



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MAURÍCIO FERREIRA MENDES

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS:
potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso**

GOIÂNIA
2017

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

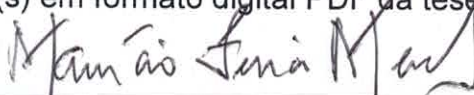
Nome completo do autor: Maurício Ferreira Mendes

Título do trabalho: POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS: potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso.

3. Informações de acesso ao documento:

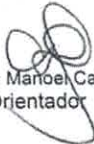
Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Prof. Dr. Manoel Calaça
Orientador

Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 03 / 10 / 2017.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

MAURÍCIO FERREIRA MENDES

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS:
potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás – IESA/UFG, para obtenção do Título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Natureza e Produção do Espaço

Orientador: Dr. Manoel Calaça

Co-orientadora: Dra. Sandra Mara Alves da Silva Neves

GOIÂNIA
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Mendes, Maurício Ferreira
Políticas públicas em assentamentos rurais: [manuscrito] :
potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato
Grosso/ Maurício Ferreira Mendes. - 2017.
234 f.

Orientador: Dr. Manoel Calaça; co-orientadora: Dra.
Sandra Mara Alves da Silva Neves.

Tese (Doutorado) Universidade Federal de Goiás,
Instituto de Estudos Socioambientais (Iesa), Programa de
Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2017.

Bibliografia. Anexos. Apêndice.
Inclui siglas, mapas, fotografias, gráfico, tabelas.

1. Território. 2. Assentamentos rurais. 3. Agricultura
camponesa. 4. Soberania alimentar. 5. Políticas públicas. I.
Calaça, Dr. Manoel, orient. II. Título.

CDU 911.3



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DE DEFESA DA TESE DE DOUTORADO DE
MAURÍCIO FERREIRA MENDES**

Aos quinze dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezessete (2017), a partir das 14h, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, teve lugar a sessão de julgamento da Tese de Doutorado de MAURÍCIO FERREIRA MENDES, intitulada **“POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS: potencialidades e limitações e do PAA e do PNAE em Mato Grosso”**. A Banca examinadora foi composta, conforme Portaria nº 083/2017 da Diretoria do IESA, pelos seguintes Professores Doutores: **Prof. Dr. Manoel Calaça** (Presidente), **Prof. Dr. João Ivo Puhl** (membro titular externo), **Prof.ª Dr.ª Divina Aparecida Leonel Lunas** (membro titular externo), **Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro** (membro titular interno) e **Prof. Dr. Ronan Eustáquio Borges** (membro titular interno). Os examinadores arguíram na ordem citada, tendo o candidato respondido satisfatoriamente. Às _____ horas a Banca Examinadora passou a julgamento, em sessão secreta, tendo o candidato obtido os seguintes resultados:

Prof. Dr. Manoel Calaça (Presidente) – Ass. _____

Aprovado Reprovado ()

Prof. Dr. João Ivo Puhl – Ass. _____

Aprovado Reprovado ()

Prof.ª Dr.ª Divina Aparecida Leonel Lunas – Ass. _____

Aprovado Reprovado ()

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro – Ass. _____

Aprovado Reprovado ()

Prof. Dr. Ronan Eustáquio Borges – Ass. _____

Aprovado Reprovado ()

Resultado final: Aprovado Reprovado ()

Houve alteração no Título? Sim () Não

Em caso afirmativo, especifique o novo título: _____

Outras observações: _____

Reaberta a Sessão Pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou o resultado e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Secretária do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Secretaria.....

Geog. M^c Ronaldo Ferreira Duarte
Mat. SIAPE-UFG 1317863
CREA 16069/D-GO

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida;

Ao meu orientador, professor Manoel Calaça, que me abriu as *portas* da UFG, um ser especial e único, que mesmo com todas as minhas dificuldades, continuou acreditando no meu trabalho, ao prof. Manoel meu agradecimento e obrigado pela orientação, atenção e amizade;

A professora Sandra Mara Alves da Silva Neves, pela co-orientação e pela confiança no meu trabalho; por contribuir diretamente na minha formação, me acompanhando na graduação, mestrado e doutorado, a prof. Sandra meu agradecimento e obrigado pela orientação, carinho e amizade;

Ao professor Ronaldo José Neves (*in memoriam*) pelas dicas iniciais na tese;

Aos professores João Ivo Puhl, Eguimar Felício Chaveiro, Ronan Eustáquio Borges, Adriano Rodrigues de Oliveira, Raimundo Nonato Cunha de França, Edinéia Aparecida dos Santos Galvanin, Ilma Ferreira Machado, Marcelo Rodrigues Mendonça, Ana Cristina da Silva, Luís Moreno, Antonio João Castrillon Fernández e Eliseu Pereira de Brito pelas valiosas contribuições durante a caminhada;

Aos professores Adriano Rodrigues de Oliveira e Marcelo Rodrigues de Mendonça pelas contribuições no seminário interno da Pós-graduação da UFG;

Aos professores Eguimar Felício Chaveiro e Ronan Eustáquio Borges pelas contribuições e apontamentos na banca de qualificação;

Aos professores João Ivo Puhl, Divina Aparecida Leonel Lunas Lima, Eguimar Felício Chaveiro e Ronan Eustáquio Borges por aceitarem participar da banca de avaliação deste trabalho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, pela concessão da bolsa de estudos;

Aos colegas do doutorado em Geografia pela convivência e amizade e também ao Programa de Pós-graduação em Geografia da UFG pela oportunidade;

Aos amigos e pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Geografia Agrária e Dinâmicas Territoriais (NEPAT/UFG) e ao Grupo de Pesquisa em Sensoriamento Remoto, Ensino e Pesquisa e Geografia (SERPEGEO/UNEMAT);

A equipe do Projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Grande Cáceres: uma estratégia de desenvolvimento sustentável por meio de ações que fortaleçam a produção agroecológica, agroindustrialização, comercialização e a atuação das mulheres, pela parceria e apoio no desenvolvimento da pesquisa e trabalho de campo;

Ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cáceres, pelo apoio na pesquisa e oportunidades de participação nas feiras de produção camponesa agroecológicas e atividades do sindicato;

A Marly Aparecida Cruz da Silva (CONAB/SUREG/MT) e Margarete Clara Chagas Gomes (CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF) pela disponibilização dos dados;

As amigas Tamires e Gêssica, do Laboratório de Geotecnologias da UNEMAT, pela parceria na elaboração dos mapas;

Aos amigos Alex, Ernesto, Emerson, Edson, Carol, Leonardo e Thiago pelas conversas, convivência e apoio no tempo que residi em Goiânia e durante todo o curso;

A todas as lideranças de camponeses que me apoiaram na pesquisa de campo e que me receberam em suas casas nos assentamentos rurais, nas feiras livres da cidade e do pátio da UNEMAT, nos sindicatos e nas suas associações/cooperativas.

A todos, muito obrigado.

Aos meus queridos pais,
Rosalina e José Theodoro, pelo incentivo aos estudos e, sobretudo, pelo exemplo
de vida que me proporcionam.

DEDICO.

SUMÁRIO

	Páginas
INTRODUÇÃO	18
1. O país do latifúndio, da escravidão, da marginalização e das políticas públicas incipientes para o campesinato	35
1.1 A questão agrária no Brasil.....	36
1.2 Lei de Terras de 1850: “marco legal” da marginalização dos camponeses e pobres.....	44
1.3 A formação do campesinato brasileiro.....	50
1.4 Acesso à terra e as políticas públicas em Mato Grosso.....	60
2. Território, territorialidade e políticas públicas	70
2.1 Concepções do território como conceito multidimensional.....	70
2.2 Territorialidades, conflitos e dimensões sociais.....	76
2.3 Definição de políticas públicas.....	83
2.3.1 Tipologia e ciclo das políticas públicas.....	85
2.3.2 O papel do Estado nas políticas públicas.....	91
2.3.3 Políticas públicas para o campesinato brasileiro.....	93
3. Descrição, análise e funcionamento das políticas públicas (PAA e PNAE) voltadas para o campesinato em Mato Grosso	101
3.1 Das políticas públicas setoriais às territoriais.....	102
3.2 Abordagem territorial nas políticas públicas federais rurais.....	105
3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	108
3.3.1 A análise do PAA em Mato Grosso.....	113
3.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	148
3.4.1 Histórico e apontamentos sobre a evolução do PNAE.....	151
3.4.2 Objetivos, diretrizes e atores do PNAE.....	154
3.4.3 A análise do PNAE em Mato Grosso.....	157
4. Ocupação e uso da terra em Mato Grosso: o PAA e o PNAE nos assentamentos rurais da região Sudoeste	167
4.2 A ocupação e o uso da terra em Mato Grosso.....	168
4.3 O PAA e o PNAE nos assentamentos rurais de Mato Grosso.....	176
4.4 Potencialidades do PAA e do PNAE.....	205
4.5 Limitações do PAA e do PNAE.....	207
CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	214
APÊNDICES	229
ANEXO	231

ÍNDICE DE FIGURAS

	Páginas
Figura 1. Regiões de planejamento do estado de Mato Grosso, Brasil (2016).....	30
Figura 2. População escrava no Brasil em 1872 (2011).....	37
Figura 3. Esquema do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013).....	88
Figura 4. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA-CDS, de 2009 a 2014.....	115
Figura 5. Quantidade de alimentos (Kg) da agricultura camponesa comercializados via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.....	119
Figura 6. Número de entidades receptoras de alimentos da agricultura camponesa via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.....	124
Figura 7. Número de pessoas beneficiárias de alimentos da agricultura camponesa, via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento, de 2009 a 2014.....	127
Figura 8. Valores gerados (R\$) pela comercialização de alimentos da agricultura camponesa, via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento, de 2009 a 2014.....	129
Figura 9. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA-Apoio a formação de estoques, de 2009 a 2014.....	137
Figura 10. Quantidade de alimentos estocados (kg), via PAA-Apoio a formação de estoques, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.....	139
Figura 11. Valor (R\$) do projetos PAA-Apoio a formação de estoques, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.....	145
Figura 12. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA – Compra Direta da Agricultura Familiar, de 2009 a 2014.....	147
Figura 13. Recursos financeiros transferidos (R\$) via FNDE/PNAE por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2011 a 2014.....	161
Figura 14. Percentual (%) de recursos financeiros (R\$) transferidos via FNDE/PNAE utilizados na compra de alimentos da agricultura camponesa, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2011 a 2014.....	163
Figura 15. Uso da terra e cobertura vegetal em 2007, por regiões de planejamento de Mato Grosso.....	172
Figura 16. Distribuição espacial dos assentamentos rurais no território brasileiro (2016).....	180
Figura 17. Distribuição espacial dos assentamentos rurais em Mato Grosso, por regiões de planejamento (2016).....	182

Figura 18. Região Sudoeste do estado de Mato Grosso, Brasil (2016).....	184
Figura 19. Distribuição espacial dos assentamentos rurais na região Sudoeste de Mato Grosso.....	188
Figura 20. Logo da ARPA, situada em Mirassol D'Oeste/MT.....	196
Figura 21. Logo da ARPEP, situada em Cáceres/MT.....	197

ÍNDICE DE FOTOS

	Páginas
Foto 1. Jovens Tapirapé, Confresa/MT.....	41
Foto 2. Comunidade indígena Tapirapé, Confresa/MT.....	41
Foto 3. Monocultura de teca no município de Cáceres, região Sudoeste.....	66
Foto 4. Monocultura de cana-de-açúcar no município de Lambari D'Oeste, região Sudoeste.....	66
Foto 5. Entrada do acampamento <i>Cássio Henrique Ramos</i> , Cáceres/MT....	82
Foto 6. Interior do acampamento <i>Cássio Henrique Ramos</i> , Cáceres/MT....	82
Foto 7. Hortaliças do assentamento <i>Facão/Bom Jardim</i> , Cáceres/MT, região VII - Sudoeste.....	122
Foto 8. Produção de hortaliças agroecológicas do assentamento <i>Roseli Nunes</i> , Mirassol D'Oeste, região VII – Sudoeste.....	122
Foto 9. Entrega de hortaliças agroecológicas na Escola <i>Madre Cristina</i> , assentamento <i>Roseli Nunes</i> . Mirassol D'Oeste/MT, região VII – Sudoeste.....	126
Foto 10. Produção de farinha de mandioca, assentamento <i>Roseli Nunes</i> . Mirassol D'Oeste/MT, região VII – Sudoeste.....	126
Foto 11. Unidade de Processamento de Frutos do Cerrado, assentamento <i>Facão/Bom Jardim</i>	159
Foto 12. Camponesas na Unidade de Processamento de Frutos do Cerrado, assentamento <i>Facão/Bom Jardim</i>	159
Foto 13. Pulverização terrestre da monocultura da soja no município de Sapezal/MT.....	175
Foto 14. Pulverização aérea da monocultura da soja no município de Sapezal/MT.....	175
Foto 15. Entrada do assentamento <i>Sapiquá</i> , Cáceres/MT.....	193
Foto 16. Entrada do assentamento <i>Rancho da Saudade</i> , Cáceres/MT.....	193
Foto 17. Alimentos produzidos pela ARPA.....	196
Foto 18. Camponesas da ARPEP, assentamento <i>Corixo</i> , Cáceres/MT.....	197
Foto 19. Camponeses durante etapa do curso de agroecologia <i>Pé no Chão</i> , assentamento <i>Facão/Bom Jardim</i>	199
Foto 20. Elaboração de calda sulfocálcica pelos camponeses, assentamento <i>Facão Bom jardim</i>	199
Foto 21. Mudanças de alfaces produzidas no assentamento <i>Roseli Nunes</i> , Mirassol D'Oeste/MT.....	200
Foto 22. Hortaliças agroecológicas produzidas no assentamento <i>Roseli Nunes</i> , Mirassol D'Oeste/MT.....	200

Foto 23.	Máquina de quebrar cumbaru utilizado no assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT.....	201
Foto 24.	Camponeses na etapa inicial de processamento do cumbaru, assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT.....	201
Foto 25.	Construção pelos camponeses da agroindústria familiar de processamento de frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jaridm.....	202
Foto 26.	Agroindústria familiar de processamento de frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jardim.....	202
Foto 27.	Variedade de milho crioulo: palha roxa e asteca, assentamento Roseli Nunes.....	204
Foto 28.	Variedade de feijão crioulo: mucuna anã, assentamento Silvio Rodrigues.....	204

LISTA DE GRÁFICOS

	Páginas	
Gráfico 1.	Distribuição do número e área (%) das propriedades agropecuárias no Brasil.....	61
Gráfico 2.	Varição do índice de Gini da distribuição da posse da terra no Brasil.....	63
Gráfico 3.	Ranqueamento dos alimentos da agricultura camponesa, produzidos em Mato Grosso, comercializados via PAA-CDS, de 2009 a 2014.....	121
Gráfico 4.	Valores (R\$) investidos na agricultura camponesa e no agronegócio no Brasil, de 2003 a 2016.....	130
Gráfico 5.	Ranqueamento dos alimentos da agricultura camponesa, estocados em Mato Grosso, via PAA-Apoio a formação de estoques, de 2009 a 2014.....	140

ÍNDICE DE TABELAS

	Páginas	
Tabela 1.	Extermínio de indígenas brasileiros de 1500 a 2000.....	39
Tabela 2.	Média em hectares dos estabelecimentos agropecuários, e Índice de Gini da distribuição da posse da terra, por estados brasileiros, conforme Censos Agropecuários de 1980, 1985, 1995/96 e 2006.....	64
Tabela 3.	Número de ocupações e famílias envolvidas por municípios em Mato Grosso, 1998 a 2013.....	81
Tabela 4.	Caracterização das políticas públicas segundo o tipo de impacto sobre a implementação.....	88
Tabela 5.	Políticas públicas federais voltadas para o campesinato brasileiro.....	96

Tabela 6.	Modalidades de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2016.....	111
Tabela 7.	Recursos financeiros aplicados por meio do MDA/MDS, de 2003 a 2014, para execução dos Projetos PAA's nas grandes regiões do Brasil.....	112
Tabela 8.	Recursos financeiros aplicados e quantidades de produtos por meio do MDA/MDS, de 2003 a 2014, para execução dos Projetos PAA's em Mato Grosso.....	112
Tabela 9.	Recursos financeiros transferidos pelo FNDE, número de alunos no Brasil, de 2011 a 2014.....	149
Tabela 10.	Recursos federais transferidos pelo FNDE/PNAE, total de recursos e percentual utilizados para a compra de alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso.....	158
Tabela 11.	Percentuais (%) atribuídos as categorias uso da terra e cobertura vegetal e respectivamente suas classes em Mato Grosso, no ano de 2007.....	173

ÍNDICE DE QUADROS

	Páginas	
Quadro 1.	Principais inovações no Plano Safra 2003/2004 da agricultura camponesa.....	133
Quadro 2.	Dados de acesso ao PAA-Apoio a formação de estoques, em Mato Grosso, de 2009 a 2014.....	142
Quadro 3.	Limite individual de venda/grupo informal e grupo formal para a alimentação escolar.....	154
Quadro 4.	Diretrizes da Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009.....	155
Quadro 5.	Tipologias de assentamentos rurais criados pela INCRA (2016).....	179
Quadro 6.	Total de assentamentos rurais implementados na região Sudoeste de Mato Grosso (2016).....	189
Quadro 7.	Associações/cooperativas por municípios da região de planejamento Sudoeste de Mato Grosso, que acessaram o PAA, de 2009 a 2014.....	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACTA – Associação Centro de Tecnologias Alternativas
AGRIVERDE – Associação de Agricultores e Agricultoras Afrodescendentes da Comunidade Tradicional Capão Verde
AJOPAM – Associação Rural Juinense Organizada para Ajuda Mútua
AMCA – Associação de Mulheres Cantinho da Amazônia
AMORRAR – Associação dos Moradores Agroextrativistas da Resex Guariba Roosevelt Rio Guariba
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ARAPAMA – Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense
ARPA – Associação Regional de Produtores Agroecológicos
ARPEP – Associação Regional das Produtoras Extrativistas do Pantanal
ATER- Assistência Técnica e Extensão Rural
BDG – Banco de Dados Geográficos
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CME – Campanha de Merenda Escolar
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar
COAIT – Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial Ltda.
COAPISMAT – Cooperativa de Apicultores de Mato Grosso
COMPRUP – Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Poconé
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPAC – Cooperativa de Produção Agropecuária Canudos
COOPERSCAP – Cooperativa dos Agricultores de São José do Rio Claro
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
DIPAI – Diretoria de Política Agrícola e Informações
DTC – Departamento de Terras e Colonização
Eex – Entidade Executora
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMPAER – Empresa Mato-grossense de Pesquisa e Extensão Rural
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia
EUA – Estados Unidos da América
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETAG – Federação de Trabalhadores na Agricultura
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GECAF – Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar
GPAA – Grupo Gestor do PAA
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IES – Instituição de Ensino Superior
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERMAT – Instituto de Terras de Mato Grosso
LABGEO – Laboratório de Geotecnologias
LAGEA – Laboratório de Geografia Agrária
LCB – Ligas Camponesas do Brasil
LEADER – Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas
MPA – Movimento de Pequenos Agricultores
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MSTTR – Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAA África – *Purchase from Africans for África*
PAA leite – Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite
PAA-CDS – PAA-Compra com Doação Simultânea
PAA-Estoque – PAA-Apoio a formação de Estoques
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento
PAC –Política Agrícola Comum
PAPP – Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PIN – Programa de Integração Nacional
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPB – Programa Nacional de Produção e Uso Biodiesel
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
POLONOROESTE – Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil
PP – Partido Progressista
PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PT – Partido dos Trabalhadores
SAF – Secretaria de Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SPVEA – Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
STTR – Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUPAF – Superintendência de Suporte a Agricultura Familiar
TDR – Territorialização/Desterritorialização/Reterritorialização
Uex – Unidade Executora
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso

RESUMO

MENDES, Maurício Ferreira. **Políticas públicas em assentamentos rurais: potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

O problema central está relacionado com a não implementação de políticas públicas para o campesinato em todo o processo histórico e conseqüentemente uma injusta e desigual estrutura fundiária. No entanto, com pressão dos movimentos sociais, as políticas para o setor foram institucionalizadas de forma mais consistente no Brasil a partir de 2003. Objetivou-se discutir as potencialidades e limitações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a constituição e o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso, a partir da disputa territorial do agronegócio com o campesinato, tendo em vista a permanência na terra, produção de alimentos e geração de renda. Para isso, foram adotados quatro procedimentos metodológicos principais: 1) pesquisa bibliográfica e documental; 2) coleta de dados; 3) elaboração de representação cartográfica e; 4) análise de dados primários e secundários. Os dados primários foram levantados por meio de entrevistas semiestruturadas com pesquisadores e/ou estudiosos da temática e lideranças de camponeses que acessam ou acessaram as políticas públicas PAA e PNAE, entre os meses de fevereiro e julho de 2016. Os dados secundários foram obtidos na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O embasamento teórico-metodológico construído considera o território como um conceito multidimensional, onde o processo histórico é um dos temas centrais da análise. Constatou-se que ambos programas são estratégicos, mostrando-se de fundamental importância para a inclusão e reprodução social dos camponeses. Porém, afirmamos que o PAA é insuficiente para atender toda a demanda do estado de Mato Grosso, pois em muitas regiões e assentamentos rurais não há projeto do PAA e há inúmeras organizações camponesas que deixaram de ser atendidas pelo Programa em 2016 por falta de recursos financeiros. Portanto, necessita-se avançar na consolidação desta política, garantir recursos no orçamento da União e também inserir as pessoas em risco de insegurança alimentar na política. O PNAE está fortemente concentrado nas mãos dos grandes empresários capitalistas, aliados aos gestores estaduais e municipais que são beneficiados há décadas por grupos econômicos de famílias de políticos. A compra de alimentação escolar em vários municípios mato-grossenses ocorre com cartas marcadas favorecendo grandes fornecedores, sendo esta uma prática comum no Estado. Há prefeitos que são totalmente contrários à compra de alimentos da agricultura camponesa via PNAE, inclusive fazendo *lobby* em Brasília, para mudar a lei e favorecer a elite. O PAA e o PNAE se apresentam como políticas públicas diferenciadas para o campesinato, implementadas com o enfoque territorial, resultado das lutas dos movimentos sociais e dos camponeses na sua idealização. Estas políticas afirmam a importância estratégica da agricultura camponesa para a produção de alimentos para a mesa do brasileiro, fortalecendo as territorialidades camponesas. O PAA e o PNAE apresentam um referencial político com enfoque em segurança alimentar e geração de renda.

Palavras-Chave: Território. Assentamentos Rurais. Agricultura Camponesa. Soberania Alimentar. Políticas Públicas.

ABSTRACT

MENDES, Maurício Ferreira. **Public policies in rural settings: potentialities and limitations of the PAA and the PNAE in Mato Grosso.** Thesis (Doctorate) – Geography Postgraduate Program of the Socio-Environmental Institute, Federal University of Goiás, Goiânia, 2017.

The central problem is related to the non-implementation of public policies for the peasantry throughout the historical process and consequently an unjust and unequal land structure. However, with pressure of social movements, policies for the sector were institutionalized more consistently in Brazil from 2003. The objective was to discuss the potentialities and limitations of the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) for the Constitution and the strengthening of peasant territorialities in Mato Grosso, starting from the agribusiness territorial dispute with the peasantry, in view of the permanence in the land, food production and generation of income. For this, four main methodological procedures were adopted: 1) bibliographical and documentary research; 2) data collection; 3) elaboration of cartographic representation and; 4) analysis of primary and secondary data. The primary data were collected through semistructured interviews with researchers and / or peer leaders and peer leaders who accessed or accessed the public policies PAA and PNAE, between February and July 2016. Secondary data were obtained from the National Supply Company (Conab), the Ministry of Agrarian Development (MDA), the National Fund for the Development of Education (FNDE) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The theoretical-methodological basis built considers the territory a multidimensional concept, where the historical process is one of the central themes of analysis. These two policies are strategic, proving to be of fundamental importance for the inclusion and social reproduction of peasants, since the PAA and the PNAE. However, we affirm that the PAA is insufficient to meet the full demand of the state of Mato Grosso, since in many regions and rural settlements there is not even a single PAA project and there are numerous peasant organizations that are no longer served by the Program in 2016 due to lack Financial resources. It is therefore necessary to make progress in consolidating this policy, guaranteeing resources in the Union's budget and also putting people at risk of food insecurity into politics. The PNAE is strongly concentrated in the hands of large capitalist entrepreneurs, allied to state and municipal managers who lie decades of favoring economic groups of families of politicians. The purchase of school meals in several municipalities in Mato Grosso is marked by letters favoring large suppliers, which is a common practice in the State. There are mayors who are totally opposed to purchasing food from peasant agriculture via PNAE, including lobbying in Brasília, to change the law and favor the elite. The PAA and the PNAE present as differentiated public policies for the peasantry, implemented with the territorial approach, result of the struggles of the social movements and the peasants in their idealization. These policies affirm the strategic importance of peasant agriculture for the production of food for the Brazilian's table, strengthening peasant territorialities. The PAA and the PNAE present a political framework with focus on food security and income generation.

Keywords: Territory. Rural Settlements. Peasant Agriculture. Food Sovereignty. Public policy.

INTRODUÇÃO

"A reforma agrária só prejudica a uma minoria de insensíveis, que deseja manter o povo escravo e a nação submetida a um miserável padrão de vida" (João Goulart¹, Presidente do Brasil, 1964).

Foram necessários praticamente 500 anos para ser criada no Brasil uma política pública que beneficiasse o campesinato, mesmo assim de forma *paliativa*, sem resolver o principal problema que é o acesso a propriedade da terra. Ao invés disso, optou-se em todo o processo histórico em instituir mecanismos para facilitar a incorporação de grandes extensões de terras, muitas vezes de forma fraudulenta a *meia dúzia* de latifundiários e agricultores capitalistas.

Esta opção política desde o período Brasil-Colônia reflete diretamente nos dias atuais, visto que o mundo contemporâneo atravessa uma crise sem precedentes, com parcela significativa da população em estado de pobreza e insegurança alimentar e nutricional. Trata-se do esgotamento de um projeto civilizacional que tem como alicerce acumular riqueza nas *mãos* da classe dominante em detrimento da classe explorada, sem considerar os limites naturais e humanos necessários à sua própria reprodução e a manutenção na terra (PLOEG, 2009).

Na América Latina, a insegurança alimentar afetou em 2014, 28% da população. Porém, de acordo com o documento *Panorama Social da América Latina*, entre 2005 e 2012 a incidência da pobreza multidimensional reduziu-se, como média em dezessete países da região, de 39% para 28% da população. Os países da América Latina que mais registraram queda neste indicador foram: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela (CEPAL², 2015). Apesar da queda dos índices de pobreza e miséria, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a América Latina caminha em passos lentos para erradicar a fome, a desigualdade de renda e a ausência de políticas públicas voltadas para o camponês.

¹ Em março de 1963, o presidente João Goulart promulgou o *Estatuto do Trabalhador Rural*, que garantia aos camponeses os direitos sindicais, trabalhistas e previdenciários já assegurados aos trabalhadores urbanos. Nesta época, o país vivia um momento de forte agitação política e sindical. Existiam 475 Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais no Brasil, dos quais 220 eram reconhecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<https://www.contag.org.br/>>. Acesso em: out. 2015.

² A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) possui escritórios no México, Colômbia, Porto Rico, Brasil, Argentina, Uruguai e os Estados Unidos. O escritório da CEPAL no Brasil desenvolve trabalhos de pesquisa e cooperação técnica, mediante acordos com diversos órgãos da administração federal, analisando as transformações da economia brasileira, prestando assistência técnica, realizando projetos em temas do desenvolvimento, treinamento de recursos humanos, organização de seminários, intercâmbio de técnicos, bem como apoio a estados e municípios, entidades de classe e universidades. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br>>. Acesso em: set. 2015.

No Brasil, 50,05 milhões de pessoas vivem na pobreza, sofrendo algum tipo de insegurança alimentar, dos quais 7,2 milhões são considerados do tipo mais grave, ou seja, quando se vive abaixo da linha de pobreza³, com menos de 1 US\$ por dia. A ameaça da fome é mais frequente entre os jovens, entre as mulheres, entre a população negra e entre os habitantes da zona rural (PLOEG, 2009).

Depois de séculos lutando contra o latifúndio e a violência, o campesinato conseguiu ocupar algumas terras inférteis que os grandes senhores da época Brasil-Colônia não tinham mais interesse. No entanto, após a segunda grande guerra (1939-1945), o campo brasileiro passou por uma reorganização territorial que ocasionou a expulsão novamente e a desterritorialização de grande parcela da população camponesa, que se viu obrigada a partir para os centros urbanos formando favelas e/ou vivendo em áreas que a elite não tinha interesse, além de se tornarem empregados da incipiente indústria, vivendo em condições precárias.

Esse processo, reconhecido como *modernização da agricultura*, tinha como objetivo nominal a diminuição da fome no mundo, através da incorporação de novos meios de produção, como máquinas modernas, sementes geneticamente modificadas, uso intenso de defensivos agrícolas, etc., oferecidos por um programa norte-americano denominado *Revolução Verde*⁴, que prometia o aumento da produtividade e a diminuição do tempo de cultivo.

Ocultados por trás desse objetivo de redução da fome no mundo, porém, estavam interesses econômicos e mercadológicos gigantescos. Prova disso, é que a modernização da agricultura não só excluiu a população responsável pela produção de alimentos no Brasil, deste processo, como também, contribuiu para a intensificação da desigualdade na distribuição de terras e o aumento da pobreza e insegurança alimentar no campo e na cidade, além da degradação dos recursos naturais.

Um dos principais impactos oriundos do processo de modernização da agricultura foi a desterritorialização de camponeses e seu enfraquecimento enquanto categoria ou porção de classe responsável pela produção de alimentos no Brasil. Diante do quadro, o movimento social

³ Não há consenso sobre o critério adotado como linha de pobreza no Brasil, porém o mais usado é a do Banco Mundial de 1990, que estabeleceu que a linha de pobreza mundial é quando a pessoa vive com menos de 1 US\$ por dia.

⁴ A partir dos anos 1960, a *Revolução Verde*, uma variante da revolução agrícola contemporânea desprovida de motorização-mecanização, desenvolveu-se amplamente. Baseada na seleção de variedades com bom rendimento potencial de arroz, milho, trigo, soja e de outras culturas de exportação, com ampla utilização de fertilizantes químicos, de produtos de tratamento, sementes modificadas, a *Revolução Verde* foi adotada pelos agricultores capitalistas que eram capazes de adquirir esses novos meios de produção nas regiões favorecidas. Ressaltamos que em muitos países, os poderes públicos favoreceram intensamente a difusão dessa revolução, comandando políticas de incentivo aos preços agrícolas, de subvenções aos insumos, de bonificação dos juros de empréstimo e de investimentos em infraestruturas de irrigação, drenagem e transporte (MAZOYER e ROUDART, 2009: 28-29).

percebeu que se tornava necessário a defesa e o fortalecimento dessa população contra o modelo capitalista que enfraquece a agricultura camponesa e compromete a soberania alimentar dessas populações e mesmo a do país.

O campo brasileiro tem se transformado de forma crescente e veloz numa paisagem capitalista, difícil de ser contida por meio de políticas públicas. O avanço do agronegócio e da financeirização da empresa agroindustrial tem agravado a situação dos trabalhadores do campo evidenciada no desemprego e subemprego, no endividamento dos pequenos produtores rurais, nos processos migratórios, no *moderno* trabalho escravo, no trabalho infantil e nas formas diretas e indiretas de exploração do trabalhador (MACHADO e VENDRAMINI, 2013: 1, grifo das autoras).

Este panorama é muito complexo, visto que se encontram questões sociais e políticas, como o acesso à terra, a ausência de reforma agrária real e que atenda às necessidades dos camponeses. A concentração de terras na América Latina alcança cifras irracionais, em países como Paraguai, onde 1% dos proprietários concentra 77% das terras; e no Brasil não é muito diferente, 1% dos agricultores capitalistas possui 46% das terras cultiváveis (CARDONA e VÉLEZ, 2009).

Quanto à falta de políticas públicas para o campesinato, Hespanhol (2014), afirma que no Brasil, até final dos anos de 1970, prevaleceram as políticas públicas de cunho desenvolvimentista, focalizadas no estímulo ao crescimento econômico, sem maiores preocupações com aspectos sociais e ambientais.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela intervenção de políticas públicas desenvolvimentistas no Brasil. Essas políticas visavam transformar o rural e modernizá-lo, não considerando os impactos negativos. Conforme Grisa (2012: 18) no país foi se “inserindo uma estratégia mais ampla de desenvolvimento baseada na industrialização por substituição de importações, ou seja, o Estado assume de forma explícita o processo de capitalização do campo conjuntamente com o capital financeiro e industrial”.

A mesma autora afirma que nos resultados da capitalização do campo foram considerados somente os produtos considerados tidos como *modernos*, associados aos interesses dos [agricultores] capitalistas e destinados à exportação ou à substituição de importações, como soja, trigo, cana-de-açúcar, café e laranja, privilegiando os grupos econômicos com tradição mercantil, não cabendo nada de incentivos e/ou destinação de recursos públicos diferenciados para a agricultura camponesa diversificada e produtora de alimentos em pequena escala. A maioria das propriedades rurais capitalizadas que recebia créditos subsidiados, apoio de pesquisa e assistência técnica estava localizada, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste do território brasileiro.

Os camponeses e trabalhadores pobres somente colheram as consequências das políticas de modernização da agricultura, como: a perda da terra, o endividamento no sistema financeiro, a dependência dos mercados agrícolas, a perda de saberes tradicionais por causa da imposição de pacotes tecnológicos embutidos no crédito, o êxodo do campo para as cidades em busca de melhores oportunidades, a violência e a permanente negação de direitos básicos para o exercício da cidadania.

Tantos efeitos negativos sobre o campesinato engendraram movimentos sociais e fortaleceram o sindicalismo dos trabalhadores rurais que pressionaram o governo brasileiro entre 1970 e 1990 por políticas diferenciadas para o setor. Assim, o governo acenou para a criação de programas de apoio à agricultura camponesa. Porém, todas as iniciativas ocorreram de forma anódina, apresentando poucos resultados concretos para melhorar as condições de vida do campesinato brasileiro.

Entre os programas propostos e executados no período, citamos o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)⁵ do governo militar, mais tarde, o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)⁶ na denominada Nova República. “Estes programas buscavam melhorias nas condições de produção e comercialização do camponês, sendo suas ações aplicadas em vários domínios: geração e difusão de tecnologias, assistência técnica e extensão rural, ações fundiárias, etc.” (GRISA, 2012: 20).

Na criação destes programas, os camponeses e os movimentos sociais foram totalmente desconsiderados nas discussões. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)⁷ chegou em 1985, a repudiar os referidos programas citados por terem sido elaborados sem ao menos ouvir as organizações dos camponeses, podendo ser considerada uma das razões que contribuíram para o fracasso do POLONORDESTE e do PAPP.

O movimento sindical dos trabalhadores tinha a convicção de que era urgente e necessário criar *fóruns* e outros espaços de participação na tomada de decisões dos governos.

⁵ Institucionalizado em 1974, o POLONORDESTE resultou da integração entre as ideias do Banco Mundial e do governo brasileiro. O programa agregava interesses crescentes de ambos por programas orientados pela pobreza e pelos princípios do Desenvolvimento Rural Integrado. Foi construído sem o diálogo com os camponeses e tampouco houve a participação dos movimentos sociais na sua execução (GRISA, 2012: 91).

⁶ Institucionalizado em 1985, o PAPP foi criado visando erradicar a pobreza no meio rural por meio do fomento à produção e à produtividade. O PAPP fazia parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento. Também não houve nenhuma participação dos camponeses (GRISA, 2012: 96).

⁷ A CONTAG completou 50 anos de fundação em 22/12/2013. Atualmente, com 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAG's) e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's) filiados, compõe o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que luta pelos direitos de mais de 15,7 milhões de camponeses, acampados e assentados da reforma agrária, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos. Disponível em: <<https://www.contag.org.br/>>. Acesso em: out. 2015.

Somente assim, as políticas se tornariam públicas e atenderiam as necessidades da agricultura camponesa e poderiam ganhar relevância e funcionar de fato.

Hespanhol (2014) argumenta que a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a partir dos anos 1980, pela ONU via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi fundamental para surgir as primeiras mudanças no formato de políticas públicas de vários países, inclusive no Brasil. O IDH que leva em conta indicadores de renda, educação e longevidade, tornava possível implementar políticas públicas que visavam diminuir as desigualdades sociais.

Finalmente, em junho de 1996, como um dos resultados das mobilizações e negociações nacionais de vários *Gritos da Terra*, foi criada no Brasil a primeira política efetivamente voltada para a agricultura camponesa. Trata-se da primeira versão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF).

Esta política permitiu o acesso diferenciado dos camponeses a recursos financeiros de crédito e investimento rural (por meio de projetos) para atividades a serem desenvolvidas nos estabelecimentos camponeses. Os projetos deveriam gerar renda aos camponeses, podendo ser destinados para o custeio da safra, atividade agroindustrial e para adquirir máquinas e equipamentos, com juros subsidiados e condições de pagamento mais adequadas ao funcionamento das unidades produtivas.

Apesar da criação do PRONAF, muitos camponeses não conseguem acessá-lo, seja por falta da titulação dos lotes, falta de uma Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e de qualidade para elaboração dos projetos, sem falar da burocracia das instituições financeiras oficiais para liberação dos recursos.

Em Mato Grosso, muitos escritórios particulares elaboram os projetos PRONAF para os camponeses, cobrando até 20% do total do projeto e muitas vezes sem nenhum compromisso de melhorar as condições de vida do camponês, ocasionado somente o seu endividamento antes mesmo da liberação dos recursos.

[...] O grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Podemos verificar a alta participação das liberações para fumo e soja sobre o total financiado, lembrando que estes produtos têm ligação direta com a produção agroindustrial e de exportação. Paralelamente, verificamos a baixíssima participação de liberações para a produção de arroz, feijão e outros produtos dirigidos ao mercado interno. Haveria também domínio quase que total dos recursos na região Sul nos primeiros anos de implantação do PRONAF que estaria sendo contrabalançado nos anos posteriores (CORRÊA e SILVA, 2004: 7).

No entanto, foi somente no governo Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, que as políticas públicas ganharam nova abordagem, sendo instituídas políticas com enfoque territorial. “Uma das primeiras iniciativas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual passou a ter a incumbência de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios rurais” (HESPANHOL, 2014: 6).

A abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes e políticas públicas. Essa abordagem considera a redução das desigualdades, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, como objetivos primordiais a serem atingidos. Para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a estratégia implementada pela SDT/MDA está estruturada a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Desta maneira, desenvolvem-se ações na construção social representada pelo território, caracterizado por sua história, sua identidade e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos (BRASIL, 2005: 6).

Nesse contexto, surgem novas políticas públicas para o campesinato, entre elas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambas estruturantes das ações do *Fome Zero* do Governo Federal. Essas políticas, tem como enfoque as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, promovendo a inclusão social e fortalecendo a agricultura camponesa.

O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura camponesa foi criado em 2003, resultante dos diversos conflitos e pressões dos movimentos sociais para que o Brasil tivesse uma agenda política pautada no reconhecimento da produção camponesa. Outro marco foi a reestruturação do Programa Nacional de Alimentação de Escolar em 2009, que teve sua origem na década de 1940, quando o governo defendia a intenção de oferecer alimentação escolar, mas não foi concretizado por falta de recursos financeiros e principalmente vontade política.

A partir de 2009, o PNAE começou a atender com alimentação escolar servida em toda a rede pública de Educação Básica e exigir dos gestores que no mínimo 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos em alimentos da produção camponesa dos municípios. Por tudo isso, o governo Lula foi o que mais reconheceu a importância do campesinato brasileiro durante os mais de 500 anos de história.

A partir da criação de políticas estruturantes como estas, foi possível alavancar o desenvolvimento de muitos municípios pobres e desiguais, que dependem exclusivamente dos recursos do Governo Federal, visto que garante a comercialização da produção local dos

camponeses dos assentamentos e comunidades tradicionais, fortalece os circuitos curtos de comercialização, valoriza os produtos regionais e diversificados.

Em Mato Grosso, antes de 2009, nas poucas escolas que ofertavam *alimentação escolar*, os produtos oferecidos eram bolacha industrializada e leite em pó, vindos de São Paulo e outros estados brasileiros. Após 2009 foi possível comercializar a produção de acerola e outros produtos do quintal para serem servidos às crianças do próprio assentamento, ou seja, o camponês gera renda e as crianças consomem alimentos nutritivos e diversificados.

Outras políticas com abordagem territorial foram implementadas, a partir de 2003, como: o Programa Nacional de Organização Produtiva das Mulheres Rurais (POPMR), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), entre outros. Todas essas políticas têm como objetivo apoiar as atividades produtivas, a cidadania e a infraestrutura para o campesinato. Esses avanços só foram possíveis devido a capacidade de mobilização e intervenção política dos camponeses, de suas representações e dos movimentos sociais.

A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelo Governo Federal, em 2003, por exemplo, foi fundamental para uma participação mais efetiva da sociedade organizada. Esse fórum permanente de debate, elaboração e articulação das diferentes ações, programas e políticas de soberania alimentar e nutricional permitiu qualificar a atuação do Estado, bem como as pautas de negociação dos movimentos sociais com o governo em torno destas temáticas (PORTO, 2008).

O fortalecimento da agricultura camponesa por meio de políticas públicas se torna muito importante, visto que no Brasil, 31,3 milhões de pessoas (16,7%) ainda vivem, trabalham e moram nas áreas rurais, e a maioria das propriedades (58%) são menores que 25 hectares. Essas propriedades incluem camponeses, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, que tem como meio de vida a agricultura camponesa e a exploração de produtos da biodiversidade para o consumo e renda (SCARIOT, 2011).

Porto (2008) argumenta que a agricultura camponesa ainda não se fortaleceu no Brasil, devido a todo um arcabouço institucional voltado para dar sustentação aos latifundiários e agricultores capitalistas. Em compensação, falta instrumentos articulados de política agrícola, como crédito, seguro, capacitação, ATER que ajustem às especificidades do campesinato e dos povos e comunidades tradicionais, fatores estes, que dificultam que a produção sustentável se multiplique e se expanda.

Apesar de certo avanço, as políticas públicas para o setor estão distantes como resposta às demandas que visam a superação da desigual e injusta estrutura fundiária brasileira. A

prioridade das políticas estatais ainda está reforçando o modelo do agronegócio. Porém “sem negar de forma alguma que vontade política, mobilização social, investimento público (orçamentário, de pessoal, legal e logístico) e regulação estatal - elementos das políticas públicas - são fundamentais à reversão de situações de desigualdade” (FONSECA, 2013: 2).

Essa constatação não significa diminuir o papel das políticas públicas nem em termos conceituais nem empíricos, haja vista as transformações que estão em curso desde o Governo Lula aos dias de hoje. Significa analisar seus alcances e limites com vistas à compreensão do que cabe às políticas públicas estatais e o que cabe à luta política da sociedade politicamente organizada (FONSECA, 2013: 3).

Nosso primeiro contato direto com a realidade em que recortamos como objeto de estudo, ocorreu em 2005, quando tivemos a oportunidade de trabalhar na FASE⁸ Mato Grosso, como técnico em Educação não formal por mais de sete anos, junto a camponeses, comunidades tradicionais da Morraria⁹ e extrativistas; articulando projetos demonstrativos de agroextrativismo e agroecologia, relações de gênero e soberania alimentar. Também elaborávamos projetos de comercialização em conjunto com os camponeses, como por exemplo, para o PAA.

Embasados nessa experiência profissional, propomos algumas perguntas norteadoras para o estudo das limitações e potencialidades das políticas públicas para a agricultura camponesa em Mato Grosso, a serem respondidas nos capítulos da tese:

- 1 - Como ocorreu o processo de formação e resistência do campesinato brasileiro diante do contexto de marginalização, violência e falta de políticas públicas? E nesse contexto, como foi estabelecida a estrutura agrária em Mato Grosso e a quem beneficia?
- 2 - Quais as potencialidades, as limitações e os desafios das políticas públicas para a constituição e o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso? As políticas

⁸ A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) é uma organização não governamental que desde sua criação em 1961, a nível nacional e em 1985, em Mato Grosso, sempre tem buscado combinar suas atividades de assistência aos excluídos com críticas ao modelo de desenvolvimento geradores de pobreza e desigualdade social no Brasil. A FASE Mato Grosso atua fortalecendo organizações camponesas e populações tradicionais em resistência à expansão do modelo insustentável do agronegócio. Concentra suas atividades no Sudoeste de Mato Grosso, tendo como foco do trabalho, a assessoria técnica, a articulação política de sujeitos coletivos e a incidência em políticas públicas. A FASE tem sua sede nacional no Rio de Janeiro e programas regionais nos estados de Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Pará e Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://fase.org.br/>>. Acesso em: out. 2015.

⁹ Morraria é a denominação popular usada para uma extensa região de serras, morros, bocainas, córregos (afluentes do rio Paraguai), chapadinhas e vales. Parte dela está localizada nos municípios de Cáceres e Porto Estrela. É denominada nos estudos geográficos como Província Serrana, uma das unidades geomorfológicas do estado de Mato Grosso, formada por relevos dobrados (serras) que destoam a paisagem por se posicionarem em uma região de extensas planícies (Depressão do Alto Paraguai/Pantanal Mato-grossense, Depressão Cuiabana/Baixada Cuiabana, Depressão do Guaporé) (AGUIAR, 2002).

públicas contribuem ou limitam o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso?

3 - Quais informações há em relação ao PAA e ao PNAE (número de camponeses, quantidades e produtos produzidos, locais de comercialização)? Qual o papel dessas políticas públicas para a soberania alimentar e nutricional e geração de renda dos camponeses?

4 - Qual o nível de organização dos camponeses nos assentamentos em Mato Grosso, em particular, no que se refere à sua capacidade para participar e intervir na formulação de políticas públicas e no diálogo com outros atores públicos e privados, visando o fortalecimento da economia e da organização dos camponeses?

5 - Quais as ações prioritárias e políticas públicas podem ser indicadas para atuação conjunta do Estado e dos parceiros sociais, visando o fortalecimento dos camponeses e de seus territórios?

Analizamos a implementação das políticas públicas voltadas para o campesinato considerando o processo histórico de resistência e a luta dos camponeses por território, assim a tese levantada nesse estudo é que o PAA e o PNAE estimulam a retomada da organização social e da produção camponesa, além de contribuir para a conquista de novos mercados, organização social, aproximação com o poder público e o estabelecimento de novas estratégias de comercialização. As políticas PAA e PNAE corroboram para a importância do campesinato e produção de alimentos para a sociedade brasileira, fortalecendo os territórios e as territorialidades camponesas. Pois, estas apresentam um referencial político com enfoque em soberania alimentar e geração de renda.

Portanto, a presente tese tem como objetivo geral analisar as potencialidades e limitações das políticas públicas para a constituição e o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso, a partir da disputa territorial do agronegócio com o campesinato, tendo em vista a permanência na terra, produção de alimentos e geração de renda.

O recorte temporal definido foi pós-2000, com enfoque em duas políticas públicas voltadas para o campesinato: o PAA e o PNAE, efetuando um percurso histórico da questão agrária do Brasil.

Embasada nessas questões, optamos pela abordagem crítico-dialética, onde o processo histórico é um dos temas centrais da análise. Este caminho possibilitou delinear o percurso a ser construído, evidenciar os conflitos e contribuir para entendimento da realidade desde o prisma dos camponeses e trabalhadores pobres e marginalizados. Nessa abordagem “a discussão no nível teórico é baseada na ideia de movimento dos fenômenos e dos processos,

bem como de suas contradições (conflitos) internas, que devem ser abstraídas pelo pesquisador” (BORGES, 2006: 43).

Como procedimentos de pesquisa e a consecução dos objetivos propostos, foram adotados quatro procedimentos metodológicos principais: pesquisa bibliográfica e documental; coleta de dados; elaboração de representação cartográfica; e análise de dados primários e secundários (SAQUET et al., 2010).

Primeiramente, na pesquisa bibliográfica foi realizada a revisão da literatura científica no intuito de obter subsídios sobre a implementação das políticas públicas para o campesinato no Brasil e em Mato Grosso, além da compreensão de alguns temas que permeiam a pesquisa, dentre eles: questão agrária, território e territorialidades, conflitos territoriais, relações de poder, soberania alimentar, geração de renda.

Para a execução da pesquisa documental e a análise de dados secundários foram analisados relatórios de pesquisa, leis e programas da agricultura camponesa, conforme metodologia proposta por Gerhardt e Silveira (2009). As informações contidas nesses documentos possibilitaram o resgate e a identificação das motivações que contribuíram para a criação das políticas públicas, seus elementos e atores sociais envolvidos.

Na etapa de elaboração da representação cartográfica, os dados coletados foram trabalhados no Sistema de Informação Geográfica ArcGis, versão 10.4.1 da ESRI com a finalidade de gerar o Banco de Dados Geográficos – BDG e posteriormente os mapas da tese.

Os dados para elaboração do estudo foram provenientes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), através da Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI), Superintendência de Suporte a Agricultura Familiar (SUPAF), Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar (GECAP) em Brasília/DF e também da CONAB/SUREG/MT. Estes foram sistematizados em mapas, tabelas e gráficos para facilitar a compreensão do leitor.

Para aprofundar e qualificar a pesquisa, foram realizadas entrevistas, cujas respostas das perguntas foram registradas em formulários e através de fotografias, entre fevereiro e julho de 2016, divididos em dois estratos:

a) 13 (treze) entrevistas com estudiosos da temática, pesquisadores das Instituições de Ensino Superior (IES), do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UNEMAT), da Coordenadoria de Alimentação Escolar de Cáceres, das secretarias municipais de Agricultura, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB/SUREG/MT), da Empresa Mato-grossense de Pesquisa e Extensão Rural (EMPAER-MT), da Coordenadoria de Agroextrativismo do Ministério do Meio Ambiente (CEX/MMA), da Secretaria de

Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e dos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's);

b) 25 (vinte e cinco) entrevistas com lideranças de camponeses e suas respectivas associações/cooperativas, que acessaram ou acessam as políticas públicas: PAA e PNAE; investigando as formas de organização do campesinato, o funcionamento dos programas em questão e a aquisição de informações para subsidiar as análises no âmbito das políticas públicas territorialistas.

A partir dos dados secundários foram realizados os cálculos das correlações lineares de Pearson¹⁰, consideramos a correlação das seguintes variáveis: PAA-Compra com Doação Simultânea (número de municípios, alimentos produzidos, entidades receptoras, pessoas atendidas, recursos financeiros); PAA-Apoio a formação de Estoques (número de municípios, alimentos produzidos, recursos financeiros). Também aferimos a correlação dos recursos financeiros do PAA-Compra com Doação Simultânea com o PAA-Apoio a formação de Estoques e por último a relação dos recursos financeiros do PAA (agregados valores das três modalidades analisadas) com os recursos do PNAE.

Definimos como área de estudo, o Mato Grosso, cuja análise dos dados e informações sobre o objeto de estudo foi realizado considerando as 12 (doze) regiões de planejamento do Estado (MATO GROSSO, 2012). A investigação privilegiou o trabalho de campo e suas vivências, intercâmbios, troca de experiências, relações sociais e o conhecimento dos camponeses. As regiões de planejamento do estado de Mato Grosso (Figura 1) são:

Região I – Noroeste I: Aripuanã, Castanheira, Colniza, Cotriguaçu, Juína, Juruena, Rondolândia;

Região II – Norte: Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Colíder, Guarantã do Norte, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte;

Região III – Nordeste: Alto Boa Vista, Bom Jesus do Araguaia, Canabrava do Norte, Confresa, Luciara, Novo Santo Antonio, Porto Alegre do Norte, Santa Cruz do Xingu, Santa Terezinha, São Félix do Araguaia, São José do Xingu, Serra Nova Dourada e Vila Rica;

Região IV – Leste: Água Boa, Araguaiana, Araguainha, Barra do Garças, Campinápolis, Canarana, Cocalinho, General Carneiro, Nova Nazaré, Nova Xavantina, Novo

¹⁰ A análise de correlação linear de Pearson fornece um número, indicando como duas variáveis variam conjuntamente. Mede a intensidade e a direção da relação linear ou não-linear entre duas variáveis. É um indicador que atende à necessidade de se estabelecer a existência ou não de uma relação entre essas variáveis sem que, para isso, seja preciso o ajuste de uma função matemática (LIRA, 2004: 14).

São Joaquim, Pontal do Araguaia, Ponte Branca, Querência, Ribeirão Cascalheira, Ribeirãozinho e Torixoréu;

Região V – Sudeste: Alto Araguaia, Alto Garças, Alto Taquari, Campo Verde, Dom Aquino, Gaúcha do Norte, Guiratinga, Itiquira, Jaciara, Juscimeira, Paranatinga, Pedra Preta, Poxoréu, Primavera do Leste, Rondonópolis, Santo Antonio do Leste, São José do Povo, São Pedro da Cipa e Tesouro;

Região VI – Sul: Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Cuiabá, Jangada, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé, Rosário Oeste, Santo Antonio de Leverger e Várzea Grande;

Região VII – Sudoeste: Araputanga, Cáceres, Campos de Júlio, Comodoro, Conquista D'Oeste, Curvelândia, Figueirópolis D'Oeste, Glória D'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari D'Oeste, Mirassol D'Oeste, Nova Lacerda, Pontes e Lacerda, Porto Espiridião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatros Marcos, Sapezal, Vale de São Domingos e Vila Bela da Santíssima Trindade;

Região VIII – Oeste: Barra do Bugres, Brasnorte, Campo Novo do Parecis, Denise, Nova Olímpia, Porto Estrela, Santo Afonso e Tangará da Serra;

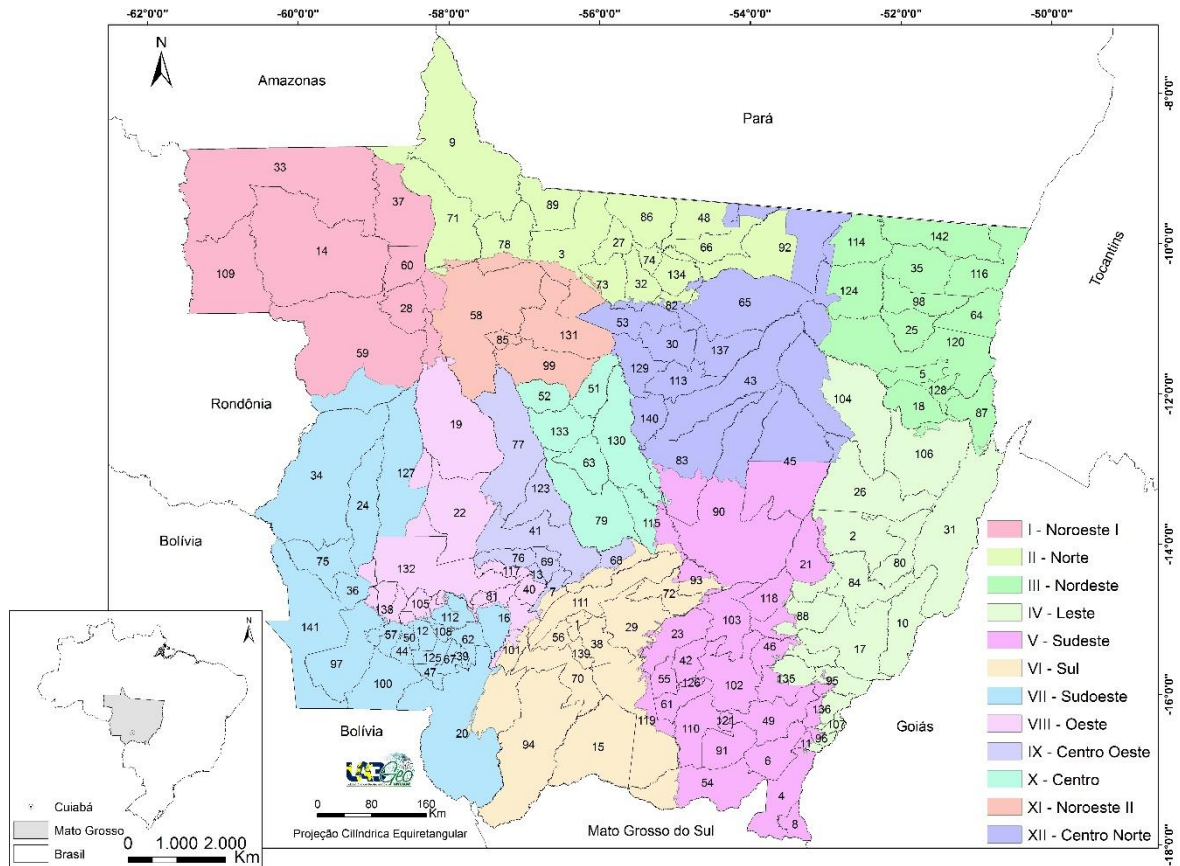
Região IX - Centro-Oeste: Alto Paraguai, Arenópolis, Diamantino, Nortelândia, Nova Marilândia, Nova Maringá e São José do Rio Claro;

Região X - Centro: Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Santa Rita do Trivelato, Sorriso, Tapurah e Itanhangá;

Região XI – Noroeste II: Juara, Novo Horizonte do Norte, Porto dos Gaúchos, Tabaporã;

Região XII – Centro Norte: Cláudia, União do Sul, Itaúba, Feliz Natal, Marcelândia, Nova Ubiratã, Santa Carmem, Sinop, Vera e Ipiranga do Norte.

