

Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Sérgio Sauer
Andréa Leme da Silva
Laura Maria Goulart Duarte
(organizadores)

EDITORA



UnB



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora
Conselho editorial

Germana Henriques Pereira
Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado



Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Sérgio Sauer
Andréa Leme da Silva
Laura Maria Goulart Duarte
(organizadores)



Coordenação de produção editorial
Editora de publicações
Preparação e revisão
Projeto gráfico
Diagramação

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Marília Carolina de Moraes Florindo
Jeane A. Pedrozo
Wladimir de Andrade Oliveira
Haroldo Brito

© 2020 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília

SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do
Edital DPI/DPG nº 3/2019.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

R322 Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural / Sérgio
 Sauer, Andréa Leme da Silva, Laura Maria Goulart Duarte
 (orgанизadores). – Brasília : Editora Universidade de Brasília,
 2021.
 388 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

 Inclui bibliografia.
 ISBN 978-65-5846-023-7

1. Meio ambiente. 2. Desenvolvimento rural. 3. Mulheres do
campo. 4. Educação do campo. I. Sauer, Sérgio (org.). II. Silva,
Andréa Leme da (org.). III. Duarte, Laura Maria Goulart (org.).
IV. Série.

CDU 502.3

Sumário

Apresentação 11

Parte 1

Desenvolvimento rural e sociobiodiversidade

Capítulo 1

Conflitos por terra e território provocados pelas eletroestratégias nas bacias dos rios Ivaí e Piquiri – PR 21

Ralph de Medeiros Albuquerque

Sérgio Sauer

1.1 Introdução 22

1.2 Empreendimento e geração de energia elétrica no Paraná 23

1.3 Eletroestratégias: a agroestratégia do setor elétrico 26

1.4 Conflitos e sujeitos nas bacias dos rios Ivaí e Piquiri 30

1.5 À guisa de conclusão 44

Referências 45

Capítulo 2

Fronteira agrícola e natureza: povos e comunidades tradicionais e áreas protegidas no Cerrado 53

Karla Rosane Aguiar Oliveira

Sérgio Sauer

2.1 Modernização conservadora da agricultura e expansão da fronteira agrícola: o papel das agroestratégias 56

2.2 As ameaças do avanço da fronteira agrícola sobre territórios tradicionais e áreas protegidas do Cerrado 60

2.3 Estratégias de enfrentamento de Povos e Comunidades Tradicionais frente aos novos desafios à conservação 67

2.4 Considerações finais 73

Referências 74

Capítulo 3

Produtos do agroextrativismo do Cerrado e mercados da sociobiodiversidade 79

Jessica Pereira Garcia
Janaína Deane de Abreu Sá Diniz
Stéphane Guéneau
Marcelo Souza Alves

3.1 Introdução **80**

3.2 A contribuição da Nova Sociologia Econômica ao entendimento da construção social dos mercados da sociobiodiversidade **84**

3.3 Tipologia dos mercados de produtos da sociobiodiversidade **88**

3.4 Considerações finais **100**

Referências **102**

Parte 2

Políticas públicas e desenvolvimento rural sustentável

Capítulo 4

Integração e sinergia de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: uma análise da política territorial e do Programa de Aquisição de Alimentos 111

Alberto Abadia dos Santos Neto
Mário Lúcio de Ávila

4.1 Introdução **112**

4.2 Ambiente das Políticas Públicas no Brasil **114**

4.3 Entraves para a sinergia e integração de Políticas Públicas com foco na agricultura familiar no Brasil **117**

4.4 Breves considerações sobre o Pronat, PTC e PAA **120**

4.5 Percepções sobre integrações e sinergias entre o PRONAT, PTC e PAA **124**

4.6 Considerações finais **131**

Referências **133**

Capítulo 5

Núcleos de estudos em agroecologia voltados à pesca artesanal e à aquicultura familiar: uma estratégia do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2013-2015) 137

Ericka Carneiro Leão de Oliveira

Mário Lúcio de Ávila

5.1 Introdução **138**

5.2 A política de agroecologia no Brasil na Pnapo **142**

5.3 A pesca artesanal e a aquicultura familiar e a inserção no Planapo **144**

5.4 Núcleos de estudos como instrumentos da Pnapo **145**

5.5 Resultados **149**

5.6 Considerações finais **156**

Referências **158**

Capítulo 6

Remineralização dos solos para ampliar a produção da palma forrageira na região semiárida 163

Fernanda de Paula Medeiros

Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

6.1 Introdução **164**

6.2 Caracterização da área de pesquisa e do remineralizador **167**

6.3 Metodologia **169**

6.4 Resultados e discussão **171**

6.5 Fertilidade do solo **176**

6.6 Análise do tecido vegetal **183**

6.7 Considerações finais **185**

Referências **187**

Parte 3

Políticas de gênero: protagonismo das mulheres no campo

Capítulo 7

Mulheres rurais: diálogos entre economia feminista e autonomia crítica 195

Analine Almeida Specht

Newton Gomes Narciso Junior

7.1 Introdução **196**

7.2 Mulheres rurais: uma leitura desde a economia feminista **197**

7.3 Autonomia crítica **207**

7.4 Considerações finais **214**

Referências **215**

Capítulo 8

O lugar da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf) nas políticas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai: ideias e paradigmas de políticas de gênero 219

