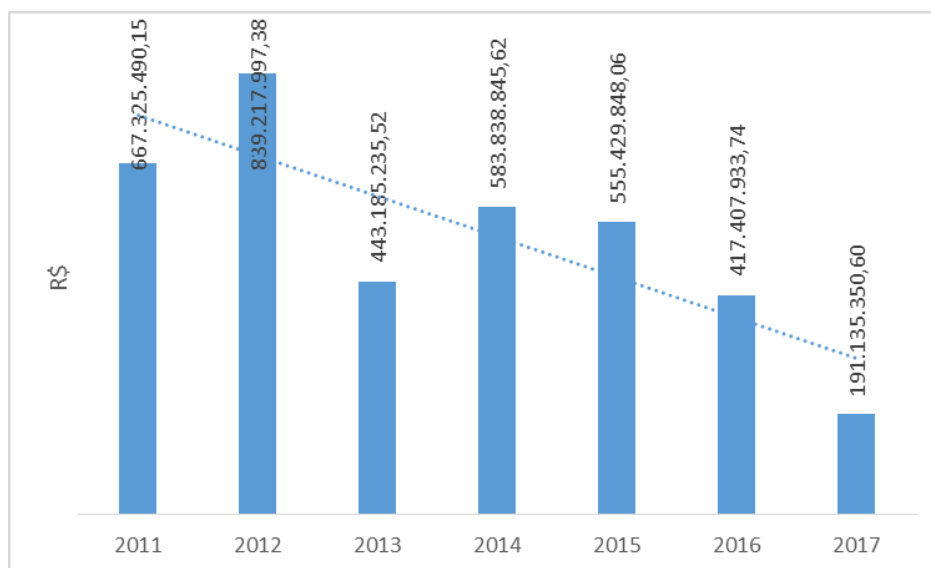
Gráfico 1 Repasses PAA (CDS) 2003-2017 (Brasil)



Fonte: Conab, 2018.

No decorrer dos anos, o aporte de recursos destinados ao Programa veio aumentando significativamente até que no ano de 2013 há uma queda acentuada nos repasses por conta de ajustes operacionais no Programa, o que pode ser verificado no gráfico 2 logo abaixo.

Gráfico 2 Repasses dos valores executados nacionalmente pelo PAA (2011-2017)



Fonte: PAA Data

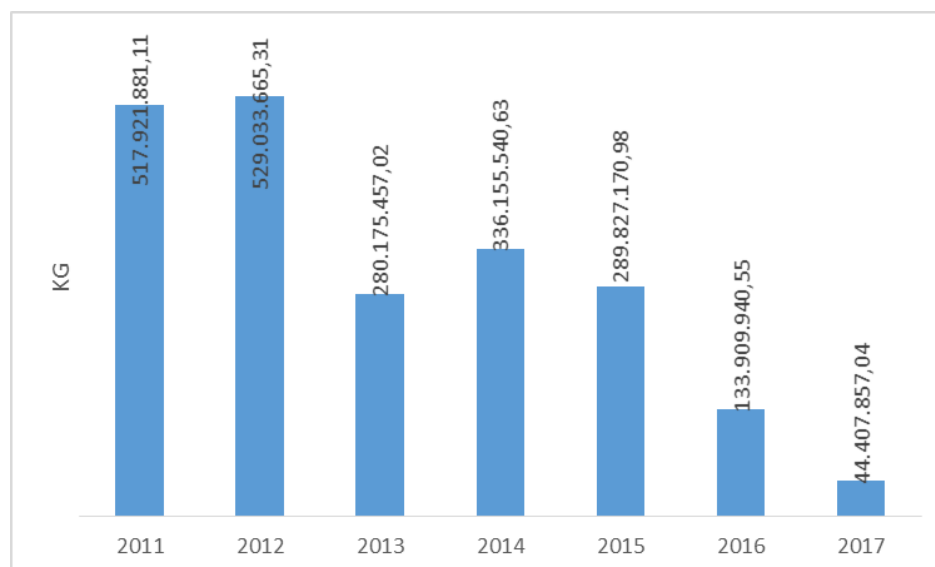
Segundo o relatório sobre Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo:

Esse baixo desempenho de execução foi acentuado por uma reestruturação da estratégia de operacionalização do PAA que buscou aprimorar, particularmente, os procedimentos de doação de alimentos no intuito de fortalecer a transparência e o controle da qualidade dos alimentos doados como priorização de quem recebe (IPC-IG, 2016, p. 27).

Inclusive, no ano de 2014 há uma retomada de crescimento dos repasses ao Programa, o que entendemos como uma adequação dos próprios fornecedores às novas regras estabelecidas. Ou seja, os camponeses individuais e suas organizações cada vez mais inseridas nas regras burocráticas da execução de uma política pública assimilam essas regras, na perspectiva de alcançarem os “patamares de qualidade” e das normas sanitárias do Estado e do mercado, abrindo com isso, oportunidades e maior vontade de inserção dos produtos de procedência camponesa nos mercados dominados pelas grandes indústrias alimentícias.

O *gráfico 3*, representa o volume de produtos comercializados pelos camponeses entre os anos de 2011 a 2017, onde verifica-se uma queda no ano de 2013, em virtude de uma readequação do próprio Programa como demonstrado pelo outro gráfico. Mas o que chama a atenção no Programa é que, mesmo com uma leve retomada em 2014, os anos posteriores do PAA seguem uma linha de declínio considerável a ponto de que, em 2017 o PAA tem a quarta menor receita de execução, somente superior aos seus três primeiros anos de execução (2003, 2004 e 2005).

Gráfico 3 Volume de produtos comprados pelo PAA nacionalmente (2011-2017)



Fonte: PAA Data

É importante considerar que, a partir do ano de 2013, cresce no governo/país uma profunda crise política que culminou na derrubada de Dilma da Presidência da República, que conseqüentemente afetou profundamente a execução de diversas políticas públicas de governo, inclusive o PAA, que não havia se constituído ainda enquanto uma política pública consolidada. Os cortes nos programas de desenvolvimento para o campesinato vão de encontro com a importância que esse grupo social recebeu nos governos do PT, principalmente nos governos de Lula. Podemos imaginar que o processo de fortalecimento no Brasil não foi muito além de uma experiência de determinado governo, e não enquanto uma política de Estado e de desenvolvimento nacional. Inclusive, o PAA ainda é ou foi um programa com um volume de recursos pouco significativo se considerarmos outras políticas públicas para o meio rural, mas é sempre importante salientar que este Programa tem como uma das propostas uma das questões cruciais na vida do camponês, que é a comercialização da produção, e é esse ponto que torna o PAA tão interessante para a busca da tão almejada autonomia camponesa e no desenvolvimento do meio rural como um todo.

O PAA é executado em diversas modalidades de compra e cada uma procura atender objetivos específicos dentro da meta geral do Programa, que é desenvolver a agricultura camponesa e combater a fome. O *quadro 4* apresenta o atual modelo de execução do PAA com cada modalidade e suas características. “A Conab operacionaliza o Programa por meio de Termo de Execução Descentralizada (TEDs) com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)” (BRASIL, 2018, p.8).

Quadro 4 Modalidades PAA

Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual	R\$ 4,5 mil	MDS	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4,8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/M DA	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.

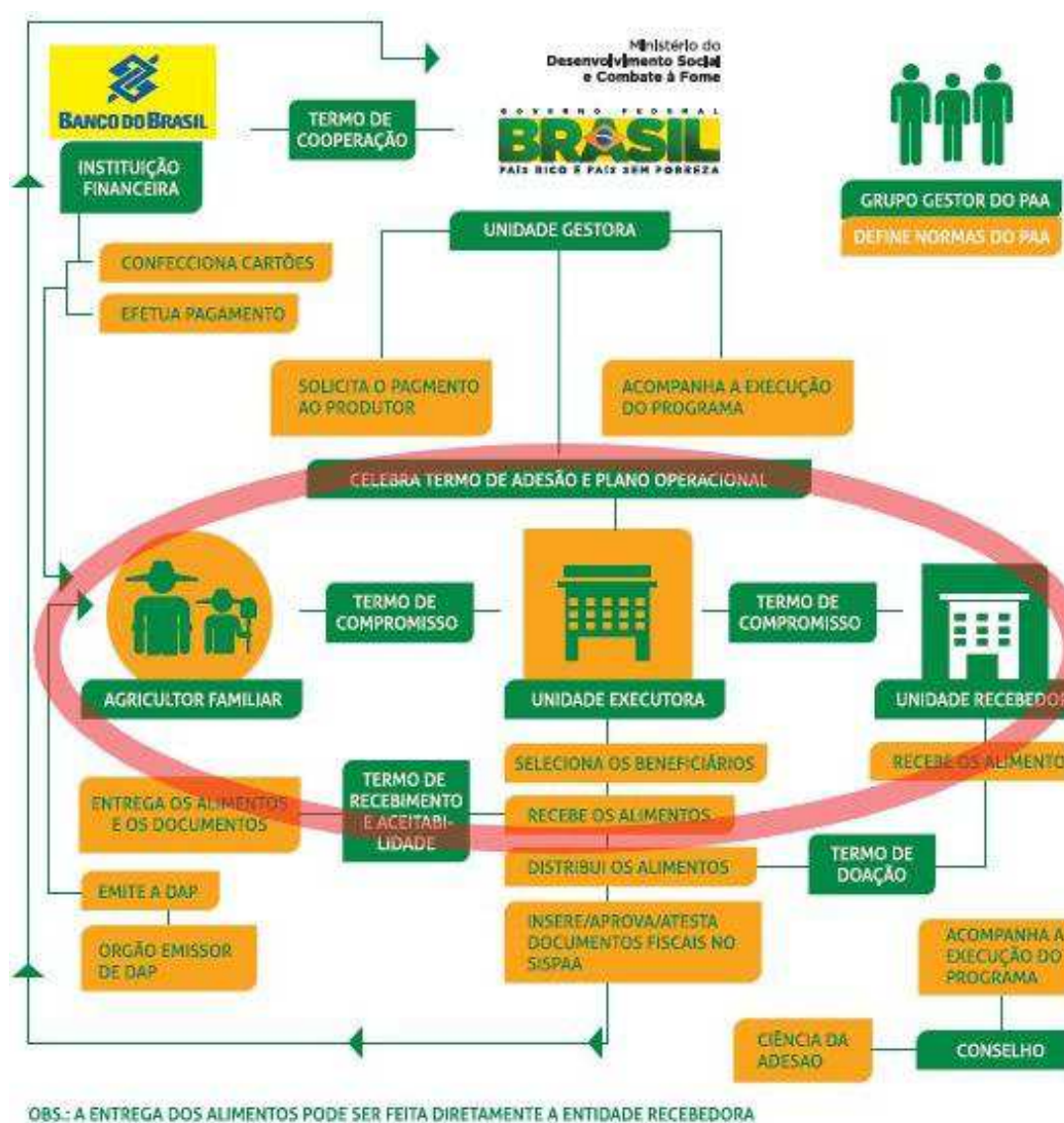
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/M DA	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4 mil por semestre	MDS	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	-	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>

Sobre a execução do PAA, em especial a modalidade compra com doação simultânea, cabe destacar as etapas finais na operacionalização do Programa, as etapas após a pactuação do Governo Federal com as Unidades Executoras nos Estados, ou seja, as etapas que contam com a participação efetiva dos agricultores. Essa parte do processo acontece da seguinte forma:

- a) Aquisição e distribuição de alimentos, a partir da aprovação das propostas no SISPAA e da emissão dos cartões bancários dos agricultores (beneficiários fornecedores) cadastrados, as Unidades Executoras estão autorizadas a adquirir os produtos desses e destiná-los às organizações cadastradas (beneficiários consumidores); e b) Com base nos dados das notas fiscais cadastradas e, atestadas no Sistema, o MDS providencia o pagamento direto aos beneficiários fornecedores, por meio de crédito no cartão bancário específico do PAA, disponibilizados ao beneficiário fornecedor no programa (BRASIL, 2014, p.13).