Essa pesquisa foi autorizada no dia 29 de setembro de 2015, por meio do Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG).



- | | | | |
|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|--|
| 1 - Acorizal | 36 - Conquista do Oeste | 76 - Nova Marilândia | 115 - Santa Rita do Trivelato |
| 2 - Água Boa | 37 - Cotriguaçu | 77 - Nova Maringá | 116 - Santa Terezinha |
| 3 - Alta Floresta | 38 - Cuiabá | 78 - Nova Monte Verde | 117 - Santo Afonso |
| 4 - Alto Araguaia | 39 - Curvelândia | 79 - Nova Mutum | 118 - Santo Antônio do Leste |
| 5 - Alto Boa Vista | 40 - Denise | 80 - Nova Nazaré | 119 - Santo Antônio do Leverger |
| 6 - Alto Garças | 41 - Diamantino | 81 - Nova Olímpia | 120 - Sapezal |
| 7 - Alto Paraguai | 42 - Dom Aquino | 82 - Nova Santa Helena | 121 - São Félix do Araguaia |
| 8 - Alto Taquari | 43 - Feliz Natal | 83 - Nova Ubitatã | 122 - São José do Povo |
| 9 - Apiaçás | 44 - Figueirópolis D'Oeste | 84 - Nova Xavantina | 123 - São José do Rio Claro |
| 10 - Araguaiana | 45 - Gaúcha do Norte | 85 - Novo Horizonte do Norte | 124 - São José do Xingu |
| 11 - Araguaína | 46 - General Carneiro | 86 - Novo Mundo | 125 - São José dos Quatro Marcos |
| 12 - Araputanga | 47 - Glória D'Oeste | 87 - Novo Santo Antônio | 126 - São Pedro da Cipa |
| 13 - Arenápolis | 48 - Guarantã do Norte | 88 - Novo São Joaquim | 127 - Serra Nova Dourada |
| 14 - Aripuanã | 49 - Guiratinga | 89 - Paranaíta | 128 - Sinop |
| 15 - Barra do Bugres | 50 - Indaial | 90 - Paranatinga | 129 - Sorriso |
| 16 - Barra do Garças | 51 - Ipiranga do Norte | 91 - Pedra Preta | 130 - Tabaporã |
| 17 - Barão de Melgaço | 52 - Itanhangá | 92 - Peixoto de Azevedo | 131 - Tangará da Serra |
| 18 - Bom Jesus do Araguaia | 53 - Itaúba | 93 - Planalto da Serra | 132 - Tapurah |
| 19 - Brasnorte | 54 - Itiquira | 94 - Poconé | 133 - Terra Nova do Norte |
| 20 - Cáceres | 55 - Jaciara | 95 - Pontal do Araguaia | 134 - Tesouro |
| 21 - Campinápolis | 56 - Jangada | 96 - Ponte Branca | 135 - Torixoréu |
| 22 - Campo Novo do Parecis | 57 - Jauru | 97 - Pontes e Lacerda | 136 - União do Sul |
| 23 - Campo Verde | 58 - Juara | 98 - Porto Alegre do Norte | 137 - Vale de São Domingos |
| 24 - Campos de Julio | 59 - Juína | 99 - Porto Esperidião | 138 - Várzea Grande |
| 25 - Canabrava do Norte | 60 - Juruena | 100 - Porto Estrela | 139 - Vera |
| 26 - Canarana | 61 - Juscimeira | 101 - Porto dos Gaúchos | 140 - Vila Bela da Santíssima Trindade |
| 27 - Carlinda | 62 - Lambari D'Oeste | 102 - Poxoréo | 141 - Vila Rica |
| 28 - Castanheira | 63 - Lucas do Rio Verde | 103 - Primavera do Leste | |
| 29 - Chapada dos Guimarães | 64 - Luciara | 104 - Querência | |
| 30 - Cláudia | 65 - Marcelândia | 105 - Reserva do Cabaçal | |
| 31 - Cocalinho | 66 - Matupá | 106 - Ribeirão Cascalheira | |
| 32 - Colniza | 67 - Mirassol d'Oeste | 107 - Ribeirãozinho | |
| 33 - Colíder | 68 - Nobres | 108 - Rio Branco | |
| 34 - Comodoro | 69 - Nortelândia | 109 - Rondolândia | |
| 35 - Confresa | 70 - Nossa Senhora do Livramento | 110 - Rondonópolis | |
| | 71 - Nova Bandeirantes | 111 - Rosário Oeste | |
| | 72 - Nova Brasilândia | 112 - Salto do Céu | |
| | 73 - Nova Canaã do Norte | 113 - Santa Carmem | |
| | 74 - Nova Guarita | 114 - Santa Cruz do Xingú | |
| | 75 - Nova Lacerda | | |

Figura 1. Regiões de planejamento do estado de Mato Grosso, Brasil (2016).

A colonização portuguesa em Mato Grosso teve início no século XVII, a partir do garimpo, da exploração das riquezas minerais, da apropriação de diversas espécies nativas e também de muito *sangue* e violência pela posse da terra, por parte dos latifundiários e agricultores capitalistas. Desde esta época, foram estabelecidas muitas *regalias* coloniais para a classe dominante, estabelecendo um abismo entre ricos e pobres.

Analisando a realidade das políticas governamentais e estatais para os empreendimentos no campo em Mato Grosso, percebemos um Estado muito aquém daquele sonhado pelos camponeses e trabalhadores pobres nativos e os que vieram de fora. Peripolli (2002: 10) afirma que há “Uma multidão de trabalhadores rurais vivendo na condição de verdadeiros proletários rurais, expropriados, explorados, submetidos a toda ordem de especulação por parte do grande capital. Esta é a realidade, principalmente no meio rural, em Mato Grosso”.

Este é um estado da federação cheio de contradições que se *moldaram* desde o período das sesmarias, passando pelas políticas de colonização adotadas pelos governos estadual e federal. Políticas que iniciaram com a *Marcha para o Oeste*, no Estado Novo em 1937, se consolidaram com o Programa de Integração Nacional (PIN), desenvolvido pelos militares.

Nestas políticas está a maior contradição, visto que estas visavam fixar camponeses em solo mato-grossense, por meio de assentamentos rurais em pequenas propriedades. Mas, durante a ditadura militar, aconteceu que os investimentos e as políticas foram direcionados para os agricultores capitalistas, sob o lema: *exportar é o que importa*. Este direcionamento das políticas até hoje são uma marca *amarga* para os camponeses (PERIPOLLI, 2002).

Os resultados das políticas de implantação dos projetos de colonização em Mato Grosso, retratam um processo de favorecimento a grupos econômicos e políticos privilegiados, contribuindo para a concentração de terra, renda, poder e a especulação fundiária. Nesse sentido, Peripolli (2002: 14:15) afirma que “Tudo isso tem-se refletido na formação da estrutura agrária do Estado de Mato Grosso, considerando que estes diferentes projetos, em última análise, transformaram a terra em objeto de especulação e enriquecimento de grupos sociais”.

Todo esse processo em curso tinha a anuência dos governantes da época. Nos dois mandatos dos governos estaduais de Fernando Correa da Costa (1950-1955 / 1961-1964) e de João Ponce de Arruda (1956-1960), Mato Grosso viveu um processo acelerado de entrega de terras públicas para a elite agrária e política do Estado, com a emissão de títulos definitivos, muitas vezes fraudulentos (MORENO, 2007). Ressaltamos que nos demais governos anteriores e subsequentes, as *regalias* para as elites continuaram penalizando os indígenas, camponeses e os trabalhadores pobres e negros.

Discorrer sobre colonização em Mato Grosso implica em falar de uma realidade onde predominam conflitos, violência e assassinatos de trabalhadores pobres e sem terra. Nas fazendas da erva mate em Mato Grosso, a ordem era mantida por homens fortemente armados, com registros de vários assassinatos. Nos seringais, os trabalhadores eram contratados como homens livres, mas se tornavam escravos pelas dívidas contraídas, vivendo um verdadeiro *inferno*.

O estudo da colonização implica também em mostrar uma realidade decorrente da luta entre forças opostas: de um lado, camponeses, trabalhadores pobres e indígenas; de outro lado fazendeiros e agricultores ou empresários capitalistas e o próprio Estado, que ao longo da história sempre posicionou ao lado dos grupos dominantes. Nas políticas de colonização, o acesso e permanência dos camponeses na terra, constituem-se somente em belos discursos nas propagandas. Esta realidade pode ser verificada até os dias atuais, envolvendo muita corrupção e desvio de recursos públicos (PEROPLLI, 2002).

Em 2015, o ex-governador de Mato Grosso, Silval Barbosa, foi preso por corrupção passiva, lavagem de dinheiro, desvios de recursos do Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) e de várias secretarias e por conceder privilégios a grupos econômicos por meio de benefícios fiscais fraudulentos. Também estão presos o ex secretário de Casa Civil Pedro Nadaf e o ex presidente do INTERMAT Afonso Dalberto, todos acusados de corrupção.

Esta prática cultural de uso dos poderes públicos para servir os interesses das elites privilegiadas no Estado, compõe um dos principais temas da narrativa da história do DTC - Departamento de Terras e Colonização do governo do estado investigado por Moreno (2007).

Para responder ao objetivo proposto, estruturamos a pesquisa em quatro capítulos, além da introdução geral, considerações finais e referências bibliográficas.

No primeiro capítulo denominado *O país do latifúndio, da escravidão, da marginalização e das políticas públicas incipientes para o campesinato*, a análise concentra-se no estudo dos diversos problemas socioeconômicos que o favorecimento da distribuição de terras para a burguesia agrária branca, ocorridas durante a história colonial e posterior do Brasil, causaram e vem causando no desenvolvimento do país. Ex.: o contínuo e conseqüente processo de marginalização, expropriação e violência imposta pelos latifundiários aos camponeses durante séculos; a agressão das oligarquias agrárias e latifundiárias aos assentamentos rurais e comunidades tradicionais; a pressão política sobre os governos para *abocanhar* cada vez mais recursos públicos, escassos ou inexistentes para o campesinato. Analisamos a formação do campesinato brasileiro neste contexto.

No segundo capítulo intitulado *Território, territorialidades e políticas públicas*, tratamos dos conceitos de território, territorialidades e políticas públicas. Apresentamos também os conflitos oriundos da intensa territorialização do agronegócio em Mato Grosso e um panorama das políticas públicas federais implementadas nos últimos anos para o campesinato brasileiro.

No terceiro capítulo denominado *Descrição e análise do funcionamento das políticas públicas (PAA e PNAE) voltadas para o campesinato em Mato Grosso*, exploramos como as políticas públicas *ganham* novo formato, abrindo caminho para as de viés territorialista, numa perspectiva mais centrada nas questões sociais como segurança alimentar e nutricional e geração de renda. Outro ponto que destacamos é o papel dessas políticas [PAA e PNAE] no fortalecimento da agricultura camponesa do estado de Mato Grosso, seja na criação de canais de comercialização, aproximação com o poder público, valorização dos alimentos da agricultura camponesa e dinamicidade da economia local. Neste capítulo, avaliamos os resultados práticos das políticas públicas PAA e PNAE junto aos camponeses que as captaram e delas se apropriaram nas 12 (doze) regiões de planejamento do estado de Mato Grosso

No quarto capítulo definido como *Ocupação e uso da terra em Mato Grosso: o PAA e PNAE nos assentamentos rurais da região Sudoeste*, apresentamos as especificidades socioespaciais dos assentamentos rurais do Estado, além de identificarmos os principais usos da terra (agricultura, pecuária, agropecuária, Savana (Cerrado), floresta) e sua relação com as políticas públicas nas 12 (doze) regiões de planejamento do estado de Mato Grosso. Neste capítulo destacamos também o PAA e o PNAE nos assentamentos rurais de Mato Grosso, dando ênfase a região Sudoeste, além de apresentar as principais potencialidades e limitações do PAA e do PNAE evidenciados no estudo.

Nas considerações finais, destacamos algumas questões e políticas públicas que nos pareceram conquistas, mas que ainda precisam avançar e contribuir de fato para a melhoria de vida e manutenção dos camponeses nas suas terras; além da dívida histórica e social que a sociedade nacional do Brasil tem com o campesinato e trabalhadores pobres. Retomamos também, como a organização dos camponeses de Mato Grosso e suas organizações podem contribuir no cenário político regional e nacional na proposição e construção de políticas públicas para o segmento socioeconômico e intervir na sua execução e aperfeiçoamento. Nesse sentido, apresentamos as ações e políticas públicas na esfera municipal, estadual e federal a serem implementadas como contribuição desta pesquisa.

Esta proposta de pesquisa encontra-se inserida no projeto *Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Grande Cáceres: uma estratégia de desenvolvimento*

sustentável por meio de ações que fortaleçam a produção agroecológica, agroindustrialização, comercialização e a atuação das mulheres, que objetiva fomentar informações sobre políticas públicas para os assentamentos e comunidades rurais do Território da Grande Cáceres, região de planejamento Sudoeste de Mato Grosso. Financiado no âmbito da Chamada CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014.

O projeto foi executado pelo Laboratório de Geotecnologias da Universidade do Estado de Mato Grosso (LABGEO/UNEMAT), pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cáceres (STTR-CAC) e pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Mato Grosso (FETAGRI-MT), contou com parceria do Laboratório de Geografia Agrária e Dinâmicas Territoriais do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás (LAGEA/IESA/UFG).

Enfim, esperamos que as análises apresentadas nesta tese contribuam para o avanço das políticas públicas voltadas para o campesinato, além da consolidação de seus territórios e de sua capacidade de intervir na formulação das políticas, visando o fortalecimento dos camponeses.

CAPÍTULO I

O PAÍS DO LATIFÚNDIO, DA ESCRAVIDÃO, DA MARGINALIZAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCIPIENTES PARA O CAMPESINATO

“Durante 388 anos, o latifúndio colonial e feudal, e seu semelhante, o sistema escravista de plantação lançaram mão dos mais variados meios ao seu alcance para impedir que as massas humanas oprimidas, que vegetavam à ourela das sesmarias ou se agregavam aos engenhos e fazendas, tivessem acesso à terra e nela fixassem em caráter permanente suas pequenas ou médias explorações. Quando aqui e ali o fizeram, eram mais cedo ou mais tarde, expulsas com a dilatação dos cultivos ou das criações dos grandes senhores” (Alberto Passos Guimarães, Quatro Séculos de Latifúndio, 1968).

Neste capítulo, analisamos os diversos problemas socioeconômicos que a política do favorecimento e da concentração de terras à burguesia agrária causaram da história colonial do Brasil aos dias atuais.

As consequências ainda se sentem no desenvolvimento do País, como indica o contínuo processo de marginalização e violência imposta pelos latifundiários e agricultores capitalistas aos camponeses. Também segue na expropriação de camponeses em diversas regiões, na pressão das oligarquias agrárias e latifundiários sobre assentamentos, comunidades tradicionais e povos indígenas.

Esta situação está indicada na escassez de políticas públicas para a agricultura camponesa e na situação vivida pelo campesinato brasileiro no contexto de hegemonia econômica e política dos atores que defendem os interesses do agronegócio.

Apresentamos uma história da formação do campesinato brasileiro neste contexto e dividimos o capítulo em quatro partes: na primeira descrevemos aspectos da questão agrária no Brasil colonial; na segunda analisamos como a implementação da Lei imperial de Terras de 1850 contribuiu diretamente para a marginalização dos camponeses ao acesso a propriedade da terra; na terceira reconstituímos como se deu a formação do campesinato no Brasil e por fim,

na quarta parte discorreremos como se constituiu a estrutura agrária em Mato Grosso, face a ausência de políticas públicas.

1.1 A questão agrária no Brasil

O debate e o estudo da questão agrária são bastante complexos e fundamentais para compreender o processo de desenvolvimento do Brasil, mas lamentavelmente são muito recentes as pesquisas acadêmicas sobre a realidade agrária no país, uma vez que a primeira universidade brasileira foi criada apenas no início do ano de 1900.

Os historiadores indicam que os latifundiários sempre utilizaram da violência, da opressão e da intimidação contra os indígenas e os camponeses para impor as suas vontades. Analisando o modelo de desenvolvimento rural brasileiro, deve-se considerar que as elites e as autoridades sempre o basearam nas monoculturas de exportação, nos interesses de grupos econômicos estrangeiros e nos subsidiados estatais. Obtiveram privilégios para se manter e desenvolver (GUIMARÃES, 2005).

No século XV, o nascente capitalismo comercial europeu afluía e nessa época os colonizadores portugueses invadiram o território que denominaram Brasil¹¹, não respeitando a soberania dos povos que ali viviam. No processo da invasão e roubo das riquezas do pau brasil, toneladas de ouro, adotaram a estratégia de cooptação e repressão dos nativos. Conseguiram dominar o território e submeter os povos indígenas ao trabalho escravo (STEDILE, 2005). Assim, “no país, a questão agrária tem duas faces combinadas: a expropriação e a exploração” (OLIVEIRA: 2001: 100).

A concentração de terras, a escravidão e as desigualdades sociais com a marginalização dos camponeses, negros, índios e trabalhadores pobres marcaram a história da sociedade brasileira desde a época dos portugueses, não se respeitaram as populações que viviam no território. “A escravidão colonial definia-se, portanto, como uma mobilidade de exploração da força de trabalho baseada direta e previamente na sujeição do trabalho, através do trabalhador, ao capital comercial” (MARTINS, 1996:16).

No final do Império, ainda havia grande concentração de população escrava no Brasil, em 1872. é possível observar na figura 2 que os escravos se concentravam em todo litoral, avançando em direção a Goiás, Mato Grosso e Amazonas. Nos estados de São Paulo, Rio de

¹¹ Há diversas teses e registros históricos de que missões de outros povos, fenícios, árabes, africanos e até mesmo de europeus, haviam chegado ao mesmo continente antes de 1500, além do registro oficial de descoberta e apoderamento realizado por Cristóvão Colombo, em 1492 (STEDILE, 2005: 19).

Janeiro, Minas Gerais e Maranhão, o percentual da população escrava em relação a população total variava de 25% a 57% (IBGE, 2011).

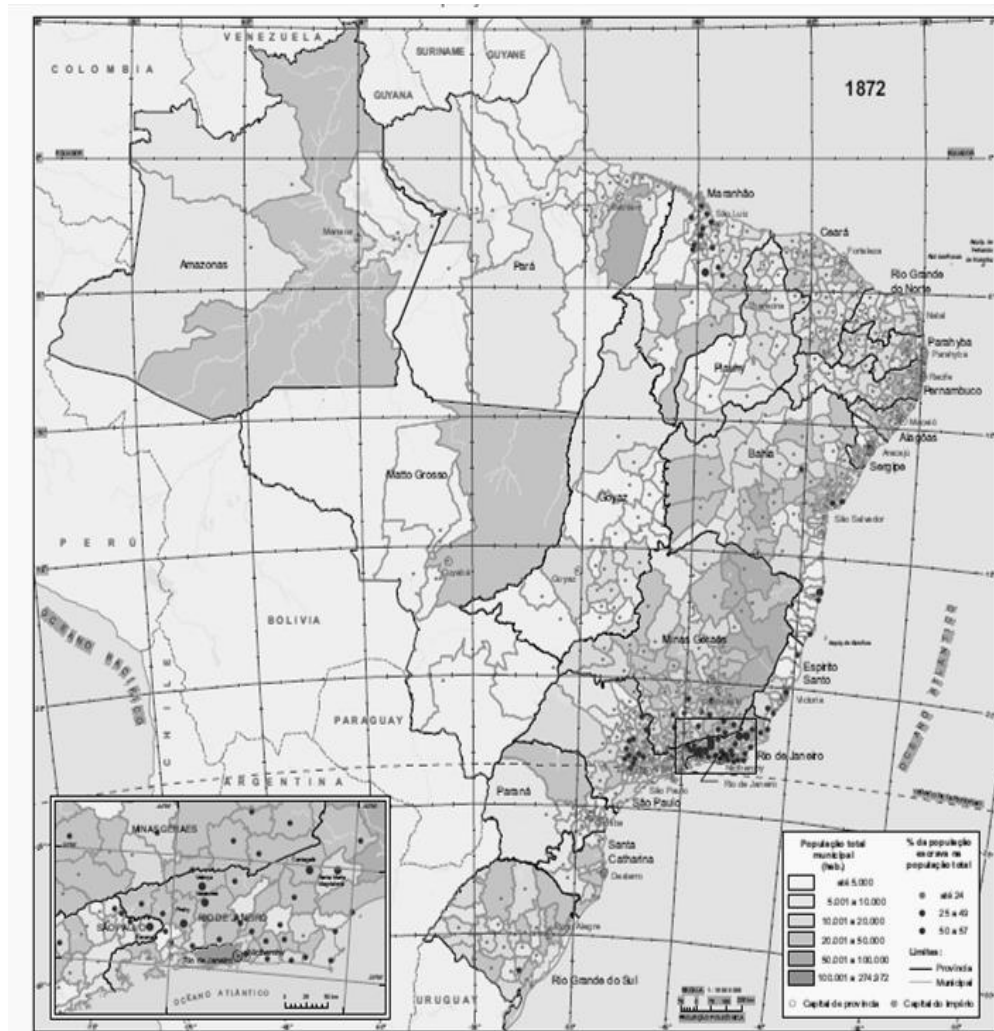


Figura 2. População escrava no Brasil em 1872. Fonte: IBGE (2011).

A colonização portuguesa transplantou no Brasil o sistema de sesmarias¹² de posse da terra, vigente na época em Portugal. Neste período só os brancos *fidalgos* de Portugal e católicos tinham direito à posse da terra. Os indígenas, verdadeiros *donos* das terras, os negros, os mestiços e os brancos pobres não tinham direitos. “A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos” (GUIMARÃES, 1968: 114).

¹² A primeira forma que assumiu o ordenamento jurídico das terras brasileiras foi a do regime de concessão de sesmarias. As concessões de sesmarias, entretanto, não representaram o resultado de um processo interno de evolução de formas anteriores de apropriação. Resultaram da transposição para as novas terras descobertas de um instituto jurídico existente em Portugal. Em função disso, a apropriação territorial no Brasil desenrolou-se, desde o início, determinada por duas condições históricas precisas. De um lado, pela sua inserção no vasto campo da expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI e, de outro, pela sua especificidade de posse portuguesa (SILVA, 1996: 21).

As pesquisas de Darcy Ribeiro¹³, de arqueólogos e historiadores mostram que as populações indígenas habitavam o território americano e brasileiro milênios antes dos colonizadores portugueses chegarem em 1500 d.C.. Elas viviam em agrupamentos de famílias, em clãs e tribos, preservando seus costumes.

A maioria ainda era nômade, dedicando-se basicamente ao extrativismo de frutos nativos, à caça, à pesca. Outros semi-nômades cultivavam grãos, como o milho, raízes como a mandioca, a banana, abóboras, feijões, cabaças e outras plantas. (STEDILE, 2005). “Os índios viviam numa sociedade organizada para produzir gente, o que contrastava com a sociedade dos brancos (europeus), organizada para produzir riqueza” (SANTOS, 1998: 130).

A população nativa que já habitava o território, em 1500, era de aproximadamente 5 milhões de pessoas. Acrescente-se que foram trazidos milhões de trabalhadores escravizados da África e, depois de 350 anos de exploração, no fim do século XIX, havia pouco mais de 5 milhões de habitantes. *Ou seja, foi um grande massacre de nossa população, indígena e negra, pelo capitalista europeu, que, sem sua presença, teria se multiplicado aos milhões no mesmo período. Além do genocídio que representou a morte de milhões de pessoas escravizadas na África, durante o transporte e não adaptação ao território, portanto a adoção do modelo agroexportador sob o império da plantation foi um verdadeiro genocídio para o povo brasileiro* (STEDILE, 2005: 26, grifo nosso).

Antes da Lei de Terras, de 1850, estava em vigor o decreto nº. 426 de 24 de julho de 1845, que estabelecia as normas de administração das populações indígenas. Este decreto tinha a finalidade de transformar o índio em trabalhador (mão-de-obra escrava para os latifundiários) e, ao mesmo tempo, tornar disponíveis suas terras. Também previa a recomendação de que as populações indígenas fossem *civilizadas* por métodos *brandos*.

A criação da Lei de Terras de 1850, acentuou os aspectos negativos do decreto de 1845, na medida em que atribuiu ao governo a propriedade das reservas das terras dos indígenas, em vez de garantir aos índios as suas terras. Assim, o indígena passou de proprietário natural da terra à condição de expropriado e a depender da benevolência do Estado para ter algo que um dia foi seu (GAGLIARDI, 1989).

Inúmeros atos posteriores do governo imperial mandaram extinguir os aldeamentos indígenas e dar-lhes outro destino. A razão sempre era a mesma, os aldeamentos eram

¹³ O antropólogo Darcy Ribeiro (1922-1997), um dos mais importantes intelectuais brasileiros, dedicou seus primeiros anos de vida profissional ao estudo dos índios do Pantanal, do Brasil Central e da Amazônia. Neste período fundou o Museu do Índio e criou o Parque Indígena do Xingu. Escreveu uma vasta obra etnográfica e de defesa da causa indígena. Criou a Universidade de Brasília e foi Ministro da Educação. Mais tarde foi Ministro-Chefe da Casa Civil e coordenava a implantação das reformas estruturais, quando sucedeu o golpe militar de 64, que o lançou no exílio (PORTAL VERMELHO, 2016). Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/293555-1>>. Acesso em: fev. 2017.

considerados abandonados e sendo assim, o governo podia aforá-los, ou legitimá-los na posse particular (SILVA, 1996).

Os índios foram sendo expulsos de seus territórios e se embrenhando cada vez mais nas matas, fugindo da fúria do progresso. Em algumas regiões, porém, as tribos indígenas resistiam ao avanço do homem branco e nesses casos a matança provocou o extermínio de algumas, e o quase extermínio de outras. Assim foi com os Caingangues (população autóctone de grupo jê) em São Paulo e com os índios Xoclengues (também do grupo jê), em Santa Catarina (GAGLIARDI, 1989: 63).

Em São Paulo, a questão das terras reservadas para os índios constituiu, como se sabe, um dos capítulos mais sangrentos da história da apropriação territorial no Brasil. *Grileiros* a mando dos latifundiários, acobertados pelas autoridades, desenvolveram uma luta tenaz e violenta contra as populações indígenas. Na região do Paranapanema, as expedições exterminadoras de indígenas eram chamadas de *batidas*, e ficaram famosas pelas atrocidades que cometeram. As *batidas* eram lideradas pelos coronéis e tinham por objetivo *varrer* os índios da margem direita do Paranapanema (SILVA, 1996).

Entre 1500 até o ano 2000 foram exterminados mais de 7.350.000 indígenas de diversas etnias. Somente do descobrimento até a independência do Brasil, foram exterminados 6.000.000 índios (Tabela 1). O legado que os colonizadores deixaram foi de genocídio sem precedentes na história do Brasil e da humanidade.

Tabela 1. Extermínio de indígenas brasileiros de 1500 a 2000.

Ano	População indígena exterminada
1500	6.000.000
1822	600.000
1889	300.000
1967	100.000
2000	350.000
Total	7.350.000

Fonte: Adaptado de HECK, E. D. (2000) *apud* PICOLI, Fiorelo (2004).

Os colonizadores incrementaram a espoliação dos povos indígenas. Desrespeitaram os índios e os territórios nos quais viviam. Na medida em que reocuparam as terras para o desenvolvimento da agricultura de exportação, mais atrocidades cometiam contra os indígenas.

Há 500 anos que *o índio é aquele que deve morrer*. 500 anos proibidos para esses povos classificados com um genérico apelido, negadas as identidades, criminalizada a vida diferente e alternativa. 500 anos de sucessivos impérios invasores e de sucessivas oligarquias *herdeiras da secular dominação*. 500 anos sob a prepotência de uma civilização hegemônica, que vem massacrando os corpos com as armas e o trabalho escravo e as almas com um deus em exclusiva. Por economia de mercado,

por política imperial, por religião imposta, por bulas e decretos e portarias pseudocivilizados e pseudocristãos. Já se passaram, então, 500 anos para aquele povo de povos que tinha que morrer e finalmente, mesmo continuando as várias formas de extermínio, *os Povos Indígenas são aqueles que devem Viver* (CASALDÁLIGA¹⁴, 2012: 9, grifo do autor).

Destacamos que a truculência e o desrespeito com os povos indígenas continuam até hoje no Brasil, conforme relato de Dom Pedro Casaldáliga. Em Mato Grosso, por exemplo, os Tapirapé que constituem um povo Tupi-Guarani habitante da região da serra do Urubu Branco, nordeste do Estado, há muito teve suas terras invadidas e nessa região várias etnias foram expulsas e dizimadas.

A partir de meados do século XX, em decorrência do contato com as frentes de expansão do agronegócio, os Tapirapé (Fotos 1 e 2) sofreram intensa de população. Tiveram seu território tradicional invadido por fazendas de gado e de soja, porém na década de 1990, conseguiram reconhecimento oficial de duas Terras Indígenas, sendo uma delas coabitada pelos Karajá. Na Terra Indígena Urubu Branco ainda enfrentam problemas fundiários, em razão de constantes invasões (Instituto Socioambiental, 2015).

Além da exploração humana, todo o cultivo e a produção (ouro, ferro, bens da natureza) existentes no território brasileiro estiveram sob a égide das leis do capitalismo mercantil dominante na Europa moderna. Os produtos saqueados eram enviados à Portugal como divisas e para a acumulação de capital (STEDILE, 2005). O escritor uruguaio Eduardo Galeano¹⁵ exemplificou muito bem esse período, com a célebre frase: “*O ouro brasileiro deixou buracos no Brasil, templos em Portugal e fábricas na Inglaterra*”.

¹⁴ Dom Pedro Casaldáliga, atualmente Bispo Emérito da Prelazia de São Félix do Araguaia/MT, é uma das referências na luta pela dignidade dos camponeses, indígenas e trabalhadores pobres. O bispo nasceu em *Balsareny*, na província catalã de Barcelona, em 1928, e veio para o Brasil na década de 60, como missionário, para trabalhar em São Félix do Araguaia/MT. Entre suas mais conhecidas obras está a carta pastoral de outubro de 1971, *Uma Igreja na Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*. Uma sugestão para conhecer mais sobre a vida e a luta do bispo Casaldáliga é assistir o premiado filme *Descalço sobre a terra vermelha*.

¹⁵ Eduardo Hughes Galeano (1940-2015), foi um jornalista e escritor uruguaio, autor de *As veias abertas da América Latina*, popôs um inventário dos 500 anos de história do continente retratando as suas principais bases: a economia agrícola e mineradora dominada pelo mercado internacional, com o objetivo de gerar lucros para as potencias exploradoras; a pobreza social como resultado de um sistema econômico externo e excludente, que privilegia uma minoria; a opressão de governos centralizadores contra as minorias, produzindo genocídios e o caos social; a exploração do trabalho e as péssimas condições de sobrevivência para a grande maioria da população da América Latina.



Foto 1. Jovens Tapirapé, Confresa/MT. Foto do autor, 2010.



Foto 2. Comunidade indígena Tapirapé, Confresa/MT. Foto do autor, 2010.

Nos séculos XVI e XVII ocorreram grandes alterações no comércio devido à integração dos novos espaços geográficos, abertos pelo apogeu do capitalismo mercantil. Elas contribuíram muito para o desenvolvimento do capitalismo na Europa. Consistiram na súbita expansão do mercado mundial, na multiplicação das mercadorias em circulação, na competição das nações europeias pela apropriação dos produtos da Ásia e dos tesouros da América e no sistema colonial de exploração (MARX, 1974).

Então, começaram a investir em produtos que a sociedade europeia precisava como, açúcar¹⁶, café, carne bovina e pimenta do reino, inclusive apropriando-se de plantas nativas, como o pau-brasil, tabaco e o cacau. Esse modelo agroexportador vigente no Brasil-Colônia chegava a exportar mais de 90% de tudo que era produzido no território brasileiro, utilizando mão-de-obra escrava e condições sub-humanas na produção. Assim os brancos, senhores de engenhos, obtinham grandes áreas para plantar cana e outros produtos, escravizavam e praticavam todo o tipo de atrocidade contra as populações indígenas e trabalhadores pobres e negros (MIRALHA, 2006).

A cultura do café expandiu-se no estado de São Paulo, em direção ao oeste (Campinas), desde o Vale do Paraíba e não cessou mais a sua marcha em direção ao interior. A descoberta das *terras roxas* do oeste paulista, de boa qualidade para o cultivo do café, impulsionou a ocupação territorial que transformou o Brasil no maior produtor mundial, vinculado ao processo de expansão capitalista global (SILVA, 1996).

As classes sociais são definidas a partir das relações que mantêm com o sistema produtivo. Nas sociedades agrárias quem controla os meios de produção, o acesso à terra,

¹⁶ A colonização da América portuguesa, sobretudo, organizou-se em função da produção açucareira para o mercado europeu, e assim desenvolveu-se ao longo do século XVI. Levou, entretanto algum tempo até que os reinóis iniciassem a exploração agrícola em grande escala, encontrando assim o destino comercial da terra descoberta (SILVA, 1996: 23).

controla a produção e as sociedades, por isso, esse avanço dos *barões* do café para outras áreas (MARX, 1974).

O motor da mudança na concepção marxista da história é o conflito entre as classes, isto é, entre quem detém o controle da produção e quem fornece a sua força de trabalho para assegurar o funcionamento do sistema. O processo de mudança consistiria ao longo desses séculos, em separar os homens (camponeses da terra), através do gradual cercamento dos campos, que tornou possível o desenvolvimento do capitalismo agrário no século XIX. Para boa parte dos pesquisadores foi esse o processo de transformação da agricultura, conhecido, certa ou erradamente, por revolução agrícola, que se constituiu no principal suporte da Revolução Industrial, e, conseqüentemente, do desenvolvimento do capitalismo, a partir da Inglaterra como país pioneiro (LINHARES e SILVA, 1999: 11).

Esse modelo de exploração das terras no Brasil ficou conhecido como sistema de *plantation*. Nele, os capitalistas-colonizadores eram estimulados a investir seu capital no Brasil em alguma produção (cana-de-açúcar, café, gado, etc.), para exportar à Portugal e à Europa, garantindo a posse de imensas extensões de terras e mão-de-obra escrava. Na época do Brasil-Colônia, para Stedile (2005: 22) acontecia:

A concessão de uso das terras era de direito hereditário, ou seja, os herdeiros do fazendeiro-capitalista poderiam continuar com a posse de terras e com exploração de índios e negros. Na essência, não havia propriedade privada das terras, ou seja, a terra ainda não era mercadoria, era um privilégio de casta. Os critérios fundamentais para a seleção dos eleitos para a concessão de uso das terras eram os brancos puros de Portugal, fidalgos portugueses próximos, disponibilidade de capital e o compromisso de produzir na colônia mercadorias a serem exportadas para o mercado europeu.

A coroa Portuguesa, desde o início, estimulou nas suas colônias atividades econômicas da monocultura sob o signo da grande propriedade. A intenção da Coroa era colocar nas mãos de poucos o monopólio das terras¹⁷, enriquecendo-os com *regalias* e mantendo-os fiéis tributários coloniais. Esta política produziu o imenso abismo entre os latifundiários ricos e trabalhadores empobrecidos (GUIMARÃES, 2005).

O século XVIII marcou a estrutura da propriedade agrária pelo sistema de sesmaria. Crescendo as atividades econômicas rurais e urbanas, fortaleceu-se o monopólio da terra sob o controle dos latifundiários. Reforçou-se o poder dos senhores de engenhos ou de cafezais e das elites a eles associados, ao mesmo tempo em que as camadas da população desprovidas de recursos tiveram seus direitos negados. Ficaram excluídas e marginalizadas do acesso a propriedade da terra e de recursos do Estado.

¹⁷ Para implantar o modelo agroexportador e estimular os capitalistas a investirem seu capital na produção das mercadorias necessárias para a exportação, a Coroa Portuguesa optou pela concessão de uso com direito à herança. Então, utilizando diversos critérios políticos e sociológicos, a Coroa entrega, a capitalistas-colonizadores que dispunham de capital, enormes extensões de terras (STEDILE, 2005: 21-22).

Apesar de todos os investimentos da Coroa Portuguesa visarem a monocultura exportadora, a produção camponesa esteve presente no Brasil durante a colônia. Os africanos escravizados, as populações indígenas que habitavam o território brasileiro e os europeus pobres que vieram para a colônia cultivavam milho, mandioca, batata doce, inhame, banana, feijões, abóboras e outras frutas nativas da América ou trazidas da África ou da Europa, demonstrando que havia uma aproximação entre esses grupos sociais (STEDILE, 2005). Estes camponeses produziam seus alimentos e aqueles necessários à alimentação da população escrava e dos senhores proprietários das fazendas e de engenhos e dos moradores urbanos.

Graziano da Silva (1981), Martins (1996), Silva (1996), Linhares e Silva (1999) argumentam que no sistema de sesmarias, a disponibilidade de terras, era assegurada somente ao *senhorato* rural. Optava-se pela manutenção do escravismo como solução para o problema da mão-de-obra e a metrópole sempre estimulou a grande propriedade ou o escravismo, apoiando os desmandos contra a população mais pobre e excluída.

Afirma-se, portanto, que o sistema de sesmarias implantado pelos portugueses criou e manteve o latifúndio, a monocultura, a submissão e o modelo escravista no Brasil-Colônia e provocou a morte de milhões de pessoas. Não corroborou para prosperar a agricultura camponesa, um desenvolvimento mais justo e acesso equitativo às terras. O regime de sesmarias foi extinto oficialmente em 17 de julho 1822.

A extinção do regime de sesmarias no Brasil foi o reconhecimento de uma situação insuportável, cujas consequências poderiam de tal modo agravar-se a ponto de constituírem uma ameaça à propriedade latifundiária. Referimo-nos a um acontecimento da maior significação para a história do monopólio da terra do Brasil: a ocupação, em escala cada vez maior, das terras não cultivadas ou devolutas, por grandes contingentes da população rural. Foram esses contingentes de posseiros, como passavam a ser chamados, que apressaram a decadência da instituição das sesmarias, obrigando as autoridades do Brasil-Colônia a tomarem outro caminho para acautelar os privilégios da propriedade latifundiária. Com isso, surge nova fase da vida agrária brasileira, pois a sua luta por novas formas de apropriação da terra foi que tornou possível, mais tarde, o desenvolvimento de dois novos tipos menores de propriedade rural: a propriedade capitalista e a propriedade camponesa (GUIMARÃES, 2005: 77).

Martins (1996) reafirma que a Lei de Terras de 1850 e as legislações subsequentes avalizaram os interesses combinados da classe dominante (agricultores capitalistas, latifundiários e comerciantes), instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, sujeitando a classe explorada (índios, negros, camponeses e trabalhadores pobres) a trabalhos coercitivos e criando obstáculos ao acesso dos camponeses a terra.

1.2 Lei de Terras de 1850: “marco legal” da marginalização dos camponeses e pobres

Passados mais de 300 anos de ocupação portuguesa do território brasileiro, a Coroa passou a sofrer pressão dos colonos para tornar a colônia um país independente. Depois no Império os ingleses exigiam a abolição da escravatura, para tornar os ex-escravos trabalhadores livres, mas sem acesso a terras. Assim, foi promulgada em 1850 a primeira Lei de Terras¹⁸ do país, que foi um marco jurídico para a adequação do sistema econômico as classes dominantes, excluindo e marginalizando os camponeses e preparando a crise do trabalho escravo (STEDILE, 2005).

Stedile (2005) afirma que o principal atributo da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi a implantação da propriedade privada das terras no Brasil. A terra passa a ser uma mercadoria e a ter preço. Os trabalhadores ex-escravos e camponeses descapitalizados não conseguiam adquirir terras, sendo obrigados a trabalhar em condições precárias e *sub-humanas* para os latifundiários. Abolida a escravidão, os trabalhadores livres continuavam explorados e impedidos do acesso a qualquer bem.

A colonização portuguesa fundava-se no princípio de que as terras virgens não deviam ser postas ao alcance das populações pobres por preços baixos, porque se assim acontecesse, os homens e mulheres mais capazes se transformariam em produtores independentes em vez de se engajarem como trabalhadores nas propriedades dos latifundiários. Para assegurar reservas de braços disponíveis, convinha aos senhores, portanto, estabelecer um preço *suficientemente alto a fim de que a terra não pudesse ser adquirida com facilidade pelos pobres do campo* (GUIMARÃES, 1968; 110-111, grifo do autor).

Os mecanismos do mercado de terra elevaram os preços de modo que a elite agrária que conseguiu suas terras sem pagar, transformando-a sua concessão de uso em propriedade privada, com direito a compra e venda. Enquanto os índios, negros e camponeses imigrantes pobres deveriam pagar um valor exorbitante aos governos e/ou aos latifundiários para adquirir um *pedaço* de terra. Oliveira (2009: 1) denuncia que “1/5 das terras no Brasil são de pessoas que não tem documentos hábeis legais”.

A Lei de terras visava sobretudo impedir que os futuros ex-trabalhadores escravizados, ao serem libertos, pudessem se transformar em camponeses, em pequenos proprietários de terras, pois, não possuindo nenhum bem, não teriam,

¹⁸ Em meados do século XIX, o Estado imperial elaborou a primeira legislação agrária de longo alcance da história do Brasil, que ficou conhecida como a Lei de Terras de 1850. Essa intervenção do Estado na questão da terra veio no bojo das grandes transformações que nesse período começaram a propelar a sociedade brasileira, ainda escravista e arcaica. A Lei de Terras visava promover o ordenamento jurídico da propriedade da terra que a situação confusa herdada do período colonial tornava indispensável. Por outro lado, trata-se também de um fato amplamente estabelecido, a predominância da grande propriedade na estrutura agrária brasileira (SILVA, 1996: 11-13).

portanto, recursos para comprar, pagar pelas terras à Coroa. E assim continuariam à mercê dos fazendeiros, como agregados. *A lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 foi então o batistério do latifúndio no Brasil*. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil (STEDILE: 2005: 23, grifo nosso).

Em 1850 ainda havia grandes quantidades de terras devolutas¹⁹. Silva (1996: 156) considera que “A porção do território brasileiro ocupado, quando da sua elaboração, era ínfimo, de acordo com o Censo de 1920, existiam 79,4% de terras devolutas e apenas 20,6% de terras cultivadas”.

Toda essa quantidade de terras devolutas foi parar nas mãos de fazendeiros e grupos dominantes. A Lei de Terras, suprimiu a questão da necessidade do cultivo e da produção na terra. Agora bastava ter o título de propriedade para beneficiá-los. Outra situação agravante foi a incapacidade de fiscalização do Estado sobre as suas terras. “O descumprimento da legislação brasileira vem de muito tempo e está enraizado na *mentalidade* brasileira. Faz parte desse tipo de capitalismo que se desenvolveu no Brasil, que acha que pode atuar à revelia da lei” (OLIVEIRA, 2011: 2).

Mais um ponto negativo da Lei de 1850, foi abrir as portas da *grilagem* de terras, prática muito comum e problemática desde essa época no Brasil. A ação dos *grileiros*²⁰ era respaldada pelas autoridades, na maioria dos casos cúmplices dos desmandos que os mais poderosos exerciam sobre os que tinham menos recursos e acesso a informações. O *modus operandi* empregava truculências e invocava privilégios dos grupos dominantes imperando em todo Brasil. A vida política desenrolava-se associada à forma como se processava a ocupação das terras devolutas (SILVA, 1996).

Porém, não se pode atribuir apenas à Lei de Terras a responsabilidade por tudo que se passou posteriormente na história da propriedade da terra no Brasil, mas tendo a Lei de Terras perdurado por mais de meio século como única legislação reguladora da apropriação territorial e mesmo depois disso, serviu de base à formação de jurisprudência sobre terras, é lamentável que não primasse por uma melhor técnica na definição dos seus critérios (SILVA, 1996: 162).

¹⁹ As terras devolutas são aquelas áreas que não se achavam aplicadas a algum uso nacional ou provincial; as que não se encontravam no domínio particular por algum título legítimo, nem fora havidas por sesmarias e outras concessões, não incursos em comissos por falta de cumprimentos das condições, por medição, confirmação; as que não forem ocupadas por posses (MORENO, 2007).

²⁰ Os grileiros começaram a atuar desde a promulgação da lei de 1850. Durante toda a segunda metade do século, estiveram em ação, falsificando títulos de propriedade para depois especular com as terras. Em função disso, o preço das terras subia vertiginosamente. Assim, a valorização da terra, que era um dos objetivos da lei, acabou ocorrendo, mas por um efeito perverso desta. Não foi a venda das terras devolutas que provocou a valorização, mas a *grilagem*, isto é, a venda das terras devolutas por particulares que se apropriavam delas. A marcha de ocupação territorial ia incorporando novas terras ao patrimônio privado e as vendas de terras se multiplicavam, complicando assim ainda mais a já confusa situação da propriedade territorial (SILVA, 1996: 282-283).

A partir da Lei de Terras, sucederam-se milhares de doações de terras públicas para a oligarquia agrária que as converteram em gigantescos latifúndios, mas também prosseguiram as ocupações pelos camponeses. “Ressalva-se, porém, que onde o velho tipo de latifúndio colonial, feudal e escravista lançara raízes mais profundas, como, por exemplo, no Nordeste açucareiro, a posse dificilmente teria tomado, àquela época proporções muito extensas” (GUIMARÃES, 1968: 119).

Na Amazônia, por exemplo, há um único proprietário que é dono de 5 milhões de hectares. Em País nenhum do mundo existe esse livre arbítrio da terra. “Parece que vivemos num País sem lei. É preciso ter clareza de que não haverá paz no campo no Brasil, enquanto o Estado brasileiro, através dos seus órgãos competentes, não assumir o controle do território e o controle da propriedade privada da terra” (OLIVEIRA, 2011: 1).

Como no império, os processos de legitimação de posses e revalidação de sesmarias, era obtido facilmente pelos pretensos fazendeiros que obteriam um título legítimo de domínio, uma vez que os centros de poder eram, como se sabe, muito sensíveis às pressões dos fazendeiros, e a Lei de 1850, devido aos seus itens discutíveis e à sua definição dúbia do conceito de terras devolutas, permitia uma ampla margem de manobra aos candidatos a títulos legítimos de propriedade. Com esse trunfo nas mãos, acreditamos que não havia para os fazendeiros nenhum interesse em abolir a lei, que ainda por cima excluía a possibilidade da posse para aqueles que não tivessem os meios de se manter por um longo período nas terras devolutas do Estado. A lei poderia inclusive ser usada como instrumento, quando necessário, na luta pela apropriação das terras públicas que já vinha ocorrendo (SILVA, 1996: 251-252).

Esse processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve vinculado à emergência de um fenômeno sociopolítico de importância indiscutível na estrutura agrária brasileira, que foi o *coronelismo*²¹. “Apesar deste ser um episódio histórico, consequências e processos culturais do sistema *coronelistas* ainda se fazem sentir na arcaica distribuição fundiária, de renda e de poder no Brasil” (YODA, 2014: 1, grifo nosso).

Embora as manifestações do poder privado não estivessem ausentes da história colonial e imperial, elas revestiram-se de um caráter específico na era republicana, devido à introdução do sufrágio universal (era assim que se dizia na época, embora estivessem excluídos os analfabetos e as mulheres). *O coronel afirmou-se nesse período como um intermediário entre as massas rurais (possíveis eleitores) e os candidatos a cargos representativos na política. Sobre os primeiros, exercia o seu mandonismo (uma mistura de paternalismo e coerção) e dos segundos esperava favores especiais em troca da sua fidelidade* (SILVA: 1996: 253, grifo nosso).

²¹ No Nordeste brasileiro e outras regiões, *coronel* também é sinônimo de grandes proprietários de terra, quem manda, aquele que dita as regras. Daí o termo *coronelismo*, cunhado, em 1948, no clássico da ciência política moderna *Coronelismo, Enxada e Voto*, do jurista Victor Nunes Leal, para dar nome ao sistema político que sustentou a República Velha (1889-1930). Entre as interpretações de documentos, legislações e dados estatísticos, o livro explica como o mandonismo local se misturava aos altos escalões das estruturas de poder (YODA, 2014).

A Lei de 1850, deveria constituir um marco na história da apropriação territorial no Brasil; poderia conceder terras aos camponeses e trabalhadores pobres que queriam um *pedaço de chão* para plantar, mas não dispunham de recursos. Ao invés disso, a aplicação da Lei excluiu essa população e se privilegiou ainda *mais* a elite agrária que já detinha o poder econômico e político. Desde então a questão do mais justo e equilibrado acesso à terra pela reforma agrária, não foi levada adiante pelos governantes no Brasil.

Nesse período houve diversas lutas sociais e revoltas populares, em relação à escravidão e a melhores condições de vida e de trabalho na cidade e no campo. Mas essas revoltas foram contidas pela elite agrária e pelas forças capitalistas. Surgiram vários quilombos e movimentos de apoio ao abolicionismo. Exemplo, o movimento dos *Caifazes*²² foi organizado para libertação dos escravos.

O abolicionismo conseguiu que em 13 de maio de 1888 se promulgasse a Lei Áurea²³, extinguindo a escravidão no Brasil. Ressalta-se que o Brasil foi o último país do continente americano a abolir a escravatura. O fim da escravidão oficial não significou a inclusão dos ex-escravos e camponeses na sociedade com sua dignidade e direitos garantidos. Ao contrário, ainda hoje, no Brasil o movimento negro luta para superar os *males* causados pelo preconceito, discriminação e marginalização.

Ou seja, as novas perspectivas abertas para a economia pela extinção do tráfico de escravos demandavam uma reformulação do papel exercido até então pelo escravo como bem econômico. Tudo aquilo que o escravo representava como mercadoria e capital imobilizado no antigo sistema, deveria, em parte, ser substituído pela terra num futuro próximo. Para que isso viesse acontecer, entretanto, era necessário que se pusesse ordem no caos existente em matéria de propriedade territorial (SILVA, 1996: 124).

A Lei veio mais para sancionar uma situação que estava posta. Seria questão de tempo que todos os ex-escravos fugiriam e adentrariam outras regiões buscando a sobrevivência. O Estado não precisava criar políticas para que os camponeses tivessem acesso à terra e vivessem de forma digna. Novas relações de produção se engendraram baseadas no *trabalhador livre*,

²² O movimento dos *Caifazes* foi um dos grandes movimentos nacionais contra a escravidão. Soma-se também aos *Caifazes*, a luta dos quilombos, em especial a luta de Zumbi em Palmares, Balaiada, Sabinada, as fugas das senzalas, entre outros. A burguesia precisava explicar porque mesmo após a Revolução Francesa com as bandeiras de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, seres humanos eram comercializados e tinham sua liberdade roubada. Disponível em: <<http://www.marxismo.org.br/content/13-de-maio-luta-contra-o-racismo-opressao-e-exploracao-continua>>. Acesso em: set. 2015.

²³ No dia 13 de maio de 2015 completou-se 127 anos da assinatura da chamada Lei Áurea que aboliu a escravidão no Brasil. É uma importante data para todo o povo brasileiro e por isso de fundamental importância a compreensão deste episódio. A herança deste período marca a formação econômica e social de nosso país com reflexos até hoje. Disponível em: <<http://www.marxismo.org.br/content/13-de-maio-luta-contra-o-racismo-opressao-e-exploracao-continua>>. Acesso em: set. 2015.

mas sempre coagido e intimidado pela violência, prática secular utilizada pelos latifundiários, agricultores capitalistas e *coronéis*.

Em condições normais e em países com um mínimo de igualdade, decência e princípios éticos, a transformação do escravo em trabalhador livre resultaria no aproveitamento destes, transformados em trabalhadores com direitos e acesso à terra.

A estrutura econômica brasileira estava tão profundamente enraizada pela herança colonial, que não retrocedeu e continuou marginalizando os camponeses, deixando o problema da estrutura fundiária, intocado. “A massa escrava disponível, em 1888 tende a dois destinos: i) a área de servidão ou semi-servidão, que pode ser a mesma em que vigorava; ii) a área urbana, onde vai constituir uma sobra humana marginalizada pelas condições locais” (SODRE, 2005: 125).

Com a libertação dos trabalhadores escravizados – oficializada pela lei Áurea de 1888 – e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das senzalas das fazendas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo livremente sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes, etc. Esses trabalhadores excluídos foram, então, à morros ou nos manguezais, que não interessavam aos capitalistas. Assim tiveram o início as favelas. *A lei de terras é também a “mãe” das favelas nas cidades brasileiras* (STEDILE, 2005:24, grifo nosso).

O governo imperial tinha a preocupação de evitar a desorganização da produção e não contrariar os interesses da elite agrária escravista, por isso, determinou durante toda segunda metade do século XIX, a adoção da *estratégia de emancipação gradual*, ou seja, na prática a escravidão continuava firme e forte. Trata-se, portanto, de leis contraditórias e de *claro* favoritismo as classes dominantes (SILVA, 1996).

Um dos principais objetivos que norteava esta política da *estratégia gradualista* era dar tempo ao latifundiário para resolver a questão da substituição do *braço* escravo e, preparar os trabalhadores libertos para as condições de trabalho livre. Fizeram parte desta estratégia, entre outras medidas, a Lei do Ventre Livre de 1871 (VINHAS, 2005).

A Lei do Ventre Livre talvez constitua o melhor exemplo do que pretendia a estratégia latifundiária e escravista. A parte da legislação aplicada aos libertos tinha por objetivo retê-los nos seus estabelecimentos de origem e forçá-los ao trabalho, e o fundo de emancipação, criado pela lei para comprar a liberdade dos escravos, funcionava como uma indenização para os seus proprietários. Nos últimos anos do Império, a discussão evoluiu para gradualismo ou indenização, ou seja, deixar agir a lei de 1871 que

acabariam por libertar todos os escravos (no século XX), ou então indenizar os proprietários (SILVA, 1996: 213).

Silva (1996) pondera que, mesmo com *alta* indenização paga pelo Estado aos latifundiários e agricultores capitalistas, muitos se opuseram à abolição, alegando prejuízos, porque a produção cafeeira teria enormes perdas. Os primeiros a se oporem foram os *escravistas paulistas*. Sobre essa *nova* relação, Martins (1996: 12), afirma que:

O trabalhador livre que veio substituir o escravo dele não diferia por estar divorciado dos meios de produção, característicos a ambos. Mas, diferia na medida em que o trabalho livre se baseava na separação do trabalhador de sua força de trabalho e nela se fundava a sua sujeição ao capital personificado no proprietário da terra.

Embora a escravidão fora extinta oficialmente no Brasil em 1888, os latifundiários cafeeiros paulistas insistiam em manter pessoas trabalhando nessas condições, desrespeitando as leis da época. Hoje, em pleno século XXI, ainda se aplicam os mesmos mecanismos extintos há mais de 100 anos nas relações de trabalho em inúmeras empresas rurais. Esta forma de escravizar trabalhadores no Brasil atualmente é conhecida como *escravidão branca*²⁴ (PICOLI, 2004).

Basta ver que as delegacias de trabalho nos Estados estão *abarrotadas* de denúncias e processos contra empresas que mantêm trabalhadores em condições similares a escravidão. Na maioria das vezes as denúncias são abafadas pelos grupos dominantes e pela mídia conservadora de maior alcance. Além disso, mesmo que haja comprovação de trabalho análogo a escravidão, não é possível desapropriar os latifúndios envolvidos, pois no Brasil, ainda não há instrumentos jurídicos para isso.

Os camponeses e os trabalhadores pobres poderiam alcançar melhor posição na luta por suas reivindicações, na medida em que as oportunidades de trabalho não fossem unicamente as proporcionadas pelos grandes proprietários rurais e grupos dominantes. Isto também depende de uma política pública efetiva de redistribuição de terras acompanhada de políticas de acesso à crédito e assistência técnica na produção e comercialização.