Caroline Buosi Molina

Moisés Villamil Balestro

8.1 Introdução **220**

8.2 Elementos para uma análise institucional das políticas públicas **222**

8.3 A agenda das políticas públicas para as mulheres rurais e o Mercosul **231**

8.4 Considerações finais **244**

Referências **246**

Capítulo 9

Contribuições do Pronaf Mulher e do PAA no cotidiano das mulheres rurais de Aracruz – ES 249

Marcia Zumak

Laura Maria Goulart Duarte

9.1 Introdução **250**

9.2 Metodologia **252**

9.3 Gênero como um campo de estudos **253**

9.4 O Pronaf Mulher e o PAA no cotidiano das mulheres rurais de Aracruz **261**

9.5 Considerações finais **269**

Referências **271**

Capítulo 10

A Marcha das Margaridas e as políticas públicas de agroecologia no Brasil 275

Sarah Luiza de Souza Moreira

Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

10.1 Introdução **276**

10.2 Metodologia **279**

10.3 Abordagem teórica **284**

10.4 Resultados e discussão **289**

10.5 Considerações finais **295**

Referências **298**

Parte 4

Juventude rural e educação do campo: um sopro de esperança para um futuro sustentável

Capítulo 11

Concepções não hegemônicas de desenvolvimento no contexto da educação de jovens e adultos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária 305