Imagem 5 Operacionalização do PAA (CDS)



Fonte: BRASIL, 2014.

Na perspectiva de uma produtora rural, essa operação é descrita da seguinte maneira:

O PAA doação simultânea é o programa mais bonito que já teve dentro do país, porque, como ele funciona, a gente faz o projeto com os produtores, bota na Conab, a Conab nos paga, o Governo Federal nos paga por um preço justo, e a gente distribui nas instituições filantrópicas, sempre, desde sempre a gente trabalha com as instituições filantrópicas, no caso da gente aqui da Copaf, a gente trabalha com o HU, a gente trabalha com o hospital da FAP, Casa da Criança, João Moura que é uma creche, Casa do Menino, São Vicente de Paula que é um asilo e com o Mesa Brasil banco de alimentos, Banco de alimentos de Campina Grande e com os CRAS dos municípios (NB, produtora rural).

Assim, o PAA insere o agricultor na direção de compreender os processos na qual ele está inserido, além de entender sua importância e do reconhecimento a ele atribuído enquanto parte importante do Programa.

O PAA no Território da Borborema

Os números a respeito da execução do PAA são encontrados principalmente em duas fontes: a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entidade responsável pela execução do Programa no país, na modalidade compra com doação simultânea, foco desta pesquisa e o Ministério do Desenvolvimento Social e Social (MDSA) por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Assim, procuraremos apresentar alguns números sobre a execução do Programa no Território da Borborema.

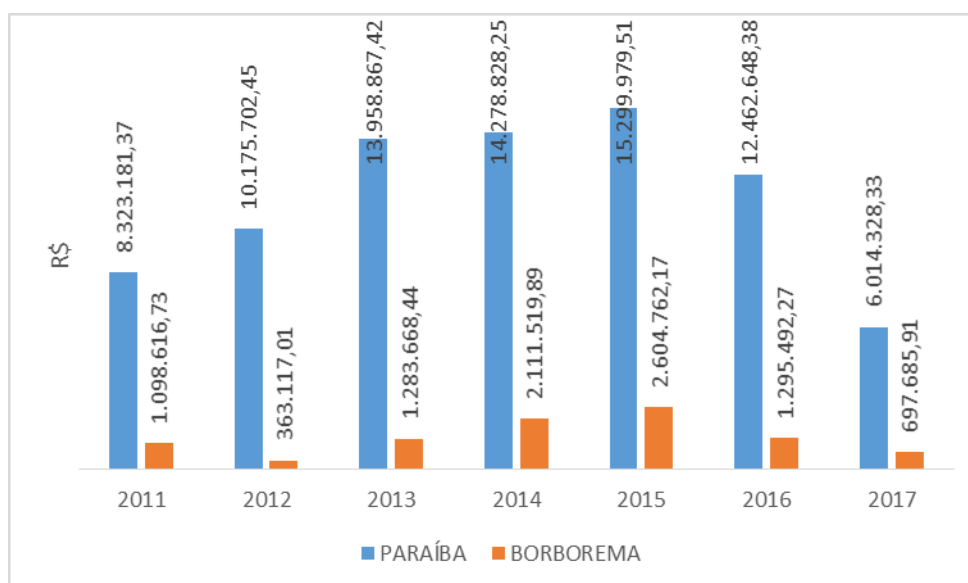
Uma série de informações será apresentada, divididas em três partes: informações sobre os fornecedores ao PAA individualmente, coletivamente e algumas informações sobre as entidades de assistência social que receberam os produtos comprados pelo Programa.

Fornecedores individuais

A base de dados que detalha a execução do PAA com relação aos fornecedores individuais possui as seguintes informações: o ano de execução; município em que reside o agricultor; território rural onde reside o agricultor; nome do agricultor; número da DAP; grupo PRONAF em que ele está cadastrado; sexo; categoria (agricultor familiar, assentado, quilombola, etc.); recurso (valor da compra) e modalidade PAA.

O *gráfico 4* apresenta os números totais dos recursos destinados pelo PAA nos anos de 2011 até 2017 no estado da Paraíba assim como no Território da Borborema. Apontamos os valores crescentes de recursos destinados para o Programa, que de 2003 a 2010 tanto no estado quanto no território segue a mesma tendência ascendente, que é verificada na execução nacional. Podemos perceber que tanto na Paraíba como no Território da Borborema, houve uma tendência de aumento até o ano de 2015, e após isso, o Programa segue a tendência de queda acompanhando a tendência nacional.

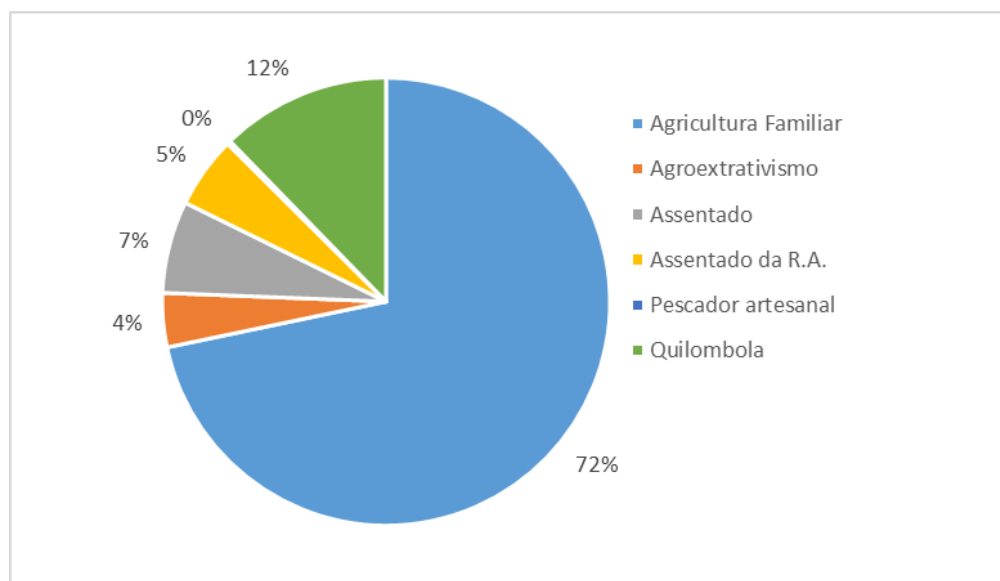
Gráfico 4 Execução PAA (2011-2017) na Paraíba e na Borborema



Fonte: PAA Data

A Lei Nº 11.326 de 24 de julho de 2006 classifica os mais diversos grupos camponeses na categoria de Agricultores Familiares, nomenclatura que vem sendo utilizada desde meados dos anos 1990 para enquadrar os agricultores aptos a acessar ao PRONAF. No Território da Borborema os principais agricultores fornecedores são descritos da seguinte maneira (*gráfico 5*): os que se identificam como agricultores familiares são a grande maioria dos fornecedores ao Programa, sua participação corresponde a 72% dos projetos do PAA entre 2011 a 2017 no território; em seguida, com 12% do total de vendas no período estão os identificados como quilombolas, localizados especificamente no município de Areia, no Brejo paraibano; em terceiro estão os assentados e assentados Reforma Agrária contabilizando 12% dos camponeses fornecedores. A classificação social é importante para os grupos sociais. A legislação sobre a agricultura familiar procura contemplar as várias identidades camponesas, e para os grupos, a identidade é um importante instrumento coesão e de participação política na luta cotidiana pela reprodução social (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013).

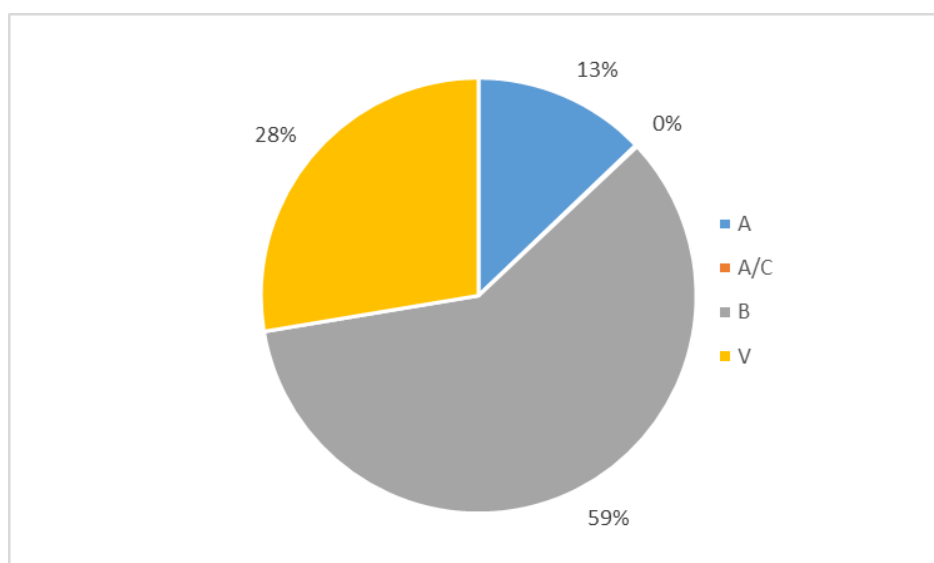
Gráfico 5 Categoria de camponeses no Território da Borborema



Fonte: PAA Data

O gráfico 6, corresponde a categorização dos camponeses a partir dos grupos PRONAF. Os dados apresentam que quase 60% dos fornecedores individuais do PAA são categorizados como do grupo “B” Pronaf, que é a categoria na qual estão inseridos os agricultores familiares mais pobres/empobrecidos, são “agricultores familiares com renda bruta anual familiar até R\$ 20 mil com a condição de que ao menos 50% desse valor sejam obtidos por meio da atividade agropecuária, e que não contratem trabalhadores assalariados permanentes” (AQUINO e SCHNEIDER, 2015, p. 59), o que demonstra aparentemente, que o PAA na Borborema vem realmente atendendo os camponeses que mais necessitam de aporte para ter acesso ao mercado institucional e a garantia de uma quantidade segura de renda na produção.