Contribuiriam muito se tivessem leis e ações políticas dos governos que destinassem para a reforma agrária as terras e latifúndios de empresas em que comprovasse o trabalho

²⁴ A escravidão branca refere-se a escravidão dos tempos atuais, que engloba pessoas brancas e negras. Os trabalhadores se encontram na maioria das vezes em condições *sub-humanas* e de dependência. São violados os direitos humanos, ficam presos em cativeiros nas fazendas agropecuárias, sendo obrigados a efetuar trabalhos forçados, não tendo a liberdade de ir e vir. Em muitos casos, os trabalhadores são agredidos, torturados e mortos. A escravidão acontece em grandes propriedades, com ajuda de *jagunços* e *pistoleiros* fortemente armados que prestam trabalhos a grupos econômicos nacionais e internacionais (PICOLI, 2004: 55).

escravo. Nestes casos deveria haver a imediata desapropriação e criação de assentamentos rurais. Abriria uma alternativa para os trabalhadores libertos os que não tem terra a se estabelecerem, por conta própria, nas terras desta propriedade com liberdade para produzirem o que quisessem, com sementes crioulas, sem dependência de pacotes tecnológico-industriais, além de se associarem e/ou cooperarem.

Não há dúvidas que um dos fatores principais, e se não o principal hoje em dia, que tem resguardado a concentração da propriedade agrária, herança colonial que perpetuou até nossos dias, impedindo o parcelamento da propriedade, sua distribuição mais equitativa e mobilização comercial mais ativa (condição essencial para o progresso da agropecuária), aquele fator é a isenção fiscal que goza a propriedade fundiária rural. Graças sobretudo a esse privilégio fiscal, podem os detentores dessa propriedade conservá-la mal aproveitada, reservando áreas imensas incultas ou apenas semi-aproveitadas unicamente para fins especulativos ou de prestígio pessoal. Decorrem daí os altos preços relativos da terra, o que torna desde logo inviável qualquer plano de reforma agrária. Enquanto os preços da terra forem no Brasil o que são (particularmente nas regiões de maior importância), e excluída naturalmente a hipótese do confisco ou da estatização da propriedade fundiária, o que não se propõe na atual conjuntura, não haverá a mais remota possibilidade de um contingente apreciável de trabalhadores ascenderem à propriedade da terra, ou poderem aspirar por ela (PRADO JR., 2005: 81).

A maioria dos países desenvolvidos (países da Europa, Japão e EUA) fizeram sua reforma agrária até a primeira metade do século XIX. O Brasil não fez isso no século passado e não consegue ao menos fornecer infraestrutura para os assentamentos rurais existentes, para que os camponeses consigam produzir e tenham qualidade de vida. Se políticas públicas para a agricultura camponesa forem implementadas e consolidadas no campo, haveria qualidade de vida melhor e se poderia melhorar tal situação.

Na atual correlação de forças a maior parte dos recursos vão para o agronegócio, que vive *escorado* nos recursos públicos para seguir o velho modelo da monocultura de exportação com trabalho compulsório até a escravidão e a concentração de terras. Nem ao menos contribui para segurança alimentar do país. Apesar de todos os investimentos em pesquisas e dinheiro público injetado no agronegócio, as pequenas propriedades camponesas ainda mantêm produção média, por hectare, superior às grandes lavouras.

O Estado brasileiro precisa investir em políticas públicas e na reforma agrária, seriam investimentos sociais que começariam a saldar uma dívida histórica com a parcela da população mais excluída e promoveria a justiça social da distribuição mais justa da propriedade da terra, assegurando a produção de alimentos diversificados para os brasileiros, gerando trabalho digno e renda suficiente para as famílias dos camponeses.

1.3 A formação do campesinato brasileiro

No contexto de exploração dos trabalhadores rurais, da escassez de políticas públicas e da repressão da oligarquia agrária sobre o campesinato muitas vezes com a anuência e/ou omissão das autoridades estatais se forma o campesinato brasileiro, a margem do sistema hegemônico em relação à estrutura fundiária, à produção agropecuária para o mercado, à apropriação dos recursos naturais e públicos e ao poder político estatal.

A Revolução Industrial propiciou o apogeu do capitalismo no hemisfério norte nos países desenvolvidos, considerados por isto primeiro mundo. A transformação da agricultura expulsou milhares de camponeses das terras para as cidades em busca de trabalho nas fábricas para a sobrevivência. A mecanização das lavouras, mais a quimificação dos solos aumentou as exigências de capital, por isso, apropriaram-se de áreas antes cultivadas por inúmeras famílias e adotaram técnicas mais intensivas de cultivo.

Linhares e Silva (1999: 14) afirmam que foram duas as consequências de longo alcance da revolução agrícola na Inglaterra: “de um lado, a expropriação do campesinato de longa vivência na terra e, de outro, o surgimento de uma mão-de-obra que irá reforçar o proletariado urbano, como reserva dos novos trabalhadores da Revolução Industrial²⁵ em curso”.

Na revolução inglesa ocorreu o contrário do que na Revolução Francesa de 1789, que se traduziu em mais acesso a propriedade da terra pelo campesinato, depois de séculos de privilégios feudais e aristocráticos. Significou o fim do sistema absolutista e dos privilégios da nobreza e das classes mais *abastadas*. O povo ganhou mais autonomia e seus direitos sociais passaram a ser reconhecidos e respeitados.

No caso brasileiro, a formação do campesinato se deu em duas vertentes, sempre baseado na exploração e nas injustiças sociais do capitalismo. A primeira vertente de concepção sobre a formação do campesinato brasileiro afirma que teve origem nas populações mestiças que se formaram a partir da miscigenação entre a população que habitava o território e os que chegaram. Era o caso dos brancos e negros, negros e índios, índios e brancos que se *casavam* e geravam *prole* e seus descendentes, ao longo dos 500 anos de colonização. Stedile (2005: 27) a caracteriza: “Essa população, em geral, não se submetia ao trabalho escravo e, ao mesmo tempo, não era capitalista, eram trabalhadores pobres nascidos aqui”.

²⁵ Com o aumento de latifúndios no campo e o aumento da miséria, muitos camponeses foram trabalhar nas fábricas na Inglaterra, advindas da Revolução Industrial. As jornadas de trabalho nas fábricas eram superiores a 14 horas, as mesmas eram instaladas em lugares insalubres, causando várias doenças e morte de milhares de pessoas, ratos disputavam espaços com os seres humanos. O descontentamento só aumentava, à medida que cresciam as razões para os conflitos. Surgiram as primeiras organizações trabalhistas, as *trade unions*, que buscavam organizar as lutas das classes operárias, sendo vistas como organizações criminosas pelos industriais.

A segunda vertente afirma que se trouxe no século XIX e início do XX, quase dois milhões de camponeses pobres da Europa, para habitar e trabalhar na agricultura. A elite rural brasileira atraiu camponeses excluídos pelo capitalismo industrial, principalmente da Itália, Alemanha, Espanha, entre outros países, no final do século XIX. O intuito era manter mão-de-barata após a libertação dos escravos e aumentar o exército de homens prontos a serem explorados. Propagavam na Europa que o país dispunha para os camponeses terras abundantes, baratas e férteis. Milhões de trabalhadores pobres vieram ao Brasil, como imigrantes (STEDILE, 2005).

A maioria destes imigrantes se alocou no Sul do país. Outra parcela no Sudeste, foram obrigadas a trabalhar nas grandes fazendas de café e cana-de-açúcar, no regime de *colonato*²⁶. Os camponeses colonos ao chegarem cultivavam determinada área do proprietário, da qual entregavam parte da produção ao latifundiário e conservavam outra parte para o autoconsumo.

A promessa de terra própria não se cumpria nestes casos e permaneciam anos trabalhando em parceria para conseguir alguns recursos para pagarem seu pequeno lote de terra. Muitas famílias de imigrantes perceberam que foram enganadas, mas não tendo alternativa ficaram *suportando* a situação, pois a viagem de volta seria cara e não tendo como regressar à Europa, restava apenas trabalhar para sustentar as famílias (STEDILE, 2005).

[...] O regime de colonato nas fazendas de café, se constitui de relações de trabalho que foram historicamente criadas na própria substituição do trabalhador escravo, conforme as necessidades do capital, sem que no final viesse a se definir um regime de trabalho assalariado nos cafezais (MARTINS, 1996: 3).

Os cafeicultores paulistas estavam convencidos que aumentando a oferta de uma nova força de trabalho livre possibilitaria a manutenção de sua produção e seus ganhos de capital em consequência de mais coerção, exploração e marginalização. Os baixos salários e as péssimas condições de alimentação, moradia e trabalho que o latifundiário oferecia aos camponeses com o tempo provocou um intenso fluxo emigratório. Muitas famílias camponesas de origem

²⁶ O regime de produção sob a forma de colonato, foi o estabelecimento de relações sociais específicas na produção de café, entre os fazendeiros e os colonos, não se tendo notícia de sua adoção em nenhum outro país. Por esse sistema, os colonos recebiam a lavoura de café pronta, formada anteriormente pelo trabalho escravo, recebiam uma casa para a moradia e o direito de usar uma área de aproximadamente dois hectares por família, para o cultivo de produtos de subsistência, de criar pequenos animais, logrando, assim melhores condições de sobrevivência. Cada família cuidava de determinado número de pés de café e recebia por essa mão-de-obra, no final da colheita, o pagamento em produto, ou seja, em café, que poderia ser vendido junto, ou separado, com o do patrão. A esse regime de colonato sujeitaram-se milhares de famílias migrantes, em especial da Itália e Espanha (STEDILE, 2005: 25-26). Os camponeses não podiam abandonar a fazenda sem comunicar essa intenção previamente ao latifundiário e sem saldarem suas dívidas, que os adiantamentos feitos para sua manutenção, e outros gastos com a produção e algumas vezes as passagens de vinda ao Brasil. Sobre esses adiantamentos eram cobrados juros que variavam de 6% a 12% dependendo da fazenda (SILVA, 1996: 106).

européia foram para a Argentina e o Uruguai. Poucos conseguiram voltar para a Europa e outros deslocaram-se para outras fazendas, procurando melhores condições de trabalho.

Guimarães (1968), afirma que os senhores de engenho foram mais tolerantes com os imigrantes em relação a concessão de pequenos lotes rurais do que com os ex-escravos. Seria uma estratégia para escapar das obrigações com o Estado e sair do *roll* dos latifundiários responsáveis pela permanente *penúria* de gêneros alimentícios. A instalação de camponeses imigrantes estrangeiros em pequenos lotes diversificaria as culturas abastecendo as suas próprias fazendas e o mercado interno.

A Lei de Terras de 1850 mudou a cultura da posse e impediu o livre acesso destes trabalhadores como pequenos posseiros ou proprietários em seus próprios lotes. Sua sobrevivência se deve ao fato de migrarem para o interior do país, na medida em que nas regiões litorâneas, as melhores terras eram apropriadas e ocupadas pelas fazendas privadas que coagiam camponeses posseiros para tomar suas terras ou então empregavam-se os peões com baixos salários e precárias condições de sobrevivência na produção de mercadorias para a exportação.

Alguns episódios de luta pela propriedade camponesa abriram novas oportunidades para camponeses sem recursos, uma vez que havia fazendas com solos menos férteis abandonadas pelos proprietários capitalistas em várias regiões. Vários camponeses europeus se instalaram nessas antigas fazendas, praticavam uma agricultura diversificada e recuperavam o solo. Esse processo contribuiu para a formação de parte da pequena propriedade rural no *rastró* da decomposição de latifúndios, principalmente no Sul e em São Paulo, posteriormente, estendendo-se a outros estados do País.

[...] a pequena propriedade é um produto da luta de classes, travada sempre em desigualdade de condições, entre os camponeses sem terra e a classe latifundiária. Nesta luta, que aparece no Brasil, como dissemos antes, em forma inversa, com a grande propriedade implantada primeiro e a pequena propriedade surgida depois, o instrumento decisivo da vitória sobre o privilegiado sistema latifundiário foi a posse, a ocupação extra-legal do território conquistado na dura e continuada batalha contra os seus seculares monopolizadores (GUIMARÃES, 1968: 151).

Essa longa caminhada para o interior, cheia de obstáculos, violência e repressão, provocou a ocupação do território nacional por milhares de camponeses que foram povoando e dedicando-se a atividades de produção agrícola camponesa sem nenhum apoio. O medo de serem expulsos a qualquer momento da terra pelos latifundiários e agricultores capitalistas se produziu depois. Na tradição cultural não tinham em vista a propriedade privada de terra, mas a posse pelo trabalho. Ocupavam uma terra para usá-la na produção, de forma individual ou coletiva, assim, surgiu o campesinato brasileiro e suas comunidades rurais (STEDILE, 2005).

A imigração dos camponeses vindos da Europa foi interrompida durante a crise da I Guerra Mundial (1914-1918). Depois desta Guerra, a crise continuou com reflexos no campo. Nesse período, o Brasil estava governado pelas oligarquias ora mineiras, ora paulistas, mantendo-se no governo nacional à base de eleições fraudulentas. A população camponesa não tinha representação política alguma, visto que a maioria ainda vivia em condições análogas à escravidão e uma outra parte vivia isolada no interior.

A crise do fim da escravidão provocou como resultado a queda da monarquia e o estabelecimento da República, num golpe militar realizado pelo Exército da Monarquia, com escassa participação popular. Os governos das três primeiras décadas republicanas agiam em nome do pacto entre as oligarquias latifundiárias produtoras de café e gado.

Entre os vários movimentos camponeses ou pelo menos vindos do campo contra o domínio e os abusos das oligarquias rurais e políticas republicanas poderíamos citar os experimentos messiânicos, os *Muckers* entre colonos alemães no Rio Grande do Sul na década de 1870-80, de Canudos no sertão nordestino no início dos anos de 1890, a guerra do Contestado já na primeira metade da década de 1910. Todos fortemente reprimidos e massacrados pelo exército e os latifundiários.

Em seguida, já na década de 1920 o regime sofreu as primeiras contestações internas através da coluna Prestes²⁷, como movimento de militares de baixa patente denominado o tenentismo²⁸. Concomitante ao tenentismo, o movimento do *Cangaço* expressa uma forma de luta contra o latifúndio e as injustiças, mesmo quando se o considera banditismo.

²⁷ A Coluna Prestes foi um movimento de contestação do poder das oligarquias capitalistas, organizada pelos soldados, sargentos, cabos e população civil, trabalhadores, em sua maioria do campo, na década de 1920, lideradas por Luís Carlos Prestes. A Coluna lutava sem receber nada em troca, sem alimentação, comendo o que achava pelo caminho. Foram 53 combates, em nenhum dos quais o governo saiu vitorioso; ao contrário, por vezes, o governo acabava tendo que fugir por causa da tática de guerra de movimento e pela disposição de luta desses combatentes da Coluna. Tratava-se de uma tropa relativamente pequena, com apenas 1.500 homens desarmados (as poucas armas que tinham eram as que conseguiam retirar dos inimigos), se contrapondo ao Exército brasileiro e aos jagunços dos coronéis, com os quais o governo gastou muito dinheiro. A Coluna Prestes percorreu 25 mil Km pelo Brasil, atravessou 13 estados, derrotou 18 generais, durou mais de dois anos e nunca foi derrotada. Lutavam, basicamente, pelo voto secreto, que era a grande reivindicação das oposições desde 1910, contra as oligarquias agrárias que dominavam o país e que tinham interesse em continuar controlando o voto da população e explorando os camponeses pobres. Tinha também a reivindicação de uma Justiça Eleitoral independente, porque o processo eleitoral, além de ser fraudado, ainda passava pela chamada Comissão de Verificação de Poderes do Congresso Nacional, que era quem decidia quais candidatos eleitos podiam tomar posse. Infelizmente, a formação histórica brasileira se deu de tal maneira que os 400 anos de escravidão e de grandes proprietários de terras tornaram as nossas classes dominantes extremamente poderosas e com força suficiente para anular todos os movimentos populares que ousassem contestar o seu poder. Disponível em: <<http://http://averdade.org.br/2014/07/os-90-anos-da-coluna-prestes-entrevista-exclusiva-de-anita-leocadia-prestes-ao-jornal-verdade/>>. Acesso em: set. 2015.

²⁸ Os movimentos tenentistas têm traços progressistas contra o domínio das forças tradicionais do latifúndio. Mantendo estreito contato com os camponeses nas mais diversas regiões do país, marco de sua atividade profissional, setores deles sentem de perto a necessidade da reforma agrário-camponesa, e as posições nacionalistas e democráticas deles podem influir no sentido da reforma agrária (VINHAS, 2005: 167-168).

Todos os movimentos de reação e oposição ao regime ou ao sistema do *coronelismo* que surgiam eram combatidos fortemente pelos *coronéis* com muito sangue e violência que contratavam ou mantinham *jagunços*²⁹ usados contra aqueles que ousavam questionar o seu poder.

Em 1930, setores das elites e da nascente burguesia industrial por meio de um golpe, fazem uma revolução política por cima. Tomaram o poder da oligarquia rural exportadora e impõem um novo modelo econômico para o país. Sob a liderança de Getúlio Vargas surgiu, então, o modelo de industrialização de substituição de importações ainda dependente e submisso aos países desenvolvidos.

Neste período, a questão agrária e a agricultura foram subordinadas econômica e politicamente à indústria. Mesmo assim, as oligarquias rurais continuam proprietárias das terras em latifúndios, explorando e produzindo para a exportação (STEDILE, 2005).

A incipiente burguesia industrial se aliou à oligarquia rural, por duas razões fundamentais: primeiro, porque a burguesia industrial brasileira tem origem na oligarquia rural, da acumulação das exportações do açúcar e do café, ao contrário dos processos históricos ocorridos na formação do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos.

Segundo, porque a importação de máquinas só era possível pela continuidade das exportações agrícolas, que geravam divisas para seu pagamento, fechando o ciclo da lógica da necessidade do capitalismo dependente e explorador (STEDILE, 2005).

Nesse sentido, Kautsky (1980) pensava que com o avanço do capitalismo industrial no campo, os camponeses seriam convertidos em operários agrícolas. Se tornariam assalariados desprovidos de propriedade da terra e organizados em grandes complexos agroindustriais, fenômeno denominado *industrialização do campo*.

Na década de 1960, as agroindústrias de processamento de produtos agrícolas e as indústrias produtoras de insumos para a agricultura, como, adubos químicos, agrotóxicos, máquinas, ferramentas, etc. foram criadas no chamado processo de modernização capitalista da grande propriedade rural.

A elite agrária sem precisar fazer a reforma agrária induziu muitos camponeses a se vincularem às regras do mercado e a se integrarem a essas indústrias, para continuar o ciclo da

²⁹ Os *jagunços* fazem parte do quadro dos marginalizados e despossuídos no processo de acumulação de capital, mas serve de trabalho ao poder acumulador. Eles trabalham contra as pessoas de sua própria classe e praticam a violência contra seu próprio grupo em nome do capital. São na maioria, marginais altamente perigosos, fruto da marginalização social, e eles tanto faz matar como morrer. Através das armas demarcam limites, asseguram a propriedade privada e fazem a lei da na selva e nos sertões, tudo em nome do capital e da expansão dos grandes projetos econômicos ali instalados, principalmente nas últimas décadas (PICOLI, 2004: 37).

exploração e submissão ao capital. A integração subordinada no sistema capitalista da industrialização dependente, reservou aos camponeses, algumas funções determinadas, conforme elencadas por Stedile (2005: 29-30):

i) os camponeses cumpriram o papel de fornecer mão-de-obra barata para a nascente indústria na cidade. A migração de camponeses era estimulada pela lógica do capitalismo, para que os filhos dos camponeses - em vez de sonharem com sua reprodução como camponeses, em vez de lutarem pela terra, pela reforma agrária – se iludissem com os novos empregos e salários na indústria. Foi assim, um período histórico em que praticamente todas as famílias camponesas enviaram seus filhos para as cidades, no Sudeste e Sul do país, para serem operários de fábricas. ii) A saída contínua de mão-de-obra camponesa cumpria também o papel de pressionar para baixo o salário médio na indústria. Ou seja, havia sempre um exército industrial de reserva nas portas das fábricas, à espera de emprego a baixos salários. iii) Os camponeses também cumpriram a função de produzir, a preços baixos, alimentos para a cidade, em especial para a nascente classe operária. O Estado brasileiro administrava rigorosamente os preços dos produtos alimentícios, produzidos pelos camponeses, para que os mesmos chegassem a preços baixos na cidade. E, com isso, viabiliza a reprodução da força de trabalho operária, com baixos salários, garantindo que a industrialização brasileira obtivesse altas taxas de lucro e, assim, crescesse rapidamente. Por essa razão, existe até hoje uma relação direta entre o preço da cesta básica dos produtos alimentícios de sobrevivência da classe trabalhadora urbana e o preço da força de trabalho, que é fixado no salário mínimo. iv) os camponeses foram induzidos a produzir matérias-primas agrícolas para o setor industrial. Surgiu e se desenvolveu, então, o fornecimento de matéria para energia, carvão, celulose, lenha, etc.

Segundo Kautsky (1980), a dissolução da indústria do camponês que produzia para si mesmo começara na Idade Média, quando apareceu a pequena indústria urbana, mas influenciava de modo pouco perceptível a vida dos camponeses. Afirma, que a partir da intensificação deste processo, ocorreu o endividamento dos camponeses, muitos foram forçados a ceder as suas terras aos latifundiários, além de serem sujeitados à pressão das novas condições de produção, nesse sentido a pequena propriedade tenderia a desaparecer ou diminuir. “Miséria, exploração e o diagnóstico de estarem fora da história era o quadro oferecido aos camponeses no momento em que o capitalismo se torna hegemônico” (LINHARES e SILVA, 1999: 32).

Quanto mais tal processo avança, e mais se desagrega a indústria doméstica a que se dedicava primitivamente o camponês, tanto mais aumenta a sua necessidade de dinheiro, não apenas para a compra de coisas dispensáveis, e mesmo supérfluas, mas também para a compra de coisas necessárias. Ele não pode mais lavar a sua terra, não pode mais prover a sua manutenção sem dinheiro (KAUSTSKY, 1980: 31).

Dessa maneira, o modelo perverso da industrialização dependente atuava, ao mesmo tempo, na reprodução e multiplicação dos camponeses enquanto classe a ser explorada e marginalizada, com intensa migração de membros de suas famílias para viver e trabalhar nas

idades como mão-de-obra barata para a indústria e para os agricultores capitalistas, mantendo o ciclo de submissão ao capital.

O desenvolvimento do capitalismo no campo está marcado pela intensa relação entre a indústria e a agricultura. No entanto, ao contrário de presenciarmos o desaparecimento das explorações familiares camponesas, o que vemos é o seu contraditório crescimento. O capital expande a produção capitalista no campo, mas gera também o latifúndio e a reprodução dos camponeses. Esta lógica de desenvolvimento é explicada por uma característica que o capitalismo assumiu no Brasil: o predomínio dos latifúndios não representa, em momento algum, entrave para o capital. É sim, a possibilidade, através da especulação, de se produzir capital fora dos circuitos produtivos, o que nos revela a face rentista deste capitalismo (ALMEIDA, 2003: 92).

O crescimento do campesinato em parte contesta a tese de Kautsky, porque tem representado o seguro fornecimento de alimentos à mesa dos brasileiros e a transferência de renda para o capital, que passa a ser auferida na circulação da mercadoria. Desse modo, o capitalista ganha duas vezes, pelo envio de alimentos baratos à mesa do trabalhador urbano para sustentar o achatamento geral dos custos da força de trabalho e pela transferência de renda, o que comprova, ou melhor, reforça o caráter rentista do modelo de desenvolvimento em que vivemos.

Um dos mais importantes fatos da moderna fase da economia agrária brasileira é o processo de retalhamento da propriedade fundiária rural e o aparecimento em escala crescente da pequena propriedade quase ausente no passado. É somente no século XIX e mercê das circunstâncias novas e específicas dessa fase moderna de nossa evolução, que ela começa a tomar vulto (PRADO JUNIOR, 2005: 139).

Nos fins do século XIX atingimos um milhão de propriedades na estrutura agrária. Apesar de tudo, mantêm-se as mesmas características predominantes na estrutura fundiária desde o século XV; o latifúndio semicolonial, o monopólio da terra pela classe latifundiária. Persiste a exploração e a violência contra os camponeses, que não se integram na nacionalidade e não participam da distribuição da riqueza, além do descaso do Estado e a falta de políticas públicas em benefício dos camponeses (VINHAS, 2005).

Embora se possa situar no tempo o aparecimento da pequena propriedade no Brasil, como instituição consolidada, no primeiro *quartel* do século passado, após a introdução de imigrantes europeus nas regiões meridionais, seria um grave erro desconsiderar a anterior etapa de gestação da classe camponesa.

Em outros continentes, a propriedade latifundiária surge e se desenvolve sobre as ruínas da pequena propriedade camponesa. No território brasileiro, ao contrário, a propriedade latifundiária foi implantada primeiramente e a pequena propriedade camponesa somente veio

surgir à margem deste e ao longo do tempo, por muita insistência dos miseráveis (GUIMARÃES, 1968).

Foram precisos três séculos de ásperas e contínuas lutas, sangrentas muitas delas, sustentadas pelas populações pobres do campo contra os todos poderosos senhores da terra, para que, por fim, a despeito de tantos insucessos, despontassem na vida brasileira os embriões da classe camponesa. Só no limiar do século XIX e, portanto, há pouco mais de cem anos, começaram a surgir os frutos dessa irreduzível e prolongada batalha, abrindo-se as primeiras brechas nos flancos mais vulneráveis do opressivo sistema latifundiário, com implantação, principalmente ao Sul do território nacional, e em bases estáveis, de outros tipos menos agigantados e mais modestos de propriedade agrária (GUIMARÃES, 1968: 105).

Depois da ditadura de Vargas, foi possível organizar uma mobilização de camponeses em vários estados brasileiros, via Partido Comunista ou socialista. Fundava-se as Ligas Camponesas do Brasil (LCB), que foram importantes para o fortalecimento dos camponeses, que lutavam por direitos reconhecidos. Stedile (2012: 208) afirma que “As Ligas Camponesas foram o principal movimento camponês de massas da década de 1960 e colocaram, na ordem do dia, a palavra de ordem: *Reforma Agrária na lei ou na marra*.”

Destacamos também nesse período várias lutas, como a greve geral dos assalariados agrícolas de Pernambuco e de vários estados. Houve também a formação e organização de associações, cooperativas e sindicatos rurais de camponeses. Os trabalhadores rurais criaram entidades representativas no início da década de 1960, entre elas, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que hoje representa milhões de camponeses dos 27 Estados brasileiro.

Kautsky (1980) enfoca o processo de diferenciação social entre a pequena e a grande propriedade, acentuando a superioridade da segunda. Também deixa claro que a única possibilidade de sobrevivência para a pequena propriedade é associar e ou/ cooperar, ou seja, um ajudando ao outro. Por isso, seriam importantes a criação e o fortalecimento das ligas camponesas, bem como as entidades representativas sindicais dos camponeses e dos trabalhadores pobres frente ao capitalismo.

O imperialismo estadunidense, os latifundiários, os agricultores capitalistas e parte da burguesia industrial nativa *derrubaram* João Goulart do governo democraticamente eleito. No golpe civil-militar de 1964, a elite do país assumia o poder para combater Goulart que defendia a reforma agrária, entre outras reformas propostas pelos movimentos sociais e os partidos de esquerda.

Naquele momento a mídia impressa e falada teve papel destacado nos preparativos do golpe e continuou apoiando a ditadura que prendia, torturava e assassinava pessoas e lideranças

(BORGES, 2011). Finda a ditadura em 1985, as torturas e violências contra os camponeses e trabalhadores pobres continuaram. Chacinas como as de Corumbiara, em 1995; Eldorado do Carajás, em 1996, entre outras são marcadas de impunidade na história do campo brasileiro.

A partir da década de 1970, os movimentos sociais urbanos e rurais atuam na cobrança de direitos essenciais e políticas públicas de acesso à terra, ao crédito e à comercialização da produção do campesinato. Entre eles, destacamos os que surgiram naquele contexto, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos trabalhadores Sem Teto (MTST), entre outros e as jornadas de lutas dos *Gritos da Terra Brasil*, desde a década de 1990.

Foram séculos de privilégios para o latifundiário e o agricultor capitalista, porém a luta secular dos camponeses pelo direito de acesso à terra, as políticas públicas haviam alcançado certo avanço, abrindo *brechas* para a consolidação dos camponeses e para a produção de alimentos para a soberania alimentar.

Segundo Misnerovicz (2015) na atualidade, observamos a formação de novas estratégias de lutas pelo direito à propriedade da terra, a chamada *Reforma Agrária Popular*³⁰.

[...] a formação de novas formas de lutas por terra (a Reforma Agrária Popular), com novas técnicas, para superação do agravamento cíclico da *revolução verde* com base na agroecologia. Soma-se a essa proposição a importância da orientação para os novos Sujeitos da Reforma Agrária Popular - uma população proletarizada ou semiproletarizada, essencialmente urbana, embora, em gerações pretéritas, tendo origens no campo. Através da luta pela terra e de forma coletiva, como resultado do conflito criam-se novos sujeitos que denominamos Novo Camponês (MISNEROVICZ, 2015: 103).

Os movimentos sociais, em especial o MST, perceberam que o público dos acampamentos e assentamentos rurais passaram a contar com muitas pessoas da cidade, em especial, os ex-operários. O novo camponês se constitui como novo por ser originário da cidade e por incorporar, no seu cotidiano no campo, elementos do modo de vida urbano, sendo criado em um movimento constituído por ex-operários (MISNEROVICZ, 2011: 99).

³⁰ A Reforma Agrária Popular, em construção, é, desde a concepção teórica, resultado de um esforço coletivo. Traz como uma das novidades o fato de não ser concebida fora do espaço dos sujeitos envolvidos na luta, por ser concebida coletivamente por ser resultado de longo processo de reflexões e experimentações. E, ainda, com um conteúdo que contempla um conjunto de medidas programáticas vindas da luta (MISNEROVICZ, 2015: 118).

Portanto, a reforma agrária na atualidade deve ser associada a novos elementos como a organização e politização dos camponeses na luta pela terra, a soberania alimentar e a agroecologia, fortalecendo o associativismo e superando a dicotomia campo-cidade.

1.4 Acesso à terra e às políticas públicas em Mato Grosso

Mostramos a ausência de políticas para a agricultura camponesa ao longo do tempo histórico no Brasil, que se reflete diretamente na gritante desigualdade no acesso à terra nos dias atuais. Apesar de nos anos de 1980 terem surgido às primeiras tentativas de reverter esta situação, as políticas públicas implementadas estão longe de mudar a injusta estrutura fundiária brasileira.

Quando contrastamos a legislação brasileira de terras com a correspondente legislação norte-americana no século XIX por exemplo, verificamos que enquanto a Lei Brasileira de Terras de 1850 dificultava o acesso à terra pelos camponeses e pelos trabalhadores pobres, a Lei Americana chamada de *Homestead Act*³¹, de 1862, estabelecia a distribuição gratuita e igualitária de terras à razão de 160 acres (cerca de 65 hectares) por família.

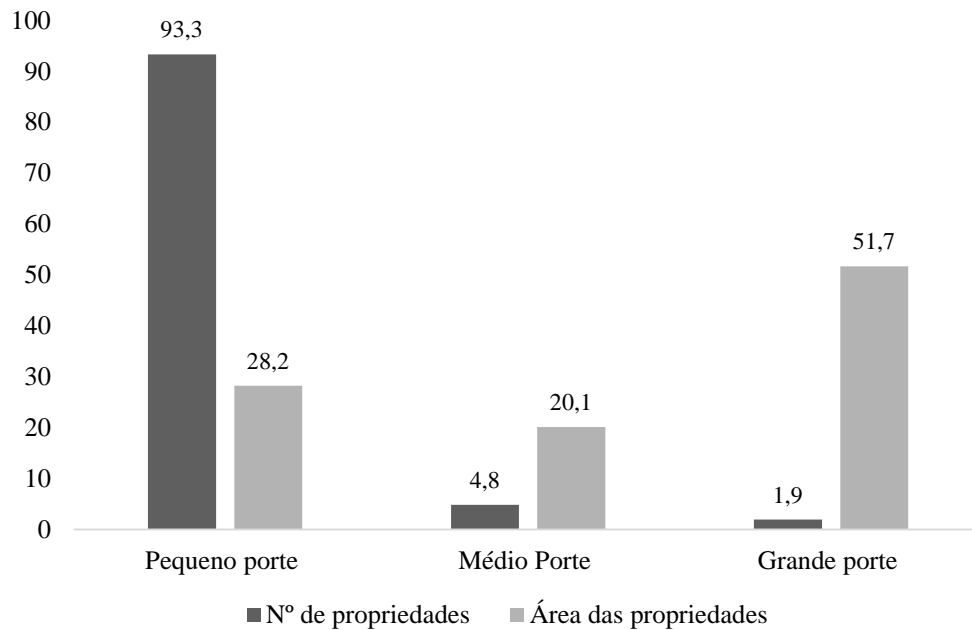
O objetivo da lei americana era distribuir terras a todos os nativos e imigrantes camponeses vindos da Europa que queriam produzir alimentos e viver no campo. Seria um elemento fundamental para um desenvolvimento mais justo. Países como EUA, alguns da Europa e o Japão investiram intensivamente na agricultura camponesa como forma de gerar riquezas, crescimento econômico e bem-estar social.

Dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2011) indicam que as propriedades de médio³² e grande porte ocupam 71,8% da área disponível em todo território brasileiro, enquanto os camponeses (áreas de pequeno porte), ocupam apenas 28,2% da área total das propriedades agropecuárias brasileiras (Gráfico 1).

³¹ A primeira diferença é a urgência com a qual os EUA lidaram com a questão agrária. Apesar de ser conhecida principalmente pelo instituto do *Homestead* (1862), na verdade, a política de terras estadunidense começou logo depois da guerra de independência, que reservou para a União os territórios vazios do Oeste. Assim nasceu o *public domain*, que foi crescendo paulatinamente, colocando milhões de *acres* de terras nas mãos do governo federal, à medida que as anexações aumentavam o território do país. (SILVA, 2003). Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/art17.htm>>. Acesso em: jan. 2016.

³² O IBGE trabalha com seguinte metodologia baseada no INCRA: pequeno porte: corresponde as propriedades de até 4 módulos fiscais; médio porte: corresponde as propriedades com mais de 4 até 15 módulos fiscais; grande porte: corresponde as propriedades com mais de 15 módulos fiscais.

Gráfico 1. Distribuição do número e área (%) das propriedades agropecuárias no Brasil.



Fonte: IBGE (2011)
Org.: MENDES, M. F. (2016).

Ainda de acordo com os dados do Censo de 2006 (IBGE, 2011), embora não ocupe nem 29% da área total, a agricultura camponesa é a principal fonte de postos de trabalho no meio rural brasileiro, sendo responsável pela ocupação de 13,7 milhões, equivalente a 76,9% dos empregos rurais, enquanto o agronegócio emprega 3,6 milhões, equivalente a 23,1%.

Além disso, os camponeses são responsáveis pelos alimentos que chegam às mesas das famílias brasileiras, pois a agricultura camponesa responde por cerca de 70% dos alimentos consumidos em todo o País, garantindo assim a promoção da segurança alimentar e nutricional e a sua reprodução, enquanto camponês (MDA, 2013).

Apesar de toda essa contribuição do campesinato à sociedade brasileira, segundo o IBGE (2011) a concentração fundiária está crescendo no Brasil. A promulgação do Estatuto da Terra em 1964 e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970, bem como políticas públicas recentes, créditos de custeio e investimentos e a ATER não foram suficientes para mudar esta realidade. Soma-se a isso, o baixo número de assentamentos rurais criados. Segundo relatório do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), em 2012, foram criados 117 assentamentos, enquanto em 2005, foram criados 879.

O movimento que mais promove ocupações de terras no país é o MST, seguido pela CONTAG e por movimentos indígenas. Concentradas no Centro-Sul e no Nordeste, as

ocupações entre 1988 e 2012 somaram 8.789 com 1.221.658 famílias envolvidas. Em 2012 foram 253 ocupações, das quais participaram 23.145 famílias.

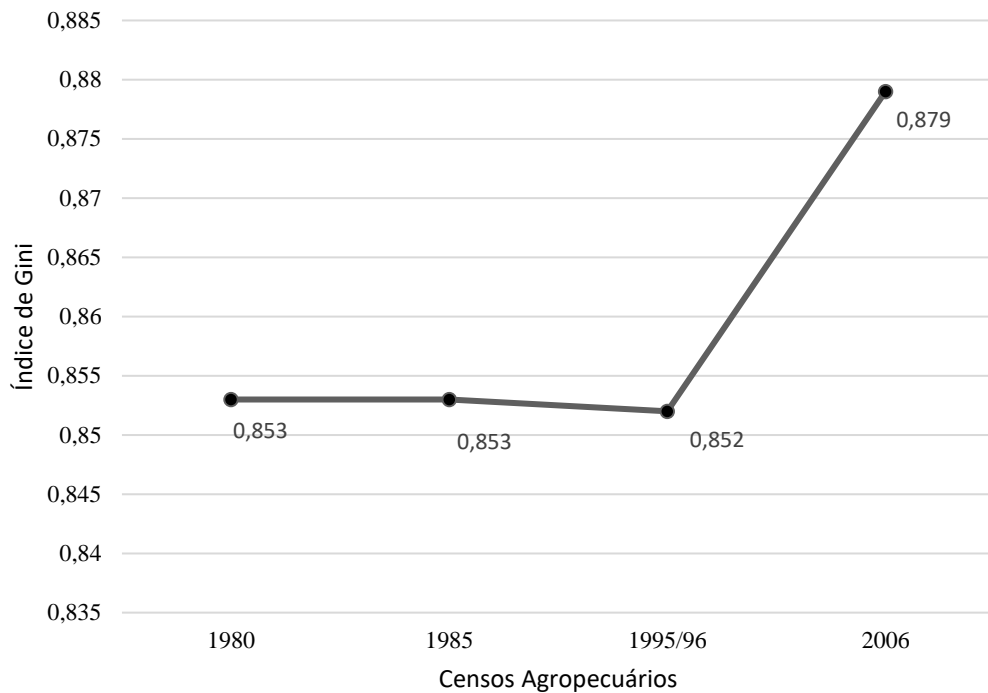
Apesar do movimento de diminuição das ações dos movimentos socioterritoriais, o campo brasileiro ainda apresenta significativa conflitualidade, retração da política de assentamentos rurais e estrutura fundiária concentrada e que cresce guardando esta característica estrutural e fundante dos problemas históricos do campo brasileiro (GIARDI, 2014: 1).

Quando verificamos o Índice de Gini³³, variou de 0,853 a 0,879³⁴ nos últimos quatro Censos Agropecuários realizados (Gráfico 2). Mantendo praticamente estável entre os Censos Agropecuários de 1980 a 1995/96 e voltando a elevar-se no Censo de 2006. Ou seja, os dados não mostram nenhuma redução da desigualdade fundiária, ao contrário, apontam para o crescimento dessa problemática no Brasil (HOFFMANN e NEY, 2010).

³³ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração da terra em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os mais pobres e os mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma concentração. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a concentração de terras. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: jan. 2016.

³⁴ Valores para concentração da terra, segundo valores do Índice do Gini (0,000 a 0,100 - concentração nula; 0,101 a 0,250 - concentração nula a fraca; 0,251 a 0,500 - concentração fraca a média; 0,501 a 0,700 - concentração média a forte; 0,701 a 0,900 - concentração muito forte a muito forte; 0,901 a 1,000 - concentração muito forte a absoluta) (CAMARA, 1949 *apud* SOUZA e LIMA, 2003).

Gráfico 2. Variação do Índice de Gini da distribuição da posse da terra no Brasil.



Fonte: HOFFMANN e NEY (2010).

Org.: MENDES, M. F. (2016).

O período compreendido entre Censos de 1995/1996 e 2006, foi marcado pela incorporação de tecnologias na estrutura produtiva e pela forte expansão do agronegócio, beneficiado pelo ciclo expansivo do comércio agrícola internacional. A nova conjuntura econômica, porém, não democratizou o histórico *fosso* no perfil fundiário do país (REIMBERG, 2009). Contribuiu, no entanto, para o aumento do uso dos defensivos agrícolas, contaminação dos rios e mananciais hídricos, violência, expulsão de camponeses e de comunidades tradicionais e *mais* concentração de terras.

Quando analisamos a ótica por estados da federação, 100% das unidades federativas apresentam péssima distribuição de terras³⁵, destes, 92% incidindo *concentração muito forte a muito forte* (0,701 a 0,900); e 8% apresentando índice *médio à forte* (0,501 a 0,700), sendo Roraima com 0,666 e Santa Catarina com 0,680 (Tabela 2). Contudo, frisamos que mesmo estes

³⁵ É importante ressaltar que os dados oficiais da desigualdade na distribuição da posse da terra abrangem apenas quem trabalha por conta própria e empregador na agricultura. Assim nos Censos Agropecuários, os *sem-terra* não entram nas estimativas. O mesmo também acontece em outros estudos sobre a estrutura fundiária brasileira. Eles tradicionalmente consideram apenas a distribuição da terra entre quem tem estabelecimento (empreendimento) agropecuário, quando utilizam os dados do censo (PNAD), ou propriedade rural, quando usam o Cadastro do INCRA (IBGE, 2009).

dois estados com menor índice, a distribuição de terras é totalmente desigual, necessitando urgentemente de políticas concretas como a reforma agrária.

Tabela 2. Média em hectares dos estabelecimentos agropecuários, e Índice de Gini da distribuição da posse da terra, por estados brasileiros, conforme Censos Agropecuários de 1980, 1985, 1995/96 e 2006.

Estados	Área média				Índice de Gini			
	1980	1985	1995/96	2006	1980	1985	1995/96	2006
AL	20,3	16,6	18,6	17,9	0,847	0,860	0,865	0,871
MA	30,6	29,5	35,5	57	0,926	0,924	0,904	0,866
MT	545,7	485,6	633,0	427,0	0,922	0,910	0,871	0,865
CE	47,8	34,0	26,4	23,2	0,780	0,816	0,846	0,862
MS	642,7	570,2	628,3	465,6	0,871	0,861	0,823	0,857
PI	44,8	43,8	46,7	43,0	0,898	0,897	0,874	0,856
AP	186,4	250,8	213,8	283,0	0,850	0,865	0,835	0,851
BA	47,1	45,2	42,7	39,3	0,826	0,841	0,835	0,839
AM	70,2	50,5	40,0	64,5	0,871	0,820	0,809	0,838
PE	20,2	18,8	21,6	19,1	0,825	0,831	0,822	0,825
RN	42,4	37,9	41,0	40,5	0,851	0,854	0,853	0,824
SE	19,8	16,7	17,2	15,1	0,848	0,860	0,848	0,822
PA	91,6	97,8	109,2	109,1	0,843	0,828	0,815	0,821
PB	29,3	24,0	28,1	23,6	0,828	0,843	0,835	0,821
DF	107,6	92,3	99,6	63,6	0,755	0,776	0,802	0,818
SP	73,8	71,8	79,8	74,1	0,774	0,772	0,760	0,803
RJ	41,0	35,8	45,0	36,2	0,805	0,816	0,791	0,798
MG	96,8	83,4	82,2	60,8	0,768	0,772	0,773	0,795
GO + TO	311,3	264,3	286,0	211,3	0,755	0,756	0,741	0,782
RS	50,7	48,0	50,8	46,5	0,762	0,764	0,763	0,772
PR	36,1	35,8	43,1	42,2	0,743	0,752	0,743	0,770
ES	64,0	56,3	47,7	33,9	0,657	0,673	0,692	0,733
AC	207,5	149,4	133,8	126,5	0,693	0,626	0,723	0,716
RO	108,0	74,8	115,5	96,7	0,653	0,656	0,766	0,714
SC	34,6	31,6	32,5	31,9	0,680	0,685	0,673	0,680
RR	658,2	336,5	402,5	172,3	0,788	0,753	0,815	0,666

Elaboração: HOFFMANN e NEY (2010). Adaptação: MENDES (2016).

Os dez estados brasileiros que apresentam sequencialmente a maior disparidade na distribuição de terras, medido pelo Índice de Gini, segundo Hoffmann e Ney (2010) são: Alagoas, 0871; seguido por Maranhão, 0866; Mato Grosso, 0865; Ceará, 0,862; Mato Grosso do Sul, 0,857; Piauí, 0,856, Amapá com 0,851; Bahia com 0,839; Amazonas 0,838 e Pernambuco com 0,825 (Tabela 2).

Ademais, os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Amapá também apresentam as maiores áreas em média dos estabelecimentos agropecuários, respectivamente 465,6, 427,0 e 283,0 hectares. Há uma clara concentração de terras em latifúndios e muitas vezes totalmente improdutivos (Tabela 2) (HOFFMANN e NEY, 2010).

O fluxo em direção às cidades, está articulado com o *sumiço* de propriedades menores de 10 hectares, sobretudo nos estados das regiões Norte e Nordeste. No Norte, essas pequenas propriedades, que ainda representam 27% do número total de estabelecimentos da região, perderam 25% do seu território (124 mil hectares) de 1996 a 2006. No Nordeste, a perda de área nessa faixa foi de 325 mil hectares (-8%). (REIMBERG, 2009: 2, grifo do autor).

Em Mato Grosso, as formas históricas de acesso à terra e sua institucionalização em propriedade privada estão ligadas aos diferentes momentos do processo de ocupação e formação do território nacional, acompanhado de um aparelhamento montado pela elite para sustentar a lógica do desenvolvimento capitalista no país (MORENO, 2007). Esta autora também afirma que a legislação fundiária, nos níveis federal e estadual indica as formas que o poder público utiliza para administrar os diversos interesses das classes ou frações das classes envolvidas na luta pela apropriação, posse e uso da terra, favorecendo na maioria das políticas públicas, a classe dominante. A prática procede a lei. A lei legaliza o praticado fora dela.

Soma-se a isso, que o cenário econômico e político do estado de Mato Grosso foi marcado por grandes mudanças a partir da década de 1960. A partir desta década, Mato Grosso abriu suas fronteiras, através de incentivos fiscais e outras políticas compensatórias, para a expansão de formas capitalistas de produção.

Puhl (2006: 82) durante o Fórum Social Brasileiro, realizado em novembro de 2003 em Belo Horizonte afirma que as monoculturas desestruturam as possibilidades de vida social nos territórios aonde chegam. “No Mato Grosso, vi famílias que já não tem ônibus passando perto de suas casas, porque tudo em volta é soja. Com isso, as crianças não podem ir mais à escola. O que acontece? A família tem que se mudar”. Isso acontece em várias regiões do estado, onde a cultura da soja avança sobre o Cerrado e a Floresta Amazônica.

Na região Sudoeste de planejamento do estado de Mato Grosso, o que vem expulsando as famílias são as plantações de teca (Foto 3), de cana-de-açúcar (Foto 4), e as criações de gado bovino, que estão cercando os assentamentos e comunidades tradicionais, causando expropriação de diversas famílias. Porém a partir de 2013, a monocultura da soja começou a avançar em direção aos municípios desta região. Nas comunidades tradicionais da Morraria, os latifundiários *cercam* os mananciais de água, impedindo que as famílias camponesas utilizem os recursos naturais.



Foto 3. Monocultura de teca no município de Cáceres, região Sudoeste. Foto: LABGEO/UNEMAT, 2015.



Foto 4. Monocultura de cana-de-açúcar no município de Lambari D'oste, região Sudoeste. Foto: LABGEO/UNEMAT, 2015.

A medida que ocorria a ocupação e apropriação do território Mato-grossense, intensificavam-se também as lutas sociais no campo. A apropriação e ocupação de terras públicas por empresas do capital financeiro, especulativo e industrial ocorreu também por meio dos Programas de Colonização oficiais ou privados em Mato Grosso.

A modernização agrícola de Mato Grosso, incentivada a partir de meados dos anos 60, mediante políticas de favorecimentos creditícios e discriminação de novas terras, se caracterizou pelo seu aspecto concentrador de recursos naturais e capital. As principais fontes de recursos naturais foram as terras consideradas *devolutas*. E, as principais fontes de recursos financeiros que favorecem o capital privado. As respostas a estas concessões foram imediatas, nas décadas de 70 e 80, foram implantados 268 projetos de colonização empresarial, sendo 80,4% voltados ao desenvolvimento da agropecuária (FERNÁNDEZ, 1997: 28, grifo do autor).

Moreno (2007) entende que o discurso da modernização agrícola foi um pretexto para a privatização de grandes áreas, muitas vezes avançando sobre terras indígenas e camponesas. Muitas cidades Mato-grossenses foram construídas em *cima* de terras indígenas, como Canarana, Nova Xavantina e Poxoréo, promovendo a violência no campo e concentrando poder nos grupos dominantes.

Fernández (1997) explica que a classe dominante sempre se apropriou das terras devolutas, em Mato Grosso, adquirindo-as sem pagamento. Forjando a apropriação, o adquirente recorria ao Estado para *legalizar* a sua *posse*. Essa foi uma das práticas mais recorrentes por muitos anos, em Mato Grosso e continua nos dias atuais.

Desde 1892, diversos governos de Mato Grosso, vêm estimulando e favorecendo o acesso a grandes porções do território seja por latifundiários, capitalistas individuais ou por grupos econômicos e empresas agropecuárias e de colonização. Todo um aparato-jurídico foi sendo montado para mediar e legitimar os interesses das classes

sociais e envolvidos no processo de acesso à terra e dar sustentação à política fundiária de regularização e venda de terras públicas/devolutas no Estado, quando estas passaram para o seu domínio, por força da Constituição Republicana de 1891 (MORENO, 1999: 68).

A legislação fundiária em Mato Grosso, foi estruturado com base na Lei Imperial de Terras de 1850. A primeira Lei de terras de Mato Grosso (Lei nº 20/1892) e seu regulamento (Decreto nº 38/1893) foi designada segundo esta lei, reconhecendo o *direito à posse* das ocupações ilegais dos latifundiários e dos agricultores capitalistas durante o sistema de sesmaria e referenciado por esses mecanismos nos séculos XIX e XX (MORENO, 1999).

Moreno (1999), afirma que a Lei estadual de terras foi elaborada para atender aos interesses dos *grandes proprietários* e deu condições para o reconhecimento das sesmarias recebidas sem o preenchimento de formalidades legais e das *posses mansas e pacíficas*, desde que as terras estivessem ocupadas e cultivadas. Estabeleceu prazos dilatados para a medição e regularização das terras sob a jurisdição do Estado, considerando que grande parte delas se encontrava irregularmente ocupadas.

Em decorrência da forte investida sobre as terras devolutas em Mato Grosso, o Estado chegou em 1978 com 74,8% da superfície total já titulada, mas ainda com muitos problemas de documentação, derivados de títulos falsos, duplicados e até mesmo títulos expedidos pelo Estado em terras inexistentes (FERNÁNDEZ, 1997).

Em 1979, o Instituto de Terras de Mato Grosso (INERMAT), foi criado com o objetivo de combater as irregularidades, como: documentação falsa e apropriação ilegal e corrupta de grandes extensões de terras em Mato Grosso. As fraudes ocorridas nas décadas anteriores (1950, 1960 e 1970), muitas vezes com a conivência e o envolvimento de funcionários do órgão oficial, o Departamento de Terras e Colonização (DTC).

O INTERMAT vem trabalhando, desde então, muito lentamente para solucionar alguns problemas fundiários em Mato Grosso. O órgão federal responsável pelo ordenamento das terras públicas no estado é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), continua ineficaz (PERIPOLLI, 2002).

Na atualidade o que vem expulsando as famílias em Mato Grosso são as monoculturas extensivas, tanto na pecuária como na agricultura. Trata-se de um modelo agropecuário com uso intensivo de capital e com máquinas modernas, muitas vezes com trabalho análogo ao de escravo.

Segundo estudos de Puhl (2006), Mato Grosso possui aproximadamente 90.000.000 milhões de hectares, dificultando muito o combate à corrupção envolvendo a *grilagem* de terras.

Destes, mais de 1/3, são ocupados pela agropecuária em pasto e pela agricultura como soja, milho, arroz, algodão, cana-de-açúcar. Significa que 37,38% da área do Estado foi desflorestada e ocupada pela agropecuária.

O pasto predomina na ocupação de área em relação aos grãos e outros produtos agrícolas, com 25.918, 998 ha, o que representa 77,02% da área ocupada. Em segundo lugar vem a soja, com 5.279, 928 ha, representando 15,69% da área ocupada, mas representava 68,30% da área cultivada pelas principais lavouras temporárias do Estado em 2004. Apresentou um crescimento impressionante. Foram 1.703,20% desde 1977, início do registro de sua produção em Mato Grosso, quando eram cultivados 310.000 ha. Sua área multiplicou 17 vezes. Em terceiro lugar vem o milho, em 12,17% da área cultivada e no quarto lugar está o arroz ocupando 9,56% da área cultivada. Este produto, em 1978, representava 81,6% da área total das lavouras temporárias. Assim como o arroz, o feijão, produto destinado ao mercado interno, produzindo predominantemente em estabelecimentos familiares, teve a área de plantio reduzida de 48 mil ha em 1978 para 43.476 ha em 2004. Hoje representa apenas 0,56% da área cultivada com lavouras temporárias. A mandioca não teve grandes variações ao longo do período e ocupa apenas 0,48% da área cultivada (PUHL, 2006: 73).

Observa-se, portanto, um crescimento da área cultivada para os produtos destinados à exportação sem agregação de valor, como, soja, milho, algodão, apoiados pelo modelo de desenvolvimento do Estado e uma redução da área cultivada para produtos destinados ao consumo no mercado interno, como arroz, feijão, produtos estes essenciais para contribuir na promoção da segurança alimentar, porém sem nenhum apoio de políticas públicas.

Na região Sudoeste de Mato Grosso, além do predomínio da pecuária, existem as populações dos assentamentos da reforma agrária e populações tradicionais, como os extrativistas, os morroquianos e os ribeirinhos. Essas populações vêm ao longo dos tempos acumulando uma gama de saberes acerca dos sistemas agrícolas, estoque de sementes crioulas, produção de alimentos diversificados e agroecológicos, aproveitamento de frutos nativos na alimentação, aproveitamento de uso das propriedades medicinais, bem como a dinâmica do território de pertença como um todo.

Face a toda esta realidade, a maioria dos especialistas consideram, hoje, a questão agrária o maior obstáculo econômico, social, político e ético ao desenvolvimento do conjunto do Brasil e, muito especialmente, o principal óbice ao exercício pleno da cidadania no país. Não só pelas condições de exploração, violência e injustiça social prevalentes no campo, como ainda em virtude das consequências que tal situação acarreta para a vida cotidiana nas cidades. Êxodo de camponeses para a cidade, agrava e amplia os bolsões de pobreza urbana (LINHARES e SILVA, 1999).

São mais de cinco séculos de colonização, ocupação de terras, escravidão e privilégios a uma minoria, mas somam-se ainda as injustiças sociais exigidas pelo capitalismo. A tendência

não é resolver esses problemas sociais a curto prazo, visto que os governos estão a serviço de quem tem recursos, de quem financia suas campanhas, de quem tem o poder econômico, o que se traduz em poder político, concentração de renda e em políticas que fazem crescer a desigualdade. No mundo hoje “Um grupo de 62 bilionários, incluindo dois brasileiros, acumulou riqueza equivalente ao patrimônio de metade da população mundial, ou seja, de 3,6 bilhões de pessoas” (GRAJEW, 2015).

Neste contexto, as políticas públicas voltadas para o camponês assumem enorme significado, em face dos índices de marginalização que concentra e das especificidades de ações que requer, além da dívida histórica que o Brasil tem com a classe camponesa, com os indígenas e trabalhadores pobres e negros. O ciclo das políticas públicas iniciado em 2003, com o objetivo de fortalecimento e reconhecimento da agricultura camponesa como motor da promoção da segurança alimentar e nutricional e geração de renda pode ser um fator importante, porém não se resolverá o problema principal, sem atacar a distribuição injusta de terras.

CAPÍTULO II

TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS

"O moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado" (Friedrich Engels, 1981).

Neste capítulo, tratamos os conceitos de território, territorialidades e políticas públicas empregados ao longo do estudo. Os camponeses de Mato Grosso, produzem suas próprias territorialidades, que se transformam, ao longo da dinâmica dos processos históricos vivenciados; da luta pela terra; do direito de produzir livremente; das práticas sociais e agrícolas adotadas como estratégia de reprodução; do cerceamento das monoculturas e da pressão dos latifundiários em torno dos assentamentos e das comunidades tradicionais. Estas territorialidades se constituem em diversas e múltiplas, uma contrapondo às outras, gerando conflitos e disputas.

Também destacamos a importância de implementação das políticas públicas territoriais para enfrentar/minimizar anos de favorecimento a elite agrária. No atual contexto, essas políticas podem ser consideradas um *alento* para o começo de uma mudança no panorama.

Apresentamos o capítulo desmembrado em três partes: na primeira parte enunciamos as concepções do território como conceito multidimensional; na segunda discorremos sobre as territorialidades e os conflitos sociais; e na terceira parte analisamos o conceito de políticas públicas; destacando as tipologias e os ciclos das políticas, o papel do Estado face as políticas públicas, além de mostrar um cenário evidenciando as políticas criadas para o campesinato brasileiro ao longo das últimas décadas.