Joice Marielle da Costa Moreira

Sérgio Sauer

11.1 Introdução **306**

11.2 Histórico e construção do desenvolvimento hegemônico **307**

11.3 Concepções alternativas: as origens de um real desenvolvimento **310**

11.4 As concepções de desenvolvimento dos sujeitos do Projeto Tecicampo **318**

11.5 Contribuições do Pronera e do Tecicampo para o desenvolvimento **327**

11.6 Considerações finais **331**

Referências **332**

Capítulo 12

A educação do campo no Distrito Federal 335

Cleide Maria de Souza

Marcelo Ximenes Aguiar Bizerril

12.1 Introdução **336**

12.2 Concepções de educação rural e educação do campo **337**

12.3 Método **341**

12.4 As escolas no meio rural do Distrito Federal **342**

12.5 Considerações finais **358**

Referências **359**

Capítulo 13

A permanência das jovens no meio rural do Maranhão, do Piauí e de Alagoas 363

Luciana Porto

Mônica Celeida Rabelo Nogueira

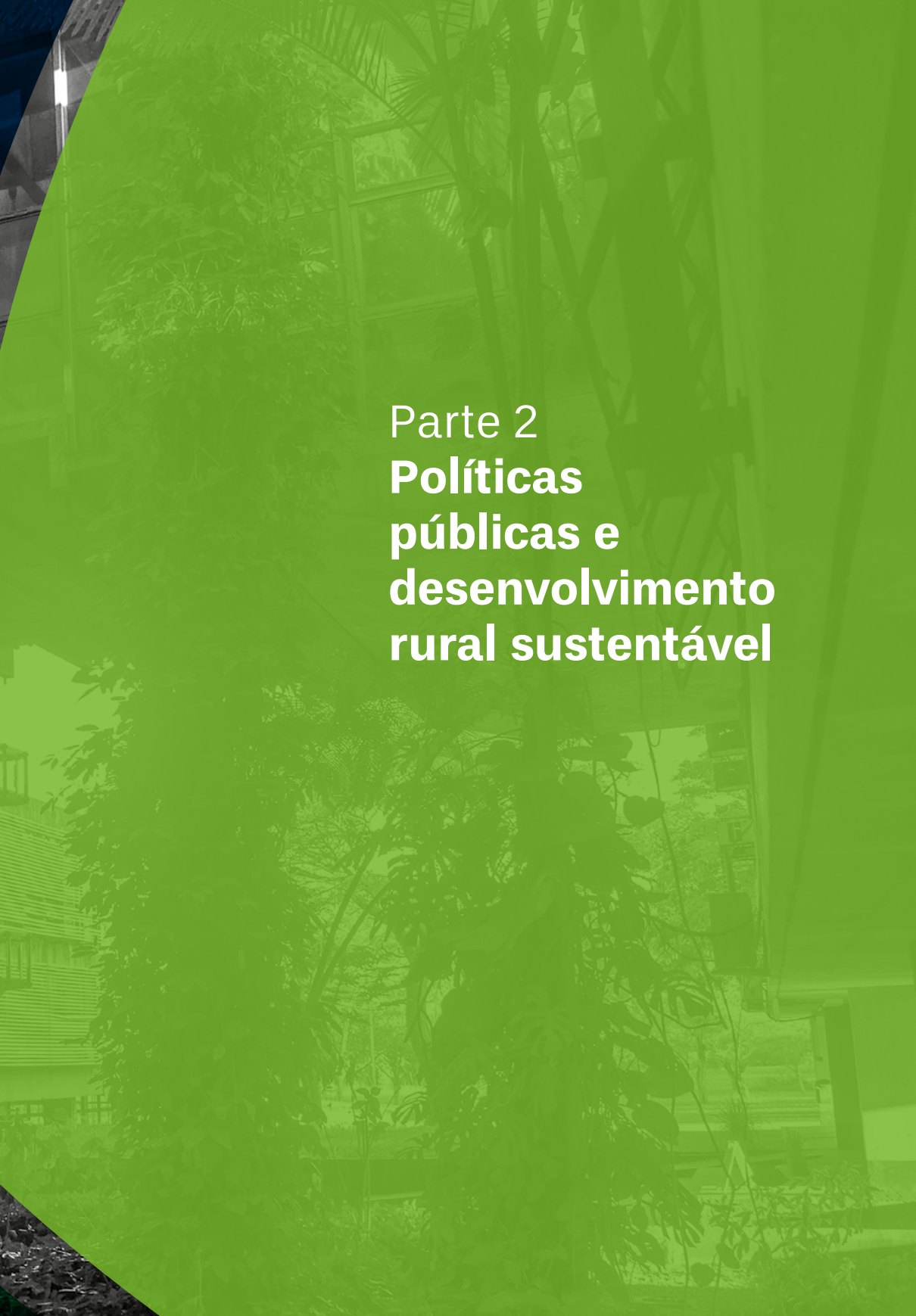
13.1 Introdução **364**

13.2 Metodologia adotada **367**

13.3 Análise dos dados e discussão **370**

13.4 Considerações finais **378**

Referências **380**



Parte 2
**Políticas
públicas e
desenvolvimento
rural sustentável**



4

Capítulo 4

Integração e sinergia de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: uma análise da política territorial e do Programa de Aquisição de Alimentos¹

Alberto Abadia dos Santos Neto²
Mário Lúcio de Ávila³

¹ Uma versão preliminar do estudo foi publicada nos anais do evento Rede de Estudos Rurais, de 2016.

² Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader), Faculdade UnB Planaltina (*e-mail*: albertounbagro@gmail.com).

³ Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS, UnB) e professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e da Faculdade UnB Planaltina (*e-mail*: avila@unb.br).

4.1 Introdução

A preocupação com o futuro das populações rurais no Brasil, no período de 2003 a 2016, provocou mudanças nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar e como estratégia de desenvolvimento, incorporou-se a abordagem territorial para a implementação destas. Para Sayago (2007), o rural brasileiro passou, pela primeira vez, por uma tentativa de alinhar ações e compartilhar dificuldades entre municípios com características semelhantes, reconhecidos no território, que pode ser democraticamente organizado, transcendendo seus limites geográficos e visando a coordenação e sinergia das políticas que alcançam estes espaços.

O objetivo central deste estudo foi compreender, a partir de pesquisas documentais, bibliográficas e entrevistas, com executivos do governo federal e representantes da sociedade civil organizada, se a abordagem territorial pode contribuir para a integração e sinergia de políticas públicas com foco no desenvolvimento rural brasileiro. Trata-se de uma estratégia que sempre esteve na pauta, mas que tem poucas evidências práticas de sua efetivação. Para tanto, o estudo focou a análise em torno do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), do Programa de Territórios da Cidadania (PTC) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

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

Alguns estudiosos (ÁVILA *et al.*, 2013; INOJOSA, 2001; NASCIMENTO, 2010) e executivos de políticas públicas questionam se realmente isso foi um esforço por parte do governo, principalmente no nível federal — Governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff

(2011-2016) —, ou se ainda é apenas uma estratégia de reconhecida importância, mas não qualificada e pouco desenvolvida.

Ou seja, é importante questionar se, na concepção e implementação de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar do Brasil, existem evidências de que a sinergia e a integração de ações entre essas políticas têm sido um esforço do governo ou são consequências não planejadas.

A hipótese mais forte é de que isso ainda não é uma realidade, mas que vem sendo pensado como uma saída importante e que precisa ser valorizada, sendo a abordagem territorial um mecanismo balizador e fundamental nesse processo.

O Pronat e o PTC tinham por objetivo mobilizar a sociedade civil e estruturas de governo dos territórios rurais e facilitar a participação social para a definição de necessidades de investimentos em infraestrutura e serviços de formação para os agricultores familiares de 239 territórios rurais reconhecidos pela extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que fazia parte do, também extinto, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Já com relação ao PAA, que tinha dupla função (comprar produtos da agricultura familiar e disponibilizar esses produtos para pessoas em situação de insegurança alimentar) entre os anos de 2003 e 2014, o programa beneficiou diretamente cerca de 200 mil agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais por meio da compra de produtos, cuja lista chegou a três mil itens, principalmente alimentos frescos, de época e produzidos localmente (BRASIL, 2015).

