

AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

The difficulties of implementation of family agriculture support programs in Brazil

Flávio de Arruda Saron*
Carlos de Castro Neves Neto**
Antonio Nivaldo Hespanhol***

***Universidade Estadual Paulista - UNESP / Município de Presidente Prudente**
flaviosaron@yahoo.com.br

****Universidade Estadual Paulista - UNESP / Município de Presidente Prudente**
netosulian@gmail.com

*****Universidade Estadual Paulista - UNESP / Município de Presidente Prudente**
nhespanhol@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a execução de três programas voltados à agricultura familiar, em nível nacional: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), por meio de distintas estratégias, quais sejam: concessão de crédito subsidiado, a produção agropecuária e as ações para o desenvolvimento territorial. No entanto, os programas apresentam diversos problemas na sua operacionalização, o que dificulta a consecução dos seus objetivos. Para a elaboração do artigo foram realizados levantamentos bibliográficos de dados em fontes e documentos oficiais. Assim, pôde-se observar que, não obstante a importância dessas três políticas públicas no fomento ao desenvolvimento rural, os agricultores familiares ainda continuam enfrentando dificuldades na comercialização da sua produção, no acesso ao crédito e na falta de assistência técnica. Outro problema verificado foi a prioridade dada para a agricultura moderna, mesmo nas ações de apoio à agricultura familiar, a exemplo do que ocorre com o PRONAF.

Palavras chave: Políticas públicas. Agricultura familiar. Desenvolvimento rural.

ABSTRACT

This article is intended to analyze the actions of three programs for family agriculture support in national level: the National Program for Strengthening of Family Agriculture (PRONAF), the Program for Acquisition of Foods (PAA) and the National Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT), by means of distinct strategies, namely: granting of subsidized credit, acquisition of farming and livestock production and fomentation of actions to develop the territory. However, their operation presents several issues, which renders it difficult to accomplish their objectives. For this paper, a survey was carried out on data from official sources and documents. Thus, we could observe that, despite the relevance of these three public policies in the fomentation of rural development, family farmers are still facing difficulties to commercialize their production, to access credit and are also affected by lack of technical assistance. Another problem observed was the priority given to modern agriculture, even in actions of support to family agricultures, as occurs with PRONAF.

Keywords: Public policies. Family agriculture. Rural development.

1 INTRODUÇÃO

A intervenção e as ações do Estado em todos os âmbitos são sempre discutidas com bastante atenção pela mídia, sociedade e universidade, pois há grande interesse em conhecer e avaliar os resultados gerados pelos programas oficiais, uma vez que os recursos financeiros manejados nas ações estatais são públicos, sendo disputados por vários segmentos da sociedade.

O objetivo deste texto é analisar os problemas de implementação dos principais programas de apoio à agricultura familiar, especialmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no período 2002 - 2010. A escolha desses programas se justifica pelo fato de representarem vertentes distintas no repertório das políticas de apoio à agricultura familiar.

O PRONAF se vincula basicamente à concessão de recursos para o financiamento de custeio agropecuário e de investimento, destacando-se o apoio para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas, mantendo-se, portanto, o forte vínculo com as atividades agropecuárias. O PAA criou canais específicos para a comercialização de produtos da agricultura familiar, fortalecendo a agricultura familiar, bem como garantindo a segurança alimentar e nutricional da população. O PRONAT, por sua vez, se constitui num programa que se ampara na abordagem territorial, possuindo como pressuposto a descentralização das decisões e a participação da sociedade civil organizada na elaboração de projetos de desenvolvimento rural. Todos estes programas, no entanto, apresentam problemas em sua operacionalização e limitações, as quais serão exploradas ao longo do texto.

Para a elaboração do texto foi realizada ampla revisão bibliográfica a respeito dos referidos programas e a consulta de documentos oficiais, tais como: o Plano Safra 2008/2009, Estatística do meio rural, lançado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos DIEESE (2011) e os resultados do PAA, elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário.

O texto está estruturado em três partes, além dessa introdução e das considerações finais. Em cada parte, é analisado um dos três programas de apoio à agricultura familiar, iniciando pelo PRONAF, seguida do PAA, e do PRONAT.

2 O CARÁTER SELETIVO DO PRONAF

O PRONAF foi institucionalizado em 1996, no primeiro mandato (1995-1998) do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), dando continuidade à Política de Valorização da Pequena Produção (PROVAP) criada ainda no Governo Itamar Franco, no ano de 1994. O programa é considerado um marco por reconhecer institucionalmente um importante segmento social e econômico do campo brasileiro, a agricultura familiar (delimitada por um conjunto de critérios)¹, e por atender uma demanda histórica de muitas organizações de representação política rurais, especialmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Inicialmente, o programa era identificado como uma política inclusiva e democrática em defesa da redução das desigualdades no campo, processo no qual a política de modernização agrícola baseada no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), implantada entre os anos 1965 e 1980, teve importante contribuição. Entretanto, a forma de estruturação do programa e, principalmente, as alterações que foram feitas ao longo do tempo (quadro 1) o converteram numa política de apoio a modernização agropecuária, com a especificidade de ter como público específico os agricultores familiares, conforme apontam Guanzirolli (2007) e Aquino (2009).

No quadro 1 são indicadas algumas alterações normativas feitas no PRONAF ao longo do tempo. No decorrer de sua trajetória o PRONAF afrouxou as limitações para o acesso ao crédito aos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, justamente os grupos mais atrelados ao mercado e que apresentam condições mais favoráveis de produção sem o amparo de financiamento público².

O programa ampliou o teto limite de renda bruta anual progressivamente, sendo que nos últimos anos a abertura aos segmentos mais capitalizados tem se dado por meio do rebate na renda bruta anual.