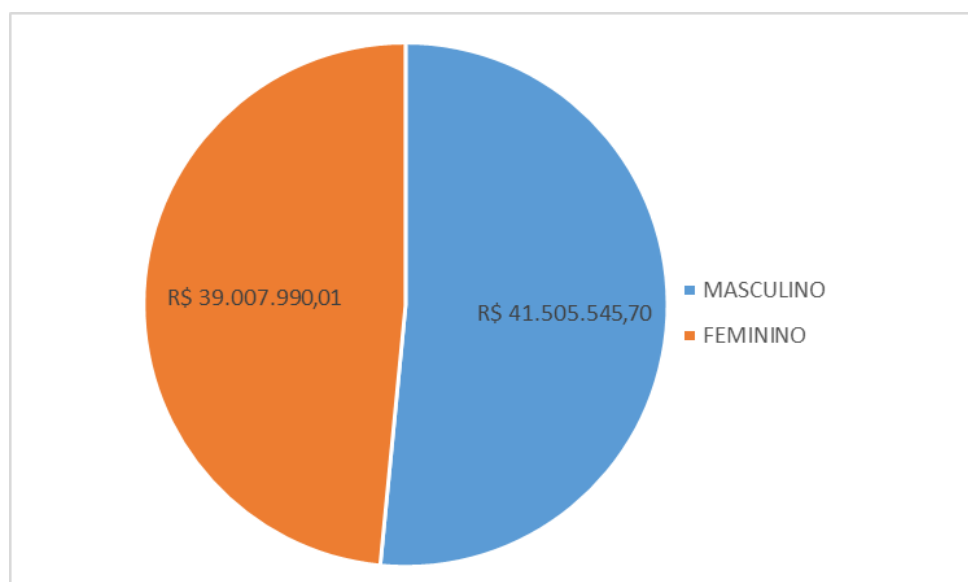
Gráfico 6 Categorias PRONAF no Território da Borborema



Fonte: PAA Data

Uma informação importante, e que nos auxilia a compreender uma mudança no campo é a identificação de gênero dos fornecedores individuais (*gráfico 7*), percebemos a importância das agricultoras, que a cada ano que passa vem ganhando espaço dentro dessa política pública e que, em 2017 já representavam a grande maioria dos fornecedores do Programa.

Gráfico 7 Recursos PAA por sexo na Paraíba

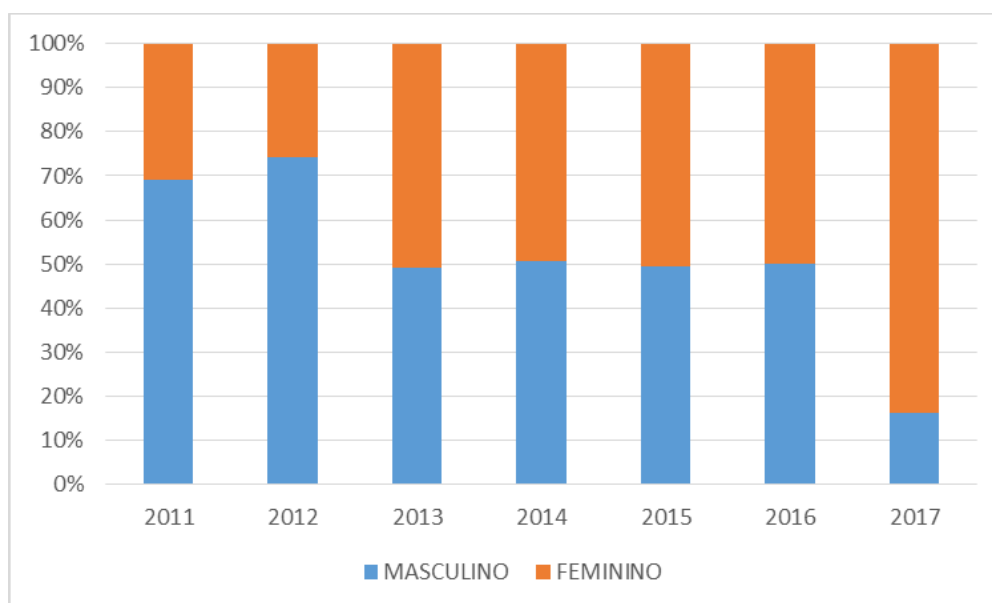


Fonte: PAA Data

A questão das relações e o papel de homens e mulheres ainda devem ser muito discutidos, pois sabemos que os homens ainda exercem um papel social de dominação em nossa sociedade, mas os números apontam para um caminho de mudança nessas

relações. O papel feminino de liderança em famílias urbanas é inegável¹⁰, cabe então pensarmos nesse mesmo processo no meio rural porque “embora dentro da agricultura familiar as mulheres trabalhem em praticamente todas as tarefas da propriedade, muitas vezes não participam da decisão sobre os usos dos recursos ou sobre as prioridades da família e não têm acesso à renda gerada por seu trabalho” (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014, p. 143).

Gráfico 8 Apresentação de projetos ao PAA por sexo na Borborema



Fonte: PAA Data

Compreendemos que políticas públicas como o PAA e o PNAE podem contribuir para o empoderamento das mulheres camponesas, como podemos perceber também no *gráfico 8*, onde ficou bastante evidente a inserção da participação feminina no PAA. Claro que ainda há muito que ser discutir sobre a relação de gênero no meio rural, mas entendemos que políticas públicas como o PAA podem tornar-se caminho de luta por maior espaço feminino no mundo camponês brasileiro (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014).

Organizações fornecedoras

O fortalecimento das organizações camponesas é um dos seus objetivos primordiais do Programa de Aquisição de Alimentos. Nesse sentido, o Programa procura viabilizar e incentivar a maior organização camponesa em grupos para acessarem tanto o PAA, como também encontrar seu próprio caminho de

¹⁰ Ver: <https://www.valor.com.br/brasil/4889492/numero-de-lares-chefiados-por-mulheres-sobe-de-23-para-40-em-20-anos#>

desenvolvimento e fortalecimento, ou seja, “deve ser mencionado como inovador na relação entre agricultura familiar e políticas públicas de aquisição de alimentos a organização social das famílias” (RAMBO, COSTA e LAFORGA, 2016, p. 126). A inserção de uma cooperativa ou associação produtiva camponesa no mercado tradicional de compras do governo (através de licitação) é muito difícil, ou mesmo impossível, se esta concorre com o grande mercado varejista, sendo uma concorrência desigual frente aos grandes produtores e grandes comerciantes (atacadistas, redes de supermercados, etc.), além disso, a infundável burocracia dificulta sobremaneira a evolução das pequenas organizações camponesas.

O PAA propôs-se não para servir como uma espécie de substituto dos mercados consolidados (MIELITZ, 2014), mas como mais uma possibilidade na vida dos camponeses e suas organizações. Mais que isso, uma chance de retorno seguro o suficiente para que os camponeses possam “arriscar” novos empreendimentos sem pôr em risco o que já possuem, ou seja, buscar novas possibilidades sem comprometer o equilíbrio camponês. Para Wolf (1970, p. 33) precisamos compreender que, “tais esforços para equilibrar a balança do orçamento pelo subconsumo explicam, parcialmente, por que os camponeses temem o novo como se vissem a própria tentação: qualquer novidade poderá abalar seu precário equilíbrio”. Contando um pouco da história da organização de que faz parte, e relatando sobre a importância do PAA nessa história, uma produtora nos conta que:

A gente começou, no início era só postura, né, era só galinha de postura, depois começou-se a trabalhar com frango de corte, sempre quem nos sustentou a vida inteira foi o PAA, o motivo dessas associações e dessas cooperativas existirem, não só a Copaf, mas como os que existem hoje, é a grande responsável por esse trabalho é o PAA doação simultânea, porque ele foi quem garantiu, esse programa foi quem garantiu a venda, a compra dos produtos do produtor né, e com essa venda, essa compra garantida, houve um incentivo pra que eles (produtores) continuassem na atividade, tanto na avicultura como em todas as outras, porque quando a gente faz PAA a gente põe os produtos que eles tem na terra.

Quando surgiu, o PAA foi assim a “carta de alforria” para a cooperativa, porque até então a gente trabalhava só com ovo, vendia nas feiras, nas mercearias, nas padarias, aí o frango era mais difícil e a gente vendia sempre nas feiras livres, quando começou o PAA foi que houve um incentivo maior na produção, mais produtores chegaram, e o começo da organização de tudo foi o PAA, foi o PAA que organizou os produtores (NB, produtora rural).

Podemos também afirmar que o PAA pode exercer um papel pedagógico a essas organizações, pois também insere esses agricultores dentro da burocracia estatal

(mesmo que mais simplificada pela dispensa de licitação), fazendo com que esses agricultores internalizem esse aspecto crucial da modernidade e que ainda impende uma maior inserção dos camponeses às políticas públicas. Rambo, Costa e Laforga (2016, p. 123) afirmam que:

Os programas institucionais de compra de alimentos possibilitam também a criação de um relacionamento que possibilita a aprendizagem partilhada, pois a frequência de produção para entrega aos programas institucionais é capaz de desencadear processos de aprendizagem partilhada em um processo de construção de capital social, dado que esse processo é acompanhado pelo desenvolvimento de laços sociais mais estreitos entre os produtores, o que favorece a interação também com outros agentes de comercialização presentes nos mercados locais.

Na base de dados com relação as organizações fornecedoras, constam as seguintes informações: ano de execução; estado; município; território; nome da organização fornecedora; categoria da organização; se a organização fornecedora é de mulheres ou não; produto fornecido; categoria do produto; recurso (R\$); volume (kg); e modalidade de venda.

Outra informação importante obtida a partir da base de dados *PAA data* diz respeito à grande variedade de produtos fornecidos ao Programa. Para Grisa e Porto (2015, p. 164):

O PAA promove a aquisição de um conjunto diverso de alimentos, resultante da oportunidade de agricultores e suas organizações ofertarem o que dispõem para comercializar, desde que manifesto e acordado nos projetos estabelecidos com a Conab ou prefeituras e governos estaduais. Esse processo, associado ao estabelecimento de relações de parceria e confiança com as entidades socioassistenciais e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, permitiu que as famílias vendessem uma pauta de produtos extremamente diversificada, o que, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. Um amplo leque de produtos pode ser adquirido da mesma unidade familiar, muitos deles produzidos anteriormente sem destinação comercial, restritos aos espaços do consumo familiar e as relações de reciprocidade.

Para efeito de exemplificação, um levantamento das informações demonstra que foram descritos mais de 100 tipos de produtos diferentes (mesmo que alguns sejam os mesmo produtos com pequenas variações no nome) classificados em 14 grupos.

Quadro 5 Diversidade de produtos fornecidos ao PAA na Borborema

Grupo de produtos	Produtos
Açúcares e doces	Cocada de coco, doce de banana, doce de caju, doce de coco, doce de gergelim, doce de goiaba, doce de leite, doce de mamão, doce de umbu, mel de abelha e rapadura.
Aves e ovo	Frango caipira e ovo de galinha caipira.