Isso justificaria uma abordagem territorial para execução do programa, já que são produtos frescos e o mais indicado é que sejam consumidos próximo ao seu local de produção, o que evita desperdícios e redução da qualidade, além de garantir os circuitos curtos de comercialização, e isso está em consonância com os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

O estudo foi realizado entre agosto e dezembro de 2015, iniciou-se por uma revisão de literatura e análises de documentos e bases de

dados sobre os programas. Dessa forma, ao longo do capítulo, serão referenciadas estruturas administrativas presentes no período do governo de Dilma Rousseff.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com executivos da SDT/MDA, da então Secretaria da Agricultura Familiar do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Contag) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

O capítulo está estruturado em cinco seções, além da introdução. A primeira apresenta os desafios e o ambiente das políticas públicas no Brasil, em seguida; em seguida, a segunda seção expõe as referências sobre a integração e sinergia de políticas públicas; a terceira seção mostra um histórico resumido do Pronat e do PAA; a quarta apresenta os resultados obtidos nas entrevistas com os representantes de instituições federais, do governo e da sociedade civil, sobre a questão da integração e sinergia entre o Pronat e o PAA; e, por fim, são apresentadas as considerações finais.

4.2 Ambiente das Políticas Públicas no Brasil

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

O termo “política pública” tem sua origem atrelada aos países de língua inglesa, sendo traduzido como *public policy*, vinculando ao sentido da palavra “política” em português. A literatura em língua inglesa diferencia a análise do estudo do fenômeno político em três diferentes dimensões. No entanto, em países de língua originária do latim, como Brasil, Espanha, Itália, apresentam somente um tipo de tradução para o termo, que é “política” (ROSSI, 2013).

A política pública surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970. Daniel Lerner e Harold Lasswell são apontados por estudiosos como pioneiros em trabalhos sobre o tema (LIMA, 2012).

No cenário internacional, os estudos e as referências europeias e americanas foram essenciais no desenvolvimento do pensamento crítico para pensar o campo das políticas públicas.

Na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado (o governo), produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Há uma enorme pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas. Entretanto, é possível identificar um consenso no entendimento de que as políticas públicas afetam profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade (LIMA, 2012).

No contexto brasileiro, a década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político, que definiram novas formas de atuação do Estado e a liberdade da população. Tais formas derivam, sobretudo, do ressurgimento do ativismo civil na busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964.

Os dois pontos fundamentais que marcaram esse período de mudanças foram, primeiro, a volta ao Estado Democrático de Direito após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, o que permitiu a legalização, reorganização e atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e o segundo ponto a ser considerado foi a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional (SILVA, 2013).

O impulso maior para os estudos das políticas públicas, no caso do Brasil, ocorreu no fim dos anos 1980, época em que estudos sobre a redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público vieram à tona (GELINSK *et al.*, 2008). Entretanto, a falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental, ainda não permitiu a modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. A articulação entre os entes federativos permaneceu na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (IPEA, 2010).

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

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

O entendimento do conceito de território contribui para a formulação e execução de políticas públicas e fornece elementos para problematizar diferentes impactos possíveis que um conjunto de ações de uma política nacional acarreta nos territórios, uma vez que permite: definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais e geográficos; obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política, bem como mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial (SILVA, 2013).

Para Cavalcante (2012), em função das particularidades do federalismo brasileiro, é consenso na literatura a necessidade de se observar fatores de ordem institucional como normas constitucionais, estratégias

de indução à cooperação, regras de funcionamento das relações federativas, entre outros. A frase rotineiramente utilizada nas ciências sociais é que “as instituições importam” no estudo das políticas públicas.

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

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

Portanto, é consideravelmente importante reconhecer o papel das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, essas que começaram a ganhar espaço na agenda pública a partir do final do século XX. A próxima seção tem o objetivo de articular algumas ideias e referências que elucidam sobre a integração e sinergia dessas políticas.

4.3 Entraves para a sinergia e integração de Políticas Públicas com foco na agricultura familiar no Brasil

Em relação às políticas públicas para o desenvolvimento rural, é relevante considerar que o Brasil apresentou um conjunto expressivo de programas e políticas com o objetivo de gerar incrementos de melhoria de vida para grande parte dos agricultores familiares. Porém, frente às institucionalidades e à segmentação da estrutura federativa do país, é muito difícil a ocorrência de uma efetiva integração e sinergia de ações que objetivam um mesmo fim, o fortalecimento da agricultura familiar.

As políticas podem gerar diversas externalidades e uma política pode contribuir com outras, mas isso poderia sair de uma perspectiva da consequência e passar a ser uma estratégia necessária, por meio de um esforço conjunto desde as instituições governamentais, das diversas esferas, até a sociedade civil organizada. Desse modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010).