Quadro 1 – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do PRONAF nos anos que os definiram ou os alteraram

Grupos	Renda Bruta Anual (em R\$)				
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safra 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008	Safra 2008/2009
A	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário				
B	1.500,00	1.500,00	2.000,00	4.000,00	5.000,00
C	8.000,00	10.000,00	14.000,00	18.000,00	5.000,00 a 110.000,00 ⁽¹⁾
D	27.500,00	30.000,00	40.000,00	50.000,00	
E	Inexistente	Inexistente	60.000,00	110.000,00	
A/C	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário ⁽²⁾				

⁽¹⁾ partir do Plano de Safra 2008/2009 os grupos C, D e E foram unificados no grupo AF (Agricultor Familiar). Entretanto, permanece a concessão do volume de crédito por produtor conforme a renda bruta anual auferida, e maior os juros conforme o valor do contrato realizado.

⁽²⁾ Enquadram-se neste grupo os agricultores familiares que apresentem Declarações de Aptidão do Pronaf (DAP) para o grupo A/C, fornecida pelo INCRA ou Unidade Técnica Estadual (UTE); que já tenham contratado a primeira operação no grupo A; não tenham contraído custeio exceto no grupo A/C (Plano de Safra 2008/2009).

Fonte: Brasil (2008).

Desde a sua criação, o PRONAF elegeu como foco principal de atuação a concessão de crédito rural a taxas de juros inferiores as praticadas no mercado financeiro. No entanto, a distribuição de crédito não vem sendo conduzida de forma homogênea, havendo diferenciações em sua concessão conforme o nível de capitalização dos agricultores familiares. Desde o início da vigência do programa verifica-se a concentração de recursos nos estratos de agricultores familiares com maior grau de vinculação ao mercado e as agroindústrias e localizados, em sua maioria, nos estados do Sul do país, conforme demonstraram Mattei (2005), Guanzirolli (2007) e Aquino (2009).

As maiores mudanças do PRONAF estão relacionadas ao aumento do número de contratos efetuados e ao volume de recursos disponibilizados. São justamente estes aspectos que os documentos oficiais analisados do programa enaltecem. É recorrente no âmbito do discurso oficial a comparação dos números do programa antes e depois do ano de 2002 (último ano de mandato do governo FHC).

De fato, o número de contratos e o volume de recursos do PRONAF ampliaram-se significativamente, mas boa parte dos novos beneficiários do programa nos últimos anos é constituída de agricultores familiares com maior nível de capitalização, que puderam acessá-lo devido à ampliação do limite de renda bruta anual³. Além disso, os agricultores familiares capitalizados que já se encontravam inseridos no programa passaram a ter acesso a valores maiores.

De acordo com o DIEESE; NEAD; MDA (2011), os grupos C, D, E e AF⁴ juntos receberam 76,4% do montante de recursos do PRONAF no ano agrícola 2009/2010. Enquanto que os demais grupos (A, B, A/C, dentre outro⁵) receberam somente 24,6% do montante de recursos do programa. Portanto, o quadro de concentração dos recursos do programa nos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar tendeu a se ampliar ao longo do tempo.

Esses fatos explicam a manutenção da concentração de contratos, e principalmente dos recursos do PRONAF na região Sul, conforme se verifica nas tabelas 1 e 2. A partir da análise dos dados constantes nas duas tabelas, pode-se concluir que a forte diferenciação regional no âmbito do programa ainda se mantém e continua privilegiando os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

Nos períodos compreendidos entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010 notam-se que no total acumulado (soma dos anos 2002/2003 a 2009/2010), 43,81% dos recursos do PRONAF foram alocados na Região Sul do país.

Tabela 1 – Evolução do montante de recursos e número de contratos do PRONAF no Brasil e Grandes Regiões, anos agrícolas de: 2002/2003 – 2009/2010 ⁽⁴⁾

	Ano agrícola	Grandes Regiões					Brasil
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Montante (em R\$ milhões)	2002/03	201,1	393,1	389,9	1.205,7	186,7	2.376,5
	2003/04	549,2	888,0	783,2	1.925,2	344,9	4.490,5
	2004/05	614,2	1.197,1	1.051,9	2.887,1	381,3	6.131,6
	2005/06	721,5	1.952,9	1.476,6	2.928,6	532,3	7.611,9
	2006/07	909,6	2.090,4	1.809,0	3.162,4	585,2	8.556,6
	2007/08	1.242,9	1.730,3	1.983,4	4.210,2	598,3	9.765,1
	2008/09	1.166,4	1.732,0	2.384,6	5.651,3	683,9	11.618,3
	2009/10	1.339,5	1.813,6	2.553,2	5.425,2	850,6	11.982,1
Total acumulado (em R\$ milhões)		6.744,4	11.797,4	12.431,8	27.395,70	4.163,2	62.532,6
(%) Montante (do Total acumulado)		10,79	18,87	19,88	43,81	6,66	100

Número de contratos	2002/03	35.145	285.598	118.358	435.009	30.104	904.214
	2003/04	91.729	545.747	194.640	500.171	57.881	1.390.168
	2004/05	99.592	562.874	236.569	678.312	57.704	1.635.051
	2005/06	101.594	809.245	303.940	630.821	67.443	1.913.043
	2006/07	115.024	709.643	277.424	539.967	61.555	1.703.613
	2007/08	136.823	562.428	298.403	631.983	64.270	1.693.907
	2008/09	100.706	453.589	252.096	622.465	48.272	1.477.128
	2009/10	117.618	569.322	249.188	625.674	49.736	1.611.538
Total acumulado		763.086	4.212.848	1.812.260	4.229.393	406.861	11.424.448
(%) número de contratos (do Total acumulado)		6,68	36,88	15,86	37,02	3,56	100

⁽⁴⁾ Obs.: Foram excluídos os contratos com região geográfica não identificada.