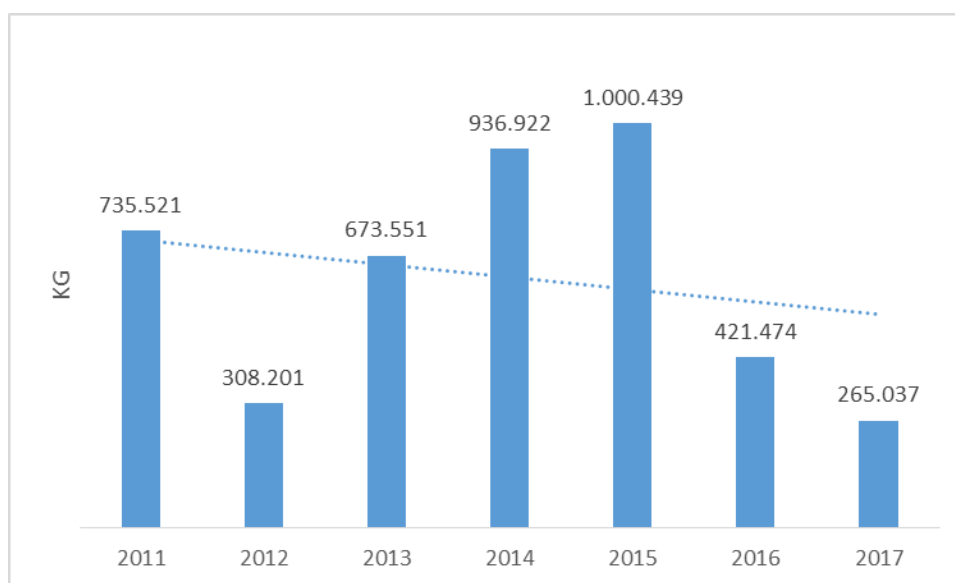
Cereais e leguminosas	Amendoim, arroz, feijão, feijão verde, feijão verde em vagem, gergelim, milho, milho em espiga e milho verde.
Como, castanha e nozes	Coco seco e coco verde.
Condimentos, ervas e temperos	Cebolinha, cebolinha orgânica, coentro e coentro orgânico.
Farinha, fécula e massas	Farinha de tapioca.
Frutas	Abacate, abacaxi, abacaxi pérola, acerola, acerola orgânica, banana, banana pacovan, caju, goiaba, graviola, jaca, laranja, laranja Bahia, laranja cravo, laranja pera, limão, limão Taiti, mamão, mamão Formosa, mamão Havaí, mamão orgânico, manga, manga espada, manga orgânica, manga Tommy Atkins, maracujá, maracujá amarelo, melancia, melancia do sertão, melão, melão amarelo e pinha ou fruta do conde.
Hortaliças	Abobora cabocla, abobora leite, abobrinha, abobrinha extra orgânica italiana, abobrinha italiana, acelga, alface, alface crespa, alface extra orgânica crespa, alho, batata doce, batata inglesa, berinjela, beterraba, brócolis, cará, cará São Tomé, cebola, cenoura, chuchu, couve, couve flor, couve manteiga, couve orgânico, couve media, espinafre, espinafre orgânico, inhame, inhame da costa, mandioca/macaxeira/aipim, maxixe, maxixe orgânico, pepino, pimentão, pimentão verde, quiabo, quiabo orgânico, repolho, tomate.
Leite e derivados	Manteiga, nata, queijo coalho e queijo manteiga.
Panificados	Bolo de arroz, bolo de banana, bolo de batata, bolo de batata doce, bolo de cenoura, bolo de fubá, bolo de laranja, bolo de leite, bolo de mandioca, bolo de milho e bolo de ovos.
Pescado	Carne de peixe, curimatã, pescada, piau, tambaqui, tilápia, traíra e tucunaré.
Sementes	Semente de feijão, semente de milho e semente de fava.
Suco e polpa de frutas	Polpa de abacaxi, polpa de acerola, polpa de cajá, polpa de caju, polpa de goiaba, polpa de manda, polpa de mangaba, polpa de maracujá e polpa de umbu.

Fonte: PAA Data

Isso é um fator importante, pois mostra a riqueza da agricultura camponesa e como essa riqueza pode ser utilizada para o desenvolvimento produtivo e nutricional dos atores sociais inseridos no PAA, tanto produtores como para os consumidores (entidades e organizações de assistência social).

O *Gráfico 9* apresenta os volumes de produtos fornecidos no Território da Borborema de 2011 a 2017 e que, apesar de uma acentuada elevação no ano de 2015, o quadro geral apresenta uma tendência de queda, seguindo todos os outros dados no período, como uma acentuada queda do ano de 2016 para 2017.

Gráfico 9 Volume de produtos comprados pelo PAA no Território da Borborema



Fonte: PAA Data

Quando dividirmos os produtos por categorias, obtemos as seguintes informações: o grupo de produtos que mais recebeu recurso (R\$) do PAA foi o de *hortaliças* (R\$ 1.781.961,63), seguido das *frutas* (R\$ 1.755.255,11) e de *aves e ovos* (1.368.927,92), todos com valores acima de 1 milhão de reais no período pesquisado. No quesito volume (kg), o principal grupo de produtos que forneceram o maior volume de produtos ao PAA no período foram o de *frutas* (1.429.231 kg), seguido de *hortaliças* (998.322 kg) e em seguida aparece o grupo *cereais e leguminosas* (40.588 kg). É importante salientar que o item *aves e ovos* só aparecem na quarta colocação (155.560 kg), porém com uma rentabilidade bastante expressiva se comparado ao volume fornecido.

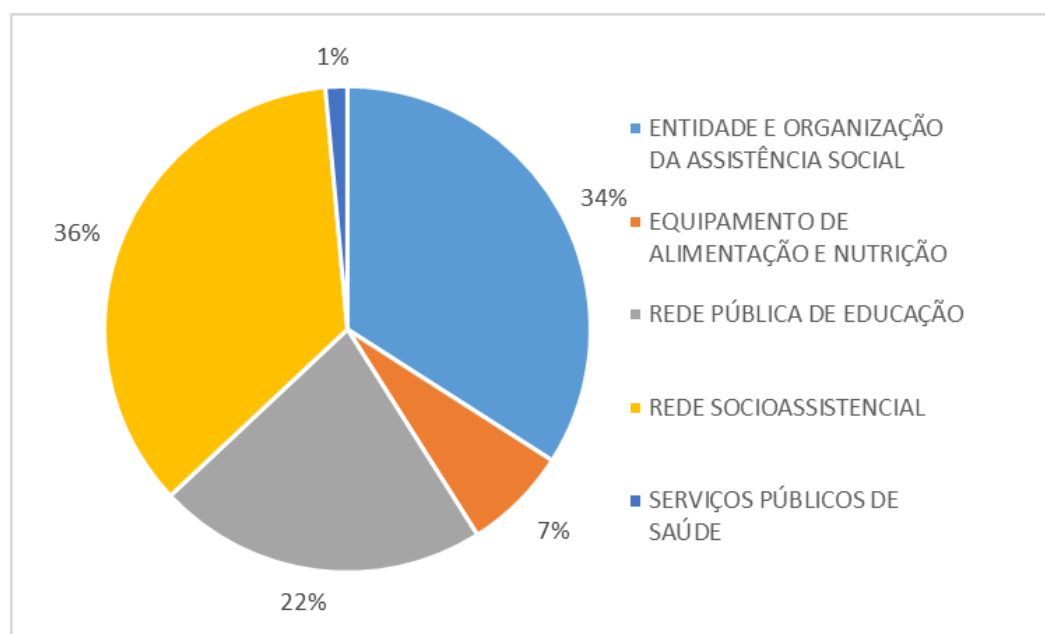
Entidades beneficiadas

Uma importante parte das informações diz respeito às entidades beneficiadas pelo Programa e ao principal objetivo do Programa desde sua formulação, combater à fome e a desnutrição no país. Nessa base de dados obtivemos as seguintes informações: ano; município; modalidade; nome da entidade; categoria da entidade e faixa etária do público que cada entidade atende. Dessa maneira, poderemos ter noção dos resultados do PAA se pensarmos na quantidade de pessoas que são efetivamente atendidas pelo Programa por intermédio de várias entidades de assistência social divididas basicamente cinco categorias que são: 1. Entidade e organização da assistência social, por exemplo, associações comunitárias, entidades religiosas, fundações, clubes de mães, etc.; 2.

Equipamentos de alimentação e nutrição como cozinhas comunitárias, banco de alimentos, etc.; 3. Rede pública de educação que são as escolas públicas; 4. Rede socioassistencial, por exemplo, o Serviço Social do Comércio (SESC), os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), etc.; e o 5. Serviços Público de Saúde, que são os hospitais, maternidades e unidades de saúde.

Na Paraíba, durante os anos de 2011 a 2017, o PAA entregou alimentos em 1.189 unidades receptoras, que realizaram 10.535.973 atendimentos no total. Na Borborema foram atendidas 273 unidades receptoras e foram realizados 2.278.425 atendimentos. O *gráfico 10* nos ajuda a entender a distribuição desse atendimento a partir das categorias das unidades receptoras citadas acima. E o *gráfico 11* torna visível a percepção os atendimentos a partir da faixa etária dos beneficiados do programa no Território da Borborema.

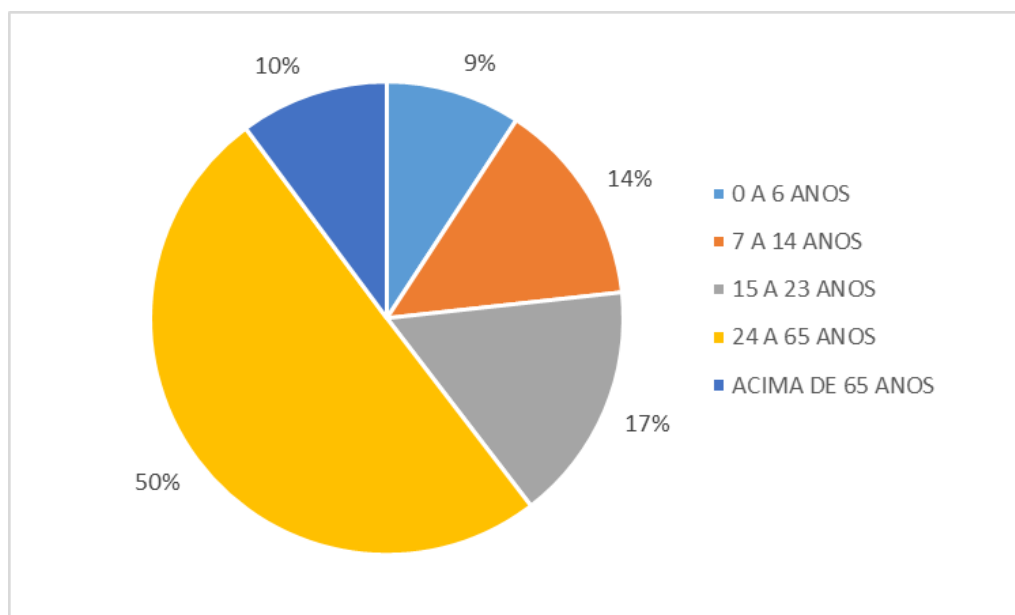
Gráfico 10 Organizações beneficiadas com o PAA na Borborema



Fonte: PAA Data

As entidades beneficiárias atendem a uma gama bastante variada de pessoas, trabalhadores do campo e da cidade, estudantes nas diversas fases de formação, desempregados em busca de trabalho, deficientes, doentes e idosos distribuídos por toda faixa etária.