De acordo com Inojosa (2001), é preciso pensar sob o aspecto da teoria da complexidade. Tal teoria trabalha com a compreensão da diversidade. Para tanto, é preciso superar a fragmentação do conhecimento, já que o pensamento de forma setorial ou de forma disciplinar não dá conta de enxergar a diversidade, isso porque os setores específicos e as disciplinas são incapazes, isoladamente, de captar o que está mobilizado em conjunto, ou seja, a complexidade das relações e interações institucionais e sociais. A autora afirma que: “Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se” (INOJOSA, 2001, p. 103).

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

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

Sob essa perspectiva da participação social, a implementação das políticas públicas encontra um cenário plenamente favorável. A partir da experiência de uma política pública exitosa, novas políticas podem se valer desse acúmulo para trilhar caminhos parecidos e sinergicamente articulados com um conjunto de outras políticas, primeiro as que tenham um mesmo fim, como, por exemplo, as políticas que visam o fortalecimento da agricultura familiar. Posteriormente, é possível articular políticas dos mais variados setores.

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

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

Sob esse aspecto, é interessante considerar o caso do PAA e da Política Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), as duas políticas se complementavam, mas isso ainda não garantiu a sinergia e integração no momento de implementação das políticas, ou seja, a articulação entre ambas poderia melhorar.

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

Para Goulart *et al.* (2010), o entendimento sobre território indica a necessidade de assumir o caráter relacional das articulações que

ocorrem em espaços sociopolíticos construídos por atores sociais e governamentais. E isso é extremamente relevante, no sentido de recuperar a capacidade de planejamento e promoção do desenvolvimento, mediante a formação e a articulação de políticas públicas de âmbito nacional, regional e local.

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

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

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

4.4 Breves considerações sobre o Pronat, PTC e PAA

A política territorial no Brasil é considerada um marco importante para a dinâmica de interações e ampliação do debate sobre as ações governamentais, junto à sociedade civil organizada ou, mais do que isso, configura uma possibilidade de maior apropriação pelo Estado sobre demandas territorialmente mobilizadas entre e pelas pessoas que compõem diversos territórios de identidade e isso ficou a cargo da SDT no MDA, que nasceu em 2003.

Para o MDA, o território era entendido como um espaço físico com a interação de pessoas e instituições.

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

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

- 1) a noção de território convida para que abandone a noção estritamente setorial, que considera a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores;
- 2) a natureza teórica dos estudos é ampliada, já que os territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social.
- 3) a noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e processos de desenvolvimento.

Entre 2003 e 2007, a política territorial avançou nesse sentido de promover o debate e o incentivo direto para a constituição dos territórios rurais, com seus colegiados devidamente estruturados. Foram definidos 239 territórios rurais abrangendo 3.568 municípios (BRASIL, 2014). Em 2008, observou-se a necessidade de priorizar ações para territórios menos desenvolvidos. Com isso, do total dos territórios rurais, foram

selecionados 120 territórios que passaram a ser chamados de territórios da cidadania.⁴

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

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

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

Nesse mesmo contexto, do avanço das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, surgiu o PAA, o mesmo emergiu de uma perspectiva altamente participativa no âmbito das ações do Programa Fome Zero. Segundo Schmitt (2005), a versão final do documento do projeto Fome Zero abordou a problemática da segurança alimentar e nutricional no Brasil e contribuiu para explicitar o conceito de SAN.⁵

⁴ O principal critério utilizado para se definir os territórios da cidadania, foi o índice de desenvolvimento humano (IDH), ou seja, os territórios que apresentavam as médias de índices mais inferiores foram priorizados.

⁵ Atualmente, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto estratégia ou conjunto de ações deve ser intersetorial e participativa, e consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, CONSEA, 2015).

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

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

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

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

Sendo assim, ao longo dos anos de sua operacionalização, o PAA foi ganhando cada vez mais expressividade em termos financeiros, sobretudo à medida que seu papel ganhou importância para a agricultura familiar. Além disso, o PAA foi um programa de relevância para o fortalecimento do associativismo e cooperativismo entre os agricultores familiares. Segundo Queiroz *et al.*, (2016), isso se dá devido à importância que as organizações (associações e cooperativas) têm para o funcionamento do programa.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) representou expressiva parcela na execução dos recursos do PAA, em 2014 foi

responsável pela execução de 58% dos recursos que somaram mais de R\$ 583 milhões nesse ano. Entretanto, essa participação teve fortes declínios. Em 2012, por exemplo, chegou a 70%, ano recorde da operacionalização do programa que chegou a R\$ 839 milhões.⁶

Enfim, uma série de benefícios macros foi percebida ao longo dos anos, sendo que iniciativas como o Pronat, o PTC e o PAA demonstraram capacidade de estruturar melhorias em termos do desenvolvimento rural, da política agrícola e da política social no Brasil.

4.5 Percepções sobre integrações e sinergias entre o PRONAT, PTC e PAA

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

O território é um espaço intermediário entre o Estado e o município, sendo mais adequada para a articulação e integração de políticas públicas, tanto para a oferta de ações multissetoriais vindas de diferentes ministérios e órgãos do Governo Federal, como também para articular projetos estratégicos que possam organizar a economia desses territórios em torno de cadeias produtivas, principalmente (ENTREVISTADO STD-1).