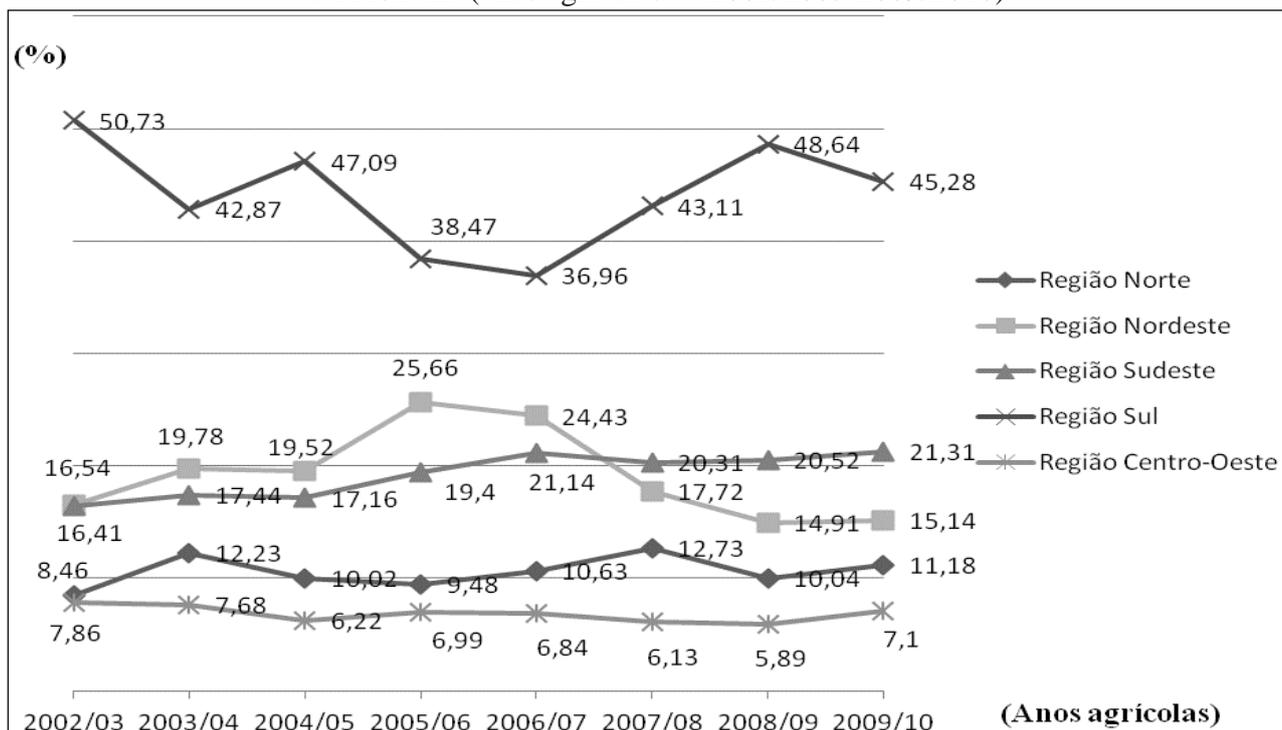
Fonte: DIEESE/NEAD/MDA (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011. Org.: Flávio de Arruda Saron.

Tabela 2 – Valor financiado pelo PRONAF, segundo destinação do financiamento, Brasil e Grandes Regiões (2010)

Grandes Regiões	Custeio		Investimento		Total	
	Em mil R\$	em %	Em mil R\$	Em %	Em mil R\$	Em %
Norte	187.513,1	3,3	664.819,6	10,6	852.332,8	7,1
Nordeste	356.137,2	6,2	1.175.557,3	18,7	1.531.694,5	12,8
Sudeste	1.434.774,4	25,1	1.479.295,4	23,6	2.914.069,9	24,3
Sul	3.386.065,7	59,2	2.460.825,2	39,2	5.846.890,9	48,8
Centro-Oeste	351.112,8	6,1	492.536,6	7,9	843.649,4	7,0
Brasil	5.715.603,2	100,0	6.273.034,2	100,0	11.988.637,4	100,0

Fonte: DIEESE/NEAD/MDA/ (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011. Org.: Flávio de Arruda Saron.

Todavia, os anos agrícolas de 2005/2006 e 2006/2007 apresentam uma menor representatividade da região Sul na captação de recursos do PRONAF que foi inferior a 40%, e de uma maior representatividade da região Nordeste, atingindo 25,66% e 24,43% do montante de recursos do programa, respectivamente. Nos três anos agrícolas (2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010) observam-se a reconcentração dos recursos do PRONAF na região Sul e redução da participação da região Nordeste no montante de recursos do programa, conforme indicam a tabela 1 e o gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução da participação (%) das Grandes Regiões do Brasil no montante de recursos do PRONAF (anos agrícolas de 2002/2003-2009/2010)

Fonte: DIEESE/NEAD/MDA (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011. Org.: Flávio de Arruda Saron.

Por meio da tabela 1 e do gráfico 1, notam-se que a região Nordeste, entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2006/2007, era a segunda região que mais acessava recursos do PRONAF no país. Mas, desde o ano agrícola de 2007/2008 foi ultrapassada pela região Sudeste. No total acumulado entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010 a Região Nordeste recebeu 18,87% do total dos recursos do programa.

A região Sudeste apresenta crescimento gradual na participação do montante de recursos do PRONAF. No ano agrícola 2002/2003 representava 16,41% do total dos recursos do programa e no ano agrícola 2009/2010 sua participação era de 21,31%. No total acumulado, entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010, essa região foi a segunda que mais acessou os recursos, com 19,88% do total.

No período compreendido entre as safras 2002/2003 e 2009/2010 a participação das regiões Norte e Centro-Oeste no montante de recursos do PRONAF foi estável. Na primeira região a sua representatividade varia de 8,46% a 12,73% (valor mínimo e máximo, respectivamente). Enquanto que na segunda as variações são ainda menores, entre 5,89% e 7,86%, como se verifica no gráfico 1. No total acumulado nas regiões Norte e Centro-Oeste, foram alocados 10,79% e 6,6% dos recursos do programa, respectivamente, conforme se verifica na tabela 1.

Em relação ao número de contratos, a análise dos dados da tabela 1 revela outros aspectos e tendências no âmbito do PRONAF. No período compreendido entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010 o número de contratos efetuados pelo PRONAF foi de 11.424.448. Destes, 37,02%; 36,88%; 15,86%; 6,68% e 3,56% foram concedidos a agricultores das regiões Sul, Nordeste, Sudeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente. Os dados revelam a concentração de contratos do PRONAF nas regiões Sul e Nordeste, com aproximadamente 74% do total de contatos efetivados pelo programa.

Entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2005/2006, o número de contratos do PRONAF ampliou-se ano a ano e alcançou o maior índice no ano agrícola 2005/2006, com, 1.913.043 contratos. Porém, nos três anos agrícolas subsequentes o número de contratos sofreu redução progressiva, até

que no ano agrícola 2009/2010 voltou a ter aumento no número de contratos em relação ao ano anterior, conforme se verifica na tabela 1.

Entretanto, os 1.611.538 contratos firmados no referido ano não foram suficientes para igualar a capilaridade alcançada pelo programa em anos anteriores (2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007). Isso mostra que o programa tem enfrentado dificuldades para ampliar o número de beneficiários e tem havido até mesmo redução no número de agricultores familiares apoiados pelo PRONAF, conforme indica os dados da tabela 1.

O montante de recursos elevou-se ano a ano ininterruptamente, porém o mesmo não ocorre em relação ao número de contratos, que até diminuiu em certos períodos. Este é um indicativo de que um número menor de beneficiários acessou mais recursos do programa, e que o valor médio dos contratos se elevaram, passando de R\$2.628,25 (custeio e investimento), em média, no ano agrícola 2002/2003 para R\$7.435,20, no ano agrícola 2009/2010, o maior valor médio anual registrado na série histórica 2002/2003-2009/2010 do programa.

Ainda no que se refere à distribuição do montante de recursos do PRONAF entre as grandes regiões do Brasil, verifica-se na tabela 2 que no ano de 2010 as regiões Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste apresentaram concentração no montante de recursos superior ao total acumulado na série histórica (2002/2003 – 2009/2010). Enquanto que a região Nordeste apresentou uma participação bem menor. O que evidencia a redução da representatividade desta região no montante de recursos alocados pelo PRONAF.

Verifica-se na tabela 1, que a exceção da região Nordeste, nas demais a representatividade do montante de recursos é superior ao número de contratos. Esses dados confrontados indicam que os contratos firmados na região Nordeste são, em média, de menor valor, ao passo que os contratos do PRONAF na região Centro-Oeste são, em média, os de maior valor.

Esta constatação revela vários aspectos do programa, quais sejam: em alguns Estados, notadamente do Nordeste, o percentual de agricultores familiares que acessou o PRONAF é menor e o valor médio dos contratos é bastante inferior à média nacional (o maior valor médio está no Estado de Pernambuco, equivalente a R\$2.689,57). Ao passo que em outros Estados, há grande capilaridade do programa entre os agricultores familiares e os percentuais dos contratos e dos volumes de recursos do PRONAF são superiores à representatividade da agricultura familiar em termos numéricos. Este é o caso do Rio Grande do Sul que detém 8,67% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e 17,7% e 22,88% dos contratos e do montante de recursos do PRONAF, respectivamente.

A partir dos resultados do PRONAF, Guanzirolli (2007) faz alguns questionamentos sobre determinados aspectos operacionais do programa, a começar pelo modelo bancário que executa a distribuição dos recursos priorizando os agricultores que oferecem maiores garantias, representando menores riscos de inadimplência. Logo, os segmentos menos capitalizados da agricultura familiar tendem a ser marginalizados pelas instituições financeiras, mesmo pelos bancos públicos, tendo maiores dificuldades para acessar os recursos dessa política pública. Além destes obstáculos para os segmentos mais pobres da agricultura familiar, outra dificuldade é a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), documento necessário para acessar o PRONAF e o PAA, que atesta a exploração da terra. “A DAP é fornecida e emitida gratuitamente por órgãos públicos, entidades de classe (Emater, sindicatos e associações de produtores rurais, técnicos agrícolas, entre outros) devidamente credenciados pelo MDA” (BRASIL, 2011, p. 28) e tem vigência de seis anos, prazo pelo qual deve ser renovada. Segundo Grisa et al. (2010 e 2011) ao analisarem a implementação do PAA, apontam que nas comunidades rurais mais isoladas, com infraestrutura precária e baixa organização social a obtenção da DAP se torna difícil. O que por sua vez constitui-se num fator restritivo a inserção de segmentos de agricultores familiares mais pobres no PRONAF.

O mesmo autor afirma que o PRONAF tem induzido os agricultores a optarem por algumas culturas/atividades, em detrimento da policultura. Gazolla e Schneider (2005, p. 9) afirmam que:

A especialização produtiva gerada pelo PRONAF é a situação em que o agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que esta financia. Ou seja, o que é mais fácil e historicamente as instituições bancárias tem tradição de financiamento e de operacionalização.

Assim, os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, além do acesso a maior parte dos recursos do PRONAF, tendem a se inserir nas cadeias produtivas do agronegócio. Esta condição tem dado ao PRONAF contornos mais próximos a uma política de concessão de crédito rural subsidiado, a exemplo do papel exercido pelo SNCR no estímulo ao processo de modernização agrícola.

Para Aquino (2009), os resultados obtidos pelo programa recaem sobre a concepção e operacionalização adotados pelos gestores do programa que

[...] cederam progressivamente à pressão dos segmentos mais organizados e estruturados do setor rural, os quais, [...] vêm ganhando nos últimos cinco anos (2003 a 2007) cada vez mais espaço na distribuição do crédito rural ofertado em condições especiais (AQUINO, 2009, p. 14).

Os resultados do PRONAF contribuem para ampliar a diferenciação econômica no interior da agricultura familiar, privilegiando os segmentos integrados às principais cadeias produtivas do agronegócio, como grãos e carnes, e a marginalização dos segmentos menos capitalizados, os quais, muitas vezes, não conseguem acessar os recursos dessa política pública federal em virtude das barreiras impostas pelo sistema financeiro. Os agricultores assentados, por exemplo, têm enfrentado grandes dificuldades para ter acesso aos recursos financeiros do PRONAF.

O PRONAF consiste na principal política de apoio à agricultura familiar em termos de recursos, contudo, ocupa posição marginal no âmbito da política de desenvolvimento rural. Esta conclusão pode ser verificada ao compararmos os R\$ 187,7 bilhões disponibilizados ao agronegócio e R\$ 28,9 bilhões para a agricultura familiar no ano safra 2015/2016.