2.1 Concepções do território como conceito multidimensional

O conceito de território passou a ser muito usado por instituições e órgãos governamentais na elaboração de políticas públicas, principalmente, voltadas para a agricultura camponesa, porém, algumas vezes, o conceito é utilizado de forma indiscriminada e reducionista. “É preciso superar as concepções simplistas que compreendem os territórios sem sujeitos sociais ou esses sujeitos sem territórios e apreender a complexidade e a unidade do

mundo de vida, de maneira (i) material, isto é, as interações *no* e *com* o lugar” (SAQUET, 2013: 24, grifo do autor).

Na Ciência Geográfica, a discussão do conceito de território é antiga³⁶ e utilizada por inúmeros pesquisadores nas últimas décadas (RAFFESTIN, 1980; HAESBAERT, 2004; SOUZA, 2009; FABRINI, 2011; CALAÇA e CHAVEIRO, 2012, SAQUET, 2013), tendo com um dos elementos essenciais utilizados para definir território à sua relação com o poder³⁷. A renovação do conceito, ocorreu a partir dos anos de 1950, com destaque para as décadas de 1960-1980. Neste período, buscou-se romper com as abordagens positivista, pragmática, quantitativa e descritiva, presentes, por exemplo, na geografia regional francesa com Paul Vidal de La Blache.

As relações de poder têm sido efetivadas há muito tempo na humanidade, com características específicas em cada sociedade. No processo histórico de ocupação do território brasileiro como vimos, o poder foi exercido na apropriação e dominação dos seres humanos, bens materiais e imateriais, violência e genocídio. Nessa época, o território era debatido, estando ligado a questões políticas e a ascendência por imensidões de terras para fins de controle, como apontam estudos de Jean Gottmann.

O poder significa relações sociais múltiplas e conflituosas que envolvem os diversos atores em todas as instâncias do dia-a-dia, por exemplo, no convívio e nas atividades inerentes à casa do camponês, no roçado, na área social do assentamento, na igreja, no controle sobre os recursos naturais, ou seja, cada relação é poder. “É uma abordagem também multidimensional das relações de poder que se traduz numa compreensão múltipla do território e da territorialidade” (SAQUET, 2013: 32-33).

³⁶ Na Geografia, o conceito de território foi introduzido por Friedrich Ratzel por meio da sua obra *Antropogeografia*, no fim do século XIX. Ratzel preocupado com a consolidação e expansão do Estado alemão, efetua uma abordagem geopolítica, entendendo o território com área e recursos naturais (solo, água, clima), ou seja, entende território sem a presença do homem (SAQUET, 2013: 30-31).

³⁷ Conforme a concepção defendida por Raffestin, 1980: 52, o *poder*, nome comum, se esconde atrás do *Poder*, nome próprio. Esconde-se tanto melhor quanto maior for a sua presença em todos os lugares. Presente em cada relação, na curva de cada ação: insidioso, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se até o coração do homem. A ambiguidade se encontra aí, portanto, uma vez que há o *Poder* e o *poder*. Mas, o primeiro é mais fácil de cercar porque se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos. É o poder visível, maciço, identificável. Como consequência é o perigoso e inquietante, inspira a desconfiança pela própria ameaça que representa. Porém o mais perigoso é aquele que não se vê, ou que não se vê mais porque se acreditou tê-lo derrotado, condenado à prisão domiciliar. [...] O *poder* torna-se perene, pois não é mais visível, é consubstancial com todas as relações. Parece-me que é preciso compreender por *poder* primeiro a multiplicidade das relações de força que são imanentes ao domínio em que elas se exercem e são constitutivas de sua organização. O *poder* é parte intrínseca de toda relação. Multidimensionalidade e imanência do poder em oposição à unidimensionalidade e a transcendência: “*O poder está em todo lugar; não que englobe tudo, mas vem de todos os lugares*” (FOUCAULT, 1976: 122 *apud* RAFFESTIN, 1980).

O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder [...]. O campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações (RAFFESTIN, 1980: 53).

O território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume vários significados, a partir das territorialidades diversas, e esta é uma questão fundamental que remarcou a redescoberta no conceito de território. Nesse sentido, nas últimas décadas, território vem sendo bastante difundido e estudado, por geógrafos e por pesquisadores de diversos campos de saber. O termo território deriva do latim *territorium*, significando um pedaço de terra apropriado, aquele que pertence a terra (SAQUET, 2013).

De acordo com Raffestin (1980), o espaço³⁸ e território não são termos equivalentes. O território se forma a partir do espaço. O geógrafo suíço Claude Raffestin³⁹, na sua obra *Por uma geografia do poder*, trouxe um novo enfoque ao conceito de território e influenciou muitos pesquisadores brasileiros, principalmente, a partir da década de 1990.

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator territorializa o espaço. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a *prisão original*, o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1980: 143-144, grifo do autor).

Raffestin criticou a geografia política do Estado-Nação. O autor propôs uma nova perspectiva, ao destacar o caráter multidimensional do poder e das relações sociais. “A geografia política clássica é na verdade uma geografia do Estado, o que seria necessário ultrapassar propondo uma problemática relacional, na qual o poder é a chave – em toda relação circula o poder que não é nem possuído nem adquirido, mas exercido” (RAFFESTIN, 1980: 7).

A complexidade das relações é talvez o que torna tão difícil a abordagem relacional. Se por razões de comodismo, descreve-se primeiro as relações bilaterais, não se pode esquecer que se trata de uma abstração, no sentido de que, na maior parte do tempo, as relações são multilaterais [...]. Essa relação possui uma forma, determinada pelos atores diretos – ofertante e demandante – e pela ou pelas organizações envolvidas. Num outro ponto de vista, a relação nasce num dado lugar e para um dado lugar, num

³⁸ O espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Consequentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção do espaço (SANTOS, 2008: 67).

³⁹ Claude Raffestin foi um dos responsáveis pela renovação do conceito de território, tendo como principal referência Michel Foucault.

dado momento e por uma duração determinada ou indeterminada (REFFESTIN, 1980: 32-33).

Nesse sentido, o território, é constituído por relações de poder que definem uma territorialidade em diversos momentos da vida, que se traduzem por malhas, nós e redes, constituindo assim uma materialidade. Embora, Raffestin não tenha avançado nas discussões sobre o conceito de espaço geográfico, suas contribuições para o entendimento do território são valiosas, influenciando muitos pesquisadores em diversas parte do mundo.

Para Haesbaert (2004), a concepção do território ocorre por meio de três vertentes: i) política (referente as relações de poder); ii) cultural (simbólica e subjetiva); e iii) econômica (recursos). O território envolve ao mesmo tempo diferentes graus de intensidade, de dimensão simbólica, cultural e política atribuída pelos grupos sociais. Este que é o processo de produção de espaço envolve sempre, concomitantemente, a territorialização / desterritorialização / reterritorialização (T-D-R), visto que as relações conflituosas são constantes no tempo. O processo T-D-R é compreendido da seguinte maneira: a territorialização é sobretudo enraizadora, promovendo a coesão por seu caráter mais intrínseco e introvertido; a desterritorialização significa a destruição de antigos territórios e/ou desintegração de novos espaços e redes e; a reterritorialização corresponde à constituição de novos territórios com uma nova apropriação política e/ou simbólica do espaço, também, incluindo redes.

Para Haesbaert (2011) há três grandes dimensões que a desterritorialização é tratada: a econômica, a política e a simbólica ou cultural. “O território enquanto mediação espacial do poder, resulta da interação entre as múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais profundamente simbólico” (HAESBAERT, 2011: 93).

Para Souza (2009), o território é, em primeiríssimo lugar, o poder e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil. Isso não quer dizer, porém, que a cultura (o simbolismo, as teias de significados, as identidades) e mesmo a economia (o trabalho, os processos de produção e circulação de bens) não sejam relevantes ou não estejam contemplados.

Saquet (2013) também destaca o território para além da área, com múltiplas relações e em constante transformação:

O território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura, *ideia* e *matéria*; identidades e representações; apropriação, dominação e controle; descontinuidades; conexão e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental; terra, formas espaciais e relações de poder, diversidade e unidade. Isso significa a existência de interações *no* e *do* processo de territorialização, que envolvem e são envolvidas por processos sociais semelhantes e diferentes, nos mesmos ou em

distintos momentos e lugares, centradas na conjugação, paradoxal, de descontinuidades, de desigualdades, diferenças e traços comuns. Cada combinação específica de cada relação espaço-tempo é produto, acompanha e condiciona os fenômenos e processos territoriais (SAQUET, 2013: 24, grifo do autor).

E continua,

Relações de poder que estão nas famílias, nas universidades, no Estado em suas diferentes e complementares instâncias, nas fábricas, na igreja... enfim, em nossa vida cotidiana. Relações que são vividas, sentidas e, às vezes, percebidas e compreendidas diferentemente. Assim são os territórios e as territorialidades: vividos, percebidos e compreendidos de formas distintas; são substantivados por relações, homogeneidades, integração e conflito, localização e movimento, identidades, línguas e religiões, mercadorias, instituições, natureza exterior ao homem; por diversidade e unidade; (i) materialidade (SAQUET, 2013: 25).

Fabrini (2011) afirma que é de suma importância a transferência de poder para a sociedade civil organizada, pois os próprios sujeitos, investidos de poder e controle sobre o espaço, se encarregam de resolver seus problemas, *forjando* uma desobrigação estatal. “Acrescenta-se ainda que o território pode potencializar a capacidade produtiva, oferecendo vantagens competitivas para produção de mercadorias e desenvolvimento local” (FABRINI, 2011: 98).

Na perspectiva classista, o território pode contribuir para negação das estruturas de dominação e potencializar a capacidade de resistência da agricultura camponesa e dos movimentos sociais. Nessa concepção de território, no centro do processo social está o conflito e a disputa de poder e o controle do espaço por diferentes classes (FABRINI, 2011).

Calaça e Chaveiro (2012) afirmam que as relações sociais no território envolvem programas, projetos estratégicos implantados de maneira não consensuada. Também destacam que a expansão do capital no campo, ocorridas em Goiás, Mato Grosso, Tocantins, entre outros Estados, nas últimas décadas, têm provocado conflitos entre a territorialização do capital em escala global e as territorialidades locais. “Por esse viés, a territorialização do capital impacta o mundo dos sujeitos que aqui viviam – e vivem – criando modos de desenraizá-los, alterando seus modos de vida, interferindo em seus valores e em sua cultura” (CALAÇA e CHAVEIRO, 2012: 195).

Com a territorialização do capital e a expansão do agronegócio, o Cerrado não é mais o mesmo. As atividades do agronegócio fundamentadas nos princípios do lucro, da concentração da produção, da terra e da riqueza, transformaram o Cerrado na principal área de produção de *commodities*, do Brasil. O Cerrado ganha novas cores e novos sabores. Transformam-se as paisagens, implementam-se as ideias do novo como a única opção capaz de produzir riqueza e qualidade de vida, desqualifica-se o outro, como diferente, atrasado e inadequado à lógica mercadológica dominante. O saber e o poder são partes intrínsecas do mesmo processo (CALAÇA, 2014: 3, grifo do autor).

Fernandes (2014) defende a existência de elementos materiais e (i) materiais na construção dos territórios, reconhece outros tipos de territórios fixos e fluxos, formado por diferentes relações sociais e classes sociais. O autor também defende estudos que avançam para além do território do Estado-Nação. O discurso da modernização da agricultura defendida pelo agronegócio prega a subordinação do camponês ao capital e a total invalidação das práticas camponesas, como os bancos de sementes crioulas, o aproveitamento da biodiversidade, o uso de caldas naturais e biofertilizantes, ou seja, a adoção da agroecologia como modelo de desenvolvimento.

Neste sentido, ao se pensar políticas territoriais é necessário compreender sua multiescalaridade e sua multidimensionalidade. Quando o território é concebido como uno, ou seja, apenas como espaço de governança e se ignora os diferentes territórios que existem no interior do espaço de governança, temos então uma concepção reducionista de território, um conceito de território que serve mais como instrumento de dominação por meio das políticas neoliberais. Nesta condição, uma determinada região é escolhida para a aplicação de políticas de desenvolvimento, em grande parte, a partir dos interesses do capital. Evidente que pelo fato das comunidades camponesas terem menor poder político, terão pouco poder de decisão na determinação das políticas, por mais que o discurso das instituições defenda o *empoderamento* das comunidades rurais. Desse modo, as políticas promovem o fortalecimento das relações capitalistas em detrimento das relações não capitalistas ou familiares e comunitárias. Intensifica-se, dessa forma, as políticas de expropriação das comunidades rurais, que perdem seus territórios para o capital que necessita se apropriar continuamente dos territórios camponeses para se expandir (FERNANDES, 2014: 5-6, grifo do autor).

Ainda segundo Fernandes (2014), é nesse contexto que o conceito de território é usado como instrumento de subordinação das comunidades camponesas aos modelos do agronegócio. Temos uma disputa territorial entre campesinato, comunidades tradicionais, extrativistas; e latifundiários e agricultores capitalistas. “As propriedades camponesas e as capitalistas são territórios distintos, são totalidades diferenciadas, onde se produzem relações sociais diferentes, que promovem modelos divergentes de desenvolvimento” (FERNANDES, 2014: 6).

A força das *commodities* agrícolas comandada pelo agronegócio não apenas desarticula as práticas e as táticas de vida camponesas, mas cria níveis de desterritorialização total do sujeito. Sem lugar no campo não possui um lugar também nas cidades. Resulta disso uma proletarização que se estende espacialmente nos confins das periferias proletárias das metrópoles (CALAÇA e CHAVEIRO, 2012: 199, grifo dos autores).

Raffestin (1980) afirma que a autonomia camponesa ainda é possível com o controle dos *trunfos*, esses seriam a população, o território e os recursos. Em Mato Grosso, há diversas experiências de produção agroecológica e extrativistas, produção esta que tem autonomia e

privilegia os alimentos de qualidade, sementes crioulas e livre de agrotóxicos, importantes para o autoconsumo e para comercializar o excedente. [...] “Não escapa do capitalismo, mas cria uma via de existência menos subordinada que proporciona possibilidades de reprodução do campesinato como sujeito social. Trata-se de uma disputa pelo direito de ser camponês” (SILVA, 2014: 34).

[...] será fácil compreender por que colocamos a *população* em primeiro lugar: simplesmente por que ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ela se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e integrar numa estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação (RAFFESTIN, 1980: 58).

A luta do campesinato e das comunidades tradicionais por autonomia, políticas públicas territoriais e acesso a propriedade da terra também se faz necessário por meio do controle das redes e de forma coletiva, visto que quem as controla são os grupos econômicos dominantes. “[...] controlar as redes é controlar os homens e é impor-lhes uma nova ordem que substituirá a antiga” (RAFFESTIN, 1980: 191).

Assim, a partir da década de 1980, altera-se o modo de ver e pensar o território, aumentado a discussão e buscando compreender a multidimensionalidade construída pelos diversos atores e classes sociais; além do entendimento das desigualdades presentes no território, principalmente do uso do espaço e a relação capital-trabalho.

Na atualidade, o conceito *território* é bastante utilizado pelos diversos atores sociais e governamentais que lidam com políticas públicas voltadas para o campesinato. De certo modo, esta incorporação tem suas raízes, no questionamento dos efeitos negativos da *Revolução Verde*, apontando sérios impactos ambientais a sociedade e ao ambiente; e também pela falta de iniciativas e/ou políticas públicas que possibilitem o acesso a crédito, a produção, a comercialização e a assistência técnica e extensão rural para o campesinato no Brasil.

2.2 Territorialidades, conflitos e dimensões sociais

Na definição de Silva (2014), territorialidades são as relações sociais de poder cotidianos dos indivíduos, seja interagindo com o meio ou com outros atores sociais, que os levam a produzir e a *consumir* o território, além da troca de experiências, o que vai gerar aprendizados, dificuldades e vivências quanto às formas de dividir e ocupar o espaço. Raffestin

(1980) afirma que a territorialidade reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade:

A territorialidade pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaco-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. Então, a territorialidade pode ser expressa sendo a *soma* das relações mantidas por um sujeito com o seu meio. Isso dito, não se trata de uma soma matemática, mas de uma totalidade de relações biosociais em interação. Mas essa territorialidade é dinâmica, pois os elementos que a constituem, são suscetíveis de variações no tempo. É útil dizer, nesse caso, que as variações que podem afetar cada um dos elementos não obedecem às mesmas escalas de tempo. Essa territorialidade resume, de algum modo, a maneira pela qual as sociedades satisfazem, num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de instrumentos também determinados, suas necessidades em energia e em informação. As relações que a constituem podem ser simétricas ou dissimétricas, ou seja, caracterizadas por ganhos e custos equivalentes ou não (RAFFESTIN, 1980: 160-161, grifo do autor).

Nesse sentido, Saquet (2013) considera que Sack (1986) traz a definição de territorialidade baseada em três viés interligados: i) classificação ou definição de áreas; ii) comunicação (equivale às redes) e; iii) uma forma de controle social (relações de poder). Esses vieses são o centro da territorialidade, que contém outras combinações. A territorialidade é marcada pela multiplicidade de contextos histórico-sociais, nos quais se definem as estratégias e os efeitos territoriais.

Há territórios e territorialidades sobrepostos e em redes. Há redes nos territórios e territórios em redes bem como movimento do território e das redes. Os territórios e as territorialidades humanas são múltiplos, históricos e relacionais. Há, em cada território, tempos históricos e tempos coexistentes (ritmos) presentes, em unidade, a mesma unidade da relação espaço-tempo e da relação ideia-matéria. Pela nossa concepção, há rompimento das delimitações e áreas; sobreposições; uma miríade de atores e redes sociais; movimento *do* e *no* território; movimento entre os territórios; transtemporalidade e transescalaridade; unidade entre sociedade e natureza. Unidade que se traduz, sucintamente, na vida, na atuação e na territorialização dos homens (SAQUET, 2009: 86-87, grifo do autor).

Saquet (2013) centraliza o homem na análise do território e das territorialidades. A análise do território e das territorialidades deve ser considerada em todo o processo, só assim é possível compreender as desigualdades, relações sociais existentes e as múltiplas transformações. Por exemplo, quando analisamos os assentamentos rurais, devemos também nos preocupar com elementos que contribuíram para sua formação, quais práticas são adotadas para a reprodução dos camponeses, conflitos e entre outros.

Segundo Silva (2014), os assentamentos, os acampamentos, as desapropriações para fins de acesso à terra, entre outras territorializações são fundamentais no campo da força com outros

atores, tanto para a conquista do direito à propriedade da terra pelo camponês e trabalhador pobre, quanto para articular outro modelo de desenvolvimento, como a produção agroecológica, e extrativista praticados por diversos camponeses.

Vivemos em tempos e espaços precários: territórios dinâmicos, de populações urbanas em áreas de risco, camponeses sem terra e pressionados por culturas para o mercado internacional, populações indígenas e quilombolas ameaçadas em suas territorialidades, vivendo em fronteiras instáveis. Para entender esta dinâmica atual deve-se considerar que a invisibilidade e a efemeridade estão cada vez mais presentes no mundo no qual vivemos. Novos processos estão impactando as cidades, marcados pela mobilidade, pela fluidez e pela instabilidade (CRUZ e ALMEIDA, 2009; 7).

De acordo com Gallois (2004), compreender a territorialidade não só permite recuperar e valorizar a história de ocupação de um *lugar* por um determinado grupo social, como também propicia uma melhor compreensão dos diversos elementos do território, suas territorialidades e dimensões sociais.

Segundo Puhl (2011) as territorialidades podem ser entendidas como um espaço construído culturalmente por grupos sociais em um determinado território, nas suas relações sociais, nas formas de manejo de recursos de produção e reprodução físico-biológica, assim como na construção de significados ao longo do tempo e das relações humanas e sociais vivenciadas. “Estas territorialidades se constituem umas em contraposição às outras, e nas inter-relações, geralmente conflituosas, elas mutuamente se negam e se excluem por exprimirem realidades etnocêntricas” (PUHL, 2011: 21).

Assim, as territorialidades são diretamente ligadas à definição e demarcação de espaços geográficos físicos, sendo “resultantes de diferentes processos sociais de territorialização e como delimitando dinamicamente terras de pertencimento coletivo, que convergem para um território” (ALMEIDA, 2008: 29).

Fabrini (2011) afirma que é necessário para o desenvolvimento humano que exista territorialidade, ou seja, a sociedade não pode existir sem territorialidade, porém, pode haver uma territorialização precária dos sujeitos. Exemplo de territorialização precária são os *trabalhadores sem terra* que estão em constante mobilidade na busca pelo território; e também os *chiquitanos*⁴⁰ que foram expulsos de suas terras por fazendeiros, latifundiários e empresas madeireiras instaladas na região Sudoeste de Mato Grosso.

⁴⁰ Os Chiquitanos vivem na fronteira entre Brasil e Bolívia e *perderam* o direito sobre suas terras para os grupos dominantes. Atualmente 20 mil Chiquitanos residem nas cidades e aldeias no interior do Mato Grosso, sem seu território tradicional demarcado. O território Chiquitano é visto como uma ameaça aos fazendeiros e políticos que tentam a todo custo negar a existência desta etnia, pois, se os Chiquitanos se dizem indígenas, possuem direito ao seu território tradicional, mesmo que este fora tomado pelos fazendeiros e políticos (PACINI, 2012).

Nesse contexto, o campesinato confrontou-se muitas vezes com fazendeiros, latifundiários, grileiros, empresários rurais e o Estado. No entanto, os registros dessas resistências são praticamente ignorados pela História oficial brasileira. Mas, desde o ano de 1985, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) cataloga as lutas no espaço agrário brasileiro, por meio da publicação anual do Caderno dos Conflitos no Campo no Brasil (CONFLITOS NO CAMPO/CPT, 2014).

Em Mato Grosso, muitas famílias de camponeses, extrativistas, quilombolas, comunidades tradicionais de áreas de sesmarias foram desterritorializadas por não possuírem títulos, as posses são bastante antigas. Estas desterritorializações ocorreram em meio a conflitos e violência. O reconhecimento da posse sempre foi privilégio dos latifundiários e agricultores capitalistas, favorecendo as operações *fraudulentas* de grilagens, mecanismo indutor de novos conflitos (FERNÁNDEZ, 1997).

Na década de 1970, foram levantadas 183 áreas de tensão localizadas em 43 dos 58 municípios Mato-grossense. O número de famílias envolvidas no litígio atingiu a cifra de 31.933, um equivalente que se aproxima de 200 mil pessoas, ou seja, mais de 40% da população rural do Estado. A área envolvida nas questões de conflito vai além de 6 milhões de hectares (FERREIRA, 1984: 97).

Isto comprova a generalização do conflito em todo o território Mato-grossense, o que dificilmente vai ser mudado, visto que os fatores desse processo continuam: ausência de políticas agrárias adequadas ao processo de ocupação e reforma agrária, concentração de terras, ociosidade da terra, situações cada vez mais agravadas.

A história das perseguições no campo em Mato Grosso, dos espancamentos, ameaças, incêndios de moradias e plantações, das prisões e mortes, comprova no dia-a-dia, quanto o camponês foi marginalizado e submetido a todo tipo de exploração. E tudo isso, com o envolvimento de cartórios, de policiais e inclusive, de determinados juízes, sem *falar* da morosidade dos órgãos federais e estaduais que deveriam apresentar soluções rápidas e pacíficas para pôr fim aos problemas.

Os *trabalhadores sem terra*, em sua maioria, atraídos pelas propagandas que ouviram e viram sobre o Vale do Guaporé, chegavam com a convicção de que encontrariam terra barata para comprarem. Imaginavam que, com o salário de peões ou os ganhos de arrendatários, poderiam realizar seu sonho da terra própria. Chegavam e viam que a situação era mais complexa. A terra mais barata se encontrava nos *grilos* em condições de grandes riscos (PUHL, 2003: 86, grifo do autor).

Segundo Puhl (2003) era muito difícil o camponês ter acesso à terra na região Sudoeste de planejamento do estado de Mato Grosso, no começo da década de 1980. As opções eram a

compra ou as ocupações. Esta constatação traça a linha que separava quem *tinha* capital e quem não *tinha*. “Muitas vezes, até mesmo nas áreas de ocupação era necessário ter um pouco de dinheiro para comprar um direito de posse pagando aos que primeiro chegaram e abriram as *picadas* para outros entrarem” (PUHL, 2003: 87).

Nesses territórios aconteciam muitos conflitos, entre os camponeses que ocupavam os territórios e os *pistoleiros* e *jagunços* dos latifundiários que se achavam donos das terras, pois tinham poder e conivência das autoridades. Essas ocupações foram importantes para a conquista da terra, sem isso, os camponeses ficariam ainda mais marginalizados. De 1998 a 2013 foram registradas 161 ocupações em Mato Grosso, com um total de 40.245 famílias envolvidas (Tabela 3).

Tabela 3. Número de ocupações e famílias envolvidas por município em Mato Grosso, 1998 a 2013.

N.	Município	Ocupações	Famílias
1	Acorizal	2	375
2	Água Boa	2	216
3	Alto Boa Vista	2	50
4	Alto Paraguai	1	8
5	Araputanga	4	1700
6	Aripuanã	2	920
7	Cáceres	15	7711
8	Campo Verde	3	1320
9	Canabrava do Norte	3	103
10	Castanheira	1	100
11	Chapada dos Guimarães	5	1127
12	Cláudia	3	190
13	Colniza	1	10
14	Confresa	3	127
15	Cuiabá	10	1520
16	Diamantino	5	1154
17	Glória D'Oeste	1	225
18	Guiratinga	6	240
19	Itaúba	1	250
20	Itiquira	1	3
21	Jaciara	9	1333
22	Jangada	4	1700
23	Juruena	1	230
24	Juscimeira	3	430
25	Lambari D'Oeste	1	300
26	Mirassol D'Oeste	3	2200
27	Nobres	2	240
28	Nossa Senhora do Livramento	2	168
29	Nova Brasilândia	1	60
30	Nova Guarita	3	202
31	Nova Maringá	1	210
32	Nova Mutum	1	25
33	Nova Olímpia	4	1720
34	Novo Mundo	3	459
35	Nova Ubiratã	1	100
36	Pedra Preta	3	2400
37	Peixoto de Azevedo	4	890
38	Porto Alegre do Norte	1	60
39	Poxoréo	1	100
40	Rio Branco	1	700
41	Rondonópolis	11	2560
42	Rosário Oeste	5	476
43	Santo Antonio do Leverger	4	855
44	São Félix do Araguaia	1	N.I.*
45	São José do Povo	2	1250
46	São José do Xingu	1	N.I.*
47	Sinop	8	3020
48	Tangará da Serra	2	750
49	União do Sul	2	210
50	Várzea Grande	1	N.I.*
51	Vila Bela da Santíssima da Trindade	1	N.I.*
52	Vila Rica	3	248
	Total	161	40.245

* Não identificado.

Fonte: DATALUTA/UNESP - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014.

Em 2015, houve o registro de dois acampamentos na região Sudoeste, um no município de Cáceres com 60 famílias (Fotos 5 e 6); e outro em Glória do D'Oeste com 250 famílias. Os acampados do município de Cáceres lutam por um *pedaço* de terra há 10 anos, nesse período foram despejados três vezes.



Foto 5. Entrada do acampamento *Cássio Henrique Ramos*, Cáceres/MT. Foto do autor, 2016.



Foto 6. Interior do acampamento *Cássio Henrique Ramos*, Cáceres/MT. Foto do autor, 2016.

O primeiro despejo de acampamento de Cáceres aconteceu em 2011 com muita violência e truculência dos policiais e as famílias foram *jogadas* em frente à Igreja Cristo Trabalhador, dentro da cidade de Cáceres. Um dia após o despejo, a criança Cássio Henrique Ramos, de apenas 8 anos, foi atropelada por um veículo descontrolado que invadiu a calçada, e por isso o atual acampamento leva o nome dele. Ocorrendo o terceiro despejo em abril de 2016.

Essas relações sociais estão inseridas em uma complexa dinâmica de conflitos que produzem o território, que na maioria das vezes exclui e marginaliza o campesinato, os *trabalhadores sem terra*, os indígenas, extrativistas, quilombolas, entre outros grupos. Esses grupos sociais protagonizam diversas experiências de produção de plantas medicinais, uso sustentável da biodiversidade, sementes crioulas e produção agroecológica, conforme levantamento da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), sistematizado para o II Encontro Nacional de Agroecologia (II ENA), que ocorreu em 2010, na capital pernambucana, Recife, porém ainda sem apoio suficiente e sem reconhecimento da sociedade brasileira.

Mas, como disse a professora Maria Nazareth Wanderley da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) durante o II ENA, [...] “está na hora da sociedade não apenas dar um voto de confiança aos camponeses, mas sobretudo reconhecer a sua capacidade de assumir, seu papel enquanto ator social, protagonista da construção de outra agricultura e de um outro meio rural” (PLOEG, 2009).

Dessa forma, o sentido da territorialidade adotado neste trabalho está intimamente relacionado com a organização social dos camponeses nos diversos assentamentos; práticas agroecológicas e extrativistas adotadas, produção e difusão de sementes crioulas utilizadas por diversos camponeses.

2.3 Definição de políticas públicas

Na literatura clássica, o termo *política*, é originário da palavra grega *polis*, que faz referência a um território localizado geograficamente e cujas características se equivalem a de uma cidade. Aristóteles (séc. 4 a.C.), referia a *política* como a forma de governar uma cidade (MELLO-THÉRY, 2011).

Assim, a *política* refere-se a um conjunto de atividades que faz referência ao Estado, expressas nas relações de poder. Podendo ser definida da seguinte maneira: “Um conjunto de procedimentos/marcos institucionais, pactos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere a bens públicos” (MELLO-THÉRY, 2011: 12).

Os estudos sobre políticas públicas iniciaram nos EUA, nos anos 30, com destaque para as contribuições de Laswell (1936) “que introduz a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer diálogos entre grupo de interesse e governo” (SOUZA, 2006: 23). Outras contribuições significativas foram de Simon (1957) que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *decisores* públicos, afirmando que as decisões são sempre afetadas/limitadas por falta de informações precisas; além dos pressupostos de Easton (1965) que definiu política pública como um sistema, destacando que sempre os processos políticos serão influenciados pelos grupos de interesse e a mídia (SOUZA, 2006).

No Brasil, o campo das políticas públicas são objetos de estudos recentes de vários pesquisadores e estudiosos (GRISA, 2012; SECCHI, 2013; OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012; MACHADO e VENDRAMINI, 2013; FRANÇA, 2015) podendo ser compreendidas como um sistema, como uma diretriz elaborada e implementada para enfrentar um problema público e buscar melhorias em diversas áreas para a população, contudo, destaca que não há literatura especializada um consenso sobre o conceito de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um

problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013: 2).

Grisa (2012), destaca que a elaboração de uma política pública envolve um conjunto de ações estratégicas, decisões e diversos atores sociais (grupos de interesses, investimentos públicos, regulação estatal, políticos, atores públicos) que regula os conflitos entre os envolvidos e assegura a harmonização dos interesses e seus fins individuais. “Portanto, é importante analisar o conjunto dos atores que são afetados/beneficiados pela ação do Estado, considerando que a participação destes na elaboração e na implementação da política pública ocorre de forma e graus variados” (GRISA, 2012: 32).

Em geral, as políticas públicas⁴¹ são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas tenham diversas origens, como de uma organização não-governamental, por exemplo, que busca por melhorias para a população em uma determinada área. Assim, “o Estado e a sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos (SECCHI, 2013: 3).

As políticas públicas podem ser entendidas como uma forma de regulação, pelo Estado, das relações sociais entre desiguais, conforme característico da sociedade capitalista. Nesse sentido, as políticas públicas expressam as contradições de uma sociedade de classes e o jogo de interesses daqueles que querem continuar mantendo sua supremacia cultural e econômica, incorporando um discurso transformador às avessas, que valoriza o capital em detrimento do homem, atuando mais em prol do capital do que do trabalho. Contudo, políticas públicas são mais do que regulação, representam a produção de serviços públicos pelo Estado em atendimento às demandas da população, sem repassar tal responsabilidade para a sociedade civil ou, como vem sendo prática corrente, para as chamadas organizações sociais (MACHADO e VENDRAMINI, 2013: 2).

As políticas públicas têm como uma das suas características principais a tomada de decisões e ações que estão revestidas da autoridade do poder público. Estas dimensões acontecem simultaneamente e permanentemente, de acordo com os interesses dos grupos envolvidos (MELLO-THÉRY, 2011).

⁴¹ No campo das políticas públicas, há uma distinção entre *política de governo* e *política do Estado*, a primeira recebendo a conotação de política de um grupo político em mandato eletivo, e a segunda significando aquela política de longo prazo, voltada ao interesse geral da população e independente dos ciclos eleitorais. Chamamos de políticas governamentais aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais, estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e que recebem maior atenção na literatura da área (SECCHI, 2013: 5).

No âmbito da ciência geográfica, o conhecimento produzido a respeito das políticas públicas distingue o território como elemento norteador. Os geógrafos concentram-se majoritariamente no estudo daquelas que influenciam o espaço e que objetivam a sua própria gestão, seja nas ambientais, urbanas, rurais ou regionais. Roberto Lobato em *Questões atuais da Reorganização do Território* (1996) assegura que a gestão do território implica o controle da organização social, incluindo, em muitos casos, o controle de sua gênese e dos processos que a mantêm ou a alteram. A diferenciação de áreas, a gestão do processo de criação de valor, de circulação e apropriação da mais valia é o centro da gestão do território (MELLO-THERY, 2011: 12, grifo nosso).

As políticas públicas são resultado de programas políticos, projetos, leis, campanhas e se materializam em diversas áreas, ou seja, é um tema transversal. A partir de 1990, as ações governamentais passaram por transformações e novos elementos foram inseridos nas estratégias de desenvolvimento territorial. “O viés setorial e meramente produtivista, presente até então nas políticas públicas voltadas ao espaço rural, consoante a lógica da implantação do pacote tecnológico da Revolução Verde, começou cada vez mais a ser questionado, pelos seus efeitos perversos a sociedade e a natureza” (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012).

Portanto, as políticas públicas agrícolas no Brasil sempre estiveram a serviço dos agricultores capitalistas e latifundiários, incentivando a atividade de exportação de produtos na forma de *commodities*. A partir disso, a população mais vulnerável, acabou ficando desamparada quanto aos investimentos rurais do ponto de vista estatal, restando apenas programas *paliativos* criados esporadicamente pelos governos (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012).

Passados mais de 500 anos de história do Brasil, a discussão sobre o tema políticas públicas para o campesinato ainda é bastante recente em nosso país, o que corrobora com a afirmação de Grisa (2012: 33-34) “Se a discussão e o emprego dessa abordagem [políticas públicas] ainda são embrionários no Brasil, é importante considerar que a própria construção da área de conhecimento sobre análise de políticas públicas é, aqui, mais recente *vis-à-vis* à Europa e os Estados Unidos”.

2.3.1 Tipologia e ciclo das políticas públicas

As políticas públicas compõem um campo vasto e diferenciado, com muitas particularidades, não sendo todas do mesmo gênero. Na tentativa de lidar com tal complexidade e interpretar os dados para a análise das políticas públicas, foram criadas várias tipologias. Essas tipologias são instrumentos de classificação, que permitem o enquadramento das políticas em uma ou outra tipologia, a partir do exame das características observáveis de um dado objeto (RUA e ROMANINI, s/d).

Segundo Secchi (2013), é fator primordial a verificação do tipo de política pública que será analisada e implementada para alcançar resultados concretos. A tipologia de Theodore J. Lowi (1964) se baseia no critério do resultado atingido no público alvo, segundo esse critério, há quatro tipos de políticas públicas: i) políticas regulatórias; ii) políticas distributivas; iii) políticas redistributivas; e iv) políticas constitutivas ou estruturadas.

As políticas regulatórias instituem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. As políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a política é aprovada ou não, de acordo com as forças dos atores e dos interesses. Exemplos: política de regras para a segurança alimentar, para a operação do mercado financeiro, código de trânsito, leis trabalhistas, código florestal, entre outras (SECCHI, 2013).

As políticas distributivas visam gerar benefícios para determinados grupos sociais e custos difusos para toda a coletividade. Esse tipo de política leva em consideração as mudanças por apoio de forma pragmática. Exemplos: subsídios, gratuidade de taxas para determinados usuários de serviços públicos, concessão de benefício fiscal, emendas parlamentares ao orçamento da União, implementação de escolas e hospitais, construção de estradas, seguro-desemprego, PAA e PNAE (SECCHI, 2013).

As políticas redistributivas preveem benefícios concentrados a algumas categorias e outras não, esta política provoca muitos conflitos. “O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o *elitismo*, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada” (SECCHI, 2013: 26) Exemplos: reforma agrária, distribuição de *royalties* de petróleo, política tributária, política de transferência de recursos, benefícios como acesso a crédito facilitado, isenção de impostos para os agricultores capitalistas e para camponeses não, por conta da maioria do Congresso nacional, com apoio da chamada bancada ruralista⁴².

As políticas constitutivas ou estruturadas são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2013: 26). Estas políticas estão acima dessas três citadas e moldam a estrutura

⁴² É a maior bancada do Congresso Nacional, oficialmente conta com 162 deputados e 11 senadores, sob a sigla de Frente Parlamentar da Agropecuária. As prioridades políticas desse grupo de deputados e senadores, envolve a liberação de terras, tanto dos territórios indígenas, quilombolas, como de reservas e parques ecológicos. Também querem flexibilizar leis trabalhistas do setor rural, dar uma nova definição ao *trabalho escravo*, mudar as regras para o registro de agrotóxicos e de novos produtos alimentares, alterar a legislação de terras para facilitar a compra por estrangeiros e nas regiões de fronteira, renegociar as dívidas dos ruralistas. Acho que só não advogam a volta do trabalho infantil à noite, como acontecia na Inglaterra do século XIX, porque seria demais (TUBINO, 2013: 3, grifo do autor).

política como um todo, são as chamadas *meta-polícies*. Exemplos: regras e normas do sistema político-eleitoral, a distribuição de competência entre esferas, regimentos do sistema judiciário e legislativo, entre outras.

Outros autores classificam as políticas públicas de forma diferente, como Ripley e Franklin (1982) *apud* Rua e Romanini (s/d), que discorrem que a tipologia política constitutiva ou estruturada não é considerada na sua classificação, sendo absolvida pelos outros tipos de políticas; além disso, a tipologia política *regulatória* se divide em duas: competitiva e protetora.

A primeira, denominada Política Regulatória Competitiva, se associa às regulamentações que limitam a oferta de bens e serviços a um ator ou a um pequeno grupo de atores – por exemplo, as concessões para explorar linhas aéreas ou canais de televisão.

A Política Regulatória Protetora, concerne às regulamentações destinadas a controlar todas as atividades que sejam potencialmente prejudiciais ou perigosas para os indivíduos, como a exploração de determinadas formas de energia, a utilização de certas substâncias na indústria ou a comercialização de fármacos e produtos químicos em geral, etc. (RUA e ROMANINI, s/d). Portanto não há um consenso sobre a conceituação de políticas públicas e sua classificação e/ou tipologias.

O que é consenso é que todas as políticas públicas provocam conflitos entre os grupos de interesses; não sendo facilmente visível essa questão; e geralmente os grupos com poder econômico detém o controle sobre o poder público, manipulando e ditando as regras conforme seus interesses.

Ressalta-se ainda, que na grande maioria das vezes, o Estado acaba sendo um *mero* representante dos grupos econômicos dominantes. Ripley e Franklin (1982) *apud* Rua e Romanini (s/d) elaboraram um esquema que mostra a intensidade desses conflitos e os demais impactos causados na implementação de uma política pública, segundo a sua tipologia (Tabela 4).

Tabela 4. Caracterização das políticas públicas segundo o tipo de impacto sobre a implementação.

Impacto	Distributivas	Regulatórias competitivas	Regulatórias Protetoras	Redistributivas
Probabilidade de rotinas estáveis na implementação	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Grau de estabilidade dos atores e das relações	Alto	Baixo	Baixo	Alto
Grau de conflito quanto a implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de oposição às decisões burocráticas de implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de ideologia no debate sobre implementação	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Muito Alto
Grau de pressão para ter menos atividade do governo	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Alto

Fonte: Ripley e Franklin (1982) *apud* Rua e Romanini (s/d).

O ciclo ou processo de elaboração das políticas públicas de acordo com Secchi (2013) pode ser compreendido em 7 (sete) fases principais: i) identificação do problema; ii) formação da agenda; iii) formulação de alternativas; iv) tomada de decisão; v) implementação; vi) avaliação; e vii) extinção, conforme mostrado na figura 3.



Figura 3. Esquema do ciclo das políticas públicas proposto Secchi (2013). Adaptado pelo autor, 2016.

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho, além disso destacamos o papel dos cidadãos, mídia, entre outros. “Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é aquilo que se gostaria que fosse realidade pública” (SECCHI, 2013: 44).

A formação da agenda se refere ao conjunto de problemas considerados relevantes pela população ou grupos de interesse e governantes. Estes podem se tornar uma política de governo, passar a constar no planejamento seja nas esferas municipal, estadual e federal. A agenda também é conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas que o executivo e o legislativo percebem como merecedor de intervenção pública (SECCHI, 2013).

O estabelecimento de objetivos é o primeiro passo para a formulação de alternativas. “Esse é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública” (SECCHI, 2013: 48). Os objetivos podem ser considerados mais brandos, quando não apresenta indicadores; ou de maneira mais concreta quando apresenta indicadores mais visíveis, por exemplo, aumentar em 20% o número de famílias atendidas por determinada política pública.

Ainda de acordo com o mesmo autor, a tomada de decisão é uma etapa posterior à formulação de alternativas. Representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. As regras, as rotinas e os processos sociais são convertidos em ações na fase de implementação da política pública.

A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas. Se compararmos a atividade do policymaker com a atividade do médico, o problema público é a doença, a política pública é prescrição médica, e o instrumento de política pública é o tratamento escolhido para tentar solucionar/amenizar o problema (SECCHI, 2013: 61-62, grifo do autor).

A avaliação é uma fase bastante importante do ciclo de políticas públicas, uma vez que a explicitação do problema central objeto da implementação de uma política é avaliada nesta fase.

O desempenho das políticas públicas é examinado com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível da redução do problema que gerou. Sechi (2013: 63) pontua os principais critérios usados na avaliação de uma política pública:

- i) Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos;
- ii) Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo;
- iii) Eficiência econômica: trata da relação entre outputs (produtividade) e inputs (recursos utilizados);
- iv) Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução métodos preestabelecidos;
- v) Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- vi) Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Porém, há avaliação que focalize os aspectos jurídicos de maneira mais abrangente, esta avaliação está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos. Uma avaliação que privilegie aspectos técnicos gerenciais focaliza mais a consecução de metas e tarefas.

Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores (sociedade, instituições públicas, agentes políticos, movimentos sociais) nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente (SECCHI, 2013).

Neste trabalho, privilegiaremos a avaliação dos indicadores sociais (pessoas beneficiadas, produtos comercializados, quantidades de produtos comercializados, municípios que acessam as políticas) econômicos (recursos gerados) no âmbito das políticas PAA e PNAE em Mato Grosso.

A última fase do ciclo da política pública é a sua extinção. “Os estudos sobre término ou extinção de políticas públicas ganharam impulso a partir da década de 1970, nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em xeque” (SECCHI, 2013: 67). A partir desse entendimento, contata-se que a políticas públicas podem prevalecer por um período e/ou substituídas por outra política.

Muitas vezes, no ciclo de políticas públicas nem todas essas fases são aplicadas na efetivação e implementação de uma determinada política, visto que as fases geralmente se misturam e a identificação do problema que é um passo inicial, pode ser colocado em segundo plano, prejudicando a efetividade da política pública para beneficiar a população. Apesar disso, “o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2013: 44).

Mello-Théry (2011) também argumenta que as decisões e ações das políticas públicas estão revestidas da autoridade soberana do poder público (Estado) e estas acontecem

concomitantemente, inter-relacionadas, interdependente, influenciando-se de forma mútua e beneficiando grupos de interesse.

Após um período de decadência da importância das políticas públicas em função da visão de Estado mínimo, ocorre, no contexto atual um novo fortalecimento do papel das políticas públicas. Nas políticas ambientais, pela importância da definição de espaços protetores da biodiversidade; nas urbanas, pela demanda de reestruturação do espaço e o reordenamento do território em face à atual fragmentação das cidades; nas rurais, pelas repercussões dos processos urbanos no meio rural e nas regionais, em países onde ainda há necessidade da indução de processos de desenvolvimento para regiões menos favorecidas (MELLO-THERY, 2011: 12).

Mas para que haja avanços significativos, é imprescindível o fortalecimento no campo das políticas públicas em todos os setores, isso só será possível com a participação da sociedade organizada, dos movimentos sociais e da população em geral, para que tenham poder, representatividade e conhecimento no redirecionamento das políticas à um futuro mais benéfico para a sociedade brasileira.

2.3.2 O papel do Estado nas políticas públicas

O Estado é o poder e a autoridade para implementar as políticas públicas, a partir da demanda da população e dos grupos de interesse. As instituições públicas que fazem parte do Estado Moderno constituem-se de múltiplas relações com o complexo social num território geograficamente delimitado (MELLO-THÉRY, 2011).

Dentre os diversos atores sociais (governos, movimentos sociais, sociedade organizada, sindicatos, empresas, mídia, entre outros) que produzem o território, há um consenso de que o Estado é responsável pela dotação de infraestrutura, regulamentação jurídica, financiamento da produção, além de ser *palco* de disputas por diferentes questões sociais (ARRAIS, 2011).

Desde do século XIX, vem ocorrendo a discussão sobre o papel do Estado e da política, no âmbito da sociedade capitalista. As discussões de Marx partem da natureza de classe do Estado. Suas obras apresentam diversos elementos que nos permitem compreender questões sobre a esfera estatal e acerca do Estado (SIMIONATTO e COSTA, 2012). Em *A ideologia alemã*, Marx (1972: 76) evidencia que o Estado “não é mais do que a forma de organização que os burgueses criam para si [...] com a finalidade de garantir reciprocamente suas propriedades e seus interesses”.

A concepção de Estado classista é ampliada no *Manifesto do Partido Comunista*, em que Marx e Engels demonstram como a burguesia promoveu o aperfeiçoamento dos instrumentos de produção e, conseqüentemente, arrastou as diferentes nações para o

modo de produção burguês. O Estado moderno é lapidarmente sintetizado como *um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa* promovendo, ainda a organização política de uma classe para oprimir a outra. (MARX; ENGELS, s/d, p. 23). Ainda que em *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*, Marx (1987) reconheça que a esfera estatal tenha se caracterizado pelo *equilíbrio das classes em luta*, adquirindo uma certa autonomia em relação às mesmas, seus escritos expressam a convicção de que o Estado sempre se manteve a serviço dos interesses das classes dominantes (SIMIONATTO e COSTA, 2012: 12, grifo das autoras).

Segundo a acepção de Raffestin (1980), Estado é o principal ator sintagmático na produção (regulação jurídica, infraestrutura de circulação, relações entre os diferentes grupos sociais, conteúdo imaterial e simbólico) do território. Porém, segundo a autor, não se deve apenas priorizar o aparato público do Estado, mas também as diversas relações de poder na sociedade.

Se dissermos, segundo Lefebvre, que só existe o poder político, isto significa, levando em consideração o que precedeu, que o fato político não está inteiramente refugiado no Estado. Com efeito, se o fato político atinge a sua forma mais acabada no Estado. Com efeito, se o fato político atinge a sua forma mais acabada no Estado, isto não implica que não caracterize outras comunidades: *Estudando de forma comparativa o poder em todas as coletividades, pode-se descobrir as diferenças entre o poder no Estado e o poder nas outras comunidades*. Admitimos que há poder político desde o momento em que uma organização luta contra a entropia que a ameaça de desordem. Esta definição inspirada em Balandier, nos faz descobrir que o poder político é congruente a toda forma de organização. Ora a geografia política, no sentido do termo, deveria levar em consideração as organizações que se desenvolvem num quadro espaço-temporal que contribuem para organizar ou... para desorganizar (RAFFESTIN, 1980: 17- 18, grifo do autor).

Destarte, as sociedades dividem em classes, exceto as primitivas, tornando o Estado necessário para continuar a exploração e a submissão de uma classe sobre as outras. Porém, a discussão sobre políticas públicas não se refere tão somente às formas de articulação do Estado com o capital, mas também é necessário levar em conta a pressão dos movimentos sociais, da organização e da mobilização das classes subordinadas na alteração da ordem estabelecida em uma dada conjuntura (SIMIONATTO e COSTA, 2012). “Desse modo, caberia lutar pela superação do Estado burguês e do modo de produção capitalista, na perspectiva de construção de outra sociedade, a socialista, na qual os sujeitos emancipados, democrática e coletivamente, conduzem os rumos da sociedade” (MACHADO e VENDRAMINI, 2013: 2).

Em relação à agricultura, o Estado atuou com políticas diferentes nas últimas décadas, mas no seu referencial há um modelo global/local, voltado totalmente para a acumulação do capital (LACERDA JÚNIOR, 2011). Nesse sentido Brandão Filho (2005) afirma que no caso de investimentos de capitais produtivos, são concedidas isenções fiscais a setores que não estabelecem compromissos sociais com o país, a exemplo das modernizações e privatizações,

tudo isso aumenta o custo, gera lucro para um grupo de empresários e conseqüentemente aumenta o abismo entre ricos e pobres, uma vez que esses processos não incluem as classes subordinadas que mais precisam.

Esse novo modelo de Estado passou a ser visto como o ideal pelos grupos dominantes, portanto, “ao referirmos ao atual período global da economia, esta só é global no sentido de maior acumulação, mas não tocante ao emprego, ao acesso a propriedade, a preservação do ambiente e as relações horizontais mais equilibradas entre territórios desenvolvidos e periféricos” (LACERDA JÚNIOR, 2011: 66).

Ademais, observamos diferentes maneiras de intervenção no território ao longo do século XX. “As políticas econômicas para industrialização e o planejamento econômico e regional para lidar com a desigualdade regional, empecilho para a acumulação do capital, configuraram em algumas dessas práticas” (ARRAIS, 2011: 23).

O fato é que o Estado moderno sempre foi caracterizado como uma arena de disputas das diferentes demandas sociais e não há porque negar, portanto, a existência de disputa entre atores sociais pelo poder político instituído no Estado. Nesse ambiente de disputas, quase sempre, está em jogo a noção de que determinados grupos de atores sociais tem mais ou menos atenção do Estado em termos de políticas governamentais. É assim que parcela do mercado, representado por corporações ligadas ao setor de telecomunicações e energia, viram com bons olhos o processo de desregulamentação e privatização e criticam, ao mesmo tempo, as políticas de transferências de renda. Está aí a natureza do Estado. Para além de uma força institucional burocratizada e organizada para sustentar a ditadura de classe, para fazer referência a pertinente crítica de Poulantzas (1985), o Estado está mais próximo de uma arena institucional aberta aos processos históricos e políticos, sem que isso signifique que ele não seja um ambiente de disputas para a efetivação de projetos hegemônicos (ARRAIS, 2011: 23).

Portanto, a análise do tema políticas públicas vincula-se em grande medida à concepção de Estado. O Estado no sistema capitalista configura-se como um instrumento classista, atuando em favor dos interesses dos capitalistas e dos grupos dominantes e não dos camponeses e trabalhadores (MACHADO e VENDRAMINI, 2013).

2.3.3 Políticas públicas para o campesinato brasileiro

As políticas públicas voltadas para a produção camponesa foram institucionalizadas de forma mais consistente no Brasil somente a partir de 2003, mostrando-se de fundamental importância para a inclusão e reprodução social dos camponeses.

Com todo esse descaso, agravou-se os problemas sociais, estimulado pela política de viés desenvolvimentista e excludente, que *injetou* e *injeta* bilhões de reais nos agricultores capitalistas e no agronegócio, baseado no intenso uso de agroquímicos, dependência de

sementes híbridas e elevada mecanização com uso de máquinas modernas, sem se preocupar com as questões sociais, ambientais, geração de empregos e a produção de alimentos saudáveis e diversificados.

O rural brasileiro sempre esteve associado ao agro, pautado na lógica produtivista do pacote tecnológico introduzido a partir de 1965, tendo como mola propulsora a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que subsidiou a incorporação acelerada de insumos modernos provenientes da indústria emergente, voltado para a produção e a exportação de commodities (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012: 24).

A estrutura agrária historicamente concentrada juntamente com a modernização conservadora da agricultura e as políticas desenvolvimentistas neoliberais, resultaram num processo de pauperização de diversos camponeses e grupos sociais. Embora sem nenhum apoio e fragilizados diante do cenário, muitos deles permaneceram no espaço rural, desenvolvendo diversas estratégias de reprodução, com a organização em associações e práticas agrícolas sustentáveis e/ou agroecológicas. Outra parcela do campesinato que fora expulsa, se organiza e recorre aos movimentos sociais de luta pela terra, busca de ter o meio de produção (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012).

A partir de 1990, as ações governamentais passaram por profundas transformações no que tange as estratégias de desenvolvimento rural. Os movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses como a CONTAG e as FETAGRI's pressionaram de maneira mais intensa por políticas territoriais voltadas para o campesinato, além de estudos da FAO/ONU⁴³ apontarem que investimentos em agricultura camponesa é estratégico para a produção de alimentos no mundo, o que acabou impulsionando a criação da primeira política pública diferenciada para o campesinato, somente em 1996, que foi o PRONAF.

Embora o PRONAF represente um marco importante no direcionamento das políticas públicas, ainda é necessário melhorar o financiamento de recursos, desburocratizar o acesso dos camponeses, incentivar investimentos em produção sustentável como exemplo a produção agroecológica, e aumentar os recursos disponíveis, visto que são bastante defazados em relação ao agronegócio.

A análise dos programas e das políticas públicas do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, direcionados ao desenvolvimento de grupos locais e regionais

⁴³ FAO é a sigla da expressão inglesa *Food and Agriculture Organization*, que significa Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU). É uma agência especializada que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola.

mostra a influência de ações e medidas na perspectiva neoliberal, com forte marginalização do campesinato, apesar da criação do PRONAF. Essas ações e medidas “buscavam transferir progressivamente responsabilidades para a escala local, estimulando a concertação de arranjos institucionais capazes de gerar um protagonismo que liberasse o Estado do papel de agente indutor do ordenamento territorial (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012: 26).

Ainda segundo os mesmos autores no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, emergiu uma forma contundente e diferenciada até então, a abordagem territorial do desenvolvimento, concebida como estratégia eficaz para incentivar e aprofundar a interação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada, privilegiando a discussão da política na base.

Isso se deu a partir da implementação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculado ao ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). A seguir apresentamos as políticas públicas federais voltadas para o campesinato no Brasil (Tabela 5).

Tabela 5. Políticas públicas federais voltadas para o campesinato brasileiro de 1996 a 2016.

N.	Política Pública	Instrumento legal	Finalidade	Governo
1.	PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Decreto n.º 1.946 de 28 de junho de 1996	Programa de crédito que permite acesso a recursos financeiros para o desenvolvimento da agricultura camponesa. Beneficia agricultores familiares, camponeses, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que podem fazer financiamentos de forma individual ou coletiva, com taxas de juros abaixo da inflação.	Fernando Henrique Cardoso
2.	Programa Garantia Safra	Lei n.º 10.420 de 10 de abril de 2002 Atualizado Lei n.º 12.999 de 18 de junho de 2014	É um seguro que serve de garantia aos camponeses em caso de perda de produção causada por problemas climáticos, como a seca, por exemplo. Ele é voltado aos produtores com renda familiar de até 1,5 salário mínimo por mês, desde que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e tenham feito a adesão ao Garantia-Safra. Quando for comprovada a perda de pelo menos 50% da safra no município por seca ou excesso de chuva.	Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff
3.	PAA – Programa de Aquisição de Alimentos	Lei n.º 10.696 de 2 de julho de 2003 Atualizada Lei n.º 10.954 de 29 de setembro de 2004 Atualizada Lei n.º 12.512 de 14 de outubro de 2011	O PAA garante o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promove a inclusão social no campo fortalecendo a agricultura camponesa. A compra se dá mediante processo de dispensa de licitação. Os preços não devem ultrapassar o valor dos praticados nos mercados locais. Produtos orgânicos ou agroecológicos admitem sobre preço de até 30%.	Luiz Inácio Lula da Silva
4.	Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz para Todos	Lei n.º 10.762 de 11 de novembro de 2003	Programa de serviços públicos de distribuição de energia elétrica a famílias do meio rural	Luiz Inácio Lula da Silva
5.	Arca das Letras	Programa criado em 2003 no âmbito do MDA em parceria com INCRA.	O Programa leva bibliotecas às comunidades rurais para garantir o acesso à leitura. Por meio do programa, milhares de moradores do campo tiveram a oportunidade de ler e muitos foram alfabetizados.	Luiz Inácio Lula da Silva

continua...