⁶ Essa redução está intimamente ligada às operações realizadas pela Polícia Federal entre 2011 e 2013, a chamada operação Agrofantasma, que gerou certa criminalização do PAA, sobretudo com relação a sua execução via a Conab. Para mais detalhes, ver artigo de Triches e Grisa, “Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e Pnae) a partir da retórica da intransigência”, de 2015.

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

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

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

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

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

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

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

Apesar do entendimento da importância da política territorial, pela lógica de implementação do PAA, isso não se confirma. Sendo assim, a segunda afirmação que emergiu dos resultados da pesquisa é: a lógica da maioria das políticas e dos programas do governo federal não pensa na abordagem territorial como uma estratégia possível para a sua implementação.

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

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

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

Todas as políticas públicas, com exceção do PROINF, elas não são discutidas nos colegiados territoriais, elas simplesmente são uma oferta do Governo Federal e se dá muito em nível estadual e municipal, nunca pensando elas territorialmente (ENTREVISTADO SDT-2).

Efetivamente, essa é uma crítica contundente que passou a ser utilizada para o contexto da política territorial, o Proinf⁷ tem muito peso no âmbito dos colegiados e ele se torna o grande mobilizador das discussões nos territórios, mas só nos momentos de discutir esses recursos para o investimento em infraestruturas, geralmente, uma vez ao ano.

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

Não houve nenhuma integração no momento da concepção dessas duas políticas, faltou um diálogo para traçar estratégias comuns, o PRONAT ficou mais focado em

⁷ O Programa de Financiamento de Projetos em Infraestruturas e Serviços (Proinf) mobilizou, até 2014, mais de R\$ 1,2 bilhão, perfazendo um total de 6.476 projetos espalhados pelos territórios rurais do país, entre 2003 e 2014. É importante considerar que o acesso a esses recursos só ocorria mediante a participação da sociedade civil em conjunto com os representantes do governo via os colegiados territoriais institucionalizados em cada um dos territórios (BRASIL, 2015).

discutir as infraestruturas para as comunidades. Elas ficaram isolados setorialmente (ENTREVISTADO MDS).

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

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

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

O reconhecimento com relação ao Proinf, mobilizado pela política territorial, por exemplo, foi evidenciado como uma importante ferramenta para proporcionar a melhoria da vida dos agricultores familiares dos territórios rurais e da cidadania. Em geral, a comercialização dos produtos da agricultura familiar foi fortalecida.

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

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

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

Potencialmente, essa é a grande estratégia, chegou o momento de se articular de forma efetiva a aprendizagem na implementação dessas políticas ao longo desses doze anos. Era necessário um diálogo interministerial para se avançar nesse sentido, a começar pelo MDA e o MDS. No caso do MDA, existia uma iniciativa nesse sentido. “Existe uma sinalização dentro do MDA para que haja integração entre as ações das secretarias do próprio ministério, acredito que, a partir daí, vamos fazer trabalhos com o enfoque no território” (ENTREVISTADO SDT-2).

Na realidade, o problema é muito maior, nem mesmo as secretarias de um mesmo ministério coordenavam sinergicamente suas ações. Era preciso um esforço ampliado para isso acontecer. Estrategicamente, era preciso organizar uma agenda intensa de trabalhos com foco nesse diálogo e na formulação de um planejamento estratégico, primeiro, entre as secretarias de um mesmo ministério e, depois, em conjunto com os demais ministérios que dialogavam e/ou trabalhavam diretamente com foco no desenvolvimento rural.

Na ponta, ou seja, diretamente nos territórios rurais, ainda existia o desafio de ampliar o que um dos entrevistados chamou de competências territoriais.

É preciso uma ampliação das capacidades e das competências territoriais. Precisamos compreender que, para

promover o desenvolvimento territorial, precisamos que a população dos territórios tenha maior acesso à educação em todos os níveis. Nós temos que trabalhar nessa perspectiva. Nossa colaboração é modesta em termos de oferecer capacitação diretamente a esse público, mas as políticas do MDA e da SDT em parceria com o Ministério da Educação podem priorizar programas importantes, como o Pronatec, Pronatec campo, as ações com as escolas famílias agrícolas e as casas familiares rurais, que utilizam a pedagogia da alternância, além de outros programas importantes voltados para a alfabetização de jovens e adultos (ENTREVISTADO SDT-1).

E é isso, segundo o entrevistado, que possibilita a ampliação da participação e da gestão social nos territórios rurais. As lideranças rurais poderão influenciar com mais qualidade a proposição de ações estratégicas e mais adequadas para o desenvolvimento rural, de acordo com as especificidades locais. Sendo assim, isso pode contribuir para gerar um ambiente mais propício para a coordenação conjunta e sinérgica das políticas públicas entre diferentes ministérios, e, também, em conjunto com os governos estaduais e municipais.