Gráfico 11 Atendidos pelas org. beneficiárias do PAA (faixa etária) na Borborema



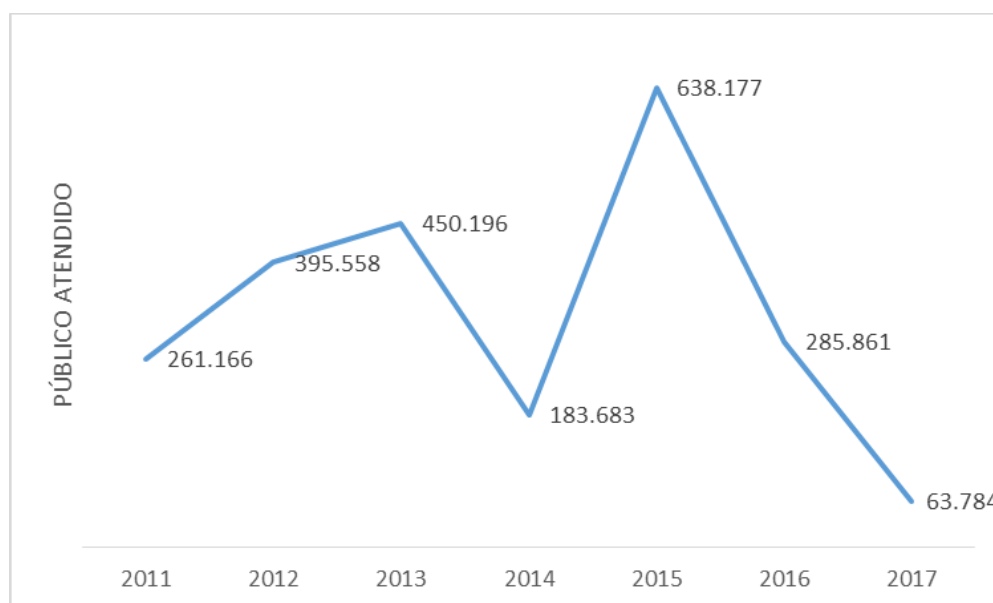
Fonte: PAA Data

O gráfico 11 apresenta o atendimento das unidades receptoras a partir da faixa etária do público atendido, e nesse sentido, queremos fazer uma ponderação. Vale apontar que 50% dos atendimentos alcançaram justamente o público economicamente ativo, que muitas vezes, sem condições financeiras de se alimentarem diariamente em casa ou em um restaurante convencional, recorrem aos chamados restaurantes populares, pois essas pessoas, distantes dos seus domicílios, trabalhando ou em busca de emprego tem nas cozinhas populares sua oportunidade de uma boa refeição fora de casa. Entendemos que essa é uma informação importante, pois ajuda a desconstruir um argumento preconceituoso de *que os programas sociais incentivavam a ociosidade na população*, pois como queremos apresentar, as refeições por preços populares ou mesmo grátis ajudam tanto desempregados em busca de trabalho longe de casa, e que não podem comprar uma refeição em um restaurante convencional, como os trabalhadores que recebem um salário mais modesto e precisam economizar a fim de destinar seus recursos em favor de sua família.

A merenda escolar desde a década de 1950 é executada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por essa razão, o PAA ainda não tem uma maior relevância junto ao público em idade escolar, mesmo assim, se somarmos a população de 0 a 14 anos, o PAA atende 23% da população nessa faixa etária, o que é um número expressivo de crianças atendidas pelo Programa no Território da Borborema.

Assim como demonstrado nas séries históricas anteriores, o PAA também segue a tendência de queda dos últimos anos, sendo que em 2017 foram realizados apenas 63.784 atendimentos, bem abaixo dos anos anteriores. E é no *gráfico 12* que fica mais bem exemplificado o drama de milhões de pessoas que por falta de continuidade de uma política pública relativamente barata, volta a expor cada vez mais pessoas às mazelas ocasionadas pela falta de alimentos ou por uma má alimentação.

Gráfico 12 Número de atendimentos na Borborema



Fonte: PAA Data

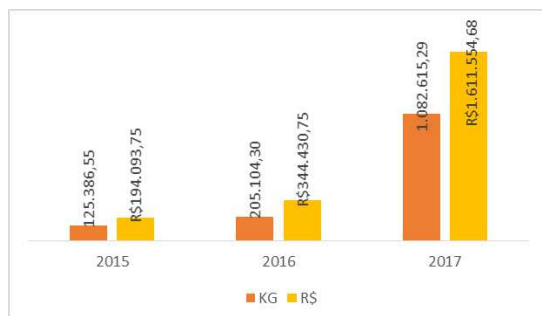
O enfraquecimento de políticas públicas relativamente simples e bastante baratas em relação a outros programas governamentais poderá resultar em graves problemas sociais nos próximos anos. O Brasil pode retornar ao Mapa da Fome, sendo que o país havia conquistado sua saída dessa triste lista apenas em 2014. Ou seja, os esforços iniciados em 2003 podem se perder em pouco tempo e a população irá reviver os anos em que o fantasma da fome assolava a casa dos mais humildes e manchava a imagem de um país tão rico em recursos como o Brasil.

O PAA paraibano

O PAA estadual é uma iniciativa do governo da Paraíba que, assim como na proposta do PAA federal, procura apresentar para agricultura camponesa mais uma alternativa de desenvolvimento através da compra de alimentos dos agricultores. O Programa no estado está na fase inicial de implementação e é executado pela EMATER

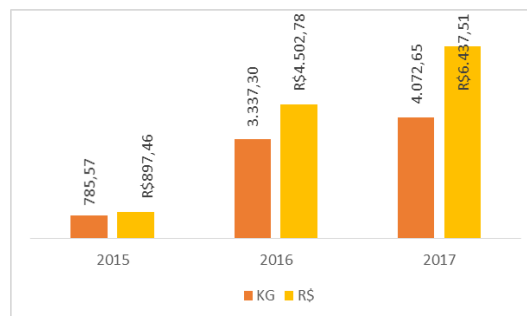
na Paraíba. Obtivemos por meio de seu gerente estadual as planilhas correspondentes a execução nos anos de 2015, 2016 e 2017 conforme mostram os *gráficos 13 e 14*.

Gráfico 13 Volume e recursos executados pelo PAA paraibano (2015-2017)



Fonte: EMATER-PB

Gráfico 14 PAA paraibano no Território da Borborema (2015-2017)



Fonte: EMATER-PB

Em apenas três anos o PAA estadual vem ganhando força, o que demonstra que a proposta do Programa tem alcançado êxito tanto para os gestores e técnicos como para os agricultores envolvidos com o PAA, pelo menos no que refere ao estado da Paraíba. Apesar dos números relativamente modestos, o PAA estadual também vem sendo executado no Território da Borborema, mas diante da relevância que a Borborema tem para o estado da Paraíba, o PAA estadual ainda está bem aquém do que representa a força da agricultura camponesa na região, ou seja, o PAA estadual ainda tem muito para crescer no Território da Borborema.

Na expectativa de crescimento do PAA estadual, o gerente estadual do PAA aponta que os atores envolvidos com as compras institucionais ainda focam muito no Programa federal, inclusive quanto aos cortes, deixando de lado o potencial que o estado da Paraíba possui para fortalecer a proposta. Nas suas palavras:

O principal entrave do PAA é que toda sua atenção está voltada para os cortes do programa executado pelo Governo Federal. Esquecem que os Governos Estaduais e Municipais também podem executar o PAA, na modalidade Compra Institucional. (FM funcionário EMATER).

Conclusão

O Programa de Aquisição de Alimentos é um marco nas políticas públicas para a agricultura camponesa brasileira, pois apesar de não dispor de grandes aportes no que se refere aos recursos públicos, o que certamente impediu uma maior ampliação do Programa, ele tornou-se um exemplo de fomento à pequena agricultura e de combater à miséria, proporcionando maior autonomia para agricultores e não apenas assistência emergencial no âmbito do Programa Fome Zero. Tornou-se um programa exemplo, um

modelo copiado em outras regiões do mundo. Questionado sobre a importância do Programa, o gerente do PAA na Paraíba diz que:

O PAA é um dos programas de comercialização a disposição da agricultura familiar, e representa uma forma justa de comercializar em função dos preços pagos aos agricultores (FM, funcionário EMATER).

O gerente do PAA na Paraíba lista alguns pontos positivos e negativos na execução do PAA no estado, ele vê como pontos positivos: “a) aquisição de produtos de qualidade; b) preço justo pago aos produtores; c) garantia de venda; d) aumento da renda familiar; e) melhoria na qualidade de vida”. Como pontos negativos: “a) falta de conhecimento técnico para a execução por parte das entidades executoras do Estado e dos Municípios; b) limite de venda baixo; c) embalagem e transporte inadequados; d) falta de estrutura física para separação e armazenamentos; e) falta de assistência técnica específica; f) falta de transporte; g) falta de inspeção sanitária (SIM, SIE e SIF)”.

Os pontos positivos elencados pelo entrevistado apontam para a percepção de que tal política pública, apesar de seus limites, obteve certo grau de sucesso no que se refere ao desenvolvimento do campesinato inserido no Programa. Entendemos que a justiça nos valores pagos e a garantia de venda apontada pelo entrevistado, são fatores que demonstram como o PAA pode contribuir para a reprodução camponesa. Pensando sobre suas expectativas quanto ao futuro do PAA (em novembro de 2017), o entrevistado afirmou que: “as políticas públicas de comercialização da agricultura familiar sofrerão ainda mais cortes por parte do Governo Federal, principalmente os cortes relacionados ao PAA. Essas mudanças já estão acontecendo desde o final do ano de 2016” (FM, funcionário EMATER).

O governo de Michel Temer (2016-2018) promoveu o fim de diversas ações que davam suporte aos grupos sociais camponeses, como por exemplo, o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que desencadeou a desativação de uma série de ações de desenvolvimento social dos grupos camponeses. O PAA também vem sendo “desativado” ou modificado para atender interesses outros, o que acaba distanciando a execução do Programa de seus objetivos primeiros e de seu público alvo.

Em 2018, segundo a Conab¹¹, o PAA na modalidade compra com doação simultânea está sendo executado com um orçamento total de R\$ 19.668.985,90 no país e, para a Paraíba, foi destinado um valor de R\$ 1.337.588,40, sendo que deste valor, a Conab informa que nenhum município do Território da Borborema receberá recursos do PAA. Os valores são bem inferiores aos executados nos anos anteriores, o PAA está diminuído a cada ano após o golpe de 2016. Nesse ritmo, o Programa está fadado ao desaparecimento no orçamento do Estado, restando apenas a história de uma das mais exitosas experiências de política pública de combate à fome e ao desenvolvimento social do Brasil.

Além das políticas públicas de governo, como por exemplo, o PAA iniciado em 2003, o processo político iniciado nas manifestações de rua em 2013 que culminaram no *impeachment* em 2016 da presidenta (reeleita em 2014) Dilma Rousseff, também estão destruindo consolidadas pelo Estado brasileiro, como a reforma trabalhista e ameaçando outras como a reforma da previdência. Nas considerações finais, faremos uma contextualização do que também denominamos de *golpe* em 2016, e as consequências para a população brasileira, em especial os grupos sociais camponeses.

11

Ver

em:

<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>, acesso em 19/01/2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – Políticas públicas para a agricultura camponesa: o desmonte pós-golpe 2016

A partir do ano de 2003, os camponeses começaram a experimentar mudanças que vinham proporcionando melhoras significativas em suas vidas. Experiências importantes, mas que ao mesmo tempo não tiveram tempo suficiente para se consolidarem e se tornarem efetivas políticas de Estado para o desenvolvimento do campesinato.

O golpe e o fim das políticas públicas para o campesinato no Brasil

Claro que os eventos relacionados ao *Impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff ainda são muito recentes para uma análise mais acurada, e que o estudo mais aprofundado dos eventos, e principalmente, suas consequências só poderão ser melhores desvendados após anos, ou mesmo algumas décadas após o acontecimento. Mas hoje, podemos refletir sobre esses acontecimentos, principalmente porque suas consequências estão presentes na realidade dos brasileiros. O governo Michel Temer não demorou em realizar as “mudanças” pretendidas por aqueles que empreenderam contra o governo Dilma, o legado do governo Lula e do Partido dos Trabalhadores. Além disso, conquistas históricas dos trabalhadores brasileiros foram destruídas, como por exemplo, na Lei nº 13.467 de julho de 2017, que entrou em vigor em novembro do mesmo ano, a chamada “reforma trabalhista” que trouxe vários malefícios aos trabalhadores.