N.	Política Pública	Instrumento legal	Finalidade	Governo
6.	Programa Família Bolsa	Lei n.º 10.836 de 9 de janeiro de 2004	O Bolsa Família surgiu para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias em situação de maior pobreza no país no campo e na cidade.	Luiz Inácio Lula da Silva
7.	PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	Programa criado em 2004 no âmbito do MDA.	É voltado para trabalhadoras rurais que não possuem documentos ou necessitam fazer a segunda via. O programa vai até os municípios, onde são feitos mutirões, para emitir a documentação.	Luiz Inácio Lula da Silva
8.	PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel	Lei n.º 11.097 de 13 de janeiro de 2005	Um dos objetivos do programa é estimular a produção e o consumo de combustíveis que não sejam derivados de petróleo. Ele incentiva camponeses a cultivar oleaginosas que possam ser utilizadas na produção desse combustível. O PNPB contribui para que o Brasil compre menos óleo diesel de petróleo de outros países e deixe de exportar grãos in natura. Com isso, melhora a renda produção desse combustível.	Luiz Inácio Lula da Silva
9.	PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Portaria n.º 5 de julho de 2005 – MDA/SDT	Programa de crescimento sustentável voltado para as regiões do Brasil com maior necessidade de políticas públicas. Promove o desenvolvimento econômico e universaliza programas básicos de cidadania pela integração de ações dos governos com participação da sociedade civil.	Luiz Inácio Lula da Silva
10.	PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	Lei n.º 11.316 de 24 de julho de 2006 Decreto n.º 6.040 de 7 de fevereiro de 2007.	O Proinf repassa recursos para obras de infraestrutura nos municípios e para viabilizar serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura camponesa. Contemplar projetos de implantação de agroindústrias e armazenamento de produtos da agricultura camponesa, estruturas de comercialização e de produção de itens desses agricultores. Também apoia a construção de pontes, passagens molhadas, abertura ou recuperação de estradas vicinais entre outras.	Luiz Inácio Lula da Silva

continua...

N.	Política Pública	Instrumento legal	Finalidade	Governo
11.	PAC – Programa de Aceleração de Crescimento	Lei n.º 11.578 de 26 de novembro de 2007	Dentro do PAC, o MDA atuou na entrega de retroescavadeiras e motoniveladoras, às prefeituras de municípios com até 50 mil habitantes não localizados em regiões metropolitanas. Além de caminhões-caçamba, caminhões-pipa e pás-carregadeiras para o Semiárido. Com isso, o Programa promove melhor escoamento da produção dos camponeses e mais desenvolvimento e qualidade de vida na área rural.	Luiz Inácio Lula da Silva
12.	Programa Nacional de Organização Produtiva das Mulheres Rurais	Criado em 2007 pelo MDA e Incra em parceria com a Presidência da República através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a CONAB.	O objetivo do Programa é fortalecer as organizações produtivas das trabalhadoras rurais, viabilizar seu acesso às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, promovendo a autonomia econômica e garantindo o protagonismo feminino na economia rural.	Luiz Inácio Lula da Silva
13.	Programa Territórios da Cidadania	Decreto de 25 de fevereiro de 2008	A política prevê ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país.	Luiz Inácio Lula da Silva
14.	PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário	Decreto n.º 6.672 de 2 de dezembro de 2008.	O PNCF financia a aquisição de imóveis rurais não passíveis de desapropriação. Facilitar o acesso à terra e aumentar a renda dos trabalhadores rurais é o objetivo desse programa.	Luiz Inácio Lula da Silva
15.	PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar	Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009	O PNAE prevê a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura camponesa para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. A compra é feita por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação.	Luiz Inácio Lula da Silva
16.	Programa de Regularização Fundiária - Terra Legal	Lei n.º 11.952 de 25 de junho de 2009	O Terra legal assegura a titulação de propriedades de terras públicas federais na região da Amazônia Legal. Ele garante, ainda, o acesso dos proprietários dessas terras a políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento rural e aos modelos de produção sustentável.	Luiz Inácio Lula da Silva

continua...

N.	Política Pública	Instrumento legal	Finalidade	Governo
17.	PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar	Lei n.º 12.188 de 11 de janeiro de 2010	Política pública que leva assistência técnica às propriedades rurais. Melhora os processos no trabalho e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos camponeses e povos e comunidades tradicionais.	Luiz Inácio Lula da Silva
18.	PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária	Decreto n.º 7.352 de 4 de novembro de 2010	A missão do programa é garantir a alfabetização e educação fundamental, média, superior e profissional de jovens e adultos nas áreas dos assentamentos rurais.	Luiz Inácio Lula da Silva
19	Água para todos - Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água	Decreto n.º 7.535 de 26 de julho de 2011	Política destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais, para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social.	Dilma Rousseff
20.	Programa de Apoio a Conservação Ambiental - Bolsa Verde	Lei n.º 12.512 de 14 de outubro de 2011	A política foi criada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente para beneficiar camponeses, extrativistas e ribeirinhos. A remuneração pelos serviços ambientais se dá por meio gestão e conservação dos recursos naturais praticadas por essas famílias.	Dilma Rousseff
21.	PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Decreto n.º 7.794 de 20 de agosto de 2012	A política tem o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.	Dilma Rousseff
22.	Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural	Decreto n.º 8.736 de 3 de maio de 2016	Tem como objetivo integrar e articular políticas, programas e ações para a promoção da sucessão rural e a garantia dos direitos da juventude do campo.	Dilma Rousseff

Fonte: http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf

Elaboração: MENDES, M. F. (2016)

Acesso em: 05 mai. 2016.

A análise de uma ou mais políticas públicas específicas permite observar a lógica territorialista da reprodução capitalista. Também permite verificar as estratégias político-governamentais de produção dos territórios e territorialidades. Nesse trabalho, analisamos duas políticas públicas territorialistas, trata-se do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado em 2003; e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implementado em 2009, ambos no governo de Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁴.

A escolha das políticas em questão não foi dada ao acaso, pois trata do lugar institucional em que o governo brasileiro alocou conceitualmente boa parte da discussão sobre a produção dos territórios e suas dimensões sociais, as chamadas políticas do Bem-Estar Social, como veremos no próximo capítulo.

⁴⁴ Luiz Inácio Lula da Silva é o primeiro operário a instalar-se como inquilino no Palácio do Alvorada. Seus dois governos são marcados principalmente pela implementação bem-sucedida de programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, e de acesso dos mais pobres a linhas de crédito, salários mais altos, geração de empregos e melhor qualidade de vida em educação (Prouni, 14 universidades criadas), moradia (Minha casa, minha vida), infraestrutura e saneamento (Luz para Todos, Programa de Aceleração do Crescimento) e outros. A relação do governo com a população ganha uma outra qualidade, com a realização de mais de 70 conferências nacionais e a abertura sistemática do Palácio do Planalto a diferentes grupos da sociedade civil organizada. Reeleito para um segundo mandato, Lula realiza o feito inédito de eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, e chega ao final do governo com recorde de popularidade: sua administração é aprovada por 87% da população em dezembro de 2010, diz o Ibope. As estatísticas de desemprego e de famílias abaixo da linha de pobreza são as menores da história (INSTITUTO LULA, 2016). Disponível em: <<http://www.institutolula.org/>>. Acesso em: dez. 2016.

CAPÍTULO III

DESCRIÇÃO, ANÁLISE E FUNCIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (PAA E PNAE) VOLTADAS PARA O CAMPESINATO EM MATO GROSSO

“Um pequeno grupo de corporações domina hoje os sistemas de abastecimento alimentar, desestruturando as relações entre produtores e consumidores. A intensificação do processo de concentração corporativa no sistema agroalimentar, determinando padrões de produção e consumo, tem impacto negativo para a nossa soberania e segurança alimentar e nutricional” (Carta Política do III ENA⁴⁵, 16 a 19 de maio de 2014, Juazeiro-BA).

O Brasil apresenta um espaço rural heterogêneo com multiplicidade de sujeitos e modos de produção e de vida com características próprias e peculiares nos diversos territórios. A incorporação do aspecto territorial nas políticas públicas rurais implementadas a partir de meados da década 2000 será analisado neste capítulo, por meio de duas políticas públicas em Mato Grosso: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Apresentamos o capítulo desmembrado em seis partes: na primeira apresentamos o *caminho* percorrido para que as políticas setoriais passassem a se preocupar com as questões sociais, as chamadas políticas territoriais; na segunda discorremos sobre a abordagem territorial nas políticas públicas rurais federais; na terceira parte tratamos da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos; na quarta a parte analisamos o PAA em Mato Grosso; na quinta

⁴⁵ O III Encontro Nacional de Agroecologia (III ENA) foi realizado entre os dias 16 a 19 de maio de 2014 na cidade de Juazeiro-BA. Com o público de mais de 2.100 pessoas vindas de todos os estados brasileiros, fizeram-se representar *trabalhadores e trabalhadoras do campo*, portadores de diferentes identidades socioculturais (camponeses, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, faxinalenses, agricultores urbanos, geraizeiros, sertanejos, vazanteiros, quebradeiras de coco, catingueiros, criadores em fundos de pasto, seringueiros), técnicos, professores, pesquisadores, extensionistas e estudantes, além de gestores públicos convidados. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Carta_Politica_do_III_ENA.pdf>. Aceso em set. 2016.

parte descrevemos a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e na sexta analisamos o PNAE em Mato Grosso.

3.1 Das políticas públicas setoriais às territoriais

Nos governos militares de 1964 a 1984, as políticas para a agricultura foram voltadas para o interesse das corporações estrangeiras e do latifúndio. Nos governos neoliberais da década de 1990 priorizou-se o Estado mínimo, criando poucas condições para a implementação de políticas públicas diferenciadas e mais preocupadas com as questões sociais, econômicas, ambientais e culturais. A partir da década de 2000, as políticas públicas *ganham* novo formato, abrindo caminho para as de viés territoriais, numa linha mais próxima ao Estado de bem-estar social.

Os camponeses, os extrativistas, os quilombolas e diversos grupos sociais, historicamente sempre estiveram as margens das ações do Estado brasileiro. Iniciando uma mudança na sua trajetória com a promulgação da constituição de 1988, quando foi reconhecido vários direitos da população, tanto do campo como da cidade.

Além disso, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, desencadeou a importância de criação de novas políticas públicas voltadas para o setor; bem como, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999 e da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) em 2001, foram importantes nesse processo e institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária brasileira; e finalmente em 2006, quando foi regulamentada a Lei nº. 11.326 de 24 de junho de 2006⁴⁶, que reconheceu a agricultura camponesa e passou a balizar as políticas públicas nesse campo (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Mas isso, só foi possível com a influência e intervenção das instituições públicas, dos movimentos sociais e da sociedade que interviram nos rumos das políticas de governos e nas políticas de Estado, visto que a elaboração de uma política pública é resultado da disputa de poder entre instituições que são ou representam interesses de classes.

Nos últimos anos, os camponeses têm conseguido influenciar as políticas públicas, sobretudo em espaços de debates, como o Conselho Nacional de Segurança alimentar

⁴⁶ A Lei nº. 11.326 de 24 de junho de 2006 reconhece a importância social e econômica da agricultura camponesa no Brasil. A partir deste dispositivo, foram implementadas políticas públicas de crédito, assistência técnica, gênero, entre outras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: jan. 2016.

(CONSEA)⁴⁷ e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), culminando com as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, como o agronegócio (FERNANDES, 2015).

Essas mudanças podem ser observadas nas políticas públicas implementadas pós 2000, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo. Porém, mesmo estas políticas “são determinadas pelos interesses das corporações do agronegócio, que sustentam e são sustentadas pelo sistema hegemônico capitalista” (FERNANDES, 2015: 383).

Para analisar essas mudanças de perspectiva das políticas rurais brasileiras, há necessidade de contextualizar as modificações ocorridas na Política Agrícola Comum (PAC), no quadro europeu, a partir da década de 1990, que acabara influenciando as políticas públicas rurais brasileiras.

A PAC foi criada em 1962 no âmbito da Comunidade Econômica Europeia (CEE). A CEE tinha a preocupação de ter uma política agrícola comum no bloco e para isso todos os Estados-membros *participes* aportaram recursos para a efetivação da política única no continente. “No entanto, a PAC se tornou uma política extremamente cara, geradora de desperdício e fomentadora da desigualdade, em virtude de privilegiar os agricultores *mais* capitalizados e localizados nos países de maior desenvolvimento da União Europeia” (NEVES NETO e HESPANHOL, 2014: 77).

Foi necessário realizar uma reforma profunda na Política Agrícola Comum (PAC) para mudar o atual panorama de desigualdades. A mudança de perspectiva nas políticas públicas ocorreu a partir de 1991, quando foi adotada a abordagem *Leader*, que significa *Programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural*, apresentando um novo enfoque para as políticas públicas rurais europeias. Nascia, então a abordagem *Leader* na Europa, que acabara influenciando diversos países do mundo, inclusive o Brasil.

A abordagem *Leader*, como ficou conhecida, é um método de mobilização que busca incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais. A experiência demonstrou que a abordagem *Leader* pode mudar realmente o cotidiano das populações nas zonas rurais. Incentiva a participação local na definição de estratégias de desenvolvimento sustentável, busca

⁴⁷ O CONSEA foi estabelecido inicialmente em 1993, no governo de Itamar Franco, no bojo de iniciativas que buscavam reduzir a fome e construir uma política de segurança alimentar e nutricional para o país. No entanto, este *primeiro* Consea teve *vida curta*, sendo extinto no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso em 1995. O CONSEA foi restabelecido em 2003, no governo Lula, constituindo-se um importante espaço para representantes da sociedade civil e atores governamentais discutirem, construir propostas e monitorarem iniciativas de promoção da segurança alimentar e nutricional no país (GRISA e SCHNEIDER, 2015: 37).

atingir a garantia da soberania alimentar⁴⁸, rendimentos justos para os camponeses e estímulos a conservação ambiental (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

O princípio da multifuncionalidade também fora introduzido no PAC europeu, ampliando o foco de interesse para além da produção, valorizando a dimensão social, cultural e ambiental do território, ou seja, o desempenho da agricultura passa a ser valorizado pelo conjunto das funções como um todo (NEVES NETO e HESPANHOL, 2014: 77).

Desse modo, a abordagem *Leader* foi consolidada como uma resposta eficiente para a realidade europeia, as suas particularidades quanto a caracterização do meio rural, os tipos de propriedades e as formas de organização da produção agrícola, superando a crise da Política Agrícola europeia (PEIXOTO e OLIVEIRA, 2015).

Desde então, expressões como desenvolvimento local, território, decisão participativa, segurança alimentar, ganharam importância nos organismos multilaterais responsáveis pela implantação de políticas públicas, passando a figurar nos documentos referentes as políticas de diversos países (HESPANHOL, 2014).

O Programa *Leader* vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto ao fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. Na esteira deste novo momento intelectual, e a luz da experiência europeia recente, a ideia de territorialidade alcança o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que, no entanto, não chegou a acontecer); e posteriormente, em 2003, com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (FAVARETO, 2006: 20).

Sem dúvidas, a abordagem territorial torna-se imprescindível para os estudos dos fenômenos relativos ao desenvolvimento rural. É possível verificar este processo a partir da “definição dos conteúdos relativos a nova etapa do desenvolvimento rural, pelas tendências verificadas na ruralidade do capitalismo, pelas categorias cognitivas que vem sendo criadas pela sociedade para compreender e para induzir a performance destas áreas” (FAVARETO, 2006: 123).

Para que a abordagem territorial seja relevante e potencialize políticas públicas de crédito, assistência técnica, compras governamentais, comercialização da produção do campesinato, geração de renda, entre outras, é necessária a superação de problemas estruturais

⁴⁸ Neste estudo, entendemos soberania alimentar, conforme concepção defendida por Jean Marc von der Weid, 2008: 2, como “[...] autonomia tecnológica nos processos de produção com o controle local sobre os mecanismos de distribuição e consumo de alimentos”.

e faça investimentos em educação para que a população possa intervir na implementação das políticas e exercer de fato a cidadania (HESPANHOL, 2014).

Ademais, precisa da valorização dos diversos atores envolvidos, especialmente os camponeses, pescadores, indígenas, quilombolas; e as ONG's que muitas vezes conseguem chegar em lugares onde o Estado não alcança. “Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado com esses organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território” (SCHNEIDER, 2004: 102).

Esses avanços foram importantes uma vez que a referência para as políticas públicas passa a ser o *território* e não somente mais o aspecto agrícola, por isso a importância da reflexão em outros contextos, como veremos nos próximos tópicos.

3.2 Abordagem territorial nas políticas públicas federais rurais

Atualmente a agricultura está pautada na lógica produtivista do pacote tecnológico introduzido no Brasil na década de 1960, está voltada para produção e a exportação de *commodities*. Aliado a isto há uma estrutura historicamente concentrada. “Embora fragilizados economicamente, muitos deles [camponeses] permaneceram no espaço rural, desenvolvendo diversas estratégias de (re)produção socioeconômica, como a organização em associações, entre outras formas de cooperação” (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012: 24).

Ainda segundo Oliveira e Clemente (2012), a partir de 1990, em escala mundial, a lógica de implantação das políticas setoriais voltadas ao espaço rural, pautada na implantação do pacote tecnológico da *Revolução Verde*, começa cada vez mais ser questionada pelos movimentos sociais e representações dos camponeses, visto o enorme *abismo* que mantivera entre camponeses e agricultores capitalistas ao longo da história. Neste período, iniciavam mudanças nas estratégias no que tange as políticas de desenvolvimento rural.

Fernandes (2015) afirma que essas mudanças nas políticas e planos de desenvolvimento foram uma conquista das constantes lutas da Via Campesina, principalmente pelas ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), além da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Federações dos Trabalhadores na Agricultura nos Estados (FETAGRI's). Este conjunto de movimentos lutaram e influenciaram a criação dos planos Safra da Agricultura Familiar a partir de 2001, evidenciado a importância da agricultura camponesa para a produção de alimentos e geração de renda.

O campo mostra-se não mais como uma categoria possível de ser apreendida apenas em termos setoriais, e sim territoriais, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios sociais, ambientais, econômicos e culturais (FAVARETO, 2006).

Hespanhol (2014), afirma que em face das experiências de desenvolvimento local bem-sucedidas na Europa, como a abordagem *Leader*, os organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, passaram a condicionar a liberação de recursos financeiros à adoção do viés territorial nos projetos de desenvolvimento rural. “No caso da América Latina, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), passou a estimular o desenvolvimento rural na perspectiva da valorização dos atributos dos territórios” (HESPANHOL, 2014: 5).

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo (SCHNEIDER, 2004: 99).

No Brasil, a adoção da abordagem territorial teve como marco inicial o ano de 1999, quando no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Programa Comunidade Ativa, que procurou fomentar o desenvolvimento em regiões mais carentes de infraestrutura, porém foi um programa piloto e bem limitado (HESPANHOL, 2014).

Somente com a criação do PRONAF em 28 de junho de 1996, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº. 1946, que o Governo Federal reconheceu a importância social e econômica do segmento da agricultura camponesa, implementando uma política pública de abrangência nacional (DELGADO e LEITE, 2015).

No entanto, foi no governo Lula, iniciado em 2003, que a abordagem territorial ganhou força, sendo instituídas políticas públicas com essa perspectiva. Uma das primeiras iniciativas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual passou a ter a incumbência de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios rurais (HESPANHOL, 2014: 6).

A análise do programa e das políticas públicas de desenvolvimento rural do governo Fernando Henrique Cardoso revela forte influência da linha neoliberal, buscando liberar o Estado do papel de agente indutor do ordenamento territorial.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003 e Dilma Rousseff, iniciado em 2011, emergiu de forma contundente a abordagem territorial, procurando aprofundar as ações dos órgãos governamentais com a sociedade civil organizada, como por exemplo, nas ações e políticas do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)⁴⁹, que investiu recursos e ações de vários ministérios nas regiões mais desassistidas do Brasil, sob a coordenação do SDT/MDA (OLIVEIRA e CLEMENTE, 2012). De acordo com a SDT/MDA:

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social. A abordagem territorial dirige o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização (BRASIL, 2003: 30).

É nesse contexto que surge o território, como uma ferramenta de referência para atuação do Estado no campo das políticas públicas. Trata-se de uma tentativa de corrigir seus próprios erros, uma vez que as suas ações sempre foram ineficientes [Estado], com alto custo para a sociedade, não conseguindo reverter a pobreza no campo, a distribuição de renda inadequada, a insegurança alimentar e a violência (SCHNEIDER, 2004).

Contudo, não é suficiente para afirmar que esteja em execução, a abordagem territorial na sua plenitude, uma vez que os conflitos presentes na disputa pelo poder entre os diversos atores sociais é desconsiderado na proposta da SDT/MDA. Porém, é um grande avanço que o Brasil conquistou no campo das políticas públicas rurais, a incorporação da visão territorial, beneficiando milhares de camponeses.

Assim, instaurou-se os referenciais que marcariam a atuação do governo federal no espaço rural, referente a implementação de políticas públicas. Na crise atual, com o golpe

⁴⁹ As decisões sobre as ações e encaminhamentos a serem implementados nos territórios rurais são decididas em conjunto nos Colegiados Territoriais de cada território. É a chamada *política de baixo para cima*. Porém, Oliveira e Clemente (2012: 25) afirmam que apesar de ser uma iniciativa que engloba diversos atores, nas instâncias municipal, estadual e federal, com princípios de gestão social, “não garante, contudo, a autonomia nas tomadas de decisões, considerando a ingerência dissimulada dos prefeitos, de acordo com seus interesses”.

político parlamentar contra Dilma Rousseff⁵⁰ e o povo brasileiro, corre-se o risco de perder todas estas conquistas dos últimos anos.

3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

As políticas públicas devem estimular a cooperação entre agentes públicos, privados, sociedade local e camponeses, tendo como elemento essencial na gestão das políticas a forma compartilhada. “Pois somente assim possibilita-se o controle social, incentiva-se o desenvolvimento de uma nova institucionalidade que concretiza o papel do capital social como um ativo, em um contexto de desenvolvimento sustentável e superação da pobreza” (BRASIL, 2003: 31).

No Brasil, as políticas públicas implementadas para o campesinato são um fenômeno relativamente recente, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). As primeiras experiências dessa natureza foram localizadas e, muitas vezes, descontínuas no tempo, desenvolvidas por governos municipais e estaduais principalmente do Sul do país, interessados em incentivar a agricultura camponesa e a produção local de alimentos (SCHIMITT e GUIMARÃES, 2008).

O PAA é um programa estratégico no sentido de que desenvolve a geração de excedente, ou seja, o excedente da produção camponesa tem a possibilidade de ser comercializado via mercado institucional. Em países, onde as compras governamentais são prioridade das políticas, a participação dos camponeses, por meio de associações, cooperativas, sindicatos, constitui-se uma importante estratégia de fortalecimento, uma vez que os camponeses sempre estiveram excluídos dos programas públicos de compra de alimentação (CONCEIÇÃO, 2015).

Um fato que merece destaque no PAA, implementado pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003), por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e

⁵⁰ O afastamento definitivo de Dilma Rousseff da Presidência da República é sem dúvida o capítulo mais vergonhoso da história política brasileira. Contra ela não foram levantadas quaisquer suspeitas de enriquecimento ilícito ou aproveitamento do cargo em benefício próprio, ainda que sua vida, privada e pública, tenha sido vasculhada com lupa por seus adversários. Se ela cometeu crime de responsabilidade, também o fizeram e deveriam perder o cargo 16 dos 27 atuais governadores, que usaram o mesmo artifício para fechar as contas em seus estados. Mas, evidentemente, a presidente Dilma Rousseff não foi levada a julgamento por isso. As manifestações de rua contra seu governo, orquestradas por defensores dos mais diversos interesses, muitos deles espúrios, levantavam bandeiras anticorrupção, porém alimentavam-se de ressentimento. Parte da população, acostumada historicamente a usufruir dos mais amplos privilégios, nunca aceitou dividir espaço com a camada mais pobre, destinada, em sua invisibilidade, a manter-se apenas como uma espécie de reserva técnica de mão-de-obra desqualificada. As poucas, mas importantes, mudanças nesse quadro, patrocinadas pelos governos petistas, fermentaram uma reação de ódio e intolerância. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/31/opinion/1472650538_750062.html>. Acesso em: jan. 2016.

Combate à Fome (MDS), é que a lei autoriza a dispensa de licitação na aquisição de produtos da agricultura camponesa para as compras governamentais, estimulando os circuitos curtos de comercialização. Segundo Schimitt e Guimarães (2008: 9), no texto da lei do PAA, a dispensa é definida nos seguintes termos:

(i) os produtos deverão ser adquiridos de agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); (ii) essas aquisições têm por finalidade incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição desses produtos a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos; (iii) para que haja a dispensa da licitação é necessário que os preços de aquisição não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Abriu-se com isso uma exceção aos complexos procedimentos de aquisição estabelecidos pela Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que praticamente inviabiliza o acesso da grande maioria dos agricultores camponeses aos mercados institucionais.

O PAA também regulamenta que as aquisições sejam realizadas com base em preços de referência praticados em cada região do país, conforme pesquisas levantadas em feiras, hortas comunitárias, assentamentos, por exemplo. “Trata-se, aqui, de mais uma inovação, considerando que a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), criada em 1945 e reestruturada na década de 1960, sempre utilizou mecanismo de caráter universal, atendendo oficialmente, ao conjunto de produtores rurais” (SCHIMITT e GUIMARÃES, 2008: 9).

Em 2011, por meio da Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011), o PAA foi atualizado e passou a ter as seguintes finalidades, ficando mais abrangente:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2011: 6).

Pelo Decreto nº. 7.775 de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), o PAA passa a integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)⁵¹, além de promover e

⁵¹ O SISAN, surge de demanda da sociedade civil, é instituído por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, em 2006 com o objetivo primordial de garantir, através de ações intersetoriais, o Direito Humano a Alimentação Adequada, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1ª e 3ª da LOSAN), cujo instrumento é o Plano

valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional.

Pandolfo (2008) afirma que a comercialização sempre foi um dos maiores *gargalos* para a agricultura camponesa, apresentando diversos problemas estruturais: como preços baixos impostos pela industrialização e pelos grandes grupos econômicos; legislações totalmente voltadas para os grandes empreendimentos, inexistência de inclusão nos mercados e políticas voltadas para o setor, falta e/ou burocracia para liberação de créditos e capital de giro para os empreendimentos familiares, entre outros.

Segundo Conceição (2015), o PAA enfrenta um dos mais importantes problemas sociais, que é melhorar a oferta de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar ao mesmo tempo que cria oportunidade de trabalho e de apropriação de renda as famílias camponesas. “Este programa tem a possibilidade de transformar a realidade, inserindo parcela significativa de produtores rurais na esfera produtiva, promovendo de fato o desenvolvimento rural” (CONCEIÇÃO, 2015: 146).

O PAA é a primeira política de Governo de apoio à comercialização da produção camponesa em toda a história do Brasil, além disso, contribui de forma direta para a organização da produção nos assentamentos rurais e oferta de alimentos, incentivando a produção sustentável e/ou agroecológica. Os diversos produtos (cereais, tubérculos, farinhas, hortaliças, sementes, entre outros) são comprados pelo Governo Federal por meio da CONAB, para em seguida serem destinados a entidades sociais, escolas, hospitais e pessoas em situação vulnerável de insegurança alimentar, além de serem utilizados para formação de estoques estratégicos. Na tabela 6 mostra-se as modalidades de execução do PAA em 2016.

Tabela 6. Modalidades de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2016.

N.	Modalidade de execução	Finalidade	Limite de recursos para acesso da política pública
1.	Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA ³ , à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;	Limite por DAP ⁴ /ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2.000.000,00.
2.	Apoio à Formação de Estoques	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público	Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 8.000,00 Limite por organização/ano: R\$ 1.500.000,00.
3.	Compra Direta da Agricultura Familiar	Compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), com o objetivo de sustentar preços;	Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500.000,00.
4.	Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite-PAA leite ¹	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público	Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
5.	Compra Institucional	Compra da agricultura familiar realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador	Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
6.	Aquisição de Sementes ²	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores	Limite por organização/ano: R\$ 6.000.000,00.

¹ Operado somente nos Estados do Nordeste e em Minas Gerais.

² Passou a vigor em 31/12/2014 conforme Título 86 do Manual de Operações da CONAB.

³ O Grupo Gestor do PAA (GPPAA) tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas Resoluções. O GGPAA é formado pelos: Ministério Social e de Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

⁴ Declaração de Aptidão ao PRONAF (Documento necessário para acessar todas as modalidades do PAA).

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7775-4-julho-2012-613520-norma-actualizada-pe.html>. Acesso em: set. 2016.

Elaboração: MENDES, M. F. (2016).

No período de 2003 a 2014 foram investidos por meio do PAA R\$ 3.216.727.729,00, atendendo os 27 (vinte e sete) estados da Federação e o Distrito Federal. A região Sul foi a que mais alocou recursos, e a região Centro-Oeste a que menos recursos demandou junto ao MDS e MDA (Tabela 7).

Tabela 7. Recursos financeiros aplicados por meio do MDA/MDS, de 2003 a 2014, para execução dos Projetos PAA's nas grandes regiões do Brasil.

Ano	Regiões brasileiras				
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
2003	12.238.974,00	31.672.408,00	12.386.912,00	7.603.665,00	17.639.249,00
2004	3.386.094,00	42.307.978,00	28.391.528,00	8.903.396,00	24.196.831,00
2005	5.538.352,00	34.745.917,00	16.149.222,00	13.876.678,00	42.481.492,00
2006	10.045.899,00	54.857.717,00	17.812.507,00	32.440.707,00	85.510.564,00
2007	8.706.953,00	56.116.343,00	18.799.859,00	42.080.968,00	102.648.840,00
2008	9.893.516,00	80.838.353,00	15.679.112,00	73.486.284,00	93.032.175,00
2009	13.225.303,00	102.830.480,00	15.649.939,00	78.842.348,00	153.516.158,00
2010	21.400.943,00	121.858.906,00	28.348.787,00	79.151.714,00	128.975.115,00
2011	32.025.103,00	153.674.198,00	29.386.137,00	111.741.509,00	124.209.257,00
2012	43.282.942,00	154.904.344,00	36.045.217,00	131.776.716,00	220.557.912,00
2013	24.075.247,00	66.487.273,00	22.938.796,00	67.812.376,00	43.203.433,00
2014	31.155.531,00	79.992.989,00	37.860.917,00	128.709.065,00	60.286.440,00
Total	206.267.904,00	858.428.000,00	279.348.933,00	776.425.426,00	1.096.257.466,00

Fonte: RAMBO, J. R. (2016).

Adaptado: MENDES, M. F. (2016).

Para o estado de Mato Grosso, no mesmo período [2003 a 2014], foram alocados R\$ 81.477.407,79 milhões para o PAA para ser investidos em compras governamentais de aproximadamente 63.188.361 kg de produtos da agricultura camponesa (Tabela 8).

Tabela 8. Recursos financeiros aplicados e quantidade de produtos por meio do MDA/MDS, de 2003 a 2014, para execução dos Projetos PAA's em Mato Grosso.

Ano	Valor aplicado* (R\$)	Quantidade de produtos (Kg)
2003	581.714,76	55.463
2004	658.101,73	654.015
2005	2.489.022,91	7.067.046
2006	3.164.569,65	6.469.591
2007	4.782.428,43	6.188.955
2008	5.982.863,26	4.029.644
2009	4.585.707,97	5.037.456
2010	10.448.230,08	6.021.932
2011	12.361.561,27	7.318.199
2012	19.496.757,00	10.452.350
2013	6.093.299,15	3.733.238
2014	10.833.151,58	6.160.472
Total	81.477.407,79	63.188.361

Fonte: CONAB/Mato Grosso (2015).

* Considera-se todas as modalidades de execução (ver tabela 6).

Elaboração: MENDES, M. F. (2016).

Portanto, há um grande alcance social e geográfico desta política, ainda que incipiente e insuficiente de recursos. Diversas organizações da sociedade civil e o CONSEA têm chamado atenção afirmando que existe uma grande demanda ainda não atendida por conta da insuficiência de recursos. Os movimentos sociais afirmam que para atender a toda demanda, os recursos deveriam girar em torno de oitocentos milhões a 1 (um) bilhão de reais por ano (SCHIMITT e GUIMARÃES, 2008).

Mesmo assim, o PAA surge como um *marco*, se constitui na primeira ação diferenciada para promover a segurança alimentar e a comercialização dos produtos da agricultura camponesa, contemplando assentados, extrativistas, pescadores artesanais, quilombolas e povos indígenas, quando antes todas as ações eram voltadas para os agricultores capitalistas, contribuindo assim para a soberania alimentar.

Além disso, o PAA atravessou fronteiras, e passou a despertar a atenção de outros países. “A criação do PAA África (*Purchase from Africans for África*) em 2010, envolvendo cinco países da África Subsaariana⁵², e iniciativas de construção de programa similares na América Latina são emblemáticas da importância internacional adquirida pelo Programa” (GRISA e PORTO, 2015: 156). Também o Bolsa Família que atende famílias tanto rural como do urbano, teve sua experiência exportada para vários países e com reconhecimento de vários organismos internacionais.

Nesse sentido, a abordagem territorial do desenvolvimento rural permite a formulação de políticas públicas diferenciadas, de viés territorialista, como o PAA, centrada nas pessoas, na participação e no desenvolvimento local, privilegia aspectos socioculturais e ambientais integrados a produção, com meios que permitem a cooperação e co-responsabilidade do conjunto de atores envolvidos, marcando uma nova fase de políticas públicas para o campesinato brasileiro (BRASIL, 2003).

3.3.1 A análise do PAA em Mato Grosso

O PAA enquanto política pública representa para os camponeses um dos instrumentos jurídicos mais importantes, uma vez que enfrenta um dos principais problemas do setor, que é a comercialização. Essa política também contribui na própria organização dos camponeses, uma vez que auxilia no planejamento da produção e incentiva o associativismo e ou/cooperativismo e a produção agroecológica.

Os camponeses de Mato Grosso acessam a Política PAA desde 2005. Neste ano, os camponeses de Mirassol D'Oeste/MT (região VII - Sudoeste), por meio de sua entidade, denominada Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA), iniciaram a execução de seu primeiro projeto PAA, sendo pioneiros na região Sudoeste do Estado de Mato

⁵² Os países situados na África Subsaariana apresentam, em geral, índices de crescimento econômico baixos, conflitos étnicos, guerras civis economia dependente dos setores primários da agricultura e da mineração dirigidos para a exportação, apesar de terem ocorrido alguns avanços em termos de ampliação da capacidade de produção e da economia. Nesses países, a fome é um grave problema social, e os resultados das políticas de combate a ela são pouco animadores. De modo geral, esses problemas resultam do processo histórico do continente, marcado, entre o século XVI e o XX, pelo colonialismo (LUCCI et al., 2013: 248).

Grosso (CONAB/SUREG/MT). No ano de 2005, a ARPA apresentara um projeto para o PAA com 10 (dez) famílias envolvidas, 11.184,96kg de alimentos diversos da agricultura camponesa comercializados, gerando renda de R\$ 20.392,29 e atendendo 804 alunos em três escolas dos assentamentos da região (PROJETO ARPA/CONAB/PAA, 2005).

Porém, analisaremos nesse estudo, o período de 2009 a 2014, tendo em vista a disponibilidade dos dados da CONAB. Dentre as seis modalidades de execução do PAA, analisaremos 3 (três): o PAA-Compra com Doação Simultânea (PAA-CDS); o PAA-Apoio a Formação de Estoques e o PAA-Compra Direta da Agricultura Familiar (PAA-CDAF). As demais modalidades não foram analisadas porque não foram acessadas em Mato Grosso (Vide tabela 6: 110).

O PAA-CDS é a modalidade de execução mais acessada pelos camponeses em todo o Brasil e em Mato Grosso, desde a criação do programa em 2003, além disso, é a modalidade com maior aporte de recursos. O PAA-CDS é operacionalizado pela CONAB. Isso se deve a dinamicidade de sua operacionalização, mercado garantido e preços justos. Os camponeses “entregam, na forma de doação, os produtos dos beneficiários fornecedores, conforme definido na Proposta de Participação, às Unidades Receptoras previamente escolhidas (redes socioassistenciais e equipamentos de alimentação e nutrição)” (CONAB, 2015: 2).

Em 2014, foram beneficiados 51.228 camponeses atendidos pelo PAA em todo Brasil nas modalidades PAA-CDS, PAA-Estoque e PAA-CDAF (CONAB, 2015). Em 2014, no estado de Mato Grosso, nas mesmas modalidades foram atendidos 1.812 camponeses. Considerando, de 2009 a 2014, período da nossa análise nesse estudo, 15.289 camponeses, assentados da reforma agrária e extrativistas acessaram a política em Mato Grosso (CONAB/SUREG/MT, 2016).

Quanto ao PAA-CDS, em 2009, camponeses de 16 municípios Mato-grossenses localizados em 8 regiões de planejamento, por meio das associações e/ou cooperativas acessaram esta modalidade de política pública; em 2010 esse número saltou para 56 municípios situados em 11 regiões de planejamento; em 2011 foram 43 municípios que acessaram a política distribuídos em 11 regiões; em 2012, 51 municípios em 11 regiões de planejamento de Mato Grosso; em 2013, foram 27 municípios distribuídos em 9 regiões; e em 2014, totalizaram-se 32 municípios, distribuídos em 8 regiões de planejamento do estado de Mato Grosso (Figura 4).

Os dados mostram que houve variações de aumento e decréscimo intercalados de um ano para o outro, sendo que o maior percentual de aumento de municípios acessando o PAA-CDS foi de 250% do ano de 2009 para 2010 e o maior decréscimo foi de -88,88% no ano de

2012 para 2013. Isso pode estar relacionado a própria divulgação do PAA nas comunidades e assentamentos rurais e também na disponibilidade de orçamento para empenho dos projetos encaminhados junto a CONAB/SUREG/MT.

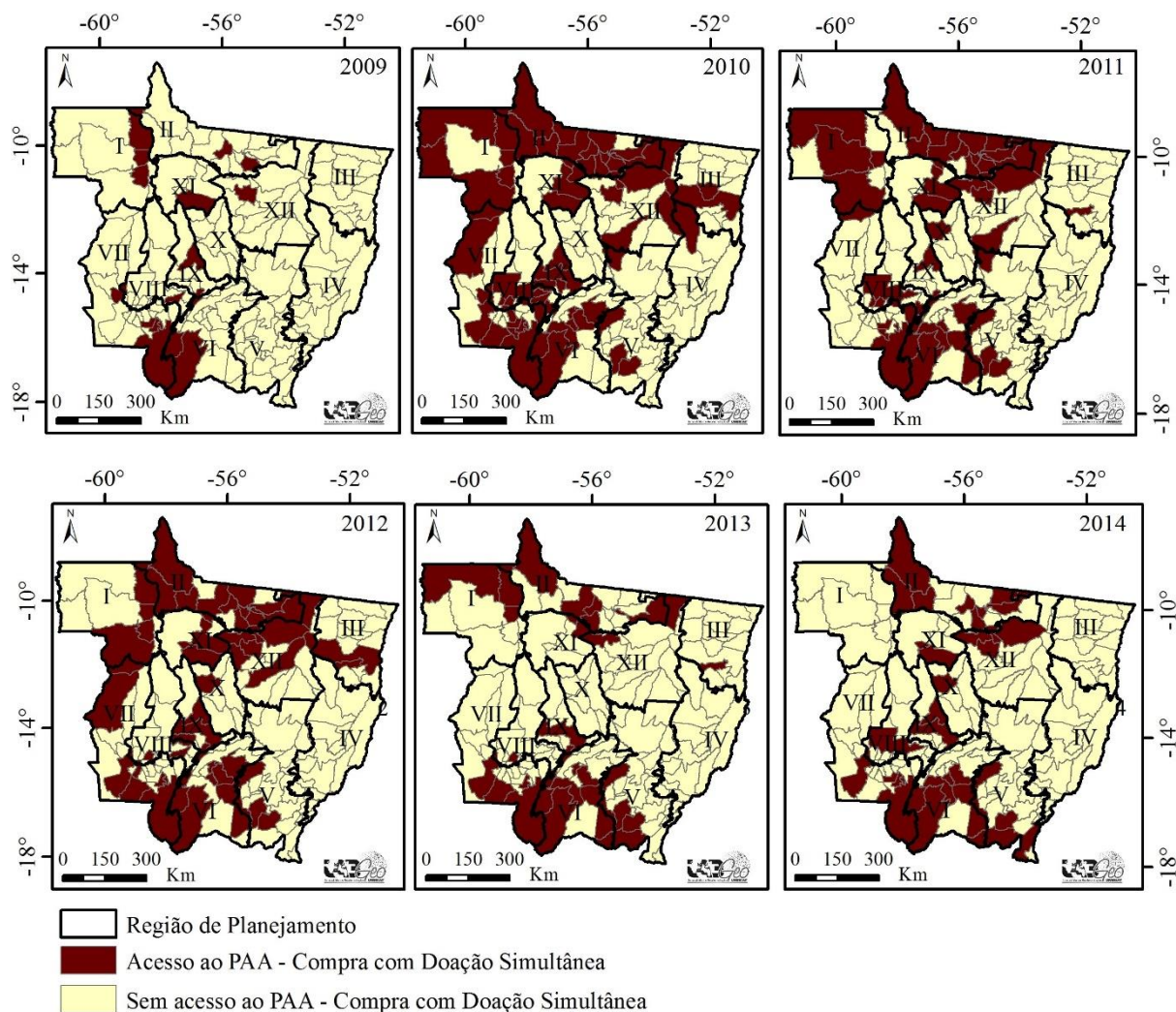


Figura 4. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA-CDS, de 2009 a 2014.

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

A figura 4 mostra que o melhor desempenho em 2009 foi na região de planejamento VII (Sudoeste), com 5 municípios acessando o PAA: Cáceres, Conquista D'Oeste, Curvelândia, Mirassol D'Oeste e São José dos Quatro Marcos. Seguidos da região I (Noroeste I) com 3 municípios; as regiões II (Norte) e IX (Centro-Oeste), com 2 municípios cada. As regiões VI (Sul), VIII (Oeste), XI (Noroeste II) e XII (Centro Norte) todas com 1 município cada. Já as regiões III (Nordeste), IV (Leste), V (Sudeste) e X (Centro) não houveram municípios acessando a política neste ano.

Em 2010, a região com maior número de municípios acessando o PAA foi a região II (Norte) totalizando 14 municípios: Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Colíder, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. Seguidos da região VII (Sudoeste) com 11 municípios; regiões I (Noroeste I) e VI (Sul) com 6 municípios cada; regiões VIII (Oeste) e IX (Centro-Oeste) com 4 municípios cada; regiões V (Sudeste) e XII (Centro Norte) com 3 municípios cada; regiões III (Nordeste) e XI (Noroeste II) com acesso 2 cada; e região IV (Leste) com um único município acessando o PAA. A única região em que houve nenhum município acessando a política neste ano foi a X (Centro) (Figura 4).

Em 2011, novamente a região de planejamento com maior número de municípios acessando o PAA-CDS foi a região II (Norte) com 13: Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Colíder, Guarantã do Norte, Matupá, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. Seguidos das regiões VI (Sul) e VII (Sudoeste) com 5 municípios cada; depois as regiões I (Noroeste I) e XII (Centro Norte) com 4 municípios cada; em seguida as regiões V (Sudeste) e VIII (Oeste) com 3 municípios cada; depois regiões IX (Centro-Oeste) e XI (Noroeste 2) com 2 municípios cada, em seguida a região III (Nordeste) e X (Centro) com 1 município cada. A região IV (Leste) não houve municípios acessando a política neste ano (Figura 4).

Em 2012, a região de planejamento do estado de Mato Grosso, com maior número de municípios acessando ao PAA-CDS é a região II (Norte), totalizando 12 municípios: Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Colíder, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. Seguidos da região VII (Sudoeste) com 8 municípios; depois a região VI (Sul) com 6 municípios; em seguida a região XII (Centro Norte) com 5 municípios acessando o PAA-CDS; depois as regiões I (Noroeste I) e IX (Centro-Oeste) com 4 municípios cada; a seguir as regiões V (Sudeste), VIII (Oeste) e XI (Noroeste II) com 3 municípios cada; depois a região III (Nordeste) com 2 municípios cada; e por fim a região X (Centro) com 1 município. A região IV (Leste) não teve nenhum município acessando esta modalidade neste ano (Figura 4).

Em 2013, os municípios das regiões de planejamentos II (Norte): Alta Floresta, Apiacás, Carlinda, Nova Canaã do Norte e Peixoto de Azevedo; VI (Sul): Acorizal, Nossa Senhora do Livramento, Poconé, Santo Antonio do Leverger, Cuiabá; e VII (Sudoeste): Cáceres, Mirassol D'Oeste, Pontes e Lacerda, Porto Esperidião e Reserva do Cabaçal foram as que mais acessaram o PAA-CDS, com 5 municípios em cada. Seguidos da região V (Sudeste) com 4 municípios; depois a região I (Noroeste I) com 3 municípios; em seguida a região IX (Centro-Oeste) com 2

municípios; depois as regiões III (Nordeste), VIII (Oeste) e XII (Centro-Norte) com 1 município cada. As regiões IV (Leste), X (Centro) e XI (Noroeste II) não tiveram municípios acessando esta modalidade do PAA neste ano (Figura 4).

Em 2014, a região II (Norte) teve 10 municípios acessando o PAA-CDS: Apiacás, Carlinda, Colíder, Guarantã do Norte, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Guarita, Nova Monte Verde, Nova Santa Helena e Terra Nova do Norte. Seguidos das regiões VI (Sul) e VII (Sudoeste) com 5 municípios cada; depois as regiões V (Sudeste), IX (Centro-Oeste) e XII (Centro-Norte) com 3 municípios cada; em seguida a região XI (Noroeste II) com 2 municípios; depois a região VIII (Oeste) com 1 município. As regiões I (Noroeste I), III (Nordeste), IV (Leste) e X (Centro) não tiveram municípios acessando o PAA-CDS neste ano (figura 4).

Os resultados apontam que a demanda pelo PAA-CDS varia de uma região para outra em Mato Grosso, tendo a região II (Norte), seguida da região VII (Sudoeste) com maior número de projetos elaborados para esta modalidade. Em muitas regiões do Estado não há acesso, ainda muito devido à informação não chegar em alguns assentamentos rurais e nem haver ATER pública para elaboração dos projetos, prejudicando o acesso de muitos camponeses, conforme o trabalho informações obtidas junto aos camponeses no trabalho de campo.

A Empresa Mato-grossense de Pesquisa e Extensão Rural (EMPAER-MT), que presta assistência técnica junto aos camponeses está completamente sucateada.

O órgão [Empaer] segue sem as mínimas condições de trabalho para os servidores, nem consegue garantir assistência técnica de qualidade às milhares de pessoas que ainda tentam sobreviver da agricultura familiar em Mato Grosso. O descaso começa na atual sede da Empaer. Estufas tomadas pelo mato, laboratórios enferrujados, veículos sem manutenção e sem combustível, inexistência de verba de auxílio, falta de insumos e profissionais completam o cenário tenebroso da empresa. Segundo o presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Assistência e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso (Sinterp), Gilmar Brunetto, *o Governo do Estado só tem olhos para o agronegócio e ignora os agricultores familiares* (MIRANDA, 2013: 1, grifos nossos).

Verifica-se, ainda que na região de planejamento VII (Sudoeste) são pouco valorizados os saberes e conhecimentos locais, presentes em experiências de agricultura camponesa e adaptadas aos biomas em que se situa o território, ou seja, Cerrado, Pantanal e Amazônia. Entretanto, na última década está em curso na região a discussão sobre a produção agroecológica, agroindustrialização, comercialização e constituição e fortalecimento de coletivo de mulheres camponesas, com investimentos na logística, na capacitação e na organização da produção, constituindo aos homens e mulheres assentados dos vários assentamentos existentes uma possibilidade/oportunidade de mudança em suas vidas na terra.

E o PAA é um dos instrumentos que contribui para a valorização dos hábitos, saberes, costumes locais e da agroecologia (PROJETO NEDET/Grande Cáceres, 2014).

Ainda analisando o PAA-CDS, destacamos também a quantidade e a diversidade dos produtos comercializados via esta modalidade de política pública. A alimentação diversificada contribui diretamente para as famílias camponesas, além da formação de hábitos alimentares mais saudáveis dos alunos e demais pessoas beneficiárias (MENDES, 2012).

Segundo um camponês entrevistado do município de Vila Bela Santíssima Trindade, que comercializa polpas de frutos como tamarindo, araçá-boi, cupuaçu via PAA-CDS para escolas locais da área urbana e rural “é necessário promover primeiramente uma alimentação adequada e saudável para a própria família, e se sobrar comercializar o excedente, e o PAA ajuda a gente demais na comercialização” (M. P., 2015).

Os alimentos da agricultura camponesa comercializados por meio do PAA-CDS, em quantidade são bastante expressivos, variando desde 2.021 kg, por meio da Cooperativa de Apicultores de Mato Grosso (COAPISMAT), localizada no município de Conquista D'Oeste, região VII (Sudoeste) até 951.059 kg, via Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Poconé (COMPRUP), sediada em Poconé, região VI (Sul) (Figura 5).

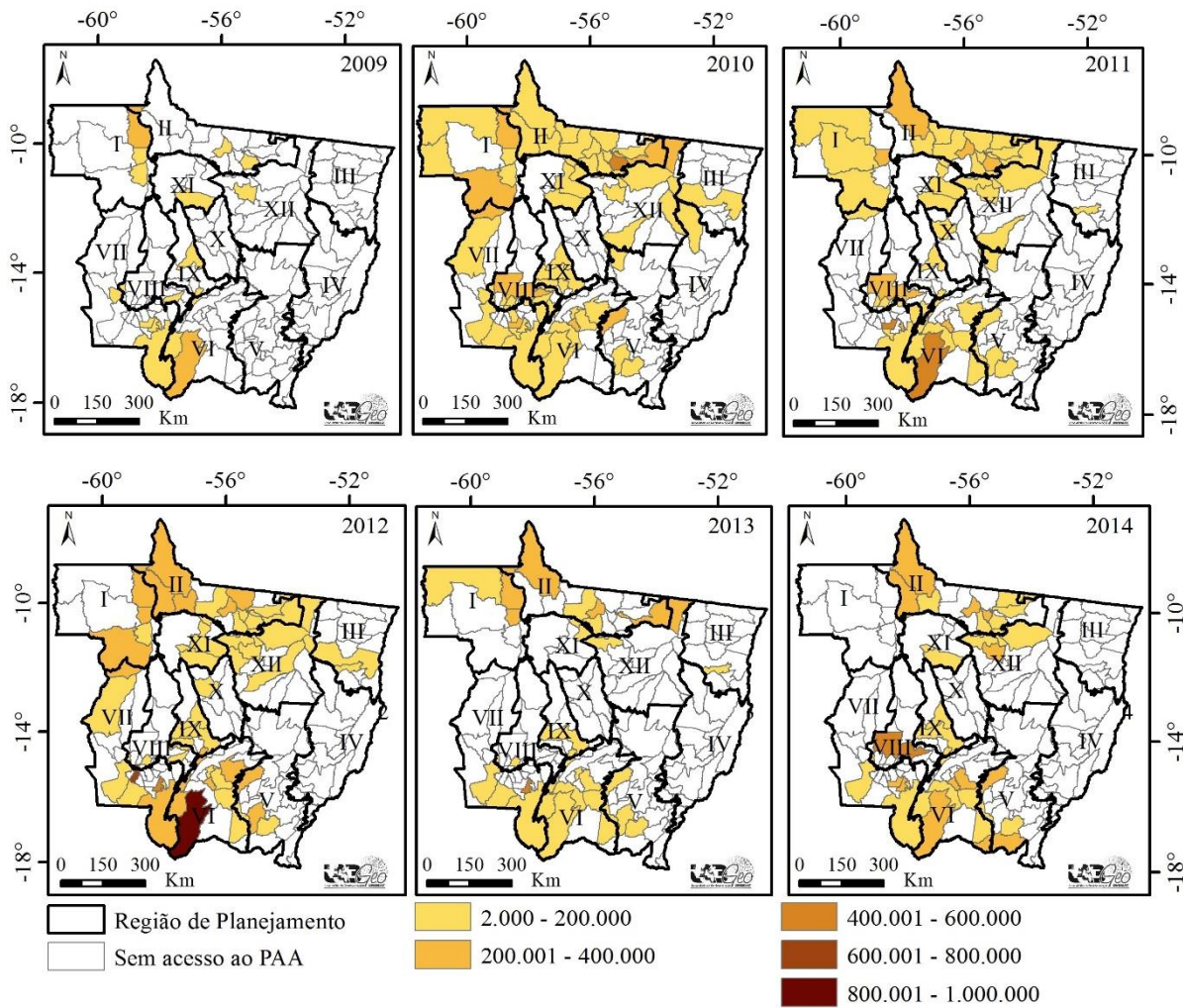


Figura 5. Quantidade de alimentos (kg) da agricultura camponesa comercializados, via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014. Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Em 2009, foram comercializados 1.627.112 kg de alimentos da agricultura camponesa via a política pública PAA-CDS, distribuídas em 8 regiões de planejamento de Mato Grosso. Em 2010, a produção comercializada foi de 5.979.241,16 kg localizadas em 11 regiões de planejamento. Em 2011 chegou a 6.178.466 kg em 11 regiões de planejamento. Em 2012, atingiu o patamar mais alto, com 8.847.690 kg de alimentos comercializados também em 11 regiões de planejamento. Em 2013 foram comercializados 3.351.139 kg em 9 regiões de planejamento. Em 2014 foram 5.324.029 kg em 8 regiões de planejamento do estado (Figura 5).

Analisando as duas variáveis: municípios que acessam o PAA-CDS e total de alimentos produzidos por ano, temos uma correlação positiva de 0,86, ou seja, quanto mais municípios participando do Programa, maior o número de camponeses inseridos nas políticas públicas e consequentemente maior a produção de alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso.

De 2009 a 2014 foram comercializados 31.307.677 kg de alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso, somente via PAA-CDS, mostrando que apesar de todas as dificuldades e um modelo de desenvolvimento *ancorado* no agronegócio, os camponeses produzem e contribuem para a produção de alimentos e a soberania alimentar.

Esses alimentos são extremamente diversificados e com qualidade, totalizando 123 variedades fornecidas ao PAA-CDS de 2009 a 2014, os quais foram divididos em 11 categorias:

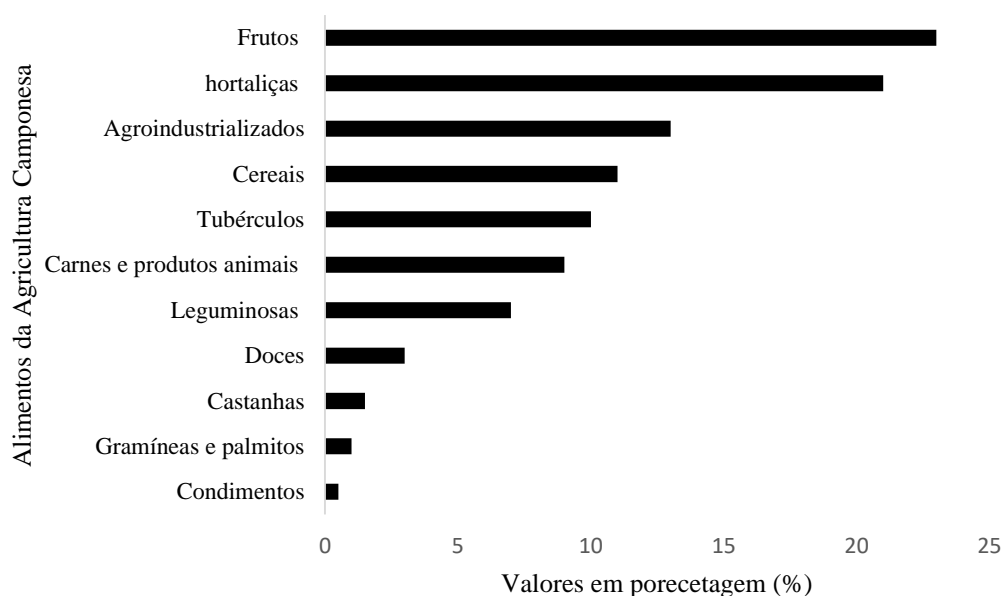
- 1) Agroindustrializados (açúcar mascavo, biscoito, bolacha, bolo, canjica de milho, bebida láctea, farinha de babaçu, farinha de banana, farinha de mandioca, farinha de milho, fécula de mandioca, macarrão, melado, óleo vegetal, pamonha, pão, polpa de açaí, polpa de araçá, polpa de buriti, polpa de frutas, polpa de pitanga, polpa de tamarindo, polpa de tangerina, polpa de cupuaçu, polpa de araçá-boi, polvilho, queijo, paçoca, rapadura, requeijão, rosquinha, torta);
- 2) Carnes e produtos animais (bovina, frango, peixe, ovina, suína, mel de abelha, ovos de galinha);
- 3) Castanhas (castanha de babaçu, castanha de cumbaru, castanha do Brasil);
- 4) Cereais (arroz beneficiado, café, milho);
- 5) Condimentos (corante, tempero, urucum);
- 6) Doces (doce de abóbora, doce de banana, doce de coco, doce de goiaba, doce de leite, doce de mamão);
- 7) Frutos (abacate, abacaxi, acerola, abóbora, abobrinha, banana, berinjela, caju, carambola, caxi, chuchu, coco, coco babaçu, figo, fruta do conde, goiaba, graviola, jaca, jatobá, jiló, laranja, limão, mamão, manga, moranga, murici, pequi, pimenta, pimentão, pinha, quiabo, tomate, uva);
- 8) Gramíneas e palmitos (cana-de-açúcar, palmito, pupunha);
- 9) Hortaliças (agrião, acelga, alface, almeirão, brócolis, cebola, cebolinha, cheiro verde, chicória, coentro, couve, couve-flor, espinafre, maxixe, mostarda, repolho, salsa, hortelã);
- 10) Leguminosas (amendoim, ervilha, feijão, vagem);
- 11) Tubérculos (açafrão, batata, batata doce, beterraba, cará, cenoura, inhame, rabanete, raiz da mandioca, taioba).