Mesmo assim, o PRONAF se constitui no eixo dominante de apoio à agricultura familiar. Dentre os programas voltados ao apoio à agricultura familiar, o PAA é o que conta com o menor aporte de recursos financeiros.

3 O PAA E O DESAFIO DA COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E DA GERAÇÃO DE RENDA NAS UNIDADES PRODUTIVAS FAMILIARES

Enquanto o PRONAF atua no custeio e investimento das atividades agropecuárias, uma questão crucial para a viabilidade econômica da agricultura familiar, o PAA atua em outro eixo fundamental na agricultura familiar, a comercialização e a garantia na geração de renda nos espaços rurais.

O PAA constituiu-se numa das políticas específicas do governo Lula, tendo continuidade no governo Dilma Rousseff. Este programa foi concebido como uma das políticas estruturantes componentes do Programa Fome Zero, tendo o duplo caráter de política agrícola e política de segurança alimentar⁶.

Desse modo, as ações do PAA se dividem no estímulo ao fortalecimento da agricultura familiar, por meio da aquisição direta da produção agrícola produzida por este segmento, ou seja, a criação de um canal institucional para a comercialização de produtos agrícolas da agricultura familiar¹, assim como realiza a sua distribuição junto a segmentos da população em situação de insegurança alimentar, conforme destacam Delgado, et. al. (2005) e Mattei (2007). Além de formar estoques estratégicos de alimentos, contribuindo para a regulação de preços de produtos agrícolas componentes da cesta básica.

O programa é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e dispõe de cinco modalidades, todas elas com teto limite de R\$8 mil para aquisição de produtos da agricultura familiar, como se verifica no Quadro 2.

Quadro 2 – Modalidades do Programa Aquisição de Alimento (PAA)

Modalidade	Fonte de Recursos	Limites anuais (R\$)	Executor	Forma de Acesso
Compra Direta	MDS/MDA	8.000,00	CONAB	Individual, Cooperativa e associação
Formação de Estoque	MDS/MDA	8.000,00	CONAB	Cooperativa e associação
Compra direta com doação simultânea	MDS	8.000,00 (individual) 8.000,00 (coletivo)	CONAB, estados e municípios	Individual, Cooperativa e associação
Incentivo à produção e ao consumo do leite	MDS	8.000,00	Estados do Nordeste e Norte de MG	Individual, Cooperativa e associação
Compra institucional	Recursos do proponente	8.000,00	O próprio proponente	Cooperativa e associação

Fonte: Brasil (2017).

Verifica-se na tabela 3 que houve significativa ampliação no volume de recursos aplicados no PAA. Em 2003, foram aplicados R\$144,92 milhões no programa, beneficiando 42.077 agricultores familiares. No ano de 2010, o volume de recursos empregado no programa foi de R\$ 680,75 milhões e o número de agricultores familiares que forneceram alimentos foi de 155.166 mil. No período 2003-2010, foram aplicados R\$3,39 bilhões no programa. Comparando-se o ano de 2003 ao de 2010, os recursos destinados ao programa e o número de famílias beneficiadas pela aquisição de alimentos, ampliaram-se em 369,74% e 268,77%, respectivamente.

Tabela 3 – Evolução do PAA: recursos despendidos com a aquisição de alimentos e número de famílias de agricultores beneficiados

Ano	Recursos aplicados - PAA (em milhões R\$)	AF fornecedores do PAA
2003	144,92	42.077
2004	180,00	68.576
2005	333,06	87.292
2006	492,09	147.488
2007	461,06	138.900
2008	509,47	168.548
2009	591,03	137.185
2010	680,75	155.166
Total	3.392,38	945.232

Fonte: Brasil (2010). Org.: O autor.

No que se refere ao número de agricultores familiares alcançados pelo PAA, nota-se que o programa, também, tem atuação restrita. De acordo com Brasil (2010), em média, o PAA beneficiou 118.154 agricultores familiares por ano entre 2003 e 2010, representando apenas 3,29% do número total de agricultores familiares do país. A título de exemplo, o PRONAF abrange 40% das unidades familiares do país, de acordo com Grisa et al. (2010), abrangendo cerca 1,6 milhão de agricultores.

Além do número reduzido de agricultores familiares contemplados pelo PAA, outro problema na execução dessa política pública é o perfil de agricultor familiar que o programa tem beneficiado (e o perfil do agricultor que o PAA não tem contemplado, ou contemplado em número reduzido), conforme destacam Grisa et. al. (2011). O programa, desde o seu início em 2003, estabeleceu como público prioritário no universo da agricultura familiar, os segmentos mais pobres (principalmente os assentados). Entretanto, o que vem ocorrendo é justamente o contrário, ou seja, os segmentos mais capitalizados ficaram com a maior parte dos recursos do PAA, a exemplo do que ocorreu no PRONAF.

Os dados apresentados no documento Brasil (2010), mostram que no ano de 2009, 89,73% dos agricultores que participavam do PAA eram agricultores familiares convencionais e apenas 7,68% eram agricultores familiares assentados. Além disso, 68% dos beneficiários do PAA eram provenientes dos antigos Grupos C, D e E do PRONAF (atual Grupo AF do PRONAF, que agrega agricultores familiares com maior nível de capitalização) “enquanto assentados, pescadores artesanais, agroextrativistas, quilombolas, indígenas e trabalhadores sem-terra respondiam por apenas 10,27% do acesso ao programa” (GRISA et. al., 2011, p. 39).

Sobre esta problemática, Grisa et al. (2010 e 2011) inferem que determinadas regiões rurais, ou segmentos de agricultores familiares, reúnem condições mais favoráveis para acessar os recursos do PAA. Dessa forma, os autores concluem que:

Deve-se ponderar também que o PAA exige elevada contrapartida em termos de organização social e que nem todas as organizações de agricultores são capazes de responder imediatamente a essa necessidade. O programa se expressa nos locais em forma de rede, interligando unidades familiares de produção e estas com associações e cooperativas, poder público, entidades sociais e famílias beneficiadas e todos com instâncias estaduais e com a estrutura nacional do programa. Esse arranjo requer um conjunto não desprezível de recursos humanos e materiais das organizações proponentes, conjunto este que não está presente em todas as organizações sociais, agravando-se possivelmente à medida que o nível de pobreza dos associados se acentua. Por conseguinte, onde o PAA teria maior relevância e retorno social é exatamente onde apresenta as maiores dificuldades de operacionalização (GRISA et. al., 2011, p. 40).