Primeiramente, vamos fazer uma pequena contextualização do ambiente político e social que levou aos eventos que configuraram na mudança de governo, pensar os aspectos subjetivos desse processo social, assim como fundamentar nossa percepção de que, todo esse processo veio efetivamente a se configurar como um *golpe* e não apenas um *impeachment*. Em julho 2013, os protestos que questionavam o aumento das passagens de ônibus na cidade de São Paulo logo se transformaram em protestos genéricos por melhorias na saúde, educação, segurança, *contra a corrupção*, etc. Se referindo ao tema corrupção, Jessé Souza (2016, p. 88) afirma que:

Historicamente, apenas o tema corrupção, no Brasil, propicia a manipulação perfeita do público cativo: aquela que não toca nem de perto no acordo das elites nem nos seus privilégios e permite focar todo o fogo no inimigo de classe de ocasião. Trata-se de um tema que não oferece nenhuma reflexão e

compreensão real do mundo, mas que possibilita todo tipo de distorção, seletividade e manipulação emotiva de um público cativo.

Assim, foi combinada uma série de manifestações por todo o país, eventos organizados, principalmente pelas redes sociais (*internet*) e que foram, com o tempo, ganhando cada vez mais destaque na grande mídia, inclusive com uma brusca mudança de posição dos órgãos de mídia tradicional no decorrer de dias dos acontecimentos, ou seja, protestos antes condenáveis na grande imprensa se transformaram em atos enaltecidos e, inclusive, mobilizados pela mesma mídia que a condenavam no seu início (SOUZA, 2016). Dessa forma, o governo Dilma foi sendo minado ao longo de 2013 e 2014 (ano de eleições presidenciais e da Copa sediada no país).

Mesmo com a forte oposição, Dilma foi reeleita para mais um mandato (2015-2018), mas a aliança de oposição para derrubada do governo petista já estava consolidada. O reforço declarado dos principais órgãos de imprensa (encabeçado pela Rede Globo), setores empresariais liderados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), partidos políticos de oposição, movimentos organizados como o Movimento Brasil Livre (MBL) e a *classe média* brasileira, que serviu como massa de manobra para dar volume e visibilidade às manifestações. Além de contar com o papel exercido pelo judiciário, que juntamente com a mídia, promoviam operações cujo único objetivo era minar ainda mais o governo Dilma, o ex-presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores quase que exclusivamente.

Dessa maneira, com desgaste inevitável, o governo reeleito ficou praticamente parado, travado no Congresso Nacional pelas chamadas “pautas bombas”, que impediam as ações do poder executivo, e pelo linchamento diário por parte da grande imprensa. Em 2016 a situação do governo Dilma se tornara insustentável, e liderado pelo deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ), foi dado entrada ao processo de levou a derrubada do governo Dilma. Logo que assumiu a presidência da República, Michel Temer iniciou uma série de ações que visavam o desmonte das políticas públicas de inclusão social.

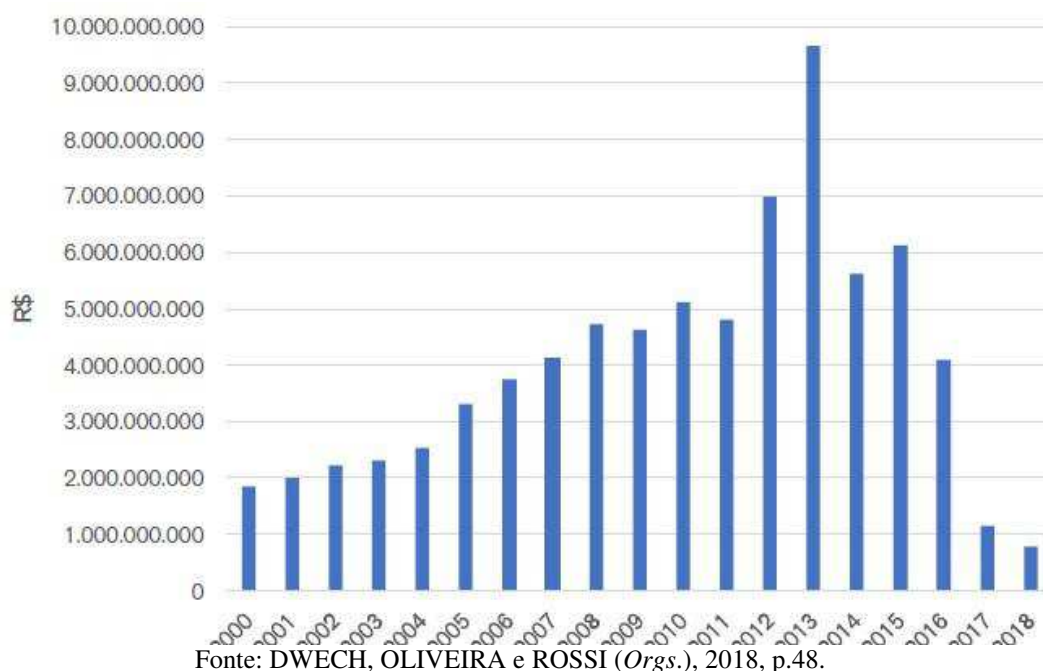
Para o campesinato, as mudanças políticas que ocorreram depois do *impeachment* representaram um duro golpe contra os camponeses, pois enquanto grupo social, perderam seu importante papel no que se refere ao desenvolvimento social e

segurança alimentar no país. Discutiremos algumas mudanças que afetaram diretamente os camponeses brasileiros.

O principal fato que representa derrocada das ações de incentivo ao campesinato brasileiro foi à extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ministério criado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso pela Medida Provisória nº 1.911-12 de 25 de novembro de 1999, e que representou uma grande conquista para esse setor até então sem qualquer representatividade ministerial, pois o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sempre concentrou suas ações para o desenvolvimento do agronegócio com foco no mercado exportador, deixando assim, desassistida uma massa de pequenos agricultores que representam a maior parte dos produtores dos alimentos consumidos pelos brasileiros.

A extinção do MDA representou muito mais que mera realocação para otimizar a administração pública, o que efetivamente não ocorreu, mas representou um sinal verde para o agronegócio se apoderar ainda mais das questões relativas ao mundo rural. O MDA foi extinto pela Medida Provisória 726 (MP 726) de 12 de maio de 2016 ao mesmo tempo em que fundiu suas atividades com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) formando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Outras atribuições, como as competências sobre a reforma agrária, as políticas para agricultura familiar e a delimitação e demarcação de terras quilombolas do MDA foram deslocadas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar ligada à Casa Civil pela (Decreto nº 8.780 promulgado no dia 27 de maio de 2016). O *gráfico 15*, elaborado pelos pesquisados do *Observatório da Austeridade Econômica no Brasil* apresenta os repasses anuais ao MDA (2000-2016) e ao SEAD (2017 e 2018).

Gráfico 15 Evolução Orçamentária do MDA (2000-2018)



Em *Carta Aberta de Professores Universitários e Pesquisadores contra a Extinção do MDA* são apresentadas as principais contribuições do MDA para o desenvolvimento da agricultura camponesa:

Destacamos a ampliação e diversificação das linhas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1996, e a viabilização da participação social nas negociações internacionais relacionadas aos temas da agricultura familiar, da reforma agrária e da política de desenvolvimento agrário. Além disso, tiveram origem no MDA o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (2003), o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004), o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008), o Programa Territórios da Cidadania (2008) e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2013), entre outras. A existência desse Ministério foi ainda decisiva na implementação do Programa Um Milhão de Cisternas (2003), na ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (2003) e no fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (2009), entre tantos outros. Não podemos deixar de mencionar que o MDA teve contribuição fundamental, também, na institucionalização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e engajamento decisivo na atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nos últimos anos.¹²

A perda do status de ministério enfraqueceu a execução das diversas políticas públicas executadas pelo MDA, que após isso teve os recursos destinados aos programas gradualmente reduzidos, enfraquecidos e paralisados com o decorrer do tempo.

¹² Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/2016/06/01/carta-aberta-de-professores-universitarios-e-pesquisadores-contr-a-extincao-do-md-a/>, acesso em 23/12/2018.

As relações de trabalho no campo, historicamente no Brasil já são bastante problemáticas, pois a herança latifundiária e escravocrata são marcas que ainda hoje se fazem sentir em toda a sociedade. Após aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi sancionado pelo presidente Michel Temer a Lei 13.467 de 21 de julho de 2017, que entrou em vigor no dia 13 de novembro de 2017, a chamada Reforma Trabalhista, uma série de modificações na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Sob a justificativa de que a CLT estava obsoleta e não atendia à dinâmica atual do mercado, engessando os empresários de realizarem novos investimentos e contratarem mais mão de obra. A Reforma Trabalhista prometia ser a solução para o problema do desemprego, pois aqueceria a economia e “retomaria o crescimento” no país. Dessa forma, a Reforma Trabalhista, que sempre foi uma demanda dos setores empresariais, foi recebida com grande entusiasmo por esses grupos.

A despeito do entusiasmo da classe empresarial, o sentimento nas organizações da classe trabalhadora era, e ainda é, inversamente oposta, pois esses grupos enxergaram na Reforma Trabalhista, o aprofundamento da desigualdade nas relações entre patrões e empregados. Para os trabalhadores, a Reforma Trabalhista representa grande perda dos direitos consagrados na CLT, uma maior insegurança no trabalho, a perda de garantia de um salário mínimo garantido por lei. A Reforma Trabalhista completou um ano de existência e o prognóstico pessimista quanto a execução da Lei 13.467 de 2017 se mostraram bem mais acertados. A retomada dos empregos não ocorreu na forma anunciada pelo governo Temer, a classe empresarial e a grande mídia. As relações trabalhistas tornaram-se ainda mais desiguais, a Lei enfraqueceu os sindicatos, os números de trabalhadores terceirizados e informais foram à única estatística que cresceu no período. Ou seja, cada vez mais trabalhadores são jogados na informalidade e na precariedade laboral no Brasil.

Procurando discutir os resultados de um ano desde a entrada em vigor da Reforma Trabalhista, Marina Sampaio e Paula Freitas de Almeida¹³ elencam as principais consequências da Reforma, que se fazem sentir na vida da sociedade brasileira como: a) o descumprimento das metas de geração de emprego e instabilidade do vínculo, a Reforma Trabalhista teve um grande apoio das classes dominantes, que sob o pretexto da modernização das “defasadas” relações de trabalho no Brasil alegava

¹³ Artigo Análise de 1 (um) ano da Reforma Trabalhista <https://trabalhodigno.org/2018/11/28/analise-de-1-um-ano-da-reforma-trabalhista/>, acesso em: 09/01/2019.

que a Reforma promoveria a abertura de novos postos de trabalho, mas segundo as autoras, “de janeiro a outubro de 2018 o saldo acumulado de contratação no país foi de 696.876 vagas; bem abaixo do que havia de prognóstico do então Ministro do Trabalho, que previra 2 milhões nos dois primeiros anos” (LADOSKY *el. al.*, 2018, p. 3). Além de não cumprir com as metas de emprego prometidas, a Reforma Trabalhista proporcionou grande instabilidade nos empregos, pois, de fato, “entre janeiro e outubro/2018 foram realizadas 12.736.650 admissões, ao passo que houve 12.039.774 desligamentos. Há, portanto, grande taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro e o saldo de empregos gerados corresponderam a somente 5,47% do total de admissões realizadas em 2018” (SAMPAIO e ALMEIDA, 2018). Além disso: b) Rebaixamento dos salários, a introdução dos trabalhos intermitentes, contratos de jornada parcial, além da legalização do trabalho terceirizado para as atividades-fim; c) aumento da informalidade; d) obstáculos ao exercício do direito de ação e ao acesso à justiça, o principal item nesse sentido, no caso de derrota judicial por parte o trabalhador, ele terá que arcar com todos os custos do processo, inclusive o custo do advogado do empresário; e) redução do financiamento sindical e das homologações realizadas nos sindicatos, que praticamente paralisou as atividades de luta nos sindicatos; e f) insegurança jurídica, até o fim do artigo, as autoras contabilizaram 25 ações de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Reforma Trabalhista, ações que versam sobre questões relacionadas a contribuição sindical, trabalho insalubre de gestantes e lactantes, limites a indenização, custos processuais e trabalho intermitente (SAMPAIO e ALMEIDA, 2018).