Todos esses alimentos agrupados em 11 categorias proporcionam uma alimentação saudável e de qualidade para os beneficiários do PAA-CDS e também para os camponeses que as produzem, visto que apenas os excedentes são comercializados, é mantido um estoque para alimentação de cada família camponesa. Por tudo isso é enorme e indispensável sua

contribuição [agricultura camponesa] para a produção de alimentos, a geração de emprego e renda, a sustentabilidade e o desenvolvimento de modo geral (PLOEG, 2009: 17).

A seguir, apresentamos o ranqueamento dos alimentos mais comercializados em Mato Grosso (Gráfico 3), podendo observar que os frutos, as hortaliças e os agroindustrializados foram os alimentos mais demandados para o consumo, com 57%.

Gráfico 3. Ranqueamento dos alimentos da agricultura camponesa, produzidos em Mato Grosso, comercializada via PAA-CDS, de 2009 a 2014.



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).
Org.: MENDES, M. F. (2016).

Como foi dito anteriormente, a agricultura camponesa é responsável por cerca de 70% dos alimentos consumidos em todo o país, sendo decisivo na cadeia produtiva que abastece o mercado brasileiro: mandioca (87%), feijão (70%), carne suína (59%), leite (58%), carne de aves e ovos (50%) e milho (46%) são alguns alimentos com forte presença da produção camponesa na mesa do brasileiro (BRASIL, 2015). Porém, a mídia e setores ligados aos agricultores capitalistas insiste em dizer que os alimentos vêm do agronegócio. Na verdade, a produção do agronegócio na sua grande maioria, serve para alimentar porcos e outros animais na Europa e na Ásia.

Nesse sentido, políticas públicas, de viés territorialista como o PAA, priorizam o respeito aos hábitos alimentares saudáveis, valorizam alimentos locais e regionalizados, e ainda oportuniza a vocação agrícola de cada região/município, fomentando o desenvolvimento da economia local (FBSSAN, 2009).

Ploeg (2015) afirma que se os camponeses tiverem espaço sociopolítico e econômico, poder de influência e participação nas diversas instâncias do Estado, somada as políticas públicas eficientes, os níveis de produtividade podem aumentar ainda mais, contribuindo para a soberania alimentar do país. “Contudo, se esse espaço é cada vez mais limitado, podendo ocorrer drásticos retrocessos. Isso significa que aqueles que promovem o campesinato devem contribuir para a ampliação da autonomia, fortalecimento da produção e da sustentabilidade” (PLEG, 2009: 30).

Além disso, os alimentos (Fotos 7 e 8) produzidos nas diversas regiões de planejamento de Mato Grosso e comercializados via PAA-CDS têm alta aceitação nas entidades receptoras, por exemplo, em 2014 nas escolas municipais de Cáceres, a aceitação dos produtos da agricultura camponesa, servidos na alimentação escolar, foi de 90%, segundo a Coordenação de Alimentação Escolar do município (CAE/Prefeitura de Cáceres/MT).

No município de Mirassol D'Oeste, esta aceitação chegou a 87% na Escola Municipal *Zumbi dos Palmares*, localizada no assentamento Margarida Alves, segundo a direção. No município de Poconé, a aceitação dos alimentos nas entidades receptoras, chega a 91% segundo pesquisa realizada pela Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais de Poconé - COMPRUP.



Foto 7. Hortaliças do assentamento Facão/Bom Jardim. Cáceres/MT, região VII - Sudoeste. Foto: FREITAS, R. S. 2010.



Foto 8. Produção de hortaliças agroecológicas do assentamento Roseli Nunes. Mirassol D'Oeste/MT, região VII – Sudoeste. Foto do autor, 2015.

A implementação do PAA-CDS tem ajudado a estruturar uma rede de produção e distribuição de alimentos em várias localidades de Mato Grosso, por meio das entidades receptoras, esses alimentos reforçam a alimentação servida em diversas instituições sem fins lucrativos.

No caso das escolas da rede pública, o gestor municipal não pode diminuir os recursos financeiros destinados a alimentação escolar advindo do FNDE/PNAE previsto em lei, por estar recebendo alimentos via PAA-CDS, caso isso ocorra, o gestor tem que ser denunciado e poderá sofrer penalidades.

Em Mato Grosso, há inúmeras instituições sociais que recebem os alimentos por meio da modalidade do PAA-CDS, entre elas, escolas, creches, hospitais, asilos, igrejas, pastorais e outras instituições sem fins lucrativos (Figura 6).

Em 2009 foram beneficiadas 180 entidades receptoras, distribuídas em 8 regiões de planejamento de Mato Grosso, sendo a região I (Noroeste I) com maior número, 63 entidades no total. Em 2010, foram 521 entidades localizadas em 11 regiões de planejamento, sendo a região VII (Sudoeste), com maior número de entidades, 143, fato que pode ser atribuído a esta região que figura como a 2ª maior proponente de Projetos PAA-CDS em Mato Grosso (Figura 6).

Em 2011 totalizaram 418 entidades em 11 regiões, sendo a região II (Norte) apresentou o maior número de entidades receptoras dos alimentos do PAA-CDS, com 89 no total. Em 2012 foram 342 entidades em 10 regiões de planejamento, sendo a região I (Noroeste I) com o maior número de entidades, 60 no total (Figura 6)

Em 2013 foram 124 entidades receptoras em 9 regiões de planejamento, sendo a região com maior número de entidades foi a região I (Noroeste I) com 26. Em 2014 foram 165 entidades em 8 regiões de planejamento de Mato Grosso, sendo a região II (Norte) com 49 entidades (Figura 6).

Em 2011 e 2014 houve predomínio da região Norte com o maior número de entidades receptoras devido esta região propor o maior número de projetos PAA-CDS em Mato Grosso, consequentemente, atendendo a própria região e a Noroeste I, que é próxima.

Em seis anos de projetos PAA-CDS em Mato Grosso, foram beneficiadas 1.750 entidades sociais, demonstrando que é possível investir em circuitos curtos de produção e consumo de alimentos compatíveis com as cadeias produtivas dos camponeses (MALUF, 2009).

A figura 6 mostra também que em 2009 o município de Juína (região I – Noroeste I) concentrou o maior número de entidades sócias receptoras, com 23 no total. Em 2010, Poconé (região VI – Sul) e Juína totalizaram 23 entidades receptoras de alimentos oriundos do PAA-CDS cada.

Em 2011, os municípios de Poconé e Mirassol D'Oeste (região VII – Sudoeste) com 23 entidades receptoras foram os que apresentaram maior número de entidades beneficiadas. Em

2012 os municípios de Juína (região I – Noroeste I) e Rondonópolis (região V – Sudeste) com 15 entidades cada (Figura 6).

Em 2013, o município de Mato Grosso que teve o maior número de entidades recebendo alimentos do PAA-CDS, foi Juruena (Região I – Noroeste I) com 13. Em 2014, o município que se destacou foi Tangará da Serra (região VIII – Oeste) com 16 entidades (Figura 6).

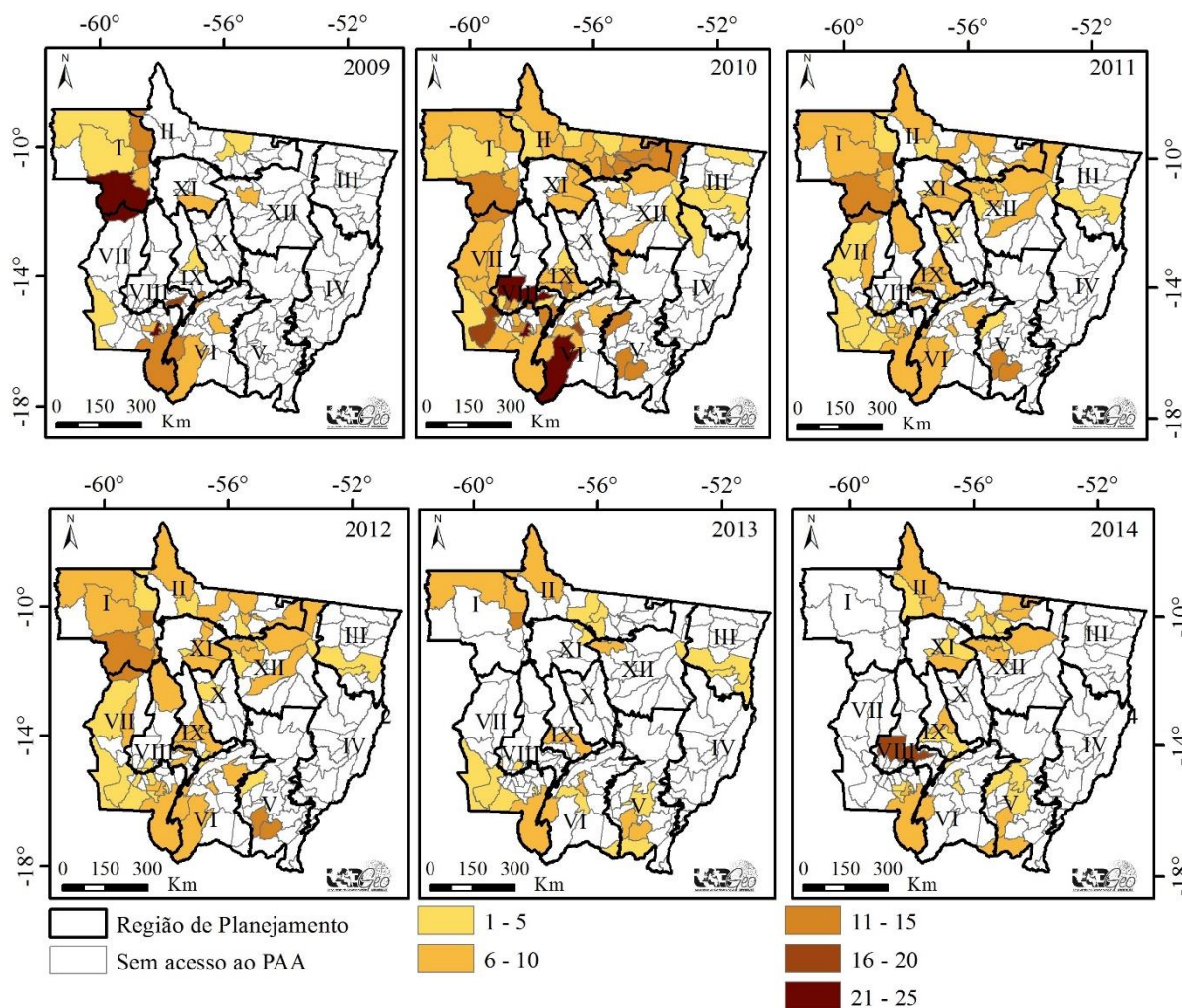


Figura 6. Número de entidades receptoras de alimentos da agricultura camponesa, via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Devido a dinamicidade do PAA-CDS, é possível que as organizações camponesas atendam outros municípios no entorno, por exemplo, os camponeses da COMPRUP (região VI – Sul), comercializam hortaliças, tubérculos, cereais, frutos, agroindustrializados, castanhas tanto no próprio município, como também no município vizinho de Cuiabá. A Comprup é uma das organizações da agricultura camponesa, que comercializa no Centro de Distribuição de Alimentos de Cuiabá, sendo este um dos responsáveis pela alimentação escolar da capital.

O mesmo processo acontece com os camponeses do assentamento 14 de Agosto, localizado no município de Campo Verde (Região V – Sudeste), em plena *capital do algodão*, que comercializa seus alimentos como banana, milho verde, hortaliças, frutos, rapadura, farinha de mandioca e leite via Cooperativa de Produção Agropecuária Canudos (COOPAC), beneficiando a população local e também a população dos municípios vizinhos de Primavera do Leste e Rondonópolis.

Além disso, o PAA-CDS não atende somente entidades sociais, as secretarias de Ação Social dos municípios podem procurar a CONAB regionais ou diretamente uma organização camponesa para solicitar a inclusão de famílias carentes para receberem diretamente alimentos dos camponeses em dias e locais determinado, contribuindo assim para a alimentação das famílias e abrindo mais um canal de comercialização para os camponeses.

As pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional devem procurar a rede socioassistencial ou os equipamentos de alimentação e nutrição em seus municípios. Estas entidades devem procurar as Unidades Executoras do Programa para serem incluídas como beneficiárias. As entidades também podem buscar grupos da agricultura familiar e articular projetos junto às Unidades Executoras (CONAB, 2015: 6).

Em Mirassol D'Oeste, região VII (Sudoeste), a Secretaria de Assistência Social do município cadastrou mais de 150 famílias em estado de insegurança alimentar, aptas a receber cestas com alimentos da Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA) (Figuras 9 e 10). Em Cáceres, também via Secretaria de Ação Social, a Associação de Agricultores Familiares Flor do Ipê realiza essa mesma ação, com famílias carentes do município.



Foto 9. Entrega de hortaliças agroecológicas na Escola Madre Cristina, assentamento Roseli Nunes. Mirassol D'Oeste/MT, região VII - Sudoeste. Foto: FREITAS, R. S. 2006.



Foto 10. Produção de farinha de mandioca, assentamento Roseli Nunes. Mirassol D'Oeste/MT, região VII - Sudoeste. Foto: FREITAS, R. S. 2006.

Também em nossa análise, avaliamos quantas pessoas se beneficiaram diretamente da política PAA-CDS em Mato Grosso. Esse número se refere ao total de pessoas assistidas pelas entidades receptoras (escolas, creches, hospitais, asilos, igrejas, pastorais) que receberam alimentos da agricultura camponesa via esta modalidade do Programa.

Em 2009 foram atendidas 62.032 pessoas diretamente com a modalidade do PAA-CDS em Mato Grosso; em 2010 o total chegou a 305.458 pessoas atendidas; em 2011 foram 269.815 atendimentos; em 2012 foram 204.087 pessoas atendidas; em 2013 foram 145.397 pessoas atendidas e em 2014 foram 167.997 pessoas atendidas (Figura 7).

Os dados apontam que há correlação positiva (0,87) em relação a entidades receptoras de alimentos em Mato Grosso com o total de pessoas atendidas por estas instituições. Essa relação confirma a importância dessas entidades para o funcionamento do Programa, beneficiando tanto o rural como o urbano.

Nesses seis anos de PAA-CDS [2009-2014] em Mato Grosso foram beneficiadas diretamente 1.154.786 pessoas da área urbana, com alimentação de qualidade em diversas regiões de planejamento do Estado (Figura 7). Nesse sentido, o PAA-CDS contribui para enfrentar o desafio de concretizar a noção de soberania alimentar para além da população rural, incluindo as camadas da população urbana mais desassistidas (MALUF, 2009).

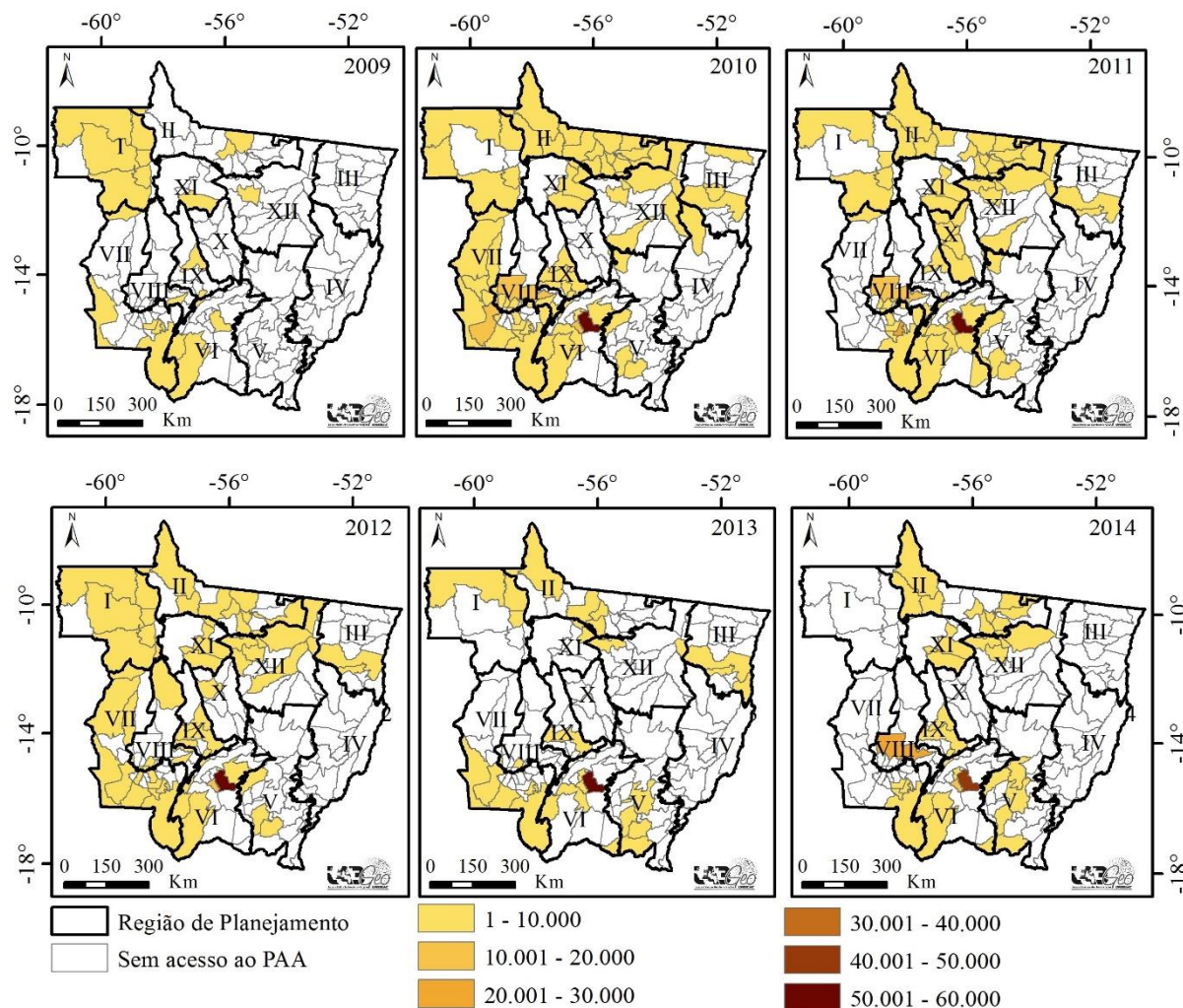


Figura 7. Número de pessoas beneficiárias de alimentos da agricultura camponesa, via PAA-CDS, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014. Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Em 2009, somente no município de Mirassol D'Oeste (região VII – Sudoeste) foram beneficiadas 6.592 pessoas com alimentos da agricultura camponesa, sendo o maior número de atendimento em todo estado para este ano, por município. Em 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 o município com mais pessoas atendidas, foi a capital do Estado, Cuiabá (região VI – Sul) com 56.442, 57.318, 58.376, 55.543 e 46.206 pessoas atendidas diretamente pelo PAA-CDS, respectivamente (Figura 7).

Esses dados comprovam que as políticas públicas territorialistas atacam vários problemas ao mesmo tempo, visto que o PAA-CDS abre um canal de comercialização via mercado institucional, gera renda para os camponeses, atende com a oferta de alimentos pessoas em situação de insegurança alimentar na cidade e no campo. Muitos desses alimentos têm a vantagem de serem agroecológicos.

O mercado institucional atende ao que podemos chamar de consumidor coletivo dentro de um circuito curto de comercialização, considerado também como venda direta pelo governo brasileiro. Assim, por meio de programas de governo, os alimentos de base ecológica são comprados diretamente dos agricultores familiares ou das associações e cooperativas de produtores e chegam até a população via entidades de assistência social do governo e escolas públicas. São programas que se inserem nas políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional. Nos últimos anos, no Brasil, dois programas se destacaram na compra de produtos de base ecológica: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (DAROLT, 2013: 152-153).

Em relação aos recursos financeiros gerados com venda dos produtos dos camponeses, as compras governamentais precisam ser fortalecidas no Brasil, visto que a comercialização é o problema principal para muitas famílias camponesas, caso o PAA seja extinto, será um retrocesso grande para o setor. A venda direta ao Governo Federal, garante renda e melhoria na qualidade vida, abrindo um novo canal de comercialização.

Além disso, o PAA-CDS atende um público diversificado, sendo considerado beneficiários da política: camponeses, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e povos e comunidades tradicionais (CONAB, 2015).

Os valores nos projetos PAA-CDS elaborados em Mato Grosso variam desde R\$ 13.643,00 por meio da Cooperativa de Apicultores de Mato Grosso (COAPISMAT) em 2009, localizada no município de Conquista D'Oeste, até projetos de mais de R\$ 1.5000.000,00 por meio da COMPRUP em 2012, localizada em Poconé (Figura 8). Mostrando a capacidade das organizações camponesas na gestão de projetos.

De 2009 a 2014 foram comercializados produtos no valor de R\$ 54.523.576,02 pela agricultura camponesa Mato Grosso em projetos PAA-CDS (Figura 8), mostrando que poucos investimentos podem trazer resultados significativos, contribuindo para o desenvolvimento de diversas comunidades/assentamentos no Estado. Quando analisamos por ano, podemos observar que houve decréscimo a partir de 2012, com retomada do crescimento em 2014.

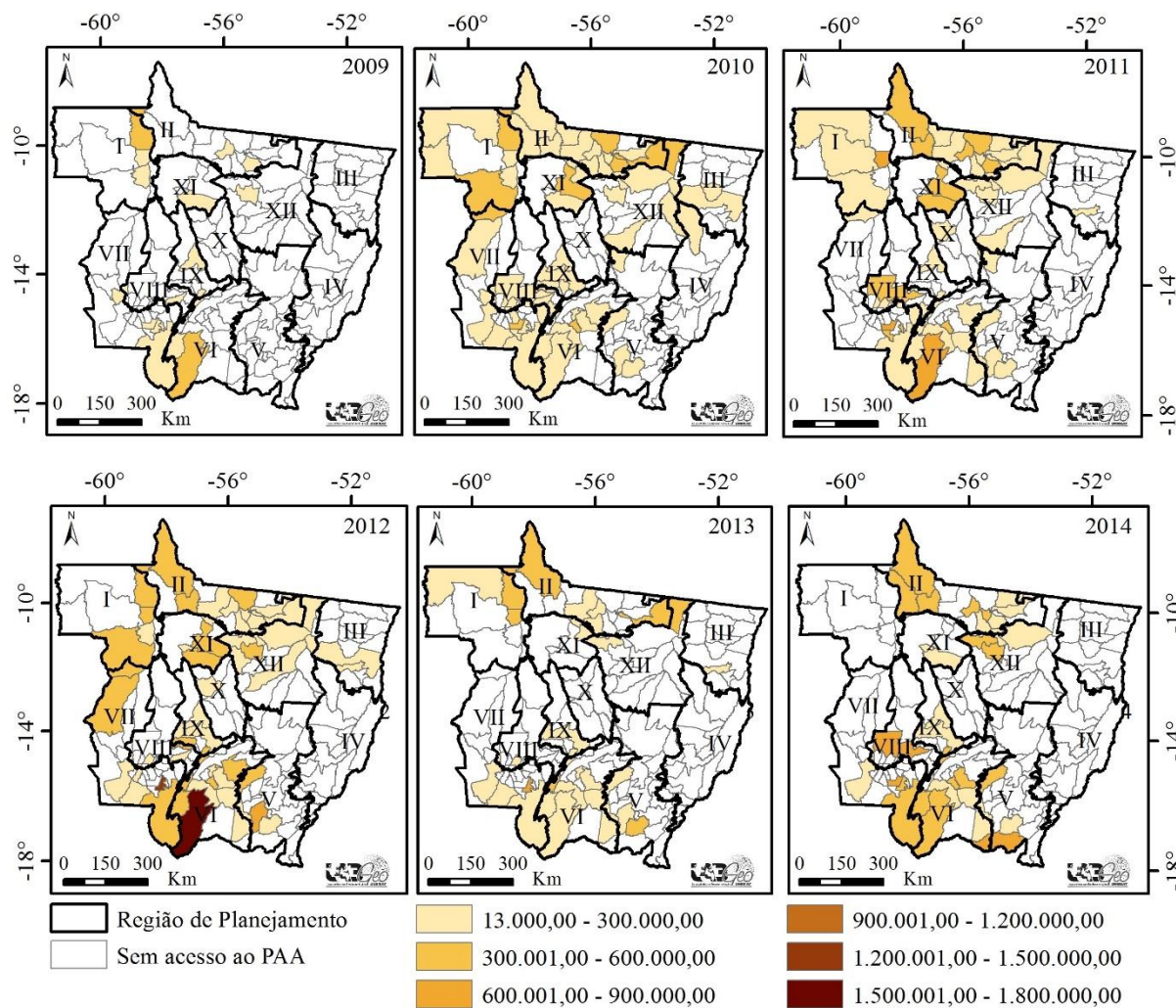


Figura 8. Valores gerados (R\$) pela comercialização dos alimentos da agricultura camponesa, via PAA-CDS, de 2009 a 2014.

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

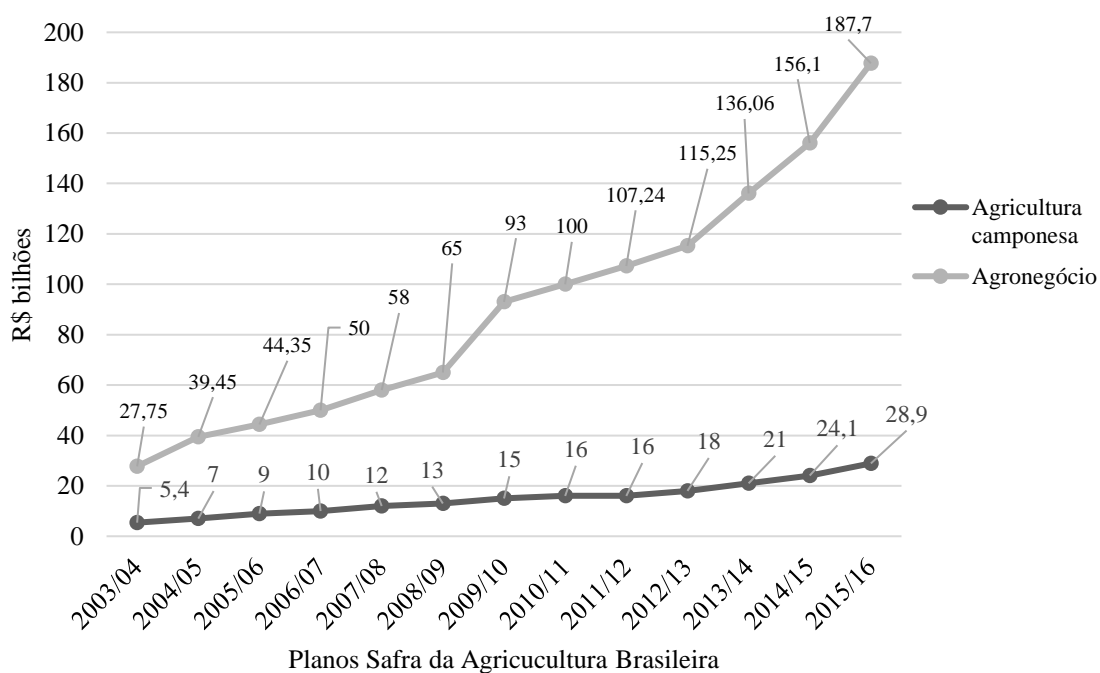
No ano de 2009, o valor total dos projetos implementados na modalidade PAA-CDS foi de R\$ 2.671.863,10. No ano de 2010, os recursos alocados chegaram a R\$ 9.500.127,68. Em 2011, foi de R\$ 10.638.396,55. Em 2012, chegou a R\$ 16.337.751,06. Em 2013, os projetos de comercialização foram de R\$ 5.598.143,75. E em 2014, totalizaram R\$ 9.777.293,88. Esse decréscimo ocorrido em 2013 é em função da diminuição do número de projetos submetidos ao PAA-CDS em virtude da limitação de recursos da CONAB (Figura 8).

Quando analisamos os dados do total de pessoas atendidas pelo Programa em relação ao total de recursos financeiros implementados por ano em Mato Grosso, observamos que não há uma correlação (0,60). Isto pode ser explicado pelo fato que o PAA prioriza alimentos de alta qualidade e preços estipulados pelo mercado local, havendo variação de preço de um mesmo produto de uma região para outra. Outro fator a acrescentar, é que o PAA-CDS incentiva a produção agroecológica, pagando um valor a mais de 30% para a produção de base

sustentável. Porém, neste estudo, não tivemos como analisar a quantidade, valores gerados e pessoas atendidas com alimentos agroecológicos no estado, visto que ainda não foram disponibilizados pela CONAB/SUREG/MT.

Esses valores investidos no PAA-CDS são irrisórios, visto o montante que é investindo no agronegócio. Mas não podemos negar os avanços que ocorreram nos Governos Lula e Dilma, quando houve um crescimento de 435% do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 que foi de 5,4 bilhões de reais, em relação ao Plano Safra 2015/2016, que foi de 28,9 bilhões de reais. Entretanto, *como de praxe*, o Plano Safra da agricultura empresarial teve um crescimento de 576% no mesmo período (Gráfico 4).

Gráfico 4. Valores (R\$) investidos na agricultura camponesa e no agronegócio no Brasil, de 2003 a 2016.



Fonte: BIACHINI, V. (2015).
Org.: MENDES, M. F. (2017).

Outra incoerência e tratamento desigual, é que no PAA-CDS há cobrança de imposto sobre um pé de alface que o camponês comercializa, enquanto que o agricultor capitalista que exporta grãos, como soja, algodão, milho e outros, são isentos de impostos, por serem favorecidos pela Lei Kandir e ainda contam com dinheiro subsidiado pago pela sociedade. Em

Mato Grosso o ICMS sobre alimentos da cesta básica como: arroz, feijão, farinha de mandioca tem alíquota de 12%, enquanto a soja é isenta⁵³.

[...] MT tributa o arroz em 12% e deixou que uma indústria fechasse as portas em Várzea Grande no ano passado [2016] com 300 demissões. Isso porque o agronegócio de MT exporta tudo, emprega pouco, e paga pouco imposto (0% de ICMS). O máximo que se faria tributando o agronegócio seria reduzir o bilionário lucro desse segmento entre R\$1 ou 2 bilhões (JORNAL MUVUCA POPULAR/MT, 2017).

Portanto, a Lei Complementar n.º 87 de 13 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), conhecida como Lei Kandir, exonera totalmente os agricultores capitalistas de pagar impostos sobre exportação de grãos. Mato Grosso abre mão de uma arrecadação de ICMS de em média 60 bilhões de reais e ainda torna o Estado o maior consumidor de agrotóxicos do Brasil, contaminando o lençol freático e mananciais hídricos, conforme estudos apontados pelo professor Wanderlei Pignati da UFMT e nunca contestados. Em tempos de *crise*, taxar o agronegócio seria uma solução para o Estado que diz que não tem recursos financeiros para repassar para os hospitais, pagar professores, investir na agricultura camponesa.

Soma-se a isso, que Mato Grosso é um dos Estados do Centro-Oeste com IDH mais baixo e a pior infraestrutura, sendo que 30% das residências tem saneamento básico apenas para exemplificar (JORNAL MUVUCA POPULAR/MT, 2017).

Além da isenção de ICMS, a Lei n.º 10.925, de 23 de julho de 2004 (BRASIL, 2004), estabeleceu alíquota zero nas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nos casos incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de adubos ou fertilizantes, defensivos agropecuários, sementes, corretivo de solo de origem mineral, entre outros insumos ao setor agropecuário (OXFAN BRASIL, 2016:17).

E não pára por aí, a bancada ruralista articulou a Medida Provisória n.º. 615 de 17 de maio de 2013, que culminou na Lei n.º. 12.865 de 9 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013) que prevê a suspensão da incidência da contribuição para os PIS/PASEP e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda de soja. Todos estes fatores, como destinação extensiva de recursos para o agronegócio, isenção de impostos, evasão fiscal e sonegação estão associadas à

⁵³ Mais informações, vide sítio de alíquotas do ICMS sobre produto/serviço ou operação da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso, Sefaz/MT - <http://app1.sefaz.mt.gov.br/04256E4C004D9CE4/BDFDF560841CF35E04256CA7004FCD3E/962C500B8C1F7A4484257673004ABAB0>

forte concentração de terras no Brasil, ou seja, não existe justiça fiscal no Brasil (OXFAN BRASIL, 2016).

Por tudo isso, o Plano Safra 2003/2004 se destaca como o primeiro onde foram somados esforços para assegurar políticas para a agricultura camponesa de maneira mais ampla e com a participação dos movimentos sociais, porém sem conseguir resolver o *fosso* histórico que existe no Brasil em termos de financiamento, isenção e privilégios ao agronegócio.

O Plano Safra 2003/2004 marca um novo enfoque do governo federal em relação à agricultura camponesa. “Para isso foram criadas novas Linhas do PRONAF, ampliado seus recursos e sua base de atuação, e novos instrumentos de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Sustentável foram criados” (BIANCHINI, 2015: 48).

O PAA foi lançado no Plano Safra 2003/2004 e aplicou mais de 200 milhões somente nesse período beneficiando 100 mil famílias, o PNAE foi lançado no Plano Safra 2008/2009. Na Plano Safra 2015/2016, o mercado institucional para a agricultura camponesa é ampliado, com cota de 30% para as compras da administração federal (BIANCHINI, 2015). A seguir destacamos as principais inovações contidas no Plano Safra 2003/2004, por ser um marco emblemático para a agricultura camponesa brasileira (Quadro 1).

Quadro 1. Principais inovações no Plano Safra 2003/2004 da agricultura camponesa.

Plano Safra da agricultura camponesa	Inovações
2003/2004	<p>i) Criação do PRONAF Alimento, com um sobreteto de 50% no valor concedido a empréstimos para o cultivo de produtos que fazem parte do programa Fome Zero (milho, arroz, mandioca, feijão e trigo). Teve como objetivo estimular a produção de alimentos que compõem a cesta básica e que poderão ter um incremento de demanda por meio do programa Fome Zero, em consonância com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar;</p> <p>ii) Lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Camponesa (PAA), pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a presença de lideranças do MST, CUT, CONTAG, FRETAF, entre outros. Foi a primeira vez que no lançamento de um Plano Safra, os dirigentes e/ou presidentes das organizações ligadas ao campesinato tiveram direito a fala;</p> <p>iii) Criação do PRONAF Fome Zero no âmbito do Grupo B. Trata-se de uma linha de investimento no limite de R\$1.000,00, com 30% de rebate, juros de 1%, com R\$30,00 por contrato, para a Assistência Técnica. Nesta safra foi lançado o Programa Garantia Safra 1, o PAA e o PAA Compra Antecipada. O PAA compra antecipada tinha como objetivo criar uma modalidade de crédito mais simplificada que o PRONAF, não bancarizado e com um custo operacional bem inferior ao <i>spread</i> bancário. A alta inadimplência inviabilizou a proposta;</p> <p>iv) Sobreteto de 50% nos limites de financiamento de investimento para máquinas e equipamentos agrícolas para as linhas C e D do PRONAF e PROGER Rural Familiar, nas atividades de Turismo Rural, no PRONAF Mulher, no PRONAF Jovem e no PRONAF Agroecologia;</p> <p>v) Simplificação do acesso ao crédito rural com a adoção de medidas de simplificação e racionalização dos contratos, mediante a implantação de um sistema simplificado de emissão de declarações de aptidão (via internet), adoção de contrato padrão registrado em cartório e da desburocratização das normas que gerem o Programa;</p> <p>vi) Também foi adotado o cartão PRONAF que permitirá a obtenção de financiamentos nos bancos, e renovação, de maneira rápida e simples. O agricultor que aplicar corretamente o crédito e pagar o financiamento até o prazo de vencimento terá seu crédito renovado anualmente, por um período de até seis anos. Com essas medidas, projeta-se uma elevação de até 100 mil novos contratos sem a necessidade de novos recursos para a equalização;</p> <p>vii) Apoio e fomento ao cooperativismo de crédito rural, mediante a definição de um novo marco legal de operacionalização, no qual facilita a criação, expansão e consolidação de cooperativas de crédito em regiões e públicos mais empobrecidos do país (em parceria com Banco Central e grupo interministerial).</p>

Fonte: BIANCHINI, V. (2015).

Organização: MENDES, M. F. (2016).

Desde então, o PAA vem acumulando experiências e ganhando força entre os pesquisadores, movimentos sociais, gestores, professores, alunos e principalmente entre os camponeses, para que se consolide no Brasil e vire uma Lei de Estado e sejam garantidos recursos no orçamento da União, reconhecendo que a agricultura camponesa alimenta a população do Brasil.

Além dos escassos recursos, também é muito comum o atraso na liberação de recursos para execução dos projetos PAA-CDS depois de aprovados. Segundo Schimitt e Guimarães (2008) são necessários esforços para resolver uma série de limitações na operacionalização do PAA, como: limitações de acesso de inúmeros camponeses, muitas vezes por falta da DAP e documentação da terra, documentação exigida para formalização dos projetos, preços desvalorizados dos produtos, demora na análise dos projetos e falta de convergência entre diferentes instrumentos de política pública que poderiam dar suporte as ações do Programa.

Existe também fragilidades nas organizações/cooperativas, no que se refere à elaboração de projetos, visto que a proposta é totalmente *online* e a grande maioria dessas organizações não tem acesso à rede de internet. Outra fragilidade acontece na gestão, controle das entregas e pagamento dos associados. A Associação Regional de Produtoras Extrativistas do Pantanal - ARPEP, localizada no município de Cáceres (região VII – Sudoeste) por exemplo, tem dificuldade para realizar o pagamento das camponesas, visto a burocracia do banco que opera o PAA, segundo a camponesa C. M. S., da diretoria da ARPEP.

Outro problema apontado na pesquisa de campo, é a falta de recursos financeiros e preços defasados. Em conversa com o camponês J. P., um dos dirigentes da COMPRUP, nos relata o seguinte: “Esse ano [2016] não conseguimos fazer o nosso PAA, faltou recursos, acho que com esse governo [Temer] que entrou vai parar o PAA, aí estamos todos f.”. Segundo a sra. E. K. C, integrante da ARPEP, “é preciso reforçar que as comunidades e assentamentos da região tem o PAA como a principal fonte de comercialização, nossos produtos do babaçu são pouco valorizados na cidade, com o PAA entregamos diretamente na escola da comunidade aqui perto”.

Em 2017, o governo *golpista* Temer decretou o fim das poucas e incipientes políticas de viés territorial no Brasil, destinando quase nada de recursos para o PAA, seguindo a pauta neoliberal no Congresso, com os projetos de Reforma da Previdência, privatização do Ensino Médio, terceirização das atividades do trabalhador, *destruindo* a CTPS, além de privatizações estatais como a da Caixa Econômica Federal.

Entre as principais reivindicações do setor produtivo estão as revisões nos marcos regulatórios do País, assim como foi feito com a exploração do pré-sal e a aviação civil. Os próximos passos são a venda de terras para estrangeiros, o Código de Mineração, a revisão ao Código Florestal e a flexibilização de leis ambientais e trabalhistas, além da reforma da Previdência. Todas as matérias estão em tramitação no Congresso Nacional. Tudo isso em nome da melhoria do ambiente de negócios (SANTOS, 2017: 1).

Agora analisaremos a segunda modalidade do PAA acessada pelos camponeses em Mato Grosso. Trata-se do PAA-Apoio à formação de Estoques, este tem como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos via organizações dos camponeses, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pelas próprias organizações/cooperativas para devolução dos recursos financeiros ao poder público (CONAB, 2015).

Os camponeses identificam a possibilidade de formação de estoques de determinado produto e via organização encaminham um projeto à Conab, com especificação do produto, preço, prazo para a formação de estoques, pessoas beneficiadas. Assim, que aprovado o projeto, a Conab repassa os recursos financeiros para que a organização compre a produção dos camponeses, processe os alimentos e os mantenha em estoque (CONAB, 2015).

Os projetos têm duração de 1 (um) ano, e quando os estoques forem mantidos com recursos do MDS, os camponeses devem pagar obrigatoriamente, com os produtos beneficiados/processados, fortalecendo assim a oferta de alimentos, contribuindo para manutenção das variedades locais e/ou regionais de frutos, leguminosas, etc. Quando forem com recursos provenientes do MDA, os camponeses devem comercializar seus produtos no momento mais favorável no mercado e devolver à União em *espécie* os recursos que foram repassado, acrescido de juros de 3% (três) por cento ao ano. As organizações camponesas podem acessar ao PAA-Apoio a formação de Estoques para posterior venda ao PNAE (CONAB, 2015).

Esta modalidade é bem menos acessada que o PAA-CDS em Mato Grosso. Isso deve a disponibilização de recursos que é menor para a formação de estoques e também pela dificuldade de algumas organizações conseguirem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP⁵⁴) de personalidade jurídica, documento necessário para acessar esta modalidade do Programa.

A Declaração é o instrumento utilizado para identificar e qualificar os camponeses, assentados da reforma agrária, extrativistas, povos e comunidades tradicionais, entre outros e também suas organizações em forma de pessoa jurídica, tais como associações, cooperativas,

⁵⁴ A DAP é o principal documento para o acesso a qualquer uma das linhas de crédito do Pronaf e todas as públicas do Governo Federal, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), Garantia Safra, Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), entre outras (MDA, 2015).

agroindústrias. A organização com DAP Jurídica deve ter obrigatoriamente no mínimo 60% do seu quadro de associados com DAP familiar (MDA, 2015).

Em 2009, as organizações/cooperativas de 7 (sete) municípios acessaram o PAA-Apoio a formação de Estoques em Mato Grosso: Colniza, Juína e Juruena (Região I – Noroeste I); Apicás e Nova Bandeirantes (Região II – Norte); Poconé (Região VI – Sul); e Conquista D'Oeste (Região VII – Sudoeste) (Figura 9).

Em 2010 foram 5 (cinco) acessos da organização dos camponeses nos seguintes municípios: Juína e Juruena (região I – Noroeste I); Alta Floresta e Apicás (região II – Norte); e Poconé (região VI – Sul) (Figura 9).

Em 2011, foram 4 municípios distribuídos em 4 regiões de planejamento: Juruena (região I – Noroeste I); Apicás (região II – Norte); Poconé (região VI – Sul) e Tapurah (região X – Centro) (Figura 9).

Em 2012 foram 6 municípios acessando esta modalidade do Programa, distribuídos em 4 regiões: Aripuanã, Juína e Juruena (região I – Noroeste II); Apicás (região II – Norte); Poconé (região VI – Sul); e São José do Rio Claro (região IX – Centro-Oeste) (Figura 9).

Em 2013 foram 2 municípios acessando o Programa: Apicás (região I – Noroeste I); e Poconé (região VI – Sul). Em 2014 foram 3 municípios: Aripuanã (região I – Noroeste I); Apicás (região II – Norte); e São José do Rio Claro (região IX – Centro-Oeste). Os anos analisados de acesso do PAA-Apoio a formação de Estoques em Mato Grosso estão espacializados na figura 9.

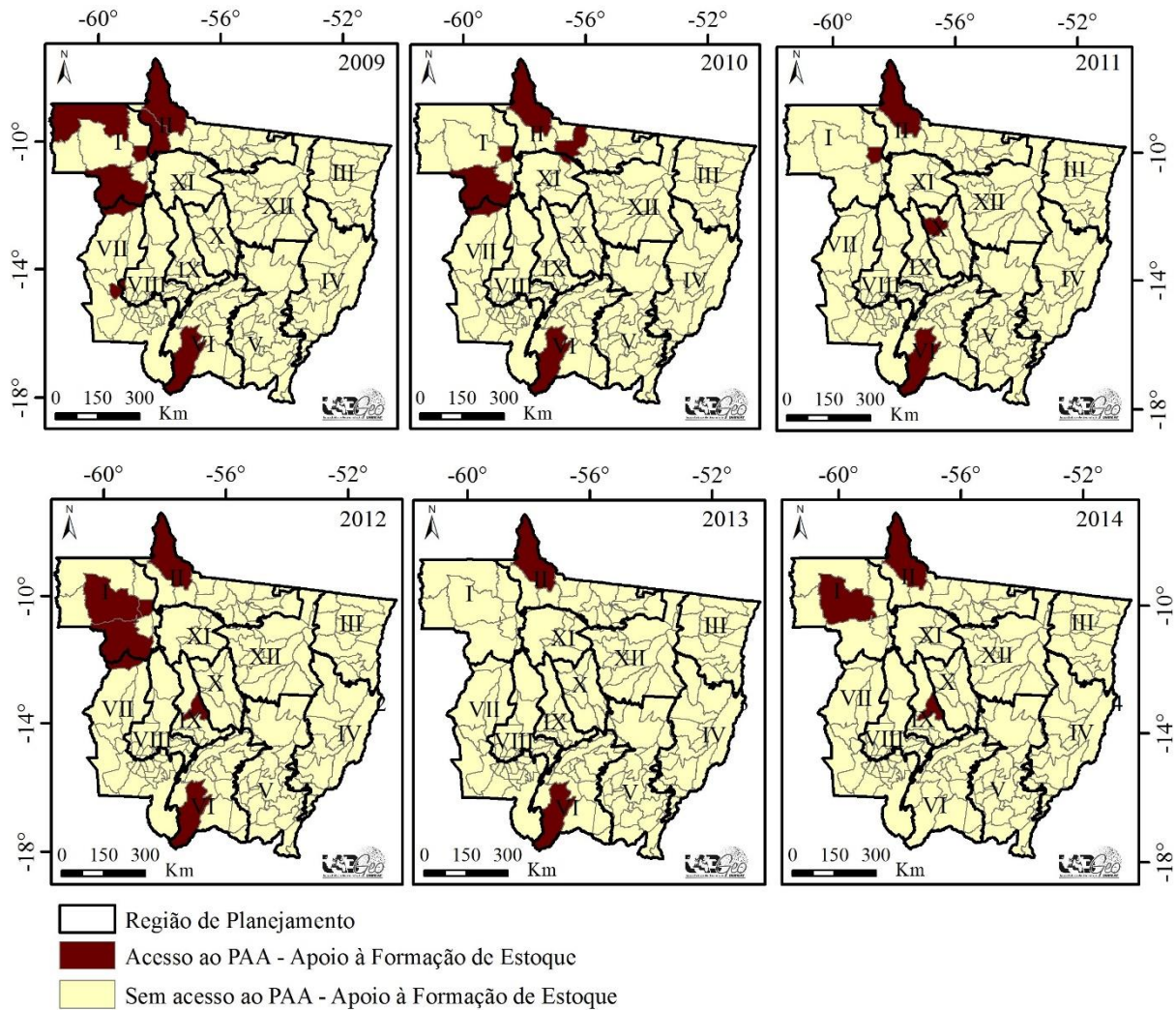


Figura 9. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA – Apoio à formação de Estoques, de 2009 a 2014.
Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Quando analisamos os anos acessados, verificamos dois decréscimos até 2011 em relação aos municípios que acessaram esta modalidade de PAA, voltando a crescer entre os anos de 2011 para 2012 e de 2013 para 2014. Considera-se também o PAA-Apoio a formação de Estoques é bem menos divulgado em Mato Grosso e os recursos destinados são menores em relação ao PAA-CDS, podendo ser uma evidência para tal situação.

Na figura 10 é apresentada a espacialização e variação dos estoques de alimentos organizados e mantidos por várias organizações camponesas em diversos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso. A menor quantidade de estoques foi de 3.600 kg em São José do Rio Claro (região IX – Centro) e o maior em Juruena (região I – Noroeste 1) com de 1.144.229 kg), ambos no ano de 2012.

Quando analisamos a quantidade de alimentos, constatamos que de 2009 a 2014 foram disponibilizados 4.021.632 kg de produtos para a formação de estoques em Mato Grosso, esses

estoques são essenciais visto que no Brasil o acesso ao alimento é um grave problema social e ainda longe de ser solucionado (Figura 10).

Em relação à quantidade dos estoques mantidos pelas organizações camponesas por ano, via PAA-Apoio a formação de estoques, temos o seguinte panorama. Em 2009 foram totalizados 336.738 kg de produtos beneficiados prontos para serem comercializados e/ou entregues aos bancos de alimentos do MDS, para regulação de estoques de hospitais, escolas e outras instituições sociais sem fins lucrativos. Em 2010, foram 341.282 kg de alimentos. Em 2011 foram 810.978 kg de produtos para a alimentação. Em 2012 foram 1.630.322 kg de produtos. Em 2013 foram 368.600 kg de produtos. Em 2014 foram 533.712 kg de produtos provenientes da agricultura camponesa de Mato Grosso mantidos em estoque (Figura 10).

Quando detalhamos quais alimentos foram mantidos em estoques em Mato Grosso por ano, temos em 2009, a castanha do Brasil como principal produto, totalizando 279.777 kg. Em seguida aparece o café com 76.608 kg; depois o mel de abelhas com 12.500 kg e por último a castanha de cumbaru com 7.350 kg (Figura 10).

Em 2010, foram mantidos em estoque os seguintes alimentos: castanha do Brasil com 196.533 kg; palmito de pupunha com 40.909 kg; café com 31.140 kg; açúcar com 26.030 kg; polpa de cupuaçu com 20.000 kg; rapadura com 15.750 kg; farinha de banana com 5.520 kg e castanha de cumbaru com 5.400 kg (Figura 10).

Em de 2011, temos novamente a castanha do Brasil como a alimento mais mantido em estoque via esta modalidade do PAA, com 729.000 kg; depois a rapadura com 28.800 kg; em seguida a polpa de maracujá com 26.250 kg; depois a polpa de cupuaçu com 18.000 kg; e por último a castanha de cumbaru com 8.928 kg (Figura 10).

Em 2012, o produto mais armazenado nos estoques foi também a castanha do Brasil com 1.508.462 kg; depois a rapadura com 71.760 kg; o palmito de pupunha com 41.250 kg; a castanha de cumbaru com 5.250 kg e por último o mel de abelha com 3.600 kg (Figura 10).

Em 2013, a castanha do Brasil se desponta novamente, com 213.000 kg. Em seguida a polpa de cupuaçu com 19.000 kg e por último a rapadura com 9.600 kg (Figura 10).

Em 2014, a castanha do Brasil é o alimento com maior peso nos estoques, totalizando 525.712 kg, seguido do mel de abelhas com 8.000 kg (Figura 10).

De 2009 a 2014 Apicás e Poconé, com exceção de 2014, acessaram a política, as condições ambientais de ambos os municípios, pode ter influenciado a formação de estoques de alimentos, uma vez que a produção e a disponibilidade dos alimentos estocados é abundante nos municípios.

Em nossas análises também não verificamos correlação (0,28), quando analisamos municípios que acessaram o PAA-Apoio a formação de Estoques com total de alimentos produzidos por ano, esses dados reforçam que Mato Grosso possui organizações camponesas estruturadas e com capacidade para gestão de grandes projetos, mas também mostram que os projetos estão concentrados em poucas associações/cooperativas.

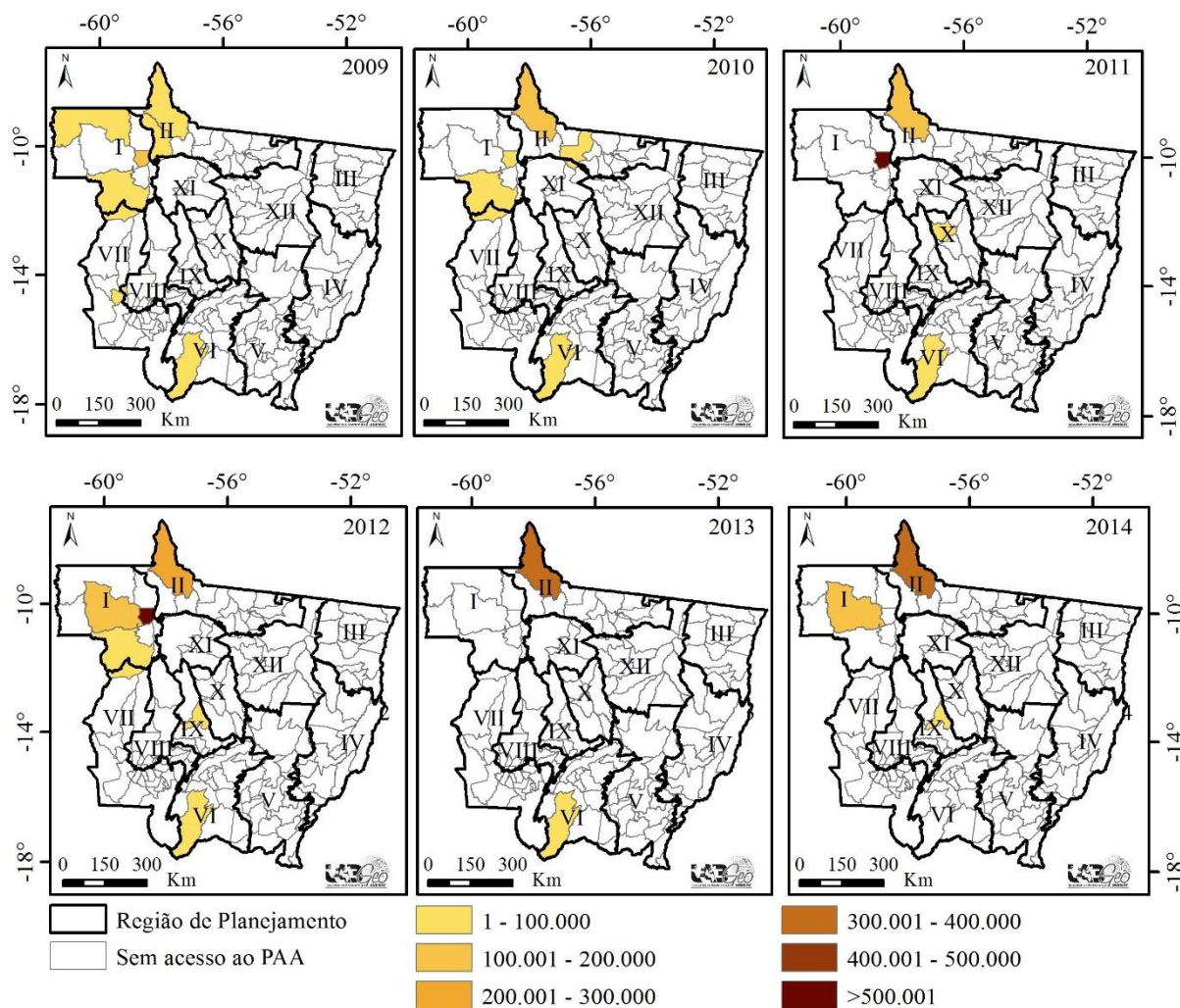
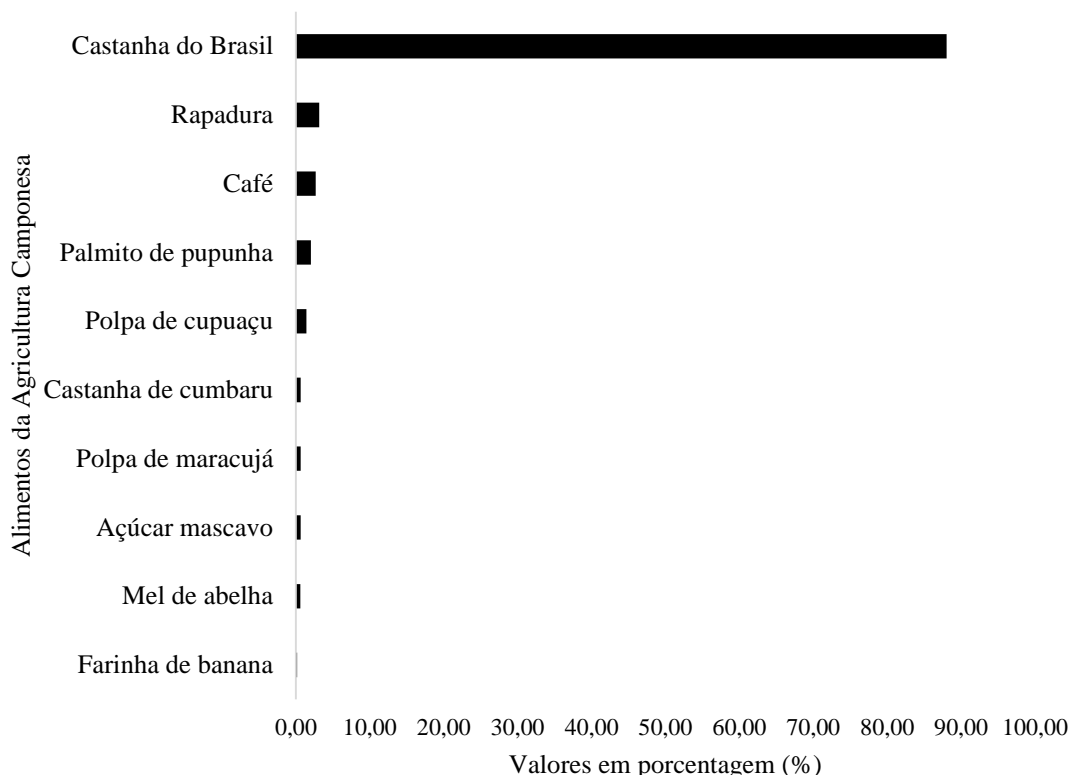


Figura 10. Quantidade de alimentos estocados (kg), via PAA-Apoio a formação de estoques, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014. Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

A seguir, apresentamos o ranqueamento dos alimentos mantidos em estoque com apoio do Programa em Mato Grosso (Gráfico 5). A castanha do Brasil aparece com 88,04%; rapadura 3,13%; café 2,68%; palmito de pupunha 2,04%; polpa de cupuaçu, 1,42%; castanha de cumbaru, polpa de maracujá e açúcar com 0,65% cada; mel de abelha 0,60% e farinha de banana com 0,14%.