A despeito das limitações operacionais do programa e da sua abrangência limitada, o PAA tem apresentado resultados positivos, dentre os quais se destacam:

1) No âmbito institucional, o compartilhamento na gestão do programa entre vários ministérios, a introdução de princípios como o controle social nas políticas públicas (mesmo que isto não se efetue de forma plena) tem dado transparência e legitimação ao programa (PORTO, 2009).

2) Elevação do preço de alguns itens produzidos pela agricultura familiar, decorrentes da ampliação da sua demanda. Muitas vezes apenas a divulgação da aquisição de produtos da agricultura familiar é suficiente para elevar a cotação de alguns produtos, mesmo que na prática não venha a ocorrer à aquisição de tais produtos, conforme evidenciam Delgado. et al. (2005). Não obstante, na prática também os preços pagos pelo PAA por gêneros alimentícios podem ser superiores ao comercializado no mercado local, o que tem contribuído para o fortalecimento da produção familiar rural (HESPANHOL, 2008).

3) Diversificação produtiva, com a criação de demanda institucional por produtos que outrora tinham mercados restritos. Isto tem contribuído para a manutenção de hábitos alimentares locais/regionais e, principalmente, o acesso a alimentos em quantidade e qualidade para grupos populacionais em situação de insegurança alimentar, conforme destacam Hespagnol (2008) e Porto (2009).

4) Os efeitos do programa não têm sido apenas econômicos, a garantia da comercialização da produção agrícola e o estímulo à produção agropecuária se refletem também no aumento da autoestima das famílias rurais (GRISA et al., 2010).

O PAA se insere no rol de programas inovadores cujo escopo e leque de ações são mais abrangentes quando comparado ao PRONAF.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS DEPRIMIDOS

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi criado no ano de 2003 e tem como objetivo induzir o desenvolvimento rural, buscando “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais, que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2004, s.p). O programa adota uma dupla estratégia de operacionalização, seja no combate à pobreza rural, seja na dinamização produtiva dos territórios rurais deprimidos. Para atingir esses objetivos, o programa se estrutura nas linhas apontadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Linhas do PRONAT

Linhas	Ano
Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)	2003
Capacitação de Agentes de Desenvolvimento	2003
Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares	2003
Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)	2003
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	2004
Gestão Administrativa do Programa	2004
Apoio a Gestão de PTDRS	2006
Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária	2007
Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	2008

Fonte: Leite e Wesz Júnior (2011). **Org.:** Flávio de Arruda Saron.

Para acessar as linhas de financiamento do programa, devem ser criados os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que são espaços de discussão e definição de estratégias de desenvolvimento, compostos paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil, os quais são responsáveis pela elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS), documento que define as estratégias para o desenvolvimento rural dos territórios, de acordo com suas características produtivas. Não é permitido acessar os recursos do PRONAT sem a elaboração do PTDRS.

No tocante aos resultados do PRONAT, verifica-se que há inconsistências no discurso oficial. As metas estabelecidas inicialmente no programa não foram cumpridas e os projetos têm sido eminentemente setoriais, focados nas atividades agropecuárias.

Leite e Wesz Júnior (2011), ao analisarem a dinâmica do PRONAT entre os anos de 2003 e 2008, verificaram que as linhas que mais financiaram projetos são aquelas identificadas com as atividades agropecuárias, especialmente o Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), que juntamente com a linha Assistência Financeira, mediante emendas parlamentares, representaram 80% dos recursos investidos nesse período.

Os projetos são escolhidos no âmbito do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), em seguida são encaminhados para os Colegiados Estaduais e Delegacias Federais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, posteriormente, para o MDA em Brasília, que realiza a análise técnica dos projetos. A Caixa Econômica Federal (CEF) é a instituição responsável

pela gestão financeira do programa. Portanto, os projetos passam por várias instâncias, o que eleva a burocracia e morosidade, sendo que os recursos podem demorar de 4 a 5 anos para serem liberados, causando desinteresse e frustração entre os beneficiários, conforme salienta Gómez (2006).

Analisando a sua sistemática e operacionalização, percebe-se que o PRONAT não superou os problemas verificados no âmbito do PRONAF- Infraestrutura e Serviços Municipais, como se pretendia, pois, a implementação das ações continuou a depender, em grande medida, das prefeituras municipais. Desse modo, boa parte dos problemas relacionados ao poder local, tais como os interesses político-partidários, o clientelismo, o mandonismo, dentre outros continuaram interferindo no PRONAT. Ou seja, o programa não está estruturado de maneira a evitar a interferência local, mesmo estando organizado na escala supramunicipal.

Além dos pontos explicitados, um dos fatores limitantes do PRONAT é a sua restrição orçamentária. No período compreendido entre os anos de 2003 e 2010 foram disponibilizados ao programa apenas R\$1,5 bilhão, de acordo com Brasil (2011). Este volume de recursos é bastante baixo, o que inviabiliza a execução das metas do programa.

Os tímidos resultados do PRONAT, principalmente, em relação ao combate a pobreza rural levaram o governo federal a criar o Programa Territórios da Cidadania, no ano de 2008, segundo Bonnal (2008). Para este autor, isto se deve a diluição deste objetivo em um contexto de “um objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados (BONNAL, 2008, p. 2). O programa Territórios da Cidadania, a despeito dos seus limites e dificuldades, apresenta um maior aporte financeiro e se aproxima mais da abordagem territorial, já que envolve a participação de 23 ministérios (do PRONAT, apenas o MDA, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, participa), cabendo também a SDT a execução do programa.