Enfim, os resultados obtidos a partir dessa avaliação confirmaram que a abordagem territorial ainda estava sendo articulada de maneira limitada e centrada numa única estratégia: o Proinf. Identificou-se uma forte dificuldade na coordenação de ações sinérgicas entre o Pronat, o PTC e o PAA. Entretanto, o desafio está posto e precisa ser uma prioridade para as entidades representativas da sociedade civil organizada, no sentido de se estabelecer uma agenda de reivindicações com foco em melhorias que possam beneficiar o desenvolvimento rural dos diferentes povos e territórios rurais brasileiros.

4.6 Considerações finais

A partir dos resultados, é possível reforçar o que Oliveira (2006) afirmou sobre a realidade do Brasil na esfera da União. Segundo ele, o planejamento para implementação das políticas públicas não prevê um monitoramento mais intenso de ações, o que ficou evidente no caso do PTC, por exemplo. Goulart *et al.* (2010) chamam a atenção para o fato de que os territórios rurais são um importante espaço para esse planejamento de forma articulada com diversos atores, entretanto o Pronat não facilitou esse processo de forma mais ampliada, com raras exceções de territórios que tradicionalmente são bem organizados.

Os territórios podem ser um espaço para adotar um padrão cooperativo que, por consequência, poderá facilitar sinergias entre entes da federação com a sociedade civil organizada, com vistas a atuarem conjuntamente na formulação, implementação e, sobretudo, no monitoramento das políticas.

Ficou evidente que o gargalo que dificultou, ainda mais, uma possível sinergia e integração do Pronat com o PAA foi o completo distanciamento entre as pastas do MDA e do MDS no momento de concepção dos programas. Ainda que as temáticas fossem complementares, a execução utilizava-se de estruturas diferentes na esfera federal.

É possível confirmar que a integração e sinergia de políticas públicas concebidas em prol do desenvolvimento rural ainda não é uma estratégia utilizada. Havia uma certa instabilidade entre ações estruturadas no âmbito do próprio MDA, o que dificultou, de forma determinante, a superação do viés setorial que o foco na agricultura familiar implicou nesse período no Brasil.

Infelizmente, o debate sobre desenvolvimento rural ficou somente no âmbito das instituições pares e de luta pelos direitos dos agricultores familiares, e muito pouco entre outros segmentos tanto da agricultura como da educação, da saúde e até da segurança pública, para que, efetivamente, as nuances para o desenvolvimento pudessem ser plenamente conhecidas e reconhecidas pelos atores institucionais e sociais dos territórios rurais.

As fragilidades do Pronat e do PTC ficaram mais evidentes, uma vez que o Territórios da Cidadania não conseguiu se encontrar no cenário político dos territórios e nem mesmo no cenário governamental. É fundamental que se discuta o modelo do PTC, suas estratégias em prol da integração de políticas públicas e seus sistemas de monitoramento local visando uma maior sinergia na implementação de suas ações.

Já o PAA teve a sua importância fortemente reconhecida e, de fato, integra duas pontas importantes, da política agrícola e da política social de combate à fome, e, com essa força reconhecida, contribuiu consideravelmente para o desenvolvimento rural. O PAA poderia ter se beneficiado de maneira determinante da abordagem territorial, o que não aconteceu na prática.

Individualmente, o PAA foi mais eficiente por sua condição imediata de geração de resultados, mas sua potencialidade em promover dinâmicas locais mais fortes se mostrou insuficiente e segue um processo de desestruturação, assim como muitas outras políticas públicas para a agricultura familiar brasileira desde o ano de 2016.

O ano de 2016 ficou marcado na história. Foi um momento de reflexão e balanço dos avanços conquistados no âmbito do governo federal dos últimos 13 anos que esteve sempre à mercê dos diversos interesses e das impropriedades de partidos políticos com viés conservador e com a ideia de que o crescimento econômico deve ser a prioridade. Com a ruptura governamental, observou-se a descontinuidade de todo esse processo e aprendizado com foco no desenvolvimento territorial rural.

O estudo é importante para registrar esses avanços, retrocessos, erros e acertos. À medida que novas janelas de oportunidades aparecerem, estudos como este podem auxiliar a definição de ações estratégicas lideradas pela sociedade civil organizada e por empreendedores políticos que busquem encarar o desafio de facilitar o desenvolvimento rural no Brasil.

É importante estar atento para que esses períodos, de governos conservadores e de extrema direita, sirvam para a ressignificação dos movimentos sociais das cidades e do campo que terão uma pauta intensa ao longo das lutas de resistência e manutenção dos espaços democráticos e de bem-estar social.

O mais importante das contribuições desse estudo é que são evidenciadas fragilidades e necessidades de melhorias para essas políticas, entretanto, é evidente que do ano de 2003 para cá o ambiente para que elas emergissem no Brasil foi extremamente favorável, sobretudo no âmbito do extinto MDA.