Gráfico 4. Ranqueamento dos alimentos da agricultura camponesa estocados em Mato Grosso, via PAA-Apoio a formação de estoques, de 2009 a 2014.



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Org.: MENDES, M. F. (2016).

Esses alimentos foram mantidos em estoque por 23 (vinte e três) organizações camponesas, distribuídas em 6 regiões de planejamento de Mato Grosso. O PAA-Apoio a formação de Estoques, apesar ter menos abrangência em Mato Grosso, em relação ao PAA-CDS, também contempla grande diversidade de público organizado, entre eles, camponeses, grupos de mulheres, quilombolas e povos indígenas (Quadro 2).

Nesse sentido, o associativismo/cooperativismo pode contribuir para enfrentar vários problemas, pois atuando em conjunto, os camponeses podem vender mais, captar mais recursos e participar com mais facilidade de programas de crédito (MELO et al., 2008). Porém, são contabilizados vários aspectos, além dos recursos financeiros, como destaca E. A. B. integrante da Associação de Produtores Rurais da Comunidade Nossa Senhora de Lurdes, município de Poconé: “Não só o dinheiro é importante, temos que valorizar a agroecologia, o alimento saudável que temos, os frutos e a nossa comunidade”.

Todas essas organizações (Quadro 2) exercem um papel central, visto que são incentivadas ações coletivas importantes para enfrentar o mercado totalmente voltado para o grande empreendimento, o que corrobora com o estudo de Melo et al. (2008) que afirma que as

organizações estimulam pequenos projetos associativos comunitários, considerados pelas comunidades como um meio para realizar conquistas e criar novos canais de comercialização.

Quadro 2. Dados de acesso ao PAA-Apoio a formação de Estoques, em Mato Grosso, de 2009 a 2014.

Ano	Região de Planejamento	Município	Associação/Cooperativa camponesa	Estoque	Valor (R\$)	Fonte de Recursos
2009	Região I - Noroeste	Colniza	Associação do Pequenos Produtores Rurais Flor do Araguaia	Café	41.905,00	MDA
		Juína	Associação do Povo Indígena Rikbaktsa-Asirik	Castanha do Brasil	69.999,30	MDA
			Cooperativa de Produtores Rurais para Ajuda Mútua	Café	99.528,00	
	Juruena	Cooperativa dos Agricultores Familiares do Vale do Amanhecer	Castanha do Brasil	100.800,00	MDA	
	Região II - Norte	Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense (ARAPAMA)	Castanha do Brasil	81.000,00	MDA
			Associação de Desenvolvimento Rural e Comunitária Vale do Rio São João da Barra	Café	54.568,80	MDA
	Região VI - Sul	Poconé	Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Poconé (COMPRUP)	Castanha de cumbaru	73.500,00	MDA
Região VII - Sudoeste	Conquista D'Oeste	Cooperativa de Apicultores de Mato Grosso (COAPISMAT)	Mel de abelhas	50.000,00	MDA	
2010	Região I - Noroeste I	Juína	Associação Rural Juinense Organizada para Ajuda Mútua (AJOPAM)	Palmito	89.999,80	MDA
			Associação Rural Sagrada Família	Café	80.964,00	
		Juruena	Associação de Mulheres Cantinho da Amazônia (AMCA)	Castanha do Brasil	70.020,00	MDA
	Região II Norte	Alta Floresta	Associação Comunitária Rural Estrela do Sul	Açúcar	35.980,00	MDS
		Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense	Castanha do Brasil	107.550,00	MDA
	Polpa de cupuaçu			90.000,00		
	Região VI - Sul	Poconé	Associação de Agricultores e Agricultoras Afrodescendentes da Comunidade Tradicional de Capão Verde (AGRIVERDE)	Farinha de banana	33.120,00	MDA
Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Varzearia				Castanha de cumbaru	54.000,00	
Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Poconé (COMPRUP)				Açúcar	31.500,00	
			Rapadura	31.500,00		

continua...

Ano	Região de Planejamento	Município	Associação/Cooperativa	Estoque	Valor (R\$)	Fonte de Recursos
2011	Região I – Noroeste	Juruena	Cooperativa dos Agricultores do Vale do Amanhecer	Castanha do Brasil	300.600,00	MDA
			Associação de Mulheres Cantinho da Amazônia (AMCA)	Castanha do Brasil	202.500,00	
	Região II – Norte	Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense (ARAPAMA)	Castanha do Brasil	153.000,00	MDA
				Polpa de cupuaçu	90.000,00	
Região VI – Sul	Poconé	Associação de Pequenos Produtores Rurais da Comunidade Imbé	Rapadura	18.000,00	MDA	
		Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Varzearia	Rapadura	54.000,00		
		Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Poconé (COMPRUP)	Castanha de cumbaru	107.136,00		
	Região X – Centro	Tapurah	Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial de Tapurah Ltda. (COAIT)	Polpa de maracujá	105.000,00	MDA
2012	Região Noroeste I	Aripuanã	Associação dos Moradores Agroextrativistas da Resex Guariba Roosevelt Rio Guariba (AMORARR)	Castanha do Brasil	117.004,65	MDA
		Juína	Cooperativa Juinense de Agricultura Familiar Agroecológica	Palmito de pupunha	99.000,00	MDA
		Juruena	Associação de Mulheres Cantinho da Amazônia (AMCA)	Castanha do Brasil	202.440,00	MDA
		Cooperativa dos Agricultores do Vale do Amanhecer	Castanha do Brasil	999.000,00		
	Região II – Norte	Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense (ARAPAMA)	Castanha do Brasil	252.000,00	MDA
	Região VI – Sul	Poconé	Associação de Pequenos Produtores Rurais da Comunidade Imbé	Rapadura	63.000,00	MDA
Associação de Produtores Rurais da Comunidade Nossa Senhora de Lurdes			Rapadura	54.000,00		
Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Varzearia			Rapadura	62.400,00		

continua...

Ano	Região de Planejamento	Município	Associação/Cooperativa	Estoque	Valor (R\$)	Fonte de Recursos
2012	Região VI – Sul	Poconé	Cooperativa Agroindustrial da Agricultura Familiar da Comunidade Rodeio (COAFRO)	Castanha de cumbaru	63.000,00	MDA
			Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Poconé (COMPRUP)	Castanha de cumbaru	153.600,00	
	Região IX – Centro-Oeste	São José do Rio Claro	Cooperativa dos Agricultores de São José do Rio Claro (COOPERCSAP)	Mel de abelha	18.000,00	
2013	Região II – Norte	Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense (ARAPAMA)	Polpa de cupuaçu	95.000,00	MDA
	Região VI – Sul	Poconé	Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Figueira	Castanha do Brasil	357.000,00	
2014	Região I – Noroeste I	Aripuanã	Associação dos Moradores Agroextrativistas da Resex Guariba Roosevelt Rio Guariba (AMORARR)	Castanha do Brasil	171.940,16	MDA
	Região II – Norte	Apiacás	Associação Regional de Apicultores da Amazônia Apicaense (ARAPAMA)	Castanha do Brasil	399.000,00	MDA
	Região IX – Centro-Oeste	São José do Rio Claro	Cooperativa dos Agricultores de São José do Rio Claro (COOPERCSAP)	Mel de abelha	40.000,00	MDA
Total					5.829.419,71	

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Elaboração: MENDES, M. F. (2016).

Em relação aos recursos financeiros gerados pela implementação de projetos na modalidade PAA-Apoio a formação de Estoques em Mato Grosso, temos o seguinte panorama.

No ano de 2009 foram mantidos em estoques alimentos provenientes da agricultura camponesa no valor R\$ 571.301,10. No ano de 2010 o total chegou a R\$ 624.633,80. No ano de 2011 os valores foram de R\$ 923.100,00. No ano de 2012 foram de R\$ 2.083.444,65. No ano de 2013 foram de R\$ 476.000,00. E ano de 2014 foram de R\$ 610.940,16. Os dados apontam para um crescimento de 2009 a 2012, tendo um decréscimo em 2013 (Figura 11).

Quando analisamos os recursos financeiros gerados pelo PAA-Apoio a formação de Estoques em Mato Grosso, verificamos um crescimento consecutivo de 2009 a 2012, depois um decréscimo em 2013 e posteriormente um novo acréscimo em 2014.

Verificamos também uma correlação positiva (0,98) entre os alimentos produzidos e os recursos gerados na modalidade PAA-Apoio a formação de Estoques, mostrando que quanto

maior a quantidade de alimentos, maior a quantidade de recursos financeiros, diferentemente do PAA-CDS.

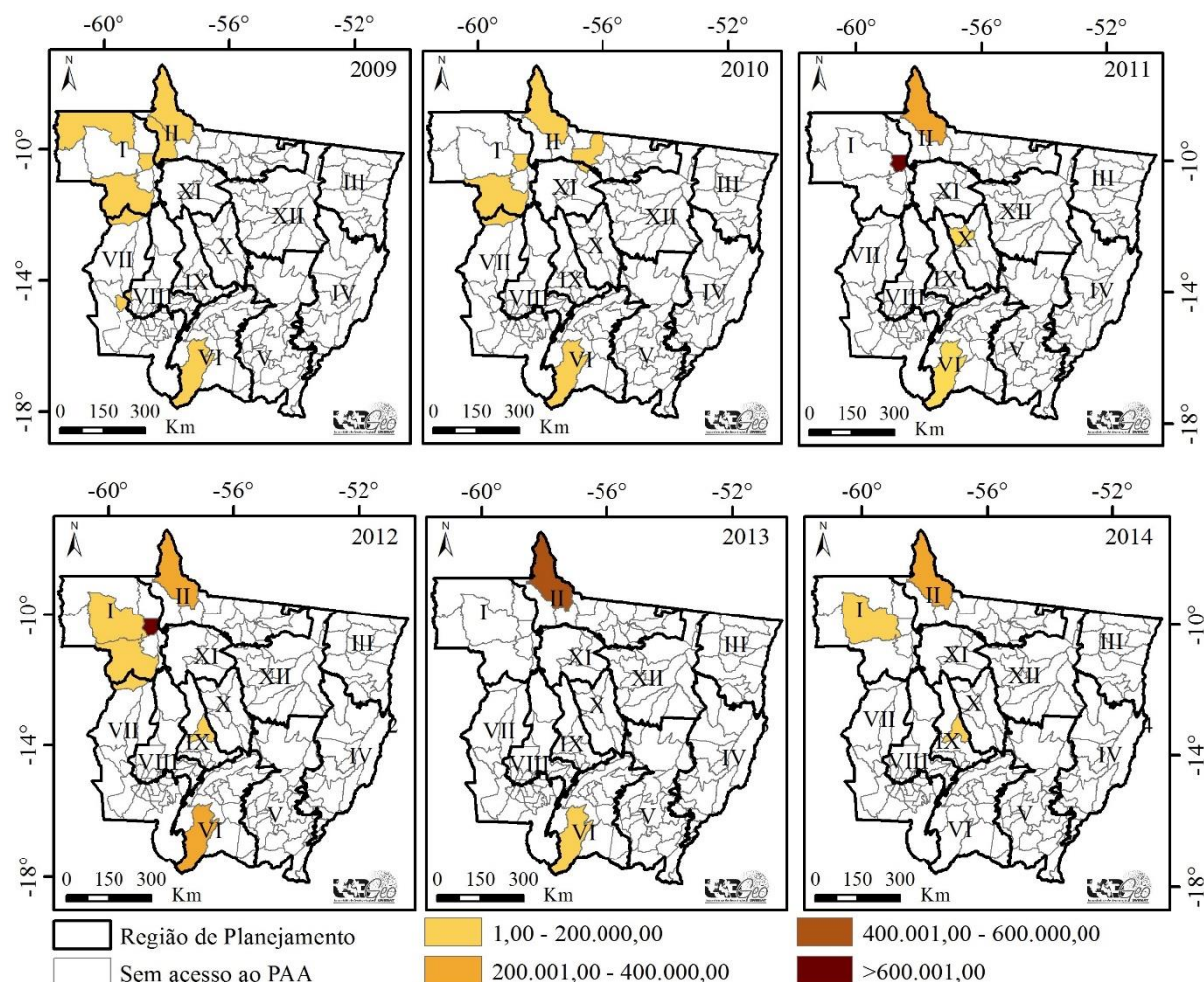


Figura 11. Valor (R\$) dos projetos do PAA-Apoio a formação de estoques, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2009 a 2014.

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Os seis anos de programa PAA-Apoio a formação de Estoques em Mato Grosso foram mantidos em estoques alimentos que somaram recursos na faixa de R\$ 5.829.419,71 (Figura 11).

Aferimos que acontece uma correlação positiva (0,83) entre os recursos do PAA-CDS e os recursos do PAA-Apoio a formação de Estoques, mostrando que uma fonte de recursos é dependente da outra, ou seja, quanto mais recursos financeiros alocados em uma modalidade, menos em outra.

Além do caráter econômico, as experiências dos camponeses revelam diversos aspectos positivos, como o caráter não paternalista dos projetos, benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos da associação. Além de rigor e uso correto na utilização dos recursos de

maneira compartilhada conforme pesquisa de campo em diversas organizações camponesas e na CONAB/SUREG/MT.

A terceira modalidade do PAA trata-se da modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar (PAA-CDAF). Esta modalidade é voltada a compra de alimentos da agricultura camponesa, quando os preços estão abaixo do mercado ou quando há necessidade de atendimento de demandas por alimentos para as camadas da população que mais necessitam e estejam em condição de insegurança alimentar, ajustando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo (MDA, 2016).

Os alimentos atendidos pelo Programa são: arroz, castanha do Brasil, castanha de caju, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, leite em pó integral, milho e trigo. É operacionalizado pela CONAB com recursos do MDA e MDS (MDA, 2016).

O PAA-CDAF foi operacionalizado pela CONAB de Mato Grosso nos anos de 2009 e 2014, não sendo operacionalizado nos demais anos. Nesse 2 (dois) anos foram atendidos 8 municípios, beneficiando 473 pessoas, 3.064.237 kg de alimentos, gerando R\$ 1.391.364,09 (Figura 12).

Nos mapas (Figura 12) são mostrados os municípios atendidos no PAA-CDAF no estado de Mato Grosso. Em 2009, municípios de 3 regiões de planejamento acessaram o PAA-CDAF: região Noroeste I – Noroeste 1: Aripuanã, Colniza, Cotriguaçu, Juína e Nova Santa Helena; região X – Centro: Itanhangá; e Região XII – Centro Norte: Ipiranga do Norte. Em 2010, 2011, 2012, 2013 não houve acessos a esta modalidade do PAA.

Em 2014, a única região de planejamento de Mato Grosso que acessou a modalidade foi a V – Sudeste: Campo Verde.

Assim pequenos projetos direcionam para o aprendizado conjunto e a prática solidária e, dessa forma, permitem que muitos grupos excluídos se beneficiem de pequenos recursos para organizar sua produção, sua comunidade e para consolidar seus caminhos e andar com as próprias pernas (MELO et al., 2008). Segundo dados da CONAB/SUREG/MT praticamente é 0% a taxa de inadimplência dos projetos implementados via PAA em Mato Grosso.

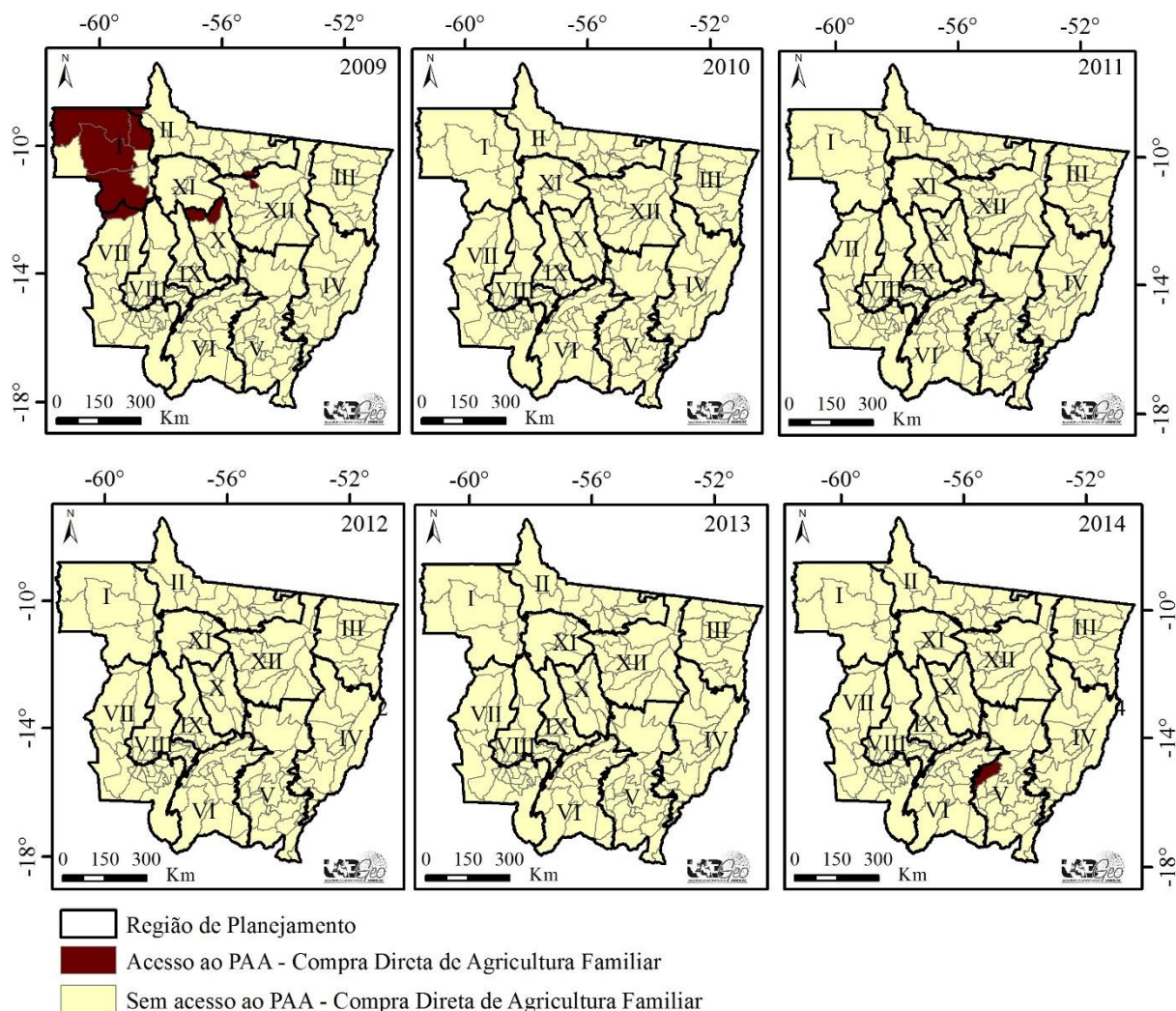


Figura 12. Distribuição de acesso dos municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso ao PAA – Compra Direta da Agricultura Familiar, de 2009 a 2014.

Fonte: CONAB/SUREG/MT (2016).

Apesar de todas as modalidades do PAA contribuir para a produção de alimentos, geração de renda e reconhecer a agricultura camponesa como estratégica para o desenvolvimento de Mato Grosso e do país, reafirmamos que o PAA, em 2017, pode ser extinto, visto que ainda não é uma Política de Estado e sim um Política de Governo. Prova disso, é que uma das primeiras medidas do governo ilegítimo de Michel Temer⁵⁵ foi a extinção do MDA e MDS, ministérios essenciais para a operacionalização do Programa, juntamente com a Conab.

⁵⁵ O relatório *Democracia brasileira foi corroída* sobre o golpe parlamentar de 2016, do instituto francês *Grupo de estudos da Sciences Po*, publicado em 2017 também apontou um caráter ilegítimo na ascensão de Michel Temer e de um novo projeto de reformas. "Apesar de o procedimento de destituição (impeachment) ter como objetivo punir as ações pessoais de um indivíduo, a queda de Dilma provocou um expurgo governamental e a ascensão de um projeto político que havia sido minoritário nas eleições de 2014. Nesse sentido, a alternância política que resultou da destituição pode ser qualificada como ilegítima" (WELLE, 2017).

Outro fato, é que a Lei Orçamentária de 2017 encaminhada ao Congresso Nacional, prevê a redução de 430 milhões nas políticas públicas, representando para a agricultura camponesa um corte de 83 milhões para o próximo ano; políticas para as mulheres menos 4 milhões; políticas para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas menos 9 milhões, reforma agrária e regularização fundiária estão perdendo 333 milhões para 2017 (PORTAL VERMELHO, 2016).

Segundo Carmen Foro, vice-presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), essas mudanças são um verdadeiro desastre social, visto que é muito recente no Brasil o reconhecimento da área rural como uma área de desenvolvimento. Nos últimos 13 anos é que estamos enfrentando a pobreza no campo. Até então a taxa de pessoas vivendo em extrema pobreza no campo era de 25%. A decisão do governo de fazer uma aposta na agricultura camponesa foi acertada, uma vez que colocou o país num patamar de desenvolvimento mais justo.

Nesses últimos anos foi realizado um conjunto de investimentos, de políticas públicas conjuntas, então é inadmissível que uma área importante e estratégica para o país, que produz alimentos, que permitiu a retirada de milhares pessoas da extrema pobreza, sofra um ataque dessa natureza. Além disso, esse conjunto de políticas públicas também reconheceu diversos grupos sociais, garantindo assento em diversas instâncias aos quilombolas, indígenas e camponeses. A saída é a luta dos movimentos sociais em conjunto, defendendo investimentos e políticas públicas como conquistas a ser mantidas e ampliadas.

3.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo programa do governo brasileiro e um dos maiores do mundo na área de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional (SAN), atendendo milhares de pessoas no que se refere a garantia de ter uma refeição digna, adequada e saudável (CARTILHA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2015).

O PNAE é uma das políticas estratégicas para a promoção da SAN das crianças e jovens que cursam a Educação Básica, sendo que esta política precisa ser parte integrante do projeto de educação pública no Brasil (FBSSAN, 2009). “A escola pública é um ambiente privilegiado para a promoção da alimentação saudável e adequada, associada à sua função precípua de educar para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (FBSSAN, 2009: 58).

O artigo 208, inciso VII da Constituição Federal, afirma que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, *alimentação* e assistência à saúde” (BRASIL, 1988: 108, grifo nosso). Portanto, é dever do Estado oferecer condições mínimas de permanência na escola, inclusive fornecendo alimentação escolar de qualidade.

Essa obrigatoriedade do Estado em oferecer alimentação escolar é *cumprida* pela política pública PNAE. O PNAE é uma política antiga, mas somente com a implementação da Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), passou a atender toda a Educação Básica, além da educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e também as entidades filantrópicas conveniadas com os Estados e municípios que ofereçam estas modalidades de ensino.

Isto significa o atendimento de 36 milhões de refeições/dia em média durante 12 anos do programa (Tabela 9) servida aos alunos em todas as regiões do Brasil, mostrando sua grande capilaridade. O programa caracteriza-se por ser universal, opera com recursos exclusivamente públicos e promove o direito humano à alimentação adequada. O PNAE oferta alimentação escolar visando contribuir no crescimento, desenvolvimento e aprendizagem do aluno, valorizando os alimentos locais e incentivando a formação de bons hábitos alimentares (FBSSAN, 2009).

Tabela 9. Recursos financeiros transferidos via FNDE/PNAE e número de alunos atendidos no Brasil, de 2003 a 2014.

Ano	Recursos financeiros (R\$ bilhões)	Alunos atendidos (em milhões)
2003	0,954	37,3
2004	1,025	37,8
2005	1,266	36,4
2006	1,500	36,3
2007	1,520	35,7
2008	1,490	34,6
2009	2,013	47*
2010	3,034	45,6
2011	3,051	44,4
2012	3,306	43,1
2013	3,542	43,3
2014	3,693	42,2

* Neste ano foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não aconteceu nos anos subsequentes.

Fonte: FNDE (2016). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: jan. 2017.

Outra inovação da Lei nº. 11.947 (BRASIL, 2009), foi a obrigatoriedade de utilizar 30% dos recursos na compra dos alimentos adquiridos pelos estados, municípios e Distrito Federal, conforme aponta o artigo 14 da referida Lei que estabelece:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”.

Mas como veremos no próximo tópico *A análise do PNAE em Mato Grosso*, várias prefeituras e o próprio Estado não vem cumprindo a Lei. Há inúmeras vantagens em articular compras governamentais via PNAE de alimentos oriundos da agricultura camponesa, tanto para as escolas, como para o desenvolvimento rural: i) transferência de renda diretamente para os camponeses; ii) aproximação dos camponeses com o poder público; iii) elaboração de cardápios locais e regionalizados; iv) regularidade e sazonalidade; v) padrões dos alimentos de qualidade e diversificados; vi) vitalização dos circuitos curto de produção (FBSSAN, 2009).

Além do que, muitos camponeses comercializam alimentos agroecológicos e produtos da sociobiodiversidade via PNAE, conservando os recursos naturais e contribuindo para a saúde de suas próprias famílias e beneficiários do Programa.

Os recursos para a compra de alimentos são repassados diretamente aos Estados, Distrito Federal e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, sem a necessidade de convênios, acordo ou contrato. Os valores repassados por dia letivo para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e a modalidade de ensino: (FNDE, 2016):

- i) Creches: R\$ 1,00
- ii) Pré-escola: R\$ 0,50
- iii) Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60
- iv) Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30
- v) Ensino Integral: 1,00
- vi) Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90
- vii) Alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno: R\$ 0,50

Os recursos financeiros são transferidos em dez parcelas, cada parcela corresponde a vinte dias letivos. Dessa forma, o recurso total repassado corresponde a 200 dias letivos (CHAVES e BRITO, 2006).

A partir da redemocratização do país, as políticas públicas inauguram uma nova fase de participação da sociedade, seja, no acompanhamento, fiscalização e no desenvolvimento das ações governamentais. Nesse sentido, no âmbito do PNAE, foi implementado o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para que a sociedade organizada possa acompanhar a implementação do Programa e também fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros (CARTILHA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2015).

Portanto, o PNAE é de responsabilidade constitucional compartilhada entre todos os entes federados e executado em conjunto com a sociedade organizada, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar e por toda a comunidade escolar (alunos, professores, gestores públicos, técnicos, pais), além dos camponeses, nutricionistas, manipuladores de alimentos, entre outros.

3.4.1 Histórico e apontamentos sobre a evolução do PNAE

O Programa teve sua origem no início da década de 1940, quando o órgão do Governo Federal, chamado de Instituto de Nutrição, defendia a proposta de oferecer alimentação escolar as crianças e jovens matriculados em escolas públicas, porém, o projeto não foi concretizado devido à falta de recursos financeiros e principalmente vontade política (FNDE, 2016).

Na década de 1950, o governo brasileiro elaborou o Plano de Alimentação e Nutrição, copilado em um documento chamado *Conjuntura alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*, onde a alimentação escolar em âmbito nacional passa a ser responsabilidade do Estado. Deste plano, apenas o Programa de Alimentação Escolar conseguiu prosseguir, mas de maneira insatisfatória, visto que somente era distribuído leite em pó em campanhas pontuais de nutrição materno-infantil, com financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente Unicef (FNDE, 2016).

Com a implementação do Decreto nº. 37.106 de 31 de março de 1955, foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), ligada ao Ministério da Educação. No ano seguinte, passa a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), por meio do Decreto nº. 39.007 de 11 de abril de 1956 (FNDE, 2016).

Pelo Decreto nº. 56.886 de 20 de setembro de 1965 (BRASIL, 1965), foi alterado a nomenclatura de CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE),

instituindo-se seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária e supletiva. A partir de 1979, passou a chamar *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*.

Desde o ano de criação da primeira proposta de alimentação escolar até o ano de 1993, a execução do Programa era totalmente centralizada em Brasília, *engessando* o Programa. “O órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros alimentícios por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional” (FNDE, 2015: 1).

O Programa foi descentralizando-se aos poucos, iniciando-se em 1994 e tendo em 2001 um grande avanço nesse sentido. Pela Medida Provisória nº. 2178 de 28 de junho de 2001 (BRASIL, 2001), foi determinado que os recursos consignados no orçamento da União para execução do PNAE seriam repassados diretamente em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (FNDE, 2015)

Esforços no sentido de promover a sinergia entre o PNAE e a agricultura camponesa foram feitos no processo participativo que resultou no projeto de Lei que trata de aperfeiçoar e ampliar o programa. O CONSEA teve uma participação ativa no processo de elaboração desse projeto de Lei, em diálogo com o FBSSAN e outros setores da sociedade e do governo. Em fins de 2008, a Câmara dos Deputados aprovou, de forma unânime, esse Projeto de Lei (PL 2877/2008) que amplia o programa para o Ensino Médio e define que 30% do volume de recursos do Programa sejam destinados à compra de alimentos da agricultura familiar local, e que a aquisição, elaboração e distribuição da alimentação escolar devem ser feitas por um ente público (FBSSAN, 2009: 59).

Mas quando foi encaminhado ao Senado, o PL 2877/2008 sofreu resistência da bancada ruralista e dos segmentos privados da indústria de alimentos, com objetivos claros de privatizar a alimentação escolar. Este posicionamento foi expresso no parecer do Relator do Senado Francisco Dornelles (PP-RJ) que propôs a supressão do parágrafo 8º do art. 4º e do art. 13º, que tratam respectivamente da vedação à terceirização e da compra da agricultura camponesa (FBSSAN, 2009).

Diante de tantas dificuldades para aprovar o projeto, e visando garantir a expansão do PNAE em 2009 para o ensino médio, o governo Lula encaminha a Medida Provisória nº. 455/2009 (BRASIL, 2009). Foram introduzidas nova redação no texto, causando alguns retrocessos, o que levou a introdução de emendas apoiadas pelos FBSSAN e movimentos sociais. Em seu parecer, o relator da Medida Provisória, Carlos Abicalil (PT-MT) incorporou parte da emenda que inseria a compra diretamente da agricultura camponesa e retirou a

condicionalidade referente a logística, por entender que essas questões são atribuições do Estado. Sobre a terceirização a emenda não foi acolhida pela relatoria (FBSSAN, 2009).

O texto foi aprovado na Câmara dos Deputados e depois seguiu para o Senado Federal onde também foi aprovado sem emendas. *No dia 16 de junho de 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 11.947 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar na Educação Básica (FBSSAN, 2009).*

A partir dessa Lei, o Programa passou a exigir um profissional da área de nutrição em todas as entidades executoras, ou seja, nas escolas, permitindo uma melhora significativa e aceitabilidade dos alunos dos diversos alimentos da agricultura camponesa, porém, essa exigência ainda não é cumprida em vários municípios brasileiros (CARTILHA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2015).

Outra conquista foi a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) criado em 1994 por meio da Lei nº. 8.913 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), sucedida pela 11.947/2009 (BRASIL, 2009) que estabeleceu que os recursos do PNAE somente fossem repassados às entidades executoras que tivessem CAE em funcionamento, aumentando assim a participação e a gestão compartilhada.

O avanço implementado pela Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), foi a ampliação da alimentação escolar para o nível médio e demais programas da educação; e a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos repasses do governo federal sejam investidos diretamente na compra de alimentos da agricultura camponesa. A inclusão dos alimentos produzidos localmente via camponeses, pode ser considerado um dos mais importantes para a setor, até então sem uma lei de estado de apoio à comercialização.

Em 2013, a publicação da resolução FNDE nº. 26 de 17 de junho do mesmo ano (BRASIL, 2013) previu a importância das ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem dentro da perspectiva do desenvolvimento de práticas saudáveis de vida e da segurança alimentar e nutricional; também destaca a importância da intersetorialidade por meio de políticas, programas, ações governamentais e não governamentais para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, por meio de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social, entre outros.

Destaca-se ainda a Resolução FNDE nº. 4 de 2 de abril de 2015 (BRASIL, 2015), que reconhece e considera o fortalecimento da Agricultura camponesa e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, priorizando na seleção de compras, os projetos

vinculados aos assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, e em seguida os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos. Definindo ainda como deve ser a chamada pública e onde a mesma deve ser divulgada, traz critérios para definição de preços e estabelece o limite individual e de grupos formais para a comercialização (Quadro 3).

Quadro 3. Limite individual de venda/grupo informal e grupo formal para a alimentação escolar.

PNAE	Individual e grupos informais	Grupo formal
	R\$ 20.000,00 por DAP familiar	Número de agricultores familiares (DAP's familiares) inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.

Fonte: RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2 DE ABRIL DE 2015. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: jan. 2017.

Como vimos, a alimentação escolar passou por momentos de reorganização e ordenamento jurídico, buscando referências anteriores, aperfeiçoando nos últimos anos e nascendo sob a inspiração de Josué de Castro. “Embora o texto aprovado [em 2009] apresente alguns retrocessos quando comparado ao Projeto de Lei original, a lei da Alimentação Escolar é uma grande conquista da sociedade” (FBSSAN, 2009: 60).

Passados mais de 70 anos desde que Josué de Castro publicou a obra clássica *Geografia da Fome* (1946), a fome continua a ser um problema ainda não resolvido no Brasil, apesar dos avanços implementados por meio das políticas públicas de segurança alimentar na última década. O autor questionou o latifúndio, a centralização de renda, associando o regime da fome à estrutura agrária do Brasil que concentra grandes extensões de terras nas *mãos de poucos*, defendendo a reforma agrária que até hoje não foi realizada.

3.4.2 Objetivos, diretrizes e atores do PNAE

Segundo o artigo 4º da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), o PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A alimentação escolar é direito dos alunos da Educação Básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei (Quadro 4).

Quadro 4. Diretrizes da Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009.

Alimentação Saudável e Adequada	Orienta para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.
Educação Alimentar e Nutricional	Fomenta a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.
Universalização	Atende todos os alunos matriculados na rede pública de Educação Básica.
Participação Social	Favorece o acompanhamento e ao controle da execução por meio da participação da comunidade no controle social, por meio do Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
Desenvolvimento sustentável	Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzido em âmbito local e preferencialmente pela agricultura camponesa e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando os indígenas e de remanescentes de quilombos.
Direito à Alimentação Escolar	Garante a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre as idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Fonte: Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (2015).

Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>>. Acesso em: nov. 2016.

O PNAE é um programa de alta relevância social, na medida em que atende os alunos da Educação Básica e congrega objetivos primordiais para elencados acima. O PNAE se apresenta com um dos maiores e permanente compradores públicos de alimentos para o abastecimento da unidade escolar, durante cerca de 200 dias letivos. “Trata-se, portanto, de um mercado institucional público de grandes dimensões com forte capilaridade nacional, porque está presente na maioria dos municípios” (FBSSAN, 2009: 58).

Os atores do programa são o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Entidade Executora (Eex); Unidade Executora (Uex); Conselho de Alimentação Escolar (CAE), comunidade escolar e os camponeses. Conforme, a Cartilha Nacional de

Alimentação Escolar (2015), cada ator social cumpre papel específico e precisa estar em sintonia para o bom andamento do Programa.

- i) FNDE: O governo federal cumpre com a responsabilidade de assegurar o direito à alimentação escolar por meio da transferência de recursos financeiros, em caráter complementar, aos Estados, Municípios e Distrito Federal, realizada pelo FNDE. À autarquia compete efetuar o cálculo dos valores financeiros a serem repassados, responder pelo estabelecimento de normas, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução do PNAE.
- ii) Eex: A Entidade Executora são o Estado, Município, Distrito Federal, responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas, distribuídas em no mínimo 200 (duzentos) dias letivos, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.
- iii) Uex: A Unidade Executora é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do PNAE ao órgão que a delegou.
- iv) O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, composto por, no mínimo, 7 (sete) membros titulares e os respectivos suplentes: representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos. Tendo em vista a importância da articulação desses participantes, em especial do CAE no acompanhamento do programa, o próximo capítulo tratará do Conselho de Alimentação Escolar.
- v) A comunidade escolar são os atores mais importantes do processo, são formados pelos alunos, professores, gestores e pais.
- vi) Os camponeses foram os novos atores inseridos no programa, foi o grande avanço do processo participativo de uma política pública, gerando resultados positivos tanto para os escolares quanto para os camponeses.

Portanto, o PNAE se apresenta como uma política estruturante, visto que oferece alimentação diversificada oriunda da agricultura camponesa, produzida localmente, e estes por sua vez, são beneficiados porque terão seus produtos valorizados com compra garantida pelo mercado institucional do Programa, com isso fortalecendo a economia e a cultura alimentar local (FBSSAM, 2009).

3.4.3 Análise do PNAE em Mato Grosso

Diferentemente do PAA, que é uma lei de governo, e que se encontra sendo desmantelado pelo governo *golpista* Temer⁵⁶, o PNAE é uma lei de Estado, portanto está mais fortalecida institucionalmente, mas também corre o risco de haver retrocessos. A obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios da agricultura camponesa para alimentação escolar foi instituída legalmente no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, por meio do art. 14 da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

Desse modo, somente a partir do exercício de 2010, o repasse dos recursos federais à conta do PNAE deviam prever destinação de 30% para compra da agricultura camponesa, no entanto, a prestação de conta ocorreu de forma manual e muitos gestores alegaram que estavam se adequando a nova lei. No sítio *web* do FNDE não há dados sobre qual o percentual foi utilizado na agricultura camponesa no exercício de 2010. Os dados estão disponíveis somente a partir de 2011.

Em Mato Grosso, analisamos o montante de recursos financeiros transferidos via FNDE/PNAE, visto que a maioria dos gestores municipais e estadual estão utilizando de maneira inadequada os recursos.

⁵⁶ O golpe não é apenas parlamentar, mas uma articulação entre as elites econômicas e políticas mais atrasadas do Brasil, um verdadeiro golpe de classe contra os interesses dos trabalhadores e das minorias. A participação de setores da mídia e do judiciário ajudou a criar a narrativa de que era democrático e necessário (OLIVEIRA, 2016). Segundo o relatório *Democracia brasileira foi corroída*, sobre o golpe parlamentar de 2016, do instituto francês *Grupo de estudos da Sciences Po*, publicado em 2017, diz que o golpe ocorreu de forma escancarada e reforçando o descrédito da democracia. “Como na maioria dos períodos de crise que o Brasil conheceu em sua história, a solução de conflitos políticos acontece fora da arena eleitoral, em um círculo fechado das elites. Mas, desta vez, a solução não foi negociada. Ela foi imposta pelo desvio de um instrumento da democracia [o impeachment]. Agindo assim, os representantes corromperam a democracia brasileira”. Essa corrupção moral do regime constitucional foi somada a uma corrupção moral e financeira do sistema político, reforçando o descrédito da democracia”. O relatório também afirma que o procedimento foi realizado de *maneira brutal, abusiva e indecente e teve o efeito de reforçar a polarização política e fragilizar as instituições democráticas* (WELLE, 2017).

No período de 2011 a 2014 foram alocados via transferência do FNDE/PNAE para o estado e municípios de Mato Grosso o total de R\$ 251.947.444,00, sendo que fora utilizado para compras institucionais de alimentos da agricultura camponesa R\$ 29.118.381,77, o que representa 11,55% dos totais de recursos transferidos (Tabela 10).

Tabela 10. Recursos federais transferidos pelo FNDE/PNAE, recursos e percentual utilizados para a compra de alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso

Ano	Recursos transferidos* (RS)	Recursos utilizados com AC**	% utilizados com a AC**
2011	54.419.256,00	2.188.223,61	4,02
2012	64.680.882,00	5.611.316,01	8,67
2013	69.198.608,00	9.524.166,02	13,76
2014	63.648.698,00	11.794.676,13	18,53
Total	251.947.444,00	29.118.381,77	11,55

* Recursos totais transferidos pelo FNDE/PNAE aos municípios e estado de MT.

** Agricultura camponesa

Fonte: Sistema de Gestão Estratégia da Informação do FNDE (2016).

Organização: MENDES, M. F. (2016).

Podemos observar na tabela 10, que ocorre uma sinalização positiva de crescimento de compras institucionais da agricultura camponesa, porém é indispensável, fazer nova análise nos próximos anos e verificar se há uma estabilidade e prática de adquirir os alimentos dos camponeses, gerando um canal de comercialização estável para a classe e consolidando a Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), em Mato Grosso.

No PNAE, a aquisição de alimentos da agricultura camponesa ocorre de forma diferenciada, podendo ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local. Observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria, segundo a Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

Há uma exigência adicional para alimentos que passem por algum tipo de transformação, sendo necessário apresentação do laudo da vigilância sanitária e todas as normas de adequação de uma grande indústria, dificultando o acesso de camponeses ao mercado institucional. É necessário e urgente a criação de uma legislação adequada as agroindustriais familiares de modo que os camponeses possam se adaptar.

Por exemplo, na Unidade de Processamento de Frutos do Cerrado do Assentamento São José (Fotos 11 e 12), município de Cáceres (Região VII – Sudoeste), foi relatado pela camponesa M. A. que a vigilância municipal “exigiu forno convencional, não podia utilizar

colheres de pau e nem fogão a lenha, mas o mais grave foi que deveria ter um banheiro para pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE), sendo que na comunidade não tem ninguém assim, além de não termos recursos para construir esse banheiro” A Unidade comercializa no próprio assentamento, via PAA e PNAE.



Foto 11. Unidade de Processamento de Frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jardim. Foto: do autor, 2016.



Foto 12. Camponesas na Unidade de Processamento de Frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jardim. Foto: do autor, 2016.

Quando detalhamos os valores transferidos via FNDE/PNAE ao estado de Mato Grosso temos o seguinte quadro: em 2011, 110 municípios receberam recursos até a faixa de R\$ 200.000,00; 16 municípios na faixa de R\$ 200.001,00 a R\$ 400.000,00; 4 municípios receberam valores na faixa de R\$ 400.001,00 a R\$ 600.000,00; 3 municípios na faixa de R\$ 600.001,00 a R\$ 800.000,00 e 4 municípios receberam acima de R\$ 1.000.001,00 (Figura 13).

Nesse mesmo ano [2011], 4 municípios aparecem sem informações/sem valores repassados via FNDE. Destes 3 estão localizados na região III (Nordeste): Bom Jesus do Araguaia, Luciara, e Novo Santo Antonio; e 1 (um) na região IV (Leste): General Carneiro (Figura 13). Isso ocorre geralmente quando a conta do PNAE está bloqueada por não prestação de conta, segundo o FNDE em Brasília, porém é importante verificar *in loco* a situação de cada município para saber a causa.

Ainda nos dias atuais, e com o programa descentralizado, ocorrem muitos problemas. Municípios não investem todo o recurso na alimentação escolar, não compram dos camponeses o mínimo estabelecido em Lei, desviando recursos por meio de processos licitatórios fraudulentos e com *cartas marcadas* e prejudicando milhares de alunos. Por isso, a importância do fortalecimento dos CAE's, e toda a comunidade escolar para fiscalizar e denunciar os desvios, além da criação de leis mais rígidas para os gestores corruptos.

Em 2015, foi apresentado no programa Conexão Repórter do SBT a reportagem: *Os senhores da fome*, que revelou a máfia da alimentação escolar em vários municípios de Sergipe, comprovando as fraudes em licitações, propinas, desvio de milhões de reais do FNDE, além de prejudicar crianças e jovens de um dos estados mais pobres do país. Demonstrando que o Programa precisa de mais fiscalização e seriedade dos gestores de recursos públicos.

Em 2012, 99 municípios Mato-grossenses receberam recursos até a faixa de R\$ 200.000,00; 23 municípios na faixa de R\$ 200.001,00 a R\$ 400.000,00; 6 municípios na faixa de R\$ 400.001,00 a R\$ 600.000,00; 2 municípios na faixa de R\$ 600.000,00 a 800.000,00; 1 município na faixa de R\$ 800.001,00 a R\$ 1.000.000,00 e 5 configuram os municípios que receberam acima de 1.000.001,00 (Figura 13).

Nesse mesmo ano [2012], 5 municípios aparecem sem informações/sem valores repassados via FNDE, destes 4 estão localizados na região III (Nordeste): Bom Jesus do Araguaia, Canabrava do Norte, Luciara, Novo Santo Antonio; e 1 (um) na região IV (Leste): General Carneiro (Figura 13), isso se deve provavelmente porque não houve prestação de conta dos municípios; a partir de 2011 a prestação de conta ao FNDE/PNAE passou a ser em formato eletrônico.

Em 2013, 98 municípios Mato-grossenses receberam recursos via FNDE/PNAE até a faixa de R\$ 200.000,00; 26 municípios receberam na faixa de R\$ 200.000,00 a R\$ 400.000,00; 7 municípios na faixa de R\$ 400.001,00 a R\$ 600.000,00; 3 municípios na faixa de R\$ 600.001,00 a R\$ 800.000,00; 1 município na faixa de R\$ 800.000,00 a R\$ 1.000.000,00; e acima de 1.000.001,00 foram 6 municípios Mato-grossenses (Figura 13).

Nesse mesmo ano [2013], não aparecem municípios sem informações/sem valores repassados via FNDE (Figura 13), ou seja, todos os 141 (cento e quarenta e um) municípios do estado de Mato Grosso prestaram conta do exercício anterior e/ou apresentaram uma justificativa ao FNDE/PNAE por não utilizarem o percentual mínimo de recursos na agricultura camponesa do município.

Em 2014, 96 municípios receberam recursos até a faixa de R\$ 200.000,00; 28 municípios na faixa de R\$ 200.000,00 a R\$ 400.000,00; 5 municípios na faixa de R\$ 400.001,00 a R\$ 600.000,00; 1 município na faixa de R\$ 600.001,00 a R\$ 800.000,00; 4 municípios na faixa de R\$ 800.001,00 a R\$ 1.000.000,00 e 5 municípios receberam acima de R\$ 1.000.001,00 (figura 13).

Nesse mesmo ano [2014], em Mato Grosso, 2 municípios não receberam recursos do FNDE/PNAE. Destes, General Carneiro, localizado na região IV (Leste); e Juscimeira, localizado na região V (Sudeste), aparecem sem informações/sem recursos transferidos do

FNDE/PNAE, provavelmente por não prestarem conta do ano anterior ao Programa. (Figura 13).

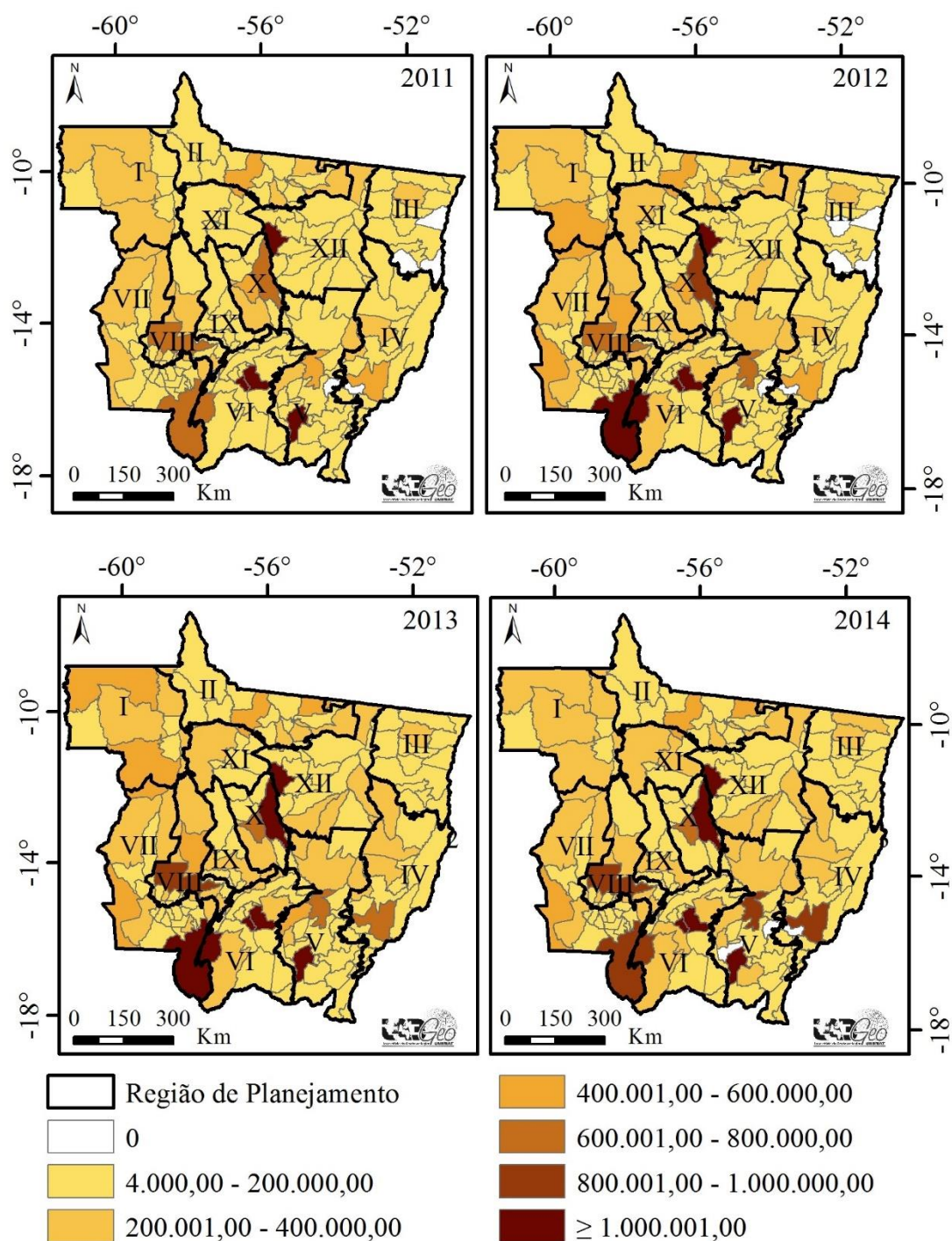


Figura 13. Recursos financeiros (R\$) transferidos via FNDE/PNAE, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, de 2011 a 2014.

Fonte: FNDE (2016).

Quanto aos percentuais utilizados com a compra de gêneros alimentícios da agricultura camponesa, em 2011, apenas 19 (dezenove) dos 141 (cento e quarenta e um) municípios Mato-grossenses fizeram valer e cumpriram a Lei n°. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), comprando 30%

ou mais dos camponeses; 50 (cinquenta) municípios cumprem parcialmente; e 68 (sessenta e oito) municípios não cumprem a Lei de forma alguma (Figura 14).

Dos municípios que cumpriram a Lei em 2011, 4 (quatro) estão localizados na região XII (Centro Norte): Nova Ubiratã com 35,35% dos recursos utilizados com compras institucionais da agricultura camponesa; Santa Carmem com 41,47%, Sinop com 37,96% e União do Sul com 30,01%. Três municípios estão localizados na região IV (Leste): Campinápolis com 97,12%; Ponte Branca com 37,60% e Ribeirãozinho com 39,25% (Figura 14).

Na região V (Sudeste) são três municípios que atendem a referida Lei: Campo Verde com 34,39%; Jaciara com 65,96% e Primavera do Leste com 39,19%. Dois estão localizados na região II (Norte): Colíder com 38,61% e Paranaíta com 36,47%. Dois na região VII (Sudoeste): Indiavaí com 48,30% e Reserva do Cabaçal com 30,00%. Na região XI (Noroeste 2) também são 2 municípios: Novo Horizonte do Norte com 33,16% e Tabaporã com 43,81% (Figura 14). Na região I (Noroeste): Juína com 33,86%; na região III (Nordeste): São Félix do Araguaia com 33,07% e na região IX (Centro-Oeste): Nortelândia com 34,55% compraram institucionalmente da agricultura camponesa o percentual estabelecido pela Lei. As regiões VI (Sul) e VIII (Oeste) não apresentam municípios dentro da lei para este ano analisado (Figura 14).

Em 2012, apenas 24 (vinte e quatro) dos 141 (cento e quarenta e um) municípios Mato-grossenses cumpriram a Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), comprando institucionalmente 30% ou mais dos camponeses; 62 (sessenta e dois) municípios cumpriram parcialmente; e 50 (cinquenta) municípios não cumprem a Lei de forma alguma (Figura 14).

Dos municípios que cumpriram a Lei em 2012, 4 (quatro) estão localizados na região II (Norte): Colíder com 30,99% das compras para alimentação escolar adquiridas da agricultura camponesa; Matupá com 38,82%; Nova Guarita com 30,14%; e Paranaíta com 60,69%. Quatro municípios estão localizados na região VII (Sudoeste): Indiavaí com 62,34%; Jauru com 30,51%; São José dos Quatro Marcos com 39,73% e Sapezal com 30,72% (Figura 14).

Na região V (Sudeste) são 3 municípios que atendem a responsabilidade de cumprir a lei: Campo Verde com 32,17%; Jaciara com 34,03% e Primavera do Leste com 38,14%. Três municípios estão localizados na região IX (Centro-Oeste): Diamantino com 31,11%; Nortelândia com 38,54%; Nova Marilândia com 46,23% (Figura 14). Dois municípios estão localizados na região IV (Leste): Canarana com 44,93% e Ribeirãozinho com 30,81%. Dois na região XII (Centro): Itaúba com 34,28% e Santa Carmem com 32,34%. Nas demais regiões de planejamentos foi apenas 1 (um) município em cada, região I (Noroeste I): Castanheira com

32,65%; região III (Nordeste): São Félix do Araguaia com 33,19%; região VI (Sul): Cuiabá com 33,50%; região VIII (Oeste): Porto Estrela com 33,36%; região X (Centro): Nova Mutum com 33,85%; região XI (Noroeste 2): Novo Horizonte do Norte com 39,58% (Figura 14).