Nesse sentido, a avaliação de Gómez (2006, p. 369) é precisa quanto destaca que:

A distância entre os objetivos e os meios para consegui-los é uma constante, na política de desenvolvimento territorial rural (sem ser, nem muito menos, uma exceção nas políticas públicas em geral), e uma forma sutil de controlar os participantes no processo, criando enormes expectativas que nunca se cumprem, mas dispersando as responsabilidades de tal modo que a possibilidade de reivindicação se torna quase impossível, porque resulta difícil identificar a quem reclamar.

Portanto, a confrontação entre o discurso e os resultados do PRONAT nos proporcionam a compreensão da real posição da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural, qual seja: uma posição secundária, ou coadjuvante, conforme indica Hespagnol (2010).

Os resultados do PRONAT no que se refere ao combate à pobreza rural foram restritos, segundo Bonnal (2008). Para o mesmo autor isto se deve a diluição deste objetivo em um contexto de “um objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados” (BONNAL, 2008, p. 2).

A partir dos limitados resultados do PRONAT reconheceu-se a necessidade de se investir e implementar ações integradas em territórios deprimidos, imprimindo maior prioridade ao combate a pobreza rural. Baseado nessa concepção foi lançado, em 2008, o programa Territórios da Cidadania, que elegeu 60 territórios rurais para intervenção do Estado, por meio de políticas públicas (estes territórios escolhidos converteram-se em territórios da cidadania), no ano seguinte o programa incorporou outros 60 territórios rurais, totalizando 120 territórios da cidadania em 2009 (DELGADO; LEITE, 2011).

Os resultados pouco expressivos do PRONAT reforçam a constante necessidade de elaboração/reformulação das políticas de apoio à agricultura familiar e impõe aos órgãos de representação de interesses da agricultura familiar a necessidade de diálogo e consenso em torno de uma política efetiva para a agricultura familiar, ao invés de várias políticas parciais voltadas a grupos

específicos que concorrem para acirrar a competição por escassos recursos do Governo Federal para o desenvolvimento territorial.

Há uma contradição fundamental nos programas de desenvolvimento territorial voltados às áreas rurais, qual seja: priorizam os territórios rurais deprimidos, as áreas que mais carecem de ações oficiais consistentes (incluindo aporte de recursos financeiros) para o desenvolvimento, entretanto, são contempladas com os programas que possuem orçamentos mais limitados.

O PRONAT e os programas de desenvolvimento territorial de uma forma geral têm se mostrado pouco eficazes no fortalecimento da organização social e política dos agricultores familiares, agentes considerados importantes na elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento rural.

Portanto, a viabilização da agricultura familiar no Brasil (incluindo-se também a realização da reforma agrária) continua a ser uma questão iminentemente política, conforme já evidenciaram vários autores, como Delgado (1985 e 2010), Oliveira (1991), Gonçalves Neto (1997) e Martins (2001).

A despeito da instituição de políticas de apoio à agricultura familiar nos últimos anos e da expressiva ampliação dos recursos disponibilizados ao PRONAF, os programas voltados à agricultura familiar são caracterizados por apresentarem várias restrições, principalmente orçamentárias e de recursos humanos para a sua execução, fruto de sua concorrência, sobretudo com o agronegócio, assim como da competição entre as diversas entidades de representação política da agricultura familiar, demonstrado nos estudos de Sabourin (2007) e Aquino (2009)).

Nesse sentido:

O atual arranjo da política econômica nacional e internacional bloqueia a superação dessas restrições. E, assim, emperra o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional. Com isso, mantém-se a política de “ajustamento constrangido”, não obstante todas as consequências promotoras de forte iniquidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental. Até mesmo entre os movimentos sociais e sindicais dos agricultores familiares há alianças e aliados desse modelo. A divisão também se percebe entre os formuladores da política agrícola e agrária atuais do governo Lula, em que o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repercutem e competem por demandas variadas do agronegócio e da agricultura familiar.

Nos arranjos da política agrícola, articulados com base no crédito rural, cabe somente a elite tecnificada e “viável” da agricultura familiar e alguns assentamentos modelo de reforma agrária. Os demais ficariam de fora: quase 80% dos estabelecimentos familiares. Sua produção está no nível do salário mínimo – ao redor de 80 dólares mensais. Esse setor de subsistência jamais poderá escapar pelos mecanismos estreitos do mercado que esse modelo oferece (DELGADO, 2010, p. 107).

Portanto, a demanda por políticas de apoio à agricultura familiar é relevante e é desejável que as ações oficiais contribuam para reduzir as disparidades crescentes nos campos brasileiros. Assim, o Estado deve destinar mais recursos financeiros e humanos, para que os programas voltados à agricultura familiar possam alcançar o maior número de pessoas.

5 CONCLUSÕES

É fundamental que as análises e avaliações das políticas de apoio à agricultura familiar não se restrinjam ao universo dos programas oficiais voltados a este segmento do campo brasileiro, levando-se em consideração a intervenção estatal na economia em geral e na esfera da agricultura como um todo (agronegócio e agricultura familiar). A simples análise da discrepância no aporte de

recursos públicos oficiais para o agronegócio e para a agricultura familiar já denota que o último segmento não constitui a prioridade das ações oficiais.

Outro exercício que deve ser feito no estudo dos programas voltados a agricultura familiar é verificar quais deles têm acesso a uma maior quantidade de recursos oficiais e quais segmentos da agricultura familiar acessam tais recursos. O exame do caso brasileiro mostra que os segmentos integrados as cadeias produtivas ligadas à exportação de *commodities* agrícolas, como suínos, aves, grãos, subsetores integrados ao agronegócio são os que mais absorvem os recursos do PRONAF. Isso revela o apoio do Estado à agricultura moderna, em detrimento aos agricultores familiares mais vulneráveis.

No Brasil, a viabilidade da agricultura familiar é, em grande medida, uma questão política que está relacionada à assimetria da atuação do Estado nos diferentes segmentos da agricultura brasileira. No âmbito da agricultura familiar há preferência pela política de concessão de crédito rural subsidiado aos segmentos mais capitalizados, em detrimento de políticas mais inclusivas.

A distribuição desigual dos recursos entre os programas de apoio à agricultura familiar também é reflexo da prioridade do Estado que opta pela via da produção de *commodities* para o mercado externo.