Em resumo, o balanço do primeiro ano reflete o que previam os sindicalistas e outros críticos da reforma, como operadores do direito e estudiosos: não gerou o emprego esperado, tampouco melhorou o tipo de contratação ou de rendimento; criou obstáculos para o acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho; e provocou enormes dificuldades à ação das entidades sindicais ao mudar as regras da contribuição sindical, sem negociação quanto à transição para outras formas de financiamento (LADOSKY, 2018, p.3).

Assim como ocorrido nas regiões urbanas, a Reforma Trabalhista também atingiu os trabalhadores rurais empregados. E duas questões são importantes para representar a perda dos direitos dos trabalhadores rurais. A primeira questão diz respeito ao impacto causado pela perda salarial no corte das *horas in itinere*, que são as horas de trânsito entre a casa do trabalhador e o seu local de trabalho que era contabilizada como horas trabalhadas.

A CLT nunca considerou como jornada de trabalho o tempo gasto pelo empregado para ir e voltar da empresa. Com exceção dos casos em que, por se tratar de local de difícil acesso ou não servido por transporte público, o empregador fornecesse a condução. No campo, isso ocorre com frequência. A Reforma Trabalhista eliminou essa exceção e determinou expressamente que esse tempo não seja computado na jornada mesmo quando o transporte for fornecido pelo empregador (LIMA, 2018).

A Reforma Trabalhista equipara o funcionário rural ao urbano e tira do empregador toda responsabilidade pelo transporte dos trabalhadores. Além disso, a viagem feita pelo funcionário não será mais contabilizada como horas trabalhadas, o que irá prejudicar enormemente os trabalhadores rurais empregados, que muitas vezes percorrem grandes distâncias para chegar aos locais de trabalho, deixando-o mais tempo longe de sua casa, e mesmo que esse percurso levasse o mesmo tempo percorrido de um trabalhador urbano, as condições de trabalho, e mesmo de apoio ao trabalhador são completamente diferentes.

A segunda grande mudança ocasionada pela Reforma Trabalhista para os trabalhadores empregados no meio rural é o fim da obrigatoriedade de homologação pelo sindicato ou pelo Ministério do Trabalho das demissões de empregados que tenham mais de um ano como funcionários de uma empresa. Essa decisão distancia o trabalhador de suas organizações de classe, e assim como o fim do “imposto sindical”, é também uma ação que enfraquece os sindicatos enquanto representantes dos interesses dos trabalhadores. Além disso, esse ponto da Reforma também retira do Ministério do Trabalho essa prerrogativa, o que é grave, pois sem uma entidade representativa nem o poder público em sua defesa, os trabalhadores ficam completamente a mercê das determinações dos empresários. Uma situação agravada pelo perfil social dos trabalhadores rurais, que com baixa escolaridade, trabalhando muitas vezes em regiões isoladas e de difícil acesso, ficam nas mãos de empresários e fazendeiros que impõem à essas pessoas as mais degradantes formas de exploração.

Outra ação do governo Michel Temer e que tem consequências desastrosas para toda a população é a Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos, que congela os gastos federais por 20 anos. Essa ação foi um duro golpe nos gastos federais na área social como saúde e educação, além de desmontar uma série de outros programas sociais que vinham contribuindo para melhorar a qualidade de vida da população. Sob a justificativa de que Estado precisaria diminuir gastos para retomar a saúde fiscal, a EC 95 comprometeu

severamente o gasto público com os mais pobres, ao mesmo tempo em que deixou de fora desta medida, os setores mais privilegiados do funcionalismo público. “O fato de que ficou de fora dessa solução a revisão da imensa lista de privilégios enganchada nas contas públicas é a constatação de que a conta do ajuste não está sendo paga pela totalidade da sociedade” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 51).

Em Carta Política, na 16ª Jornada de Agroecologia, realizada nos 20, 21 e 23 de setembro de 2017¹⁴, camponeses e grupos sociais ali reunidos denunciaram as consequências da EC 95, e como o congelamento dos gastos públicos no formato aprovado destruirá todas as políticas públicas que proporcionam um melhoramento na qualidade de vida da população brasileira, em especial os grupos camponeses.

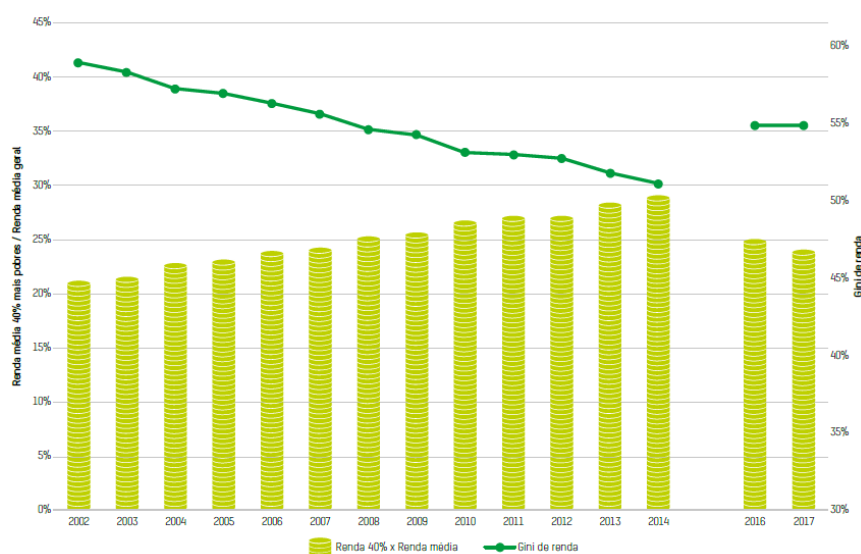
São incontáveis os retrocessos sociais, com o rompimento do pacto da Constituição de 1988, que garantia amplos direitos sociais, especialmente com a Emenda Constitucional 95/2016 que congela os investimentos públicos sociais por 20 anos. Aumentando-se a concentração de renda, a superexploração dos trabalhadores e trabalhadoras, a exploração dos bens comuns do povo, a retirada de direitos, a violência e a criminalização aos movimentos sociais, o aprofundamento da privatização e mercantilização da saúde, da educação, da terra, da comunicação e até da natureza.

As consequências do golpe de 2016, apesar de ser um acontecimento historicamente recente, são sentidas pela população, principalmente pelas pessoas mais pobres. Nos anos 2000, as políticas públicas na direção da diminuição da desigualdade retiraram milhões de brasileiros da miséria, inseriram outros milhões no mercado de consumo, aquecendo e dinamizando a economia interna do país, processo “que retirou 36 milhões de brasileiros da pobreza absoluta, propiciou a ascensão de 42 milhões à classe média – passou de 37% para 55% da população entre 2003 e 2012 – e elevou à renda per capita em 78%” (CANIELLO, 2016, p. 302).

Após o *impeachment* em 2016, os números de diminuição da desigualdade já estão sendo afetadas, “o índice de Gini da renda familiar per capita, medido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD), tem sistematicamente caído de um ano para o outro, o que não foi observado entre 2016 e 2017” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 15). Assim como o índice de Gini estagnado, nos anos de 2016 e 2017 também “registra pela primeira vez nos últimos 15 anos, a relação entre renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 15), como apresentado no gráfico abaixo.

¹⁴ Ver: <https://mpabrasil.org.br/carta-politica-da-16a-jornada-de-agroecologia/>, acesso em: 08/01/2019.

Gráfico 16 Brasil – Gini de renda e razão da renda dos 40% mais pobres em relação à média nacional 2002-2017



Fonte: OXFAM BRASIL

A volta da pobreza, a volta do país ao Mapa da Fome, o retorno dos elevados índices de violência no campo, a não diminuição dos índices de desemprego e a precarização das relações de trabalho, a desativação de programas em praticamente todas as áreas são fatos estarrecedores. Porém, um dos dados mais sintomáticos de que estamos vivendo tempos de extrema dificuldade para a população brasileira foi que, em 2016 o país registrou alta nas taxas de mortalidade infantil número que não registrava alta desde 1990 (DWECH, OLIVEIRA e ROSSI (*Orgs.*), 2018; OXFAM BRASIL, 2018). Esses e outros dados nos demonstram o quão frágeis são as institucionalidades no Brasil, e que, assim como as políticas territoriais e o PAA, muitas outras políticas públicas não resistiram as relações de poder enraizadas em nossa história

O ano de 2019 será mais um ano de dificuldades para o campesinato brasileiro, com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da república, que em seus discursos criminaliza os movimentos sociais camponeses e é abertamente a favor do agronegócio. Além disso, o orçamento para todos os programas voltados para a agricultura familiar é de R\$ 5.8 bilhões para 2019 quando, em 2018, foi de R\$ 7 bilhões. Para Aristides dos Santos, presidente da Contag, "O maior desafio para o próximo ano será convencer o governo de que a agricultura familiar precisa de apoio. Precisamos também recuperar os orçamentos perdidos e mostrar que a reforma agrária é necessária"¹⁵. A fala do presidente da

¹⁵ Reportagem Globo Rural do dia 31 de dezembro de 2018 <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2018/12/30/agricultura-familiar-deve->

Contag sugere um tom de negociação diante da realidade que se apresenta, porém acreditamos que para a agricultura camponesa, restará apenas a resistência para sobreviver aos anos vindouros.

Conclusão

Compreender o papel das políticas públicas para os grupos camponeses no Brasil é tentar entender qual a relação entre o Estado e os camponeses, e como esses grupos se articulam para acessarem esses recursos. Através da análise dos dados, relatórios, trabalhos acadêmicos e relatos, buscamos pensar em que medida as políticas públicas para o campesinato, em especial, as políticas territoriais e as compras institucionais, implementadas no Brasil a partir de 2003, contribuíram efetivamente para o desenvolvimento desse grupo social no período de sua execução.

No capítulo 1, buscamos realizar um levantamento teórico sobre o campesinato, tentando construir as principais características teóricas do camponês, relacionando com os objetivos gerais das políticas públicas estudada na dissertação. Além da caracterização teórica do campesinato, também procuramos discutir um pouco sobre o tema das políticas públicas e como o Estado intervém na direção de desenvolver a população do campo, em especial, as políticas públicas para o campesinato no Brasil.

No capítulo 2, discutimos sobre o conceito de território e a política territorial no Brasil. Em seguida, apresentamos um pouco sobre a região objeto da pesquisa, fizemos uma descrição sobre as principais características da região da Borborema, aspectos históricos, sociais e econômicos, assim como buscamos apresentar a relevância do campesinato na formação econômica e social do território, inclusive no que se refere ao protagonismo das organizações representativas do campesinato na região. Por fim, discutimos sobre o Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema, um colegiado formado desde o início da implementação da política territorial no Brasil, e que ao longo de sua história acumulou experiências que merecem ser discutidas e rediscutidas pelos que pensam desenvolvimento rural na perspectiva territorial.