Portanto, vale confirmar o papel desse ministério para o desenvolvimento rural do país, por meio da ampliação da participação social, de iniciativas como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e da Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica.

Por fim, é salutar propor uma guinada para um novo PAA, assim que possível, com base na execução conforme uma abordagem territorial, com interfaces com as novas dinâmicas do espaço rural, como a agroecologia, as mudanças climáticas e a segurança alimentar. Trata-se de um arranjo essencial para o fortalecimento mútuo de programas com foco na agricultura familiar. Novos estudos sobre essas temáticas são fundamentais, principalmente no âmbito desse ambiente de rupturas e retrocessos sociopolíticos do país.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea Editora, 2005.

ÁVILA, Mário Lúcio. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ÁVILA, Mário Lúcio; CALDAS, Eduardo de Lima; ASSAD, Sílvia. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e Pnae. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v. 7, n. 3, jul. 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Brasília: MDA/SDT, Condraf, 2003.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Relatório da evolução da política territorial de 2003 a 2014*. Brasília: MDA/SDT, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *PAA Data: relatórios dos resultados de 2003 a 2010*. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. *A política faz a diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil*. Doutorado (Tese em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COSTA, Maria Alice Nunes. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia Política*, n. 21, Curitiba, nov. 2003.

FAVARETO, Arilson da Silva; SCHRÖDER, Mônica. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In: Congresso da Sociedade brasileira de Economia e Sociologia Rural*, n. 45. *Anais...* Londrina: Sober, p. 344-365, 2007.

FRANZESE, Cibele; ABRÚCIO, Fernando. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In: ROCHA, Marta (org.). Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

GELINSKI, Carmem Rosária Ortgiz; SEIBE, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GOULART, Sueli *et al.* Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 3, Rio de Janeiro, set. 2010.

IBASE, Canal *online*. Entrevista com Francisco Menezes: *PEC 215 pode agravar problema da fome entre indígenas*. Disponível em: <http://ibase.br/pt/tag/mobilidade/>. Acesso em: 21 dez. 2015.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, n. 22, p. 102-110, 2001.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface (Porto Nacional)*, Edição 5, p. 42-54, out. 2012.

MACHADO, José Ângelo. *Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do Sistema Único de Saúde*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte. 2007.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, José Roberto *et al.* A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco - RS. *APGS*, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 43-65, jan./mar. 2011.

PEREIRA, Karine Yanne Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PORTO, Sílvio Isopo. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014.

QUEIROZ, Rafaella Ferreira Neres *et al.* Agricultura Familiar no município de Curvelândia/MT: análise da produção vinculada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Boletim de Geografia*, Maringá, v. 33, n. 3, p. 184-200, set./dez. 2015.

ROSSI, Rafael. A perspectiva territorial no debate das políticas públicas: contribuições a partir da problematização geográfica. *GeoGraphos* [en línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, v. 4, n. 33, p. 34-51, 2013.

SAYAGO, Dóris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. *G&DR*, v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, Taubaté, SP, Brasil, nov. 2007.

SCHMITT, Cláudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem Territorial em Políticas Públicas. *Artigos Especiais*, IPEA, p. 549-570, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRICHES, Rosane Maria; GRISA, Cátia. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e Pnae) a partir da retórica da intransigência. *Revista Nera*, ano 18, n. 26, Edição Especial, 2015.

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif.

Reflexões sobre meio ambiente e desenvolvimento rural

Este livro é fruto de pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) da Faculdade UnB Planaltina (FUP). Os 13 capítulos analisam o desenvolvimento rural brasileiro e seus impactos sobre o meio ambiente, estudando temas como financeirização, privatização e mercantilização da terra e natureza, especialmente conflitos territoriais envolvendo povos e comunidades tradicionais. Na contramão de processos de apropriação e expropriação, abordam a sociobiodiversidade do Cerrado, reconhecendo e valorizando produtos agroextrativistas e experiências de conservação. Analisam políticas públicas, discutindo conceitos e práticas com base na agroecologia e contribuições interdisciplinares e territoriais na integração e sinergia de políticas de desenvolvimento rural sustentável. As pesquisas tratam também da relação entre políticas de gênero e protagonismo das mulheres (suas reivindicações e lutas por autonomia, visibilidade e direitos), lançando olhares críticos sobre o sistema capitalista e patriarcal no campo. Esses olhares incluem, também, estudos sobre a juventude rural e a educação do campo como elementos fundamentais na construção do futuro e superação dos graves problemas ambientais e das desigualdades sociais e de gênero que assolam o campo brasileiro. As reflexões deste livro, para além de utopias, explicitam trabalhos engajados que, no cenário atual de rupturas, descontinuidades de políticas redistributivas e retrocessos sociopolíticos do país, vislumbram um campo menos desigual e mais sustentável.

Foto ao fundo:

Jardins da Reitoria/UnB.
Por Luis Gustavo Prado.



EDITORA

UnB

ISBN 978-65-5846-023-7



9 786558 460237