Políticas com resultados efetivos para o apoio à agricultura familiar devem fazer parte de um programa mais amplo que articule ações voltadas à comercialização e a garantia de preços mínimos; a melhoria da infraestrutura do meio rural; a ampliação e melhoria da assistência técnica e extensão rural, com a capacitação de agricultores e técnicos; extensão dos serviços básicos de moradia, saúde e educação, e, também, a realização da reforma agrária.

Visando a melhor execução das políticas públicas, o Governo Federal deveria estimular a participação dos atores sociais (associações de produtores rurais, cooperativas, extensionistas, entre outros) na elaboração, execução e fiscalização dos programas voltados aos agricultores familiares, estimulando a atuação em parceria entre o poder público e os representantes dos agricultores. A ação em conjunto poderia dinamizar o potencial efeito dos programas, diminuindo os seus custos e desperdícios de recursos.

Dessa forma, o Estado deve reconhecer o papel estratégico que a agricultura familiar desempenha no país, seja na produção de alimentos, seja na geração de postos de trabalhos nos espaços rurais.

NOTAS

¹ O público-alvo a ser contemplado pelo PRONAF deve: a) explorar a terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros; ter no máximo dois empregados permanentes; b) obter no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento agropecuário (em atividades agropecuárias ou não agropecuárias); e ter área com até quatro módulos fiscais (AQUINO, 2009).

² Além da elevação do teto limite da renda bruta anual para a inserção no programa, a partir do ano safra 2008/2009 o PRONAF permitiu o rebate de 30% no cálculo da renda bruta anual para algumas culturas, e nos anos seguintes o rebate foi estendido a outras culturas.

³ Também foram contemplados com linhas especiais, como o PRONAF Agroindústria e o PRONAF Cotas partes.

⁴ Devido ao prazo de vigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP (6 anos), alguns agricultores permanecem enquadrados nos grupos C, D e E. Assim, somou-se a participação do montante destes grupos remanescentes com o grupo AF.

⁵ Estes seriam “Sem enquadramento” e “Outros à Agricultura Familiar”, conforme consta em DIEESE; NEAD; MDA (2011).

⁶ Apesar da prioridade dada ao combate à fome no governo Lula, o PAA não se tornou um programa de Estado na linguagem do Plano Plurianual, conforme apontam Delgado et al. (2005), permanecendo o programa restrito a condição de ação orçamentária, o que não garante constitucionalmente a sua continuidade.

⁷ Além do PAA, foi criado outro instrumento institucional de aquisição de produtos agrícolas provenientes da agricultura familiar. No ano de 2009, foi promulgada a lei de nº 11.947/09, que instituiu a obrigatoriedade de aquisição direta da agricultura familiar de uma cota mínima de 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a aquisição de alimentos destinados a merenda escolar.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão da bolsa de pesquisa que possibilitou a elaboração do artigo. Este é resultado da pesquisa de monografia desenvolvida no curso de Geografia da FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), XLVII, 2009 - Porto Alegre-RS. **Anais...** Porto Alegre-RS, 2009, p. 1 – 21. Disponível em: <<http://www.sober.org.br>>. Acesso em: 20/02/2010.

BONNAL, P. Territórios da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas nomeio rural. In: **Observatório de Políticas Públicas para Agricultura**, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, nº 14, fev. 2008.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. **Plano Agrícola e Pecuário 2008-2009**. Brasília: Mapa/ SPA, 2008. 68 p. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-agricola-e-pecuario-1/arquivos-pap/miolo_plano_agricola2008-2009.pdf>. Acesso em: 15 fev de 2017.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Caderno Base do III Seminário Nacional PAA**. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 05 jun. de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF, NEAD, 2004. (Textos para discussão nº 4). <<http://www.mda.gov.br/sit>>. Acesso em: 03 maio de 2012.

BRASIL – **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>>. Acesso em: 12 fev. de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). **Cartilha de acesso ao Pronaf 2011-2012**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/PC-4/Downloads/cartilha%20pronaf.pdf>>. Acesso em: 13 fev. de 2017.

DELGADO, G. da C. A questão agrária e agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2010, p. 81-112.

DELGADO, G. da C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985**. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

DELGADO, G. da C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). **Texto para discussão nº 1145**. Brasília: IPEA, 2005. p. 1 – 29. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. de 2012.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 431-473, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>> Acesso em: 05 maio de 2012.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECNÔMICOS (DIEESE); NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD); MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4ª ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas "caras" do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: **XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 2005, Ribeirão Preto-SP. Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005.

GÓMEZ, J. R. M. **Desenvolvimento em (des) construção**: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural. 2006, 438f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; Leite, S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J. O.; HERINGER, R. (Orgs.). **A política vivida**: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. 1ed. Rio de Janeiro: Actionaid/Ford Foundation, 2010.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.8; n.3. Setembro, 2011

GUANZIROLLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 jul. de 2009.

HESPANHOL, A. N. Da revolução verde ao desenvolvimento territorial. In: SPÓSITO, E. S.; SANT'ANA NETO, J. L (Orgs.). **Uma geografia em movimento**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 583-598.

HESPANHOL, R. A. de M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. XII, nº 270, p.1-8, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-79.htm>>. Acesso em: 20 fev. de 2011.

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, W. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Vol. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 169-196.

MARTINS, J. de S. Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil. In: Seminário Interno sobre "Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI". FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2001. Santiago (Chile), **Anais...**, 2001, p.1-19. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 16 maio de 2012.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF**: Análise de Indicadores. Brasília, Série Estudos 11 NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM** (UnB), v. 7, p. 33-44, 2007.

OLIVEIRA, A. U. **A agricultura camponesa no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 1991.

PORTO, S. I. Retomada e perspectiva de uma política de comercialização e abastecimento alimentar. In: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola**. Brasília: CONAB, 2009, p. 45-57.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo Governo Lula. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 22, nº 3, p. 715-751. Set/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>>. Acesso em: 26 mar. de 2011.

Data de submissão: 02.02.2016

Data de aceite: 22.02.2017

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.