No capítulo 3, relatamos a experiência das políticas de compras governamentais da agricultura familiar no Brasil, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos. Surgida no âmbito do Programa Fome Zero, o PAA buscou ao longo dos anos, ser uma possibilidade de comercialização exclusiva para o campesinato, ao mesmo tempo em que direcionava os alimentos adquiridos por esses camponeses para o combate à fome, por meio das entidades e organizações de assistência social. Também descrevemos um pouco sobre a execução do PAA no Território da Borborema entre os anos de 2011 a 2017, apresentando e discutindo os dados coletados, pensando em como o PAA pôde se tornar uma saída para os camponeses na Borborema e como a queda e a desconstrução dessa política pública relativamente barata irá prejudicar não somente os camponeses, mas os beneficiados com as ações de combate à fome na região.

Nas considerações finais, apresentamos o contexto histórico vivido e como esse contexto afetou e vem afetando diretamente a manutenção das políticas públicas para o campesinato, a questão do golpe contra um projeto de governo socialmente inclusivo, movimentação iniciada em 2013 e que se desdobrou numa brusca mudança de perspectiva para toda a população. Esse golpe teve no *impeachment* da presidenta Dilma em 2016 o seu auge, mas se desdobrou em muitos outros acontecimentos, todos extremamente prejudiciais à classe trabalhadora, aos movimentos sociais, aos camponeses e povos tradicionais, pondo em risco inclusive a soberania nacional. Além disso, apresentamos algumas consequências do *impeachment* de 2016 que são sentidas pela sociedade.

Procuramos apresentar as políticas públicas discutidas na dissertação como experiências, isso por que nem a política territorial e nem o PAA se tornaram ações que sobressaíssem às propostas de um determinado governo. Elas não são políticas de Estado. O PAA ainda é executado, mas a política territorial que não mais existe, porém, o PAA já sofreu severos cortes orçamentários, e o governo Temer deu destaque ao PAA *compras institucionais*, o que acaba privilegiando as organizações de produtores mais organizadas em detrimento da *modalidade compras com doação simultânea* que privilegiava os pequenos agricultores e as organizações que ainda estavam se organizando e que precisavam justamente das compras governamentais para alcançar novas possibilidades, e que sempre foi o público alvo do PAA na sua implementação entre 2003 e 2015. Foram experiências, propostas, que visavam através do fomento à organização social e produtiva das populações que vivem no meio rural, tornar suas

vidas menos difíceis. Experiências são feitas de acertos e erros, pontos elogiáveis e dificuldades que impediram o avanço dessas políticas.

Sobre a construção da dissertação, nem sempre um projeto de pesquisa sai como esperado pelo pesquisador. Essa situação pode ser positiva, pois novos elementos são acrescentados e podem se desdobrar em novas análises, mas podem ser negativas, por vários motivos, sejam acadêmicos ou pessoais. De qualquer forma, o pesquisador precisa, além de entregar um produto teórico e analiticamente razoável, adquirir as lições necessárias que somente o tempo e as experiências vividas podem proporcionar e, através desse processo, ir se aperfeiçoando enquanto pesquisador, profissional e ser humano.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. – 3. ed., 1ª reimp. – São Paulo: Edusp, 2012.

AQUINO, Joacir Rufino e SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

Articulação Nacional de Agroecologia. Carta Aberta de Professores Universitários e Pesquisadores Contra a Extinção do MDA, 2016. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/2016/06/01/carta-aberta-de-professores-universitarios-e-pesquisadores-contr-a-extincao-do-md-a/>>, acesso em: 23/12/2018.

BARBOT, Janine. Conduzir uma entrevista de face a face. *In: PAUGAM, Serge (coordenador). A pesquisa sociológica*; tradução de Francisco Morás. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. – (Coleção Sociologia).

BASTOS, Valério Veríssimo de Sousa. Limites e avanços da gestão social em territórios rurais: uma análise do Território da Borborema – PB. Tese (doutorado). – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2017.

BECKER, Howard. Segredos e truques da pesquisa; tradução Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica, Karina Kuschnir. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BOURDIEU, Pierre. A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas / Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documentos institucionais, n.2, Brasília, mai. 2005.

_____. Território da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2008.

_____. Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); - Brasília: MDA, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos: Manual Operativo. Brasília: MDS, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Sistema de Gestão Estratégica: Perfil Territorial – Território da Borborema. Brasília: Elaboração CGMA, mai/2015.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultados das Ações da Conab em 2017. Compêndio de Estudos Conab. – V.13. Brasília: Conab, 2018.

CANIELLO, Márcio. O Ethos Brasília: sociologia histórica da formação nacional. Tese de Doutorado. Recife: UFPE/PPGS, 2001.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo com-parativo. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, abril de 2013, vol. 21, p. 84-107, ISSN 1413-0580.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 19-40, jul/dez 2013.

CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, Marc, CANTALICE, Luciana. Projeto de Pesquisa Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). Relatório Final. Campina Grande, GPAD/UFPG; Brasília, SGE/SDT/MDA, 2014.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema (PB). *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 34, Nº 01, jan-jun/2014.

CANIELLO, Márcio. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 18, Nº 43, set/dez 2016.

CANIELLO, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio; PAULI, Rita Inês Paetzhold e HUNTER, Danny. Apresentação. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 36, Nº 02, jun-dez/2016.

CANIELLO, Márcio. Projeto de pesquisa e extensão: acompanhamento, assessoramento e monitoramento das instâncias de gestão social do Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó paraibano (Paraíba). Relatório Final. UFCG. Campina Grande, 2017.

CHAYANOV, Aleksandr Vasilievich. Teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. *In: CARVALHO, Horacio Martins de (org.). Chayanov e o campesinato*. 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2014.

DELGADO, Nelson Giordano e LEITE, Sérgio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DURVAL, Henrique Carmona; FERRANTE, Vera Lúcia e BERGAMASCO, Sonia Maria. Sobre o uso da teoria do campesinato da contemporaneidade. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 35, Nº 01, jan-jun/2015.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). *Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2018.

ELSTER, J. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Trad. de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

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

GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio. Introdução: Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de integração entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IPC-IG. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo. Brasília, 2016.

LADOSKY, Mario Henrique Guedes; AGRA, Nadine Gualberto; FRUTUOSO, Rony Willams; BESERRA, Ana Clara Dantas. Um ano da Reforma Trabalhista – impactos sobre o movimento sindical na Paraíba. Observatório do Mercado de Trabalho da Paraíba: Boletim Análise de Conjuntura – Ano 3, nº 4, dezembro 2018.

LIMA, Verônica. Reforma Trabalhista: trabalhador rural – bloco 9. Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/561198-REFORMA-TRABALHISTA-TRABALHADOR-RURAL-BLOCO-9.html>, acesso em: 23/12/2018.

LONG, Norman e PLOEG, Jan Douwe van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, Sergio [e] GAZOLLA, Marcio (Orgs.). *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

MALUF, Renato S. Prefácio. In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MAZOYER, Marcel & ROUDART, Laurence. História das agriculturas do Mundo: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo, Editora da UNESP; Brasília, NEAD, 2010.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: Brasil. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014.

MULLER, Pierre. A Análise das Políticas Públicas / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. – Pelotas: Educat, 2002.

NEVES, Delma Pessanha. Quadros institucionais e configurações de Políticas Públicas. In: NEVES, Delma Pessanha; GOMES, Ramonildes A.; LEAL, Pedro Fonseca. (Organizadores). *Quadros e programas institucionais em políticas públicas*. – Campina Grande: EDUEPB, 2014.

OXFAM BRASIL. País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras 2018. – São Paulo: www.oxfam.org.br, 2018.

PERAFÁN, Mireya *et. al.* Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2015.

PIRAUX, Marc e MIRANDA, Roberto de Sousa. “A longa emergência da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste Paraibano”, Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, Vol. 30, Nº 02, jul-dez/2010.

PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização* / Jan Douwe van der Ploeg; tradução Rita Pereira. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

_____, Jan Douwe van der. *Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto Chayanoviano*; tradução Claudia Freire. – 1. ed. – São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS, 2016.

PRADO JR., Caio. *A questão agrária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RAMBO, José Roberto; Costa, Silvia Maria de Almeida Lima; LAFORGA, Gilmar. Aspectos inovativos presentes nas atuais políticas públicas de aquisição de alimentos da agricultura familiar brasileira, *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 36, n. 2, jul-dez/2016.

REDFIELD, Robert. “The social organization of tradition”. *In: POTTER et. al. Peasant society: a reader*. Boston, Littler Brown, 1967.

SABOURIN, Eric Pierre. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novo Cadernos NAEA*, Belém v. 18, n. 1, jan/jun. 2015.

SAMPAIO, Marina e ALMEIDA, Paula Freitas. Análise de 1 (um) ano da Reforma Trabalhista, 2018. Disponível em: <<https://trabalhodigno.org/2018/11/28/analise-de-1-um-ano-da-reforma-trabalhista/>>, acesso em: 09/01/2019.

SCHNEIDER, Sérgio. Prefácio à edição brasileira. *In: PLOEG, Jan Douwe van der. Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto Chayanoviano*; tradução Claudia Freire. – 1. ed. – São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS, 2016.

SCOTT, James. “Formas cotidianas de resistência camponesa”, *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 21, Nº 01, 2002.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. – 2. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SHANIN, T. A definição de camponês: conceituações e desconceituações: o velho e o novo em uma discussão marxista. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_definicao_de_camponeses.pdf> Acesso em: 8 jun. 2016.

SILIPRANDI, Emma e CINTRÃO, Rosângela. As mulheres rurais e a diversidade dos produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. *In: BRASIL. PAA: 10 ANOS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS*. – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

SILVA, Marcos Alexandre Pimentel. Os efeitos da política na construção de políticas públicas ou o que resta das políticas públicas em tempo de desmonte do desenvolvimento territorial. *In: VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária*. Curitiba: ISSN 1980-4555, 2017.

SOUZA, Jessé. O “Golpe legal” e a construção da farsa. *In: SOUZA, Jessé. A Radiografia do Golpe*. Rio de Janeiro. LeYa, 2016.

STAHLBRAND, Lori. A typology of “infrastructure of the middle” in university food procurement in England and Canada: elaborating the “to” in “farm to cafeteria”. *Raízes:*

Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande Vol. 36, Nº 02, junho/2016.

STRAUSS, Anselm. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada / Anselm Strauss, Juliet Corbin; tradução Luciane de Oliveira da Rocha. – 2. Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAKAGI, Maya. “A implantação do Programa Fome Zero”. In: *Fome Zero: A experiência brasileira*/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); - Brasília: MDA, 2010.

VELHO, Otávio Guilherme. “O conceito de camponês e sua aplicação à análise do meio rural brasileiro”. In: *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo, Edusp; Brasília, NEAD, 2009.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento na ciência social e na ciência - 1904. In: *Metodologia das Ciências Sociais*. Campinas: Cortez, 1992.

WOLF, Eric. Sociedades Camponesas; tradução Oswaldo Cadeira C. da Silva. – Zahar Editores. São Paulo, 1970.

WOORTMANN, Klaas. ““Com parente não se negueia”: o campesinato como ordem moral”, in Anuário Antropológico 87. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Editora da UnB, 1990.