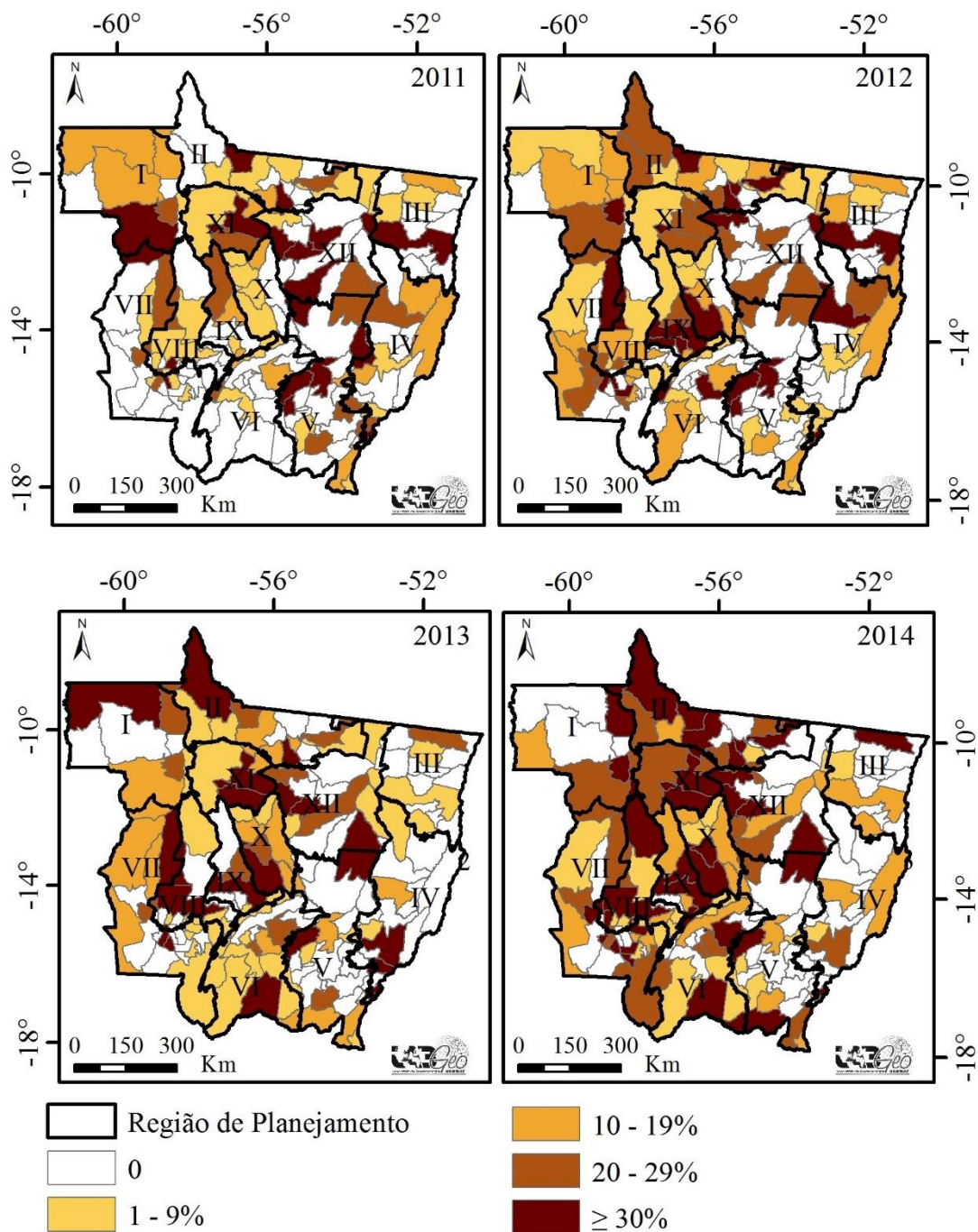


Figura 14. Percentual (%) de recursos transferidos (R\$) do FNDE/PNAE utilizados na compra de alimentos da agricultura camponesa, por municípios e regiões de planejamento de Mato Grosso, 2011 a 2014.

Fonte: FNDE (2015).

Em 2013, apenas 21 (vinte) municípios Mato-grossenses fizeram valer e cumpriram a Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), comprando institucionalmente 30% ou mais dos camponeses; 56 (cinquenta e seis) cumpriram parcialmente; e 64 (sessenta e quatro) municípios não cumpriram a Lei de forma alguma (Figura 14).

Dos municípios que cumpriram a Lei em 2013, 4 (quatro) estão localizados na região IV (Leste): Barra do Garças com 32,08%; Pontal do Araguaia com 127,61%; Ponte Branca com 30,00% e Ribeirãozinho com 31,96%. Três municípios na região VII (Sudoeste): Figueirópolis D'Oeste com 30,00%; Jauru com 35,54% e Sapezal com 30,06%. Três na região XI (Noroeste 2): Novo Horizonte do Norte com 42,81%, Porto dos Gaúchos com 47,64% e Tabaporã com 117,88%. (Figura 14).

Na região II (Norte) são 2 municípios estão aplicando corretamente os recursos do FNDE/PNAE para a agricultura camponesa: Apicás com 39,11% e Colíder com 30,95%. Na região V (Sudeste) são dois municípios: Campo Verde com 30,12% e Gaúcha do Norte com 117,49%. Dois municípios também na região XII (Centro Norte): Santa Carmem com 46,04% e Sinop com 39,04% (Figura 14).

Nas demais regiões de planejamentos foram apenas 1 (um) município em cada, região I (Noroeste I): Colniza com 36,47%; região VI (Sul): Barão de Melgaço com 66,31%; região VIII (Oeste): Tangará da Serra com 31,33%; região IX (Centro-Oeste): Diamantino com 35,96%; região X (Centro): Nova Mutum com 58,81%. A única região de planejamento do Estado que não apresentou nenhum município dentro da lei em 2013, foi a região de planejamento III (Nordeste) (Figura 14).

Em 2014, apenas 34 (trinta e quatro) municípios Mato-grossenses fizeram valer e cumpriram a Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), comprando 30% ou mais dos camponeses; 53 (cinquenta e três) municípios cumpriram parcialmente; e 52 (cinquenta e dois) municípios não cumpriam de forma alguma a lei (Figura 14).

Dos municípios que cumpriram a Lei em 2014, 6 (seis) estão localizados na região VII (Sudoeste): Conquista D'Oeste com 69,12%; Figueirópolis D'Oeste com 50,97%; Glória D'Oeste com 33,90%; Salto do Céu com 35,92%; São José dos Quatro Marcos com 46,62%; e Vale do São Domingos com 31,45%. Cinco municípios estão localizados na região II (Norte): Alta Floresta com 33,49%; Apicás com 37,23%; Colíder com 31,30%; Matupá com 37,12%; e Nova Guarita com 41,29% (Figura 14).

Nas demais regiões são 3 (três) municípios em cada que atende a referida Lei, região V (Sudeste): Campo Verde com 31,45%; Gaúcha do Norte com 45,01%; e Itiquira com 68,98%. Na região IX (Centro-Oeste): Alto Paraguai com 46,98%; Diamantino com 37,49%; e São José

do Rio Claro com 33,91%. Na região XI (Noroeste 2): Novo Horizonte do Norte com 66,56%; Porto do Gaúchos com 44,32% e Tabaporã com 102,52%. Na região XII (Centro Norte): Itaúba com 43,93%; Santa Carmem com 58,59%; e Sinop com 44,66% (figura 14).

Com 2 municípios cada, aparece a região I (Noroeste 1): Cotriguaçu com 35,42%; e Castanheira com 39,17%. Região VI (Sul): Barão de Melgaço com 50,77%; e Chapada dos Guimarães com 100,46%. Na região VIII (Oeste): Brasnorte com 42,84%; e Tangará da Serra com 46,52%. Região X (Centro): Lucas do Rio Verde com 44,12%; e Nova Mutum com 30,79%. Nas demais regiões de planejamentos foram apenas 1 (um) município em cada, região III (Nordeste): Vila Rica com 35,70%. Região IV (Leste): Ribeirãozinho com 34,33% (figura 14).

Quando analisamos o número de municípios que estão cumprindo a Lei, temos um crescimento de 2011 para 2014, voltando a decrescer para 2013 e tendo um novo acréscimo de 2013 para 2014.

Também aferimos que não existe correlação (-0,36) entre os recursos financeiros do PAA (considerando todas as modalidades) com os recursos do PNAE, ou seja, não há relação de recursos de uma política com a outra. Esses dados são importantes, visto que não é permitido por Lei diminuir recursos financeiros do PNAE para compra de alimentos da agricultura camponesa, porque uma determinada unidade está implementado o PAA.

Vale destacar que em 2013, os municípios de Gaúcha do Norte, Pontal do Araguaia e Tabaporã; e em 2014, os municípios de Chapada dos Guimarães e Tabaporã utilizaram todo o recurso transferido via FNDE/PNAE para a compra de alimentos da agricultura camponesa, inclusive alocando recursos de outras fontes para complementação da alimentação escolar.

Ademais, entre os anos analisados, de 2011 a 2014, apenas 5 (cinco) municípios: Campo Verde, Colíder, Novo Horizonte do Norte, Ribeirãozinho e Santa Carmem cumpriram integralmente nesses 4 (quatro) anos o que prevê o artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), representando um percentual de 3,5% de municípios Mato-grossenses que cumpriram a Lei integralmente nesses 4 anos analisados.

Uma das camponesas do assentamento Margarida Alves, localizado no município de Mirassol D'Oeste, que fornece alimentos para a alimentação das crianças da escola do próprio assentamento e também de escolas de Mirassol D'Oeste via associação/PNAE, falou sobre a importância do Programa. “Produzimos mesocarpo, bolacha, pães, flocos tudo do babaçu, algumas mulheres entregam laranja, hortaliças, frutas, banana, tudo isso é importante porque garante a nossa comercialização do que é feito aqui” (M. A. M, 2015).

A grande maioria dos gestores não cumpre a sua obrigação de comprar institucionalmente alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso. Segundo dados levantados em campo junto a prefeituras Mato-grossenses, a principal justificativa para o não cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), são a falta de interessados na chamada pública e alegação da falta de alimentos em quantidade na região oriundos da agricultura camponesa que possam ser utilizados na alimentação escolar.

São maneiras de alguns gestores burlarem a lei, visto que muitos não divulgam a chamada em cooperativas/associações, se quer utilizam rádios comunitárias, haja visto que querem beneficiar algum empresário da cidade ou da região, em troca de favores políticos durante a campanha.

CAPÍTULO IV

OCUPAÇÃO E USO DA TERRA EM MATO GROSSO: O PAA e PNAE NOS ASSENTAMENTOS RURAIS

"Nenhum país da América Latina jamais conheceu caso tão extremo de apropriação de terras em tal quantidade por tão poucos (...). Esta condição continua a existir até hoje"
(Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola - Posse e Uso da Terra e Desenvolvimento Sócio-econômico do Setor Agrícola - Brasil, Washington DC 1966).

Neste capítulo, apresentamos o processo de ocupação, as especificidades socioespaciais dos assentamentos rurais, destacando as políticas PAA e PNAE, além de identificarmos os principais usos da terra (agricultura, pecuária, agropecuária e cobertura vegetal (Savana (Cerrado) e Floresta) em Mato Grosso. Pois, nas últimas décadas, a expansão da fronteira agrícola e pecuária, teve seu ritmo acelerado, contribuindo de maneira direta para o desmatamento do Cerrado e da floresta Amazônica, alterando os *habitats*⁵⁷ de diversas espécies vegetais e animais.

Os dados sobre a ocupação e uso da terra, a tipologia dos assentamentos rurais do Estado e as diversas territorialidades produzidas nos assentamentos podem contribuir para intervir, aprimorar e (re)formular as políticas públicas do PAA e PNAE e, conseqüentemente melhorar as condições das famílias camponesas.

Apresentamos o capítulo em quatro partes: na primeira descrevemos a ocupação e uso da terra no Estado, na segunda analisamos o PAA e o PNAE nos assentamentos rurais de Mato Grosso; na terceira parte analisamos as limitações das políticas públicas PAA e PNAE no Estado e por fim na quarta parte discorremos sobre as potencialidades do PAA e PNAE em Mato Grosso.

⁵⁷ Refere-se a um determinado espaço ou ambiente onde os fatores físicos e biológicos interagem, formando condições mínimas para a manutenção de um ou de muitos organismos. Este termo é utilizado de maneira restrita (o habitat de um organismo) como de maneira muito ampla (o habitat de floresta) (GRISI, 2007). Disponível em: <http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/glossario_20de_20ecologia_20e_20ciencias_20ambientais.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

4.1 Ocupação e o uso da terra em Mato Grosso

Desde os primórdios da humanidade, conhecer a dinâmica da terra, sempre foi uma necessidade dos seres humanos. É possível encontrar referências sobre as relações entre as atividades do homem e do uso da terra em diversos povos antigos, como os Incas na América do Sul, que cultivavam diversos tipos de grãos nas encostas das montanhas.

No Brasil, desde a colonização até o século XIX, foi frequente a existência de terras de uso coletivo, especialmente entre as populações rurais mais carentes e desprovidas de propriedades de terras, possibilitando o uso destas posses para a criação de animais, plantação de lavouras coletivas, uso da biodiversidade para a obtenção de frutos nativos e plantas medicinais, entre outros fins. Com a Lei de Terras de 1850, essas terras de posseiros passaram a sofrer processos especulativos e foram direcionadas para interesses privados (IBGE, 2013).

Ainda assim existem diversas comunidades rurais em Mato Grosso, que resistem e continuam com práticas sociais e agrícolas coletivas, como as comunidades da Morraria, localizadas nos municípios de Cáceres (Região VII - Sudoeste) e Porto Estrela (Região VIII - Oeste), que nos dias atuais, ainda mantém lavouras coletivas, práticas sociais e religiosas, mutirões para construir casas de membros das comunidades, além de utilizarem frutos nativos para a alimentação e plantas medicinais para todas as enfermidades.

O uso da terra é um processo no qual a cobertura vegetal da terra é modificada ou convertida. Inclui dois ou mais componentes: i) As atividades e/ou *inputs* que são empregados (ou restringidos) em uma porção da superfície das terras com alguma consequência significativa para a cobertura da terra; e ii) Objetivos/intenções que motivam essas atividades, incluindo os bens e serviços esperados e as forças que fazem com que determinados usos ocorram de uma certa forma, em um certo tempo e lugar (INPE, 2016).

Porém, de acordo com Câmara (2013), as transformações de uso na terra no Brasil ocorreram de forma desordenada e sem nenhum tipo de controle, na maioria das vezes com dilapidação dos recursos naturais e adotando um modelo que resulta em desmatamentos e riquezas concentradas em uma pequena parcela da população.

As mudanças no padrão de uso da terra na Amazônia e no Cerrado, tem sido impulsionadas por intervenções de políticas públicas, seja com a construção de estradas, projetos de colonização, hidrovias, subsídios econômicos para os grandes grupos empresariais e agricultores capitalistas, tudo isso, desencadeando uma série de problemas socioeconômicos e ambientais (CARVALHO, 2001).

Para que o planejamento e a utilização dos recursos naturais sejam utilizados de maneira mais eficaz e de forma sustentável, é necessário o conhecimento prévio das características da dinâmica do uso da terra (GUERRA, 1980). Considera-se neste trabalho, que a ocupação e uso da terra necessita uma abordagem ampla e territorial que englobe os assentamentos rurais, com as suas territorialidades, com suas práticas sustentáveis e/ou agroecológicas, tendo em vista a conservação, a justiça ambiental e o desenvolvimento sustentável, aliado a políticas públicas eficazes para o setor.

O processo de ocupação e colonização da Amazônia realizado no Governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de *desenvolver* a região e integrá-la a outras regiões do Brasil, quando foi criada, em 1946, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). O principal projeto desenvolvido foi a construção da rodovia Belém-Brasília, que se completou em 1960, levando milhares de migrantes para a região norte do país (CARVALHO, 2001).

O processo de colonização da Amazônia ganhou destaque durante o regime militar, quando o Estado colocou a Amazônia como uma das suas prioridades. Em 1965, o presidente Castelo Branco anunciou a Operação Amazônia, um plano baseado em polos de desenvolvimento, nos quais alguns setores desfrutaram de incentivos fiscais e financiamentos para dinamizar a economia e atrair migrantes para a região. Para implementá-lo, foi fundada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. “Em 1967 a SUDAM finalizou o seu primeiro plano diretor de desenvolvimento, selecionando pecuária, agricultura, indústria e serviços básicos como os polos a serem investidos (CARVALHO, 2001).

[...] A pecuária foi o setor que mais cresceu, beneficiada duplamente pelos incentivos fiscais e linhas de crédito, e pelo interesse de agências internacionais de desenvolvimento (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) interessadas em expandir este setor em países em desenvolvimento, tendo investido 1,3 bilhões de dólares entre 1960 e 1970. O resultado foi um grande crescimento da agropecuária na Amazônia. Ainda neste período, os esforços do governo para desenvolver a região incluíram a criação da Zona Franca de Manaus (1967), a abertura da Cuiabá-Santarém (BR-163) e da Cuiabá-Porto Velho em 1968, e o Projeto Jari (CARVALHO, 2001: 16).

Outra política de destaque na região foi a rodovia Cuiabá-Porto Velho, desenvolvida no âmbito do Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE). Com recursos aproximados de 1,5 bilhões de dólares, e financiamento parcial do Banco Mundial, o programa Polonoroeste começou a ser implantado em 1982, em Mato Grosso e Rondônia. A parte central do programa foi o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Porto Velho, ao qual se acrescentaram *apenas* no planejamento projetos de colonização e

programas de regularização fundiária, apoio aos camponeses e proteção aos índios, mas nunca foram efetivados/implementados (MIDLIN, 1988).

O programa Polonoroeste acelerou muito o cerco colonial às terras indígenas. Se não pode ser acusado por todas as mudanças na condição de vida dos índios, foi a continuação e o ápice de apropriação empresarial do território brasileiro no Centro-Oeste [...]. Grupos indígenas próximos a BR-364, a rodovia Cuiabá-Porto Velho, que então era transitável na seca, e só parcialmente nas chuvas, perderam as terras para os latifundiários recém-chegados (MIDLIN, 1988: 3).

Além desses impactos negativos a diversas etnias indígenas de Mato Grosso, destacamos também os efeitos da definição da pecuária como o setor que teve a maior prioridade em investimentos, por meio da combinação de incentivos fiscais, que resultou em *especulação e a concentração de terras*. “Esse modelo baseado em pecuária extensiva, levou grandes áreas, rapidamente, à degradação ambiental. A economia da região Amazônica deu poucos sinais de crescimento no período subsequente” (CARVALHO, 2001: 16).

Em 1970, no governo Médici, a principal iniciativa foi o Plano de Integração Nacional (PIN), que visava a construção de estradas como a Transamazônica, desenvolvimento da agricultura e pecuária extensiva. Durante o PIN, inicia-se a criação de assentamentos rurais ao longo da Transamazônica.

Apesar de distribuir algumas porções de terras aos camponeses, por meio dos assentamentos na Transamazônica, devido à pressão por uma reforma agrária, o PIN não conseguiu cumprir esta missão, devido a vários problemas: i) O processo de ocupação de terra na Amazônia continuou beneficiando a pecuária extensiva e os grandes produtores; ii) Os incentivos fiscais da SUDAM continuaram para a pecuária, o setor não necessitava de muita mão-de-obra e devido ao crescimento da atividade, o preço da terra aumentara vertiginosamente, ocasionado *mais* concentração fundiária e reforçando o processo de pecuarização (CARVALHO, 2001).

Do ponto de vista de formulação e implementação de políticas públicas, durante todo o regime militar, o processo de definição de política para a Amazônia foi centralizado pelo Estado – e muitas vezes, poucas decisões importantes foram tomadas por órgãos do executivo, Este modelo político baseado na assimetria de forças nas relações entre Estado e sociedade, resultou em políticas públicas clientelistas, que beneficiaram desproporcionalmente grupos aliados ao governo, enquanto excluíam a participação de muitos setores da sociedade civil. *Na Amazônia, os setores que mais beneficiaram deste modelo de políticas públicas foram as elites latifundiárias locais que viram o valor das suas terras aumentar exponencialmente*. Os setores capitalistas domésticos e internacionais que investiram na região também se beneficiaram de incentivos fiscais e creditícios (CARVALHO, 2001: 18-19, grifo nosso).

Apesar da mudança recente para a democracia⁵⁸, não houve mudanças no direcionamento das políticas públicas para a região, pelo contrário, as elites latifundiárias continuam a ser privilegiadas com benefícios fiscais e recursos financeiros em toda Amazônia Legal.

Em Mato Grosso o processo de ocupação das terras esteve associado a um produto que tivesse aceitação no mercado externo, dentre esses produtos, elencamos o ouro, a poaia, a borracha. Até 1930, a atividade ligada a extração de erva-mate foi responsável pela maior parte de fixação do homem na terra, promovendo um expressivo povoamento do território de Mato Grosso do Sul. No atual território de Mato Grosso, havia muitas etnias indígenas que simplesmente foram *levados* ao Parque Nacional do Xingu, mostrando total descaso com esses povos (PERIPOLLI, 2002).

O processo recente de ocupação e uso da terra em Mato Grosso está relacionado ao agronegócio. A soja é na atualidade a principal cultura do Estado, dando sequência ao modelo de ciclos presentes na economia brasileira. “O mais grave, porém, é que a ocupação do Cerrado pelas empresas rurais repete alguns dos erros básicos presentes na história econômica e ecológica do país” (SHIKI, 2003: 7).

O modelo dominante continua privilegiando a elite latifundiária e os agricultores capitalistas por meio de crédito subsidiado ao sistema de monocultura exportadora, que substitui de forma descontrolada e desordenada quantidades de vegetação nativa, contamina rios e direciona para fora do país grande quantidade de produção primária sem nenhum valor agregado (SHIKI, 2003).

Será que estamos reproduzindo atualmente, no caso do Cerrado, a mesma euforia observada no avanço da monocultura do café sobre a Mata Atlântica? O avanço da pecuária sobre a Amazônia? O avanço de projetos que beneficiam somente uma pequena parcela da população? Por que o agronegócio se expande tanto sem trazer quaisquer benefícios para a população? Será que estamos condenados ao eterno retorno dos ciclos insustentáveis de monoculturas exportadoras, que servem basicamente para enriquecer uma minoria de empresários, consumir dinheiro público e devastar os recursos naturais? (SHIKI, 2003; SCHLESINGER, 2005).

⁵⁸ A mudança se refere a transição democrática que começou em 1984, após o período de ditadura no Brasil. "A nossa democracia ainda é muito pouco democrática", afirma Marcos Nobre, professor de filosofia da Unicamp (SCHREIBER, 2015).

O Cerrado se apresenta como o *celeiro agrícola*, pronto para ser ocupado e devastado por empresas rurais, como apontam diversos setores do governo e empresários rurais, sem ao menos, atentar para a sua exuberante diversidade e alternativas sustentáveis para a geração de renda. “A monocultura da soja tem na região o seu eixo básico de crescimento. Grandes investimentos públicos têm sido feitos para criar a infraestrutura necessária ao estabelecimento de corredores de exportação que a conectem diretamente com os mercados internacionais” (SHIKI, 2003: 7).

No Cerrado, o conhecimento camponês está cada vez mais subordinado à lógica do agronegócio. De um lado, o capital impõe os conhecimentos biotecnológicos como mecanismo de universalização de práticas agrícolas e de novas tecnologias, e de outro subordina os camponeses à lógica do mercado (CALAÇA, 2014: 1).

Nesse contexto, Mato Grosso está inserido, com monoculturas extensivas, tanto na pecuária como na agricultura (Figura 15). Trata-se de um modelo agropecuário com uso intensivo de capital, máquinas modernas e devastação dos ecossistemas naturais (PUHL, 2006).

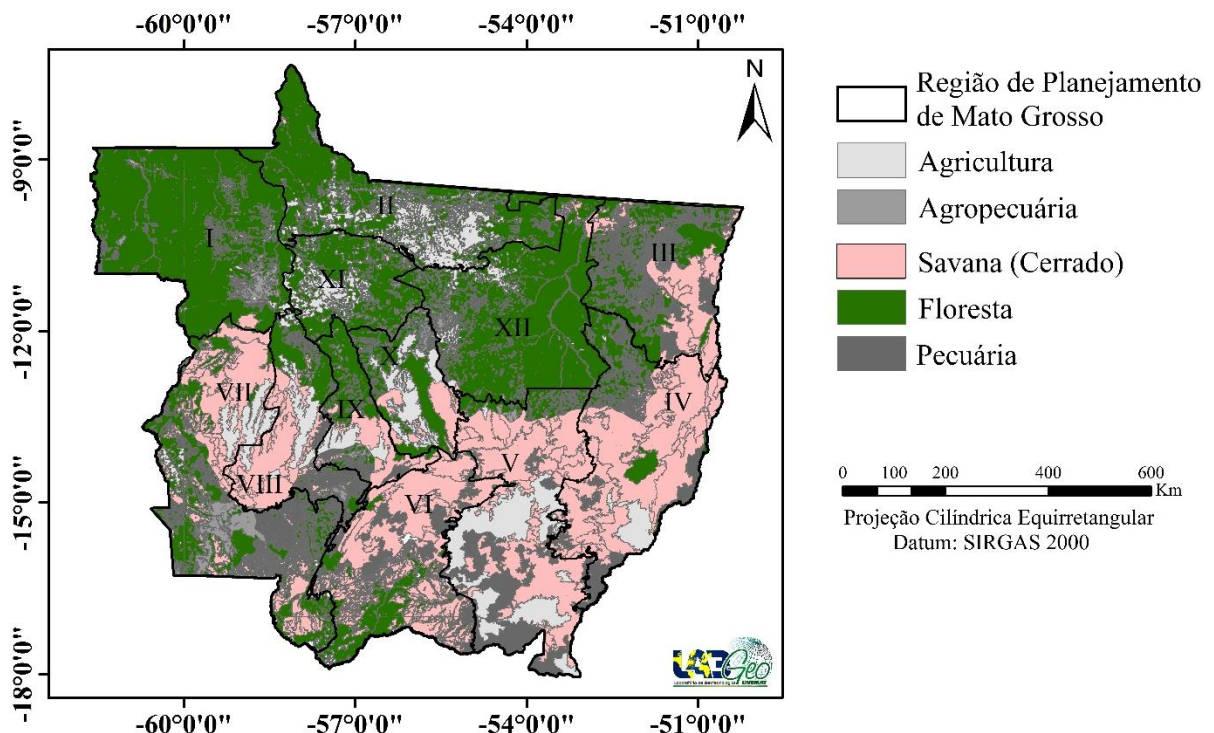


Figura 15. Uso da terra e cobertura vegetal em 2007, por regiões de planejamento de Mato Grosso.

Fonte da base cartográfica: Projeto de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica brasileira⁵⁹ (PROBIO/MMA/2007).

⁵⁹ O Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica (PROBIO) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi financiado pelo Banco Mundial/GEF (Global Environment Facility). O PROBIO objetivou subsidiar o Governo Brasileiro, junto ao Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO, a identificar

A categoria uso da terra refere-se as classes temáticas: agricultura, pecuária e agropecuária; e a categoria cobertura vegetal refere-se a Savana (Cerrado) (Cerrado e Savana) e a Floresta (Ecótono, Enclave, Floresta, Floresta Estacional Decidual, Floresta Estacional Semi-decidual, Floresta Ombrófila Aberta, Refúgios Vegetacionais e Vegetação Secundária) (Figura 15), sendo que em 2007, as classes apresentavam os seguintes percentuais em Mato Grosso (Tabela 11).

Tabela 11. Percentuais (%) atribuídos as categorias uso da terra e cobertura vegetal e respectivamente suas classes em Mato Grosso, no ano de 2007.

Categorias	Classes	Percentual (%)
Usos da terra	Agricultura	12,07
	Pecuária	16,74
	Agropecuária	2,18
Cobertura vegetal	Cerrado	33,59
	Floresta	35,42

Fonte: PROBIO/MMA (2007).

O estado de Mato Grosso, com uma área de 90.319.809,10 ha, possui alta biodiversidade, com presenças de Savana (Cerrado) e Floresta Amazônica e áreas de transição, porém, encontra-se em intenso processo de antropização (Figura 15), e isso ocorre à medida que a expansão da pecuária e agricultura avançam sobre essas tipologias vegetais, incentivadas pelas políticas públicas desenvolvimentistas e sem nenhuma preocupação social e ambiental (SANTOS, 2006).

O uso antrópico em 2007, chegou a 30,99% o que equivale a uma área de 27.992.634,69 ha. Dentre as atividades antrópicas, a pecuária (16,74%) se fez presente na maior parte da área investigada, totalizado 15.117,129,59 ha, o que era esperado, considerando que a atividade está presente nos 141 municípios Mato-grossenses, segundo a Associação de Criadores de Mato Grosso (ACRIMAT, 2016). No entanto, segundo Silva et al. (2014) em estudo sobre o uso da terra no município de Jauru/MT (VII – Sudoeste), destaca que a pecuária é umas das atividades que mais impactam o ambiente, visto que a formação de pastagens tem provocado a substituição da floresta e do Cerrado, além do aumento da concentração de terras, causando grandes problemas ambientais e sociais.

Não é à toa que Mato Grosso é o maior produtor de gado no Brasil com 29,5 milhões de cabeças, em 2014. O município de Cáceres (VII – Sudoeste) possui o maior rebanho bovino do

ações prioritárias, estimular o desenvolvimento de atividades entre os setores público e privado e disseminar informações sobre diversidade biológica. Foi publicado em 2007 e se tornou uma das principais referências para os estudos de uso da terra e cobertura vegetal no Brasil (Relatório PROBIO/Cerrado).

Estado com 1,024 milhões de cabeças. Em 2º lugar aparece Vila Bela da Santíssima Trindade (VII – Sudoeste) com 943,2 mil cabeças; Juara (XI – Noroeste II) em 3º lugar com 926,5 mil cabeças; em 4º aparece Alta Floresta (II – Norte) com 747,5 mil cabeças; em 5º lugar surge Pontes e Lacerda (VII – Sudoeste) com 663,5 mil cabeças; em 6º aparece Vila Rica (III – Nordeste) com 655,9 mil cabeças; em 7º Juína (I – Noroeste I) com 633,4 mil cabeças; em 8º Porto Esperidião (VII – Sudoeste) com 574,4 mil cabeças de gado (ACRIMAT, 2016). Esses dados evidenciam o processo de pecuarização sobretudo nas regiões Sul, Sudoeste, Sudeste e Norte do Estado, conforme aponta o mapeamento do PROBIO/MMA (Figura 15).

A segunda atividade antrópica identificada em Mato Grosso foi a agricultura (12,07%), o que representa uma área de 10.903.579,84 ha, sendo caracterizada principalmente pela produção de soja. Segundo dados de PUHL (2006) em seu estudo intitulado *De uma agricultura sustentada a sustentável*, o pasto predomina na ocupação da terra em Mato Grosso, em relação aos grãos e outros produtos agrícolas, logo em seguida aparece a soja e depois o milho.

De acordo com Schlesinger (2005), o Brasil aparece nos lugares mais altos do pódio, quando o assunto é produção e exportação de soja. Porém, até a década de 1970, o panorama era diferente. A produção se concentrava nos estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). A partir de 1980, a cultura se expandiu para outras regiões, devido ao desenvolvimento de variedades de sementes. “A Amazônia Legal, por exemplo, - que já enfrentava a devastação para dar lugar a pastagens – produz atualmente mais de um quinto da soja” (SCHLESINGER, 2005).

Ferreira et al. (2009), afirma que a expansão do agronegócio para o Cerrado evoluiu devido ao relevo da região, formado por chapadões e com topografia suave, bem como devido a investimentos públicos em infraestrutura (ex. rede elétrica e malha viária), transformando-se num grande celeiro agrícola, ocupada, principalmente pela bovinocultura e por monocultura de soja, milho, etc.

O agronegócio tem na monocultura praticada em larga escala sua forma de crescimento, favorecida pela exportação incentivada pelo governo a partir de leis específicas como a Lei Kandir. “Porém, quanto mais o governo estimula o investimento em intrusas culturas, mais a população local é expulsa e mais degradação ambiental é gerada, a um custo incalculável (SCHLESINGER, 2005: 5).

A terceira atividade antrópica trata-se da atividade agropecuária (2,18%), essa atividade compreende a agricultura e a pecuária e responde por 1.971.925,26 ha. A expansão da fronteira agropecuária está impactando diretamente o Cerrado e a floresta Amazônica. “O aumento da demanda por *commodities* brasileiras e a necessidade de diversificação da matriz energética,

resultarão na expansão da fronteira agropecuária, alterando a produção e impactando as redes logísticas e o estágio de conservação dos recursos naturais” (MIGUEL, 2015).

Em relação a categoria cobertura vegetal, identificou-se que houve a supressão de 66,41% de Savana (Cerrado), restando apenas 33,59% desta tipologia vegetal em Mato Grosso, o que representa 30.334.065,13 ha. O que é extremamente preocupante, visto que as regiões de Savanas no Brasil, conhecida como Cerrados apresenta elevada biodiversidade e potencial hídrico, tendo nascentes de bacias importantes, como a Platina, o São Francisco e a Amazônica, mantendo importantes processos biológicos em equilíbrio (FERREIRA et al., 2009).

A floresta Amazônica também se encontra bastante antropizada, sendo que o desmatamento chegou a 64,58%, restando apenas 35,42%, o que representa uma área de 31.993.109,29 ha, ou seja, a intensa alteração da paisagem, fruto primeiramente da pecuária e depois do avanço da soja contribuíram para a perda de remanescentes da floresta em Mato Grosso.

As fotos 13 e 14 mostram como o Cerrado de Mato Grosso vem sendo convertido em área de monocultura, sendo que é possível observar nas duas imagens, diferentes métodos de aplicação de agrotóxicos na cultura de soja. Em Mato Grosso, a monocultura da soja tem se espalhado em direção ao Norte (Amazônia) a partir do Cerrado. A parte Norte do Estado está dominada por grandes fazendas de pecuária e agora muitas com a soja (FEARNSIDE, 2006).



Foto 13. Pulverização terrestre da monocultura da soja no município de Sapezal/MT. Foto: LABGEO/UNEMAT, 2015.



Foto 14. Pulverização aérea da monocultura da soja no município de Sapezal/MT. Foto: LABGEO/UNEMAT, 2015.

De acordo com Schlesinger (2005), as tipologias vegetais de Cerrado e floresta Amazônica são as mais atingidas pela monocultura da soja. O Cerrado tem mais de 60% de sua área original alterada pelas sucessivas políticas econômicas equivocadas. Mato Grosso, que é líder na produção de soja no Brasil, também é líder em desmatamentos nos últimos 20 anos. “Nos últimos 20 anos, no Mato Grosso, foram desmatados mais de 30 milhões de hectares. Este

número equivale a um terço do território estadual e quase a metade da área de floresta e vegetação nativa ou de transição existente na década de 80” (SCHLESINGER, 2005; 18).

No entanto, ainda a área de vegetação natural de Cerrado e floresta Amazônica (69,01%) é maior que áreas antropizadas (30,99%). Portanto, os resultados reforçam a necessidade de outros estudos e políticas visando a definição de áreas prioritárias para conservação. “Deve também ser dada especial atenção às iniciativas que visam promover o desenvolvimento integrado e sustentável dos territórios, efetivando-os na prática, como Zonas de Amortecimento⁶⁰ legais e funcionais (SANTOS, 2006: 70).

4.2 O PAA e o PNAE nos assentamentos rurais de Mato Grosso

Os camponeses são os atores principais do PAA, sem estes, a política pública não existiria. No PNAE os camponeses se apresentam como novos atores, que trouxeram inovação e dinâmica ao processo. Esses camponeses estão nos assentamentos e nas diversas comunidades rurais espalhadas pelo Brasil. Além disso, os indígenas também são contemplados com essas políticas públicas.

A reforma agrária abarca toda a diversidade de camponeses e dos territórios presentes no Brasil, com políticas públicas que vão além da desapropriação de terras de latifundiários e garantam ATER, crédito e apoio à comercialização dos alimentos da agricultura camponesa. Os assentamentos rurais, são implantados por meio da desapropriação de terras, regularização fundiária, reassentamento de atingidos por grandes obras de infraestrutura, compra, doação, entre outros, porém em ritmo lento, sem políticas mínimas para os camponeses e beneficiando os latifundiários que recebem valores exorbitantes pela venda de suas terras (COCA, 2015).

“Os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra” (BERGAMASCO e NORDER, 1996: 7).

⁶⁰ Para minimizar ou mesmo evitar tais impactos sobre as Unidades de Conservação, são definidas as Zonas de Amortecimento, que constituem áreas-tampão em torno das unidades, onde as atividades humanas são regradas tendo em vista a manutenção dos processos ecológicos no interior da unidade. A Zona de amortecimento não faz parte da Unidade de Conservação, tampouco impede o desenvolvimento de atividades econômicas junto a ela, nem requer desapropriação das terras. Mas a zona é essencial para o manejo da Unidade de Conservação, pois possibilita ao gestor da unidade definir um zoneamento do entorno nos limites da Zona de Amortecimento, estabelecer medidas de controle e negociar com as comunidades locais sobre o uso dessa área (GANEM, 2015: 3). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015-515-zonas-de-amortecimento-de-unidades-de-conservacao-roseli-ganem>>. Acesso em: fev. 2017.

Segundo o órgão responsável pela regularização fundiária (INCRA, 2016), o assentamento rural é um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si. Estas precisam dar condições de moradia e de produção familiar que garantam a segurança alimentar de brasileiros que até então se encontravam sob risco alimentar e social.

Os assentamentos são territórios de luta e conflitos para a conquista da terra e com territorialidades específicas, contribuindo para que milhares de pessoas tenham acesso à propriedade da terra e possam viver em condições dignas. Os assentamentos rurais produzem alimentos diversificados e em quantidades que vão diretamente para a mesa dos brasileiros, conforme elencamos no capítulo 3.

Segundo Fearnside (2006), esses assentamentos podem contribuir para a antropização do ambiente, mas em pequena escala, variando entre as regiões e ao longo do tempo. “Em geral, os grandes e médios fazendeiros respondem pela grande maioria da atividade do desmatamento, mas os pequenos agricultores podem atuar como forças importantes nos lugares onde estão concentrados” (FEARNSIDE, 2006: 396).

Em 1960, durante a reforma agrária da Venezuela, surgiu pela primeira vez no vocabulário jurídico e sociólogo o termo *assentamiento*, difundido para diversos países. O termo refere a fixação do camponês na agricultura, com disponibilização de terras e incentivo à organização cooperada e social (BERGAMASCO e NORDER, 1996).

No Brasil, somente nos finais da década de 1950 e início da década de 1960 que algumas medidas para fixação de camponeses foram tomadas, devido à pressão de movimentos sociais, que se difundiram em todo o país em forma de associações e sindicatos, muitas destas influenciadas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Essa reivindicação incomodou a elite política brasileira que cassou o registro do PCB em 1947, enfraquecendo as lutas e mobilizações sociais (BERGAMASCO e NORDER, 1996).

A partir de 1954, a mobilização camponesa ganha destaque nacional com a denominação de *Ligas Camponesas do Brasil*, intensificando a pressão por desapropriações, por soluções para os inúmeros conflitos no campo, por direitos trabalhistas, contra a expropriação de terras, etc. (BERGAMASCO e NORDER, 1996).

Destaca-se nesse período as Ligas Camponesas de Pernambuco que após várias manifestações conseguiram lotes para 47 famílias e outras 100 famílias foram remanejadas para outras áreas compradas pelo Estado. No Rio Grande do Sul, as Ligas tiveram apoio do Governador Leonel Brizola eleito em 1958, que desapropriou cerca de 25 mil ha próximos a Pelotas, transformando a região numa das mais ricas e produtivas do Estado. Em São Paulo

foram criados dois assentamentos, um em Campinas com 72 famílias e outro em Marília com 103 lotes (BERGAMASCO e NORDER, 1996).

O tema reforma agrária vinha ganhando força entre os camponeses, aumentando as pressões e manifestações, com a renúncia de Jânio de Quadros em 1961, assume João Goulart que incentiva a aliança entre camponeses e assalariados urbanos para ampla reforma agrária. O presidente João Goulart defendia a desapropriação de terras para fins de assentamento. Em 13 de março de 1964, Goulart decretou a desapropriação de diversas áreas improdutivas e em duas semanas sofreu o golpe orquestrado pela elite agrária e pelos militares (BERGAMASCO e NORDER, 1996).

Como vimos, foram criadas medidas paliativas ao longo da história para resolver problemas sociais pontuais e de acesso à terra, porém sem implementar uma política fundiária efetiva que atenda de fato os camponeses sem terra e/ou com pouca terra. Até 2016, no Brasil existiam 6.934 assentamentos rurais (Figura 16), beneficiando 576.240 famílias, esses assentamentos estão classificados nas seguintes tipologias, conforme levantamento realizado na Base digital dos assentamentos Federais do INCRA⁶¹ (2016) expostas no quadro 5:

⁶¹ Disponível em: <<http://acervofundiario.inra.gov.br/i3geo/ogc/index.php>>. Acesso em: dez. 2016.

Quadro 5. Tipologias de assentamentos rurais implementados pelo INCRA (2016).

N.	Sigla*	Tipologias dos assentamentos rurais	Características
1.	PA	Projeto de Assentamento Federal	Obtenção da terra, criação do projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, por meio do INCRA.
2.	PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista	Obtenção da terra, criação do projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, por meio do INCRA. Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas; assentamento com atividades ambientalmente diferenciadas.
3.	PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.). Obtenção da terra, criação do projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, por meio do INCRA. Não há a individualização de parcelas
4.	PCA	Projeto de Assentamento Casulo	Projeto de Assentamento criado pelo município ou pela União. A União pode participar com os recursos para a obtenção de recursos fundiários, mas a terra pode ser do município ou da União. Aporte de recursos de Crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (PRONAF A e C) de responsabilidade do Governo Federal. Titulação de responsabilidade do município.
5.	PIC	Projeto Integrado de Colonização	Projeto de Assentamento criado pela União por meio do INCRA.
6.	PCT	Projeto Cédula da Terra	Projeto de Assentamento criado pela União com a participação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, onde a obtenção da terra se dá por meio da compra e venda, nunca pela desapropriação. Os beneficiários recebem financiamento específico destinado a obtenção dos recursos fundiários e implantação da infraestrutura básica. A seleção dos beneficiários de responsabilidade do Governo Federal. Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) de responsabilidade da União. Direcionados para regiões de difícil obtenção de terras por meio da desapropriação.
7.	PAR	Projeto de Assentamento Rápido	Projeto de Assentamento criado pela União por meio do INCRA.
8.	PRB	Projeto de Reassentamento de atingidos por barragens	A implantação é de competência dos empreendedores e o Incra reconhece como beneficiário do PNRA, quando eles passam a ter direito ao Pronaf A, Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) e Pronera.
9.	PCO	Projeto de Colonização Oficial	Projeto de Assentamento criado pela União por meio do INCRA.

* PA = Projeto de Assentamento Federal; PAE = Projeto de Assentamento Agroextrativista; PDS = Projeto de Desenvolvimento Sustentável; PCA = Projeto de Assentamento Casulo; PIC = Projeto Integrado de Colonização; PCT/PNCF = Programa Cédula da Terra / Programa Nacional de Crédito Fundiário; PAR = Projeto de Assentamento Rápido; PRB = Projeto de Reassentamento de atingidos por barragens; e PCO = Projeto de Colonização Oficial. **Atualmente denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Fonte: Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária – INCRA (2017). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao>>. Acesso em: fev. 2017.

Fonte: Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao>>. Acesso em: fev. 2017.

Cabe ressaltar que existem outras tipologias de assentamentos reconhecidos pelo INCRA, mas de responsabilidade de outros entes da Federação, como: Projeto de Assentamento Florestal (PAF) de responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Projeto de Assentamento Estadual (PE) de responsabilidade do órgão de regularização fundiária dos Estados; Projeto de Assentamento Municipal (PAM) de responsabilidade dos municípios.

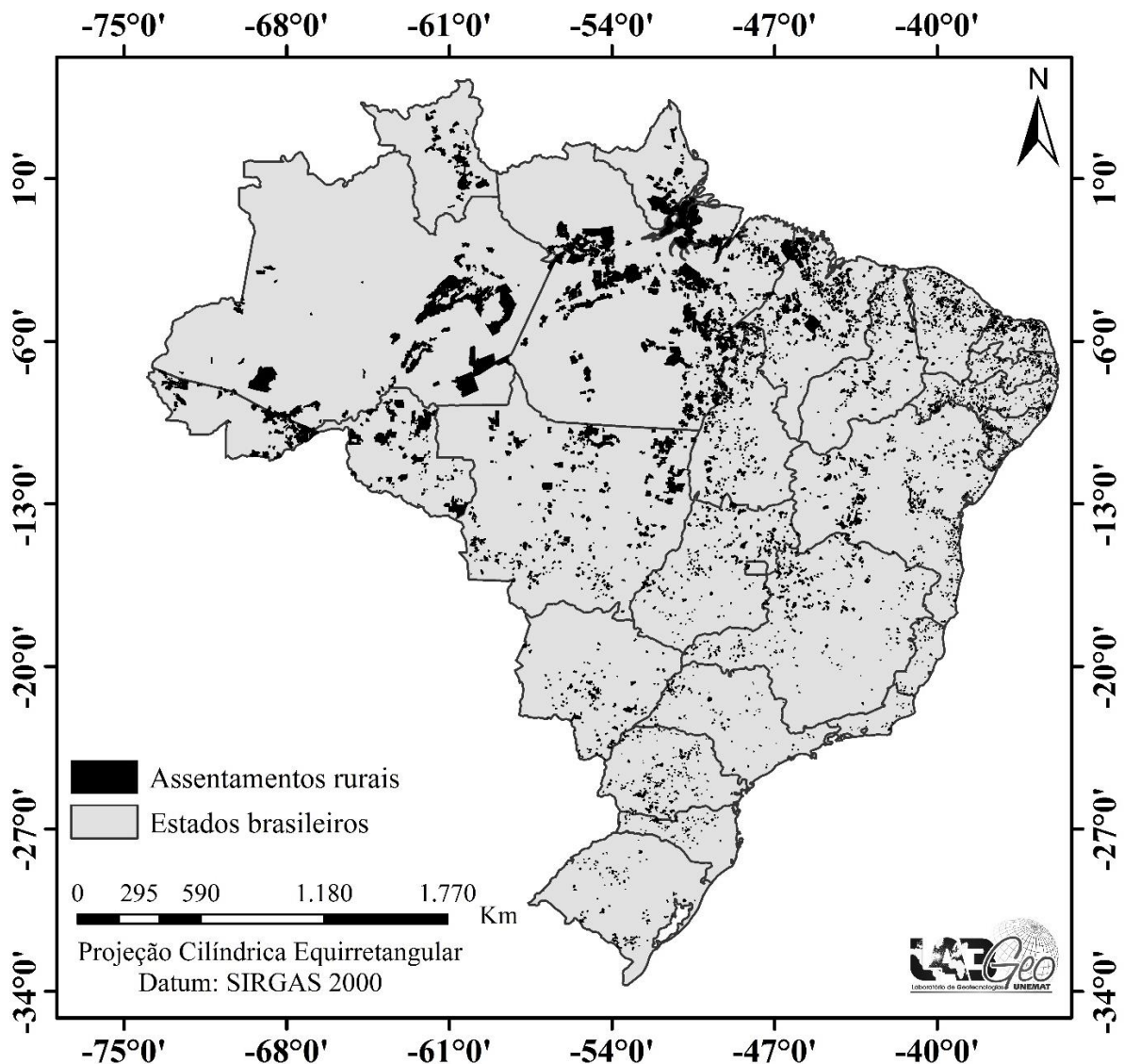


Figura 16. Distribuição espacial dos assentamentos rurais no território brasileiro (2016).
Fonte: Base digital dos assentamentos rurais federais do INCRA (2016).

O estado da Federação que apresentou o menor número de assentamentos implementados pelo INCRA foi o Rio de Janeiro, totalizando 32, atendendo 3.924 famílias e com 1 tipologia (PA); e o estado com o maior número de assentamentos rurais implementados

foi o Pará com 956 assentamentos rurais, atendendo 124.103 famílias com 4 tipologias diferenciadas (PA, PDS, PIC, PAE), como pode ser observado na figura 16.

Se considerarmos o total de pessoas assentadas em todo Brasil que é de 576.240 famílias até 2016, significa que a política de assentamentos não é suficiente, visto que estes números são irrisórios em relação ao total de famílias no Brasil que não tem acesso à terra. É necessária uma reforma agrária urgente no país, visto que a realidade aponta para mais de 4,5 milhões de famílias sem-terra existentes no Brasil (CALDART, 2001).

O MST já registra em sua história áreas conquistadas do latifúndio que se tornaram lugares de vida e de trabalho para muitas famílias, e de produção de alimentos para mais outras tantas; hoje são 81 cooperativas de trabalhadores e trabalhadoras sem terra, 45 unidades agroindustriais e, o principal, a eliminação da fome e a redução drástica dos índices de mortalidade infantil nos assentamentos espalhados pelo Brasil inteiro (CALDART, 2001: 1).

Portanto, a luta pela terra se faz presente nas diversas regiões do Brasil e em Mato Grosso, sobretudo num processo desigual da estrutura agrária em toda a história, o que na maioria das vezes, resulta na marginalização dos camponeses. Diante desta marginalização, muitos camponeses acabam se organizando coletivamente em torno de melhores condições de vida e acesso a propriedade da terra, comercialização, etc. (MACHADO e SILVA, 2016).

Além do que, os camponeses de Mato Grosso estão muitos descapitalizados, sem assistência técnica e extensão rural (ATER), pouca ou nenhuma estrutura instalada nos assentamentos e comunidades rurais, muitos desses assentamentos ficam isolados durante o período chuvoso, uma vez que as estradas vicinais e estaduais se tornam intransitáveis. O PAA aparece como um *alento* às famílias assentadas em Mato Grosso, diante de tantas dificuldades, contribuindo diretamente para a comercialização.

O PAA provocou uma mudança nesta tendência ao possibilitar a junção entre a população mais carente do município, público bem conhecido da administração municipal, e a produção agrícola da agricultura camponesa. Desta forma, nos municípios em que há a implantação da modalidade do PAA Compra Direta com Doação Simultânea, ocorre uma aproximação entre a gestão municipal e a agricultura familiar (CAMARGO et al., 2016).

Em Mato Grosso, até 2016, existiam 303 assentamentos rurais (Figura 17), beneficiando 52.871 famílias localizados em 90 municípios, distribuídos nas seguintes tipologias PA, PDS e PAR.

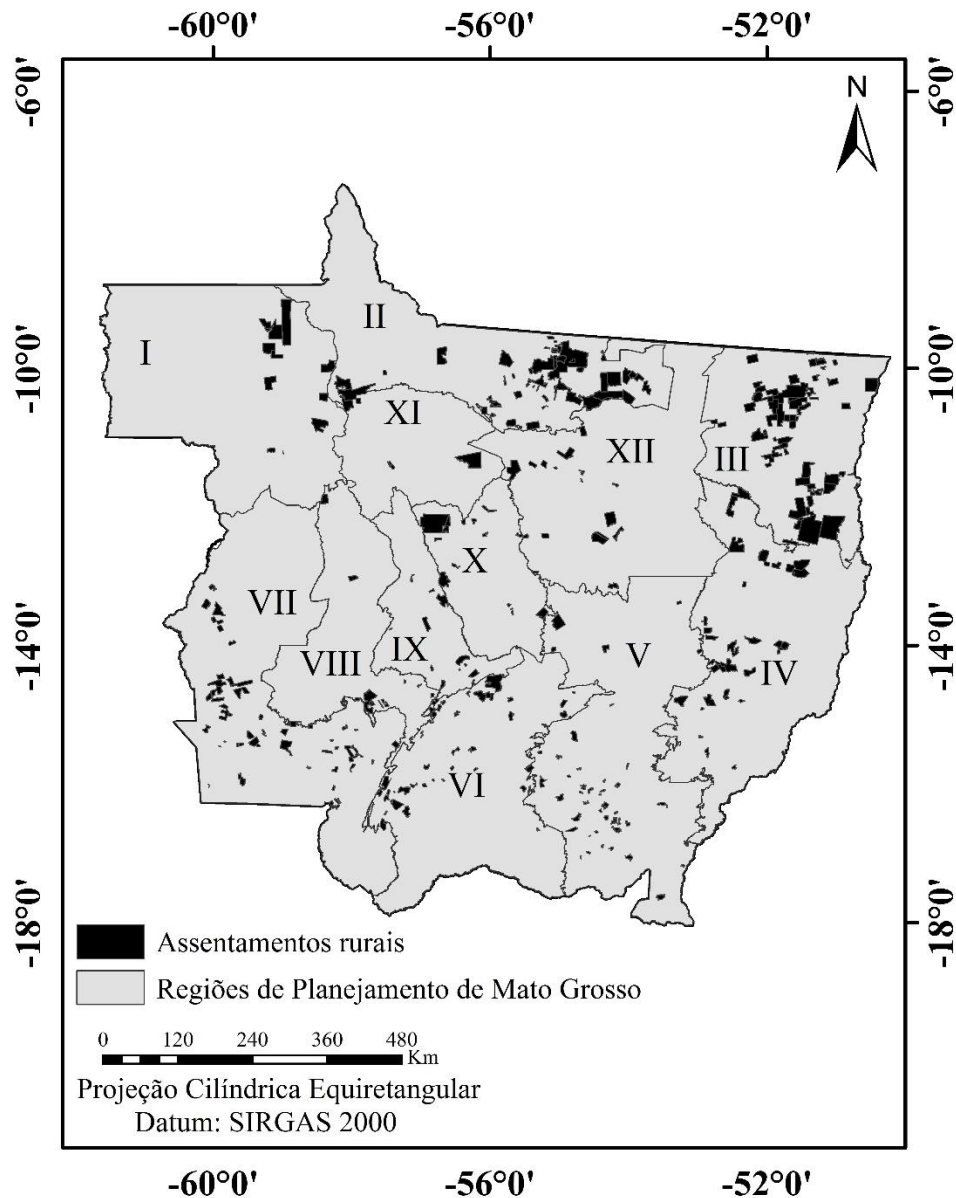


Figura 17. Distribuição espacial dos assentamentos rurais em Mato Grosso, por regiões de planejamento (2016).

Fonte: Base digital dos assentamentos rurais federais do INCRA (2016).

Destes, a região de planejamento de Mato Grosso que mais apresenta assentamentos rurais é a região VII – Sudoeste, com 60; além disso, o município de Cáceres, também localizado nesta região é o que mais possui assentamentos implementados, totalizando 18 territórios de luta e resistência camponesa frente ao agronegócio.

Em seguida aparece a região II – Norte com 48 assentamentos rurais implantados; depois a região III – Nordeste com 44 assentamentos; em seguida a região V – Sudeste com 36 assentamentos; depois a região IV – Leste com 35; a seguir a região VI – Sul com 22 assentamentos; logo em seguida com 13 assentamentos rurais cada, aparecem as regiões VIII – Oeste, IX – Centro Oeste e XII – Centro Norte, depois a região X – Centro com 11

assentamentos, depois a região I – Noroeste I com 6 assentamentos e por último a região XI – Noroeste 2 com 2 assentamentos rurais.

Em geral, os assentamentos estão mal distribuídos no Estado, com enormes áreas totalmente concentradas por grandes fazendas e sem nenhuma área de assentamentos, além de várias cidades sem cinturões verdes de produção de alimentos, nestas tudo que a população consome é de fora. Observamos também que as regiões com forte presença do agronegócio, o número de assentamentos é menor, caso das regiões VIII (Oeste), IX (Centro Oeste) e X (Centro). A exceção é a região V (Sudeste), mas pode ser explicado pela atuação do MST que vem ocupando inúmeros latifúndios improdutivos, reivindicando-o para a reforma agrária.

Para apreender de forma mais específica a grande diversidade dos assentamentos rurais de Mato Grosso, optamos por aprofundar o estudo das políticas públicas PAA e PNAE na região VII - Sudoeste, essa escolha se deve pelo fato da região ter o maior o número de assentamentos do Estado, apresentar diversas territorialidades e também por ser a segunda região que mais acessa o PAA. Além de que, tivemos suporte do *Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Grande Cáceres* (NEDET/UNEMAT) para o trabalho de campo e participação no Colegiado Territorial da região⁶².

A região Sudoeste de Mato Grosso (Figura 18), com uma área de 12.010.128,00 ha, possui 22 municípios e faz fronteira com a Bolívia e divisa com os estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul.

Observamos no Sudoeste Mato-grossense, um sentido de territorialidade que se expressa em várias facetas: a luta de povos indígenas Chiquitanos para demarcação de suas terras; comunidades tradicionais da Morraria lutando contra os latifundiários que cerceiam os seus direitos pelo uso de mananciais de água e as *melhores* terras para a agricultura; os diversos territórios de camponeses na busca de consolidação de espaços e oportunidades mais justas para comercialização da produção, ou seja, há muitos conflitos que na maioria das vezes são invisibilizados pela elite local e pelos atores sociais dominantes (PUHL, 2011).

⁶² O Colegiado Territorial é um arranjo institucional do qual se espera que assuma a gestão de um conjunto cada vez mais diversificado e amplo de iniciativas territoriais que concretizem os procedimentos necessários à promoção do desenvolvimento, por intermédio de processos de organização, capacitação, planejamento, articulação institucional e gestão social de iniciativas que enfrentem as restrições ao desenvolvimento e estruturam instrumentos de políticas públicas que sejam fundamentais para destravar as soluções de desenvolvimento sustentável do território (SDT/MDA, 2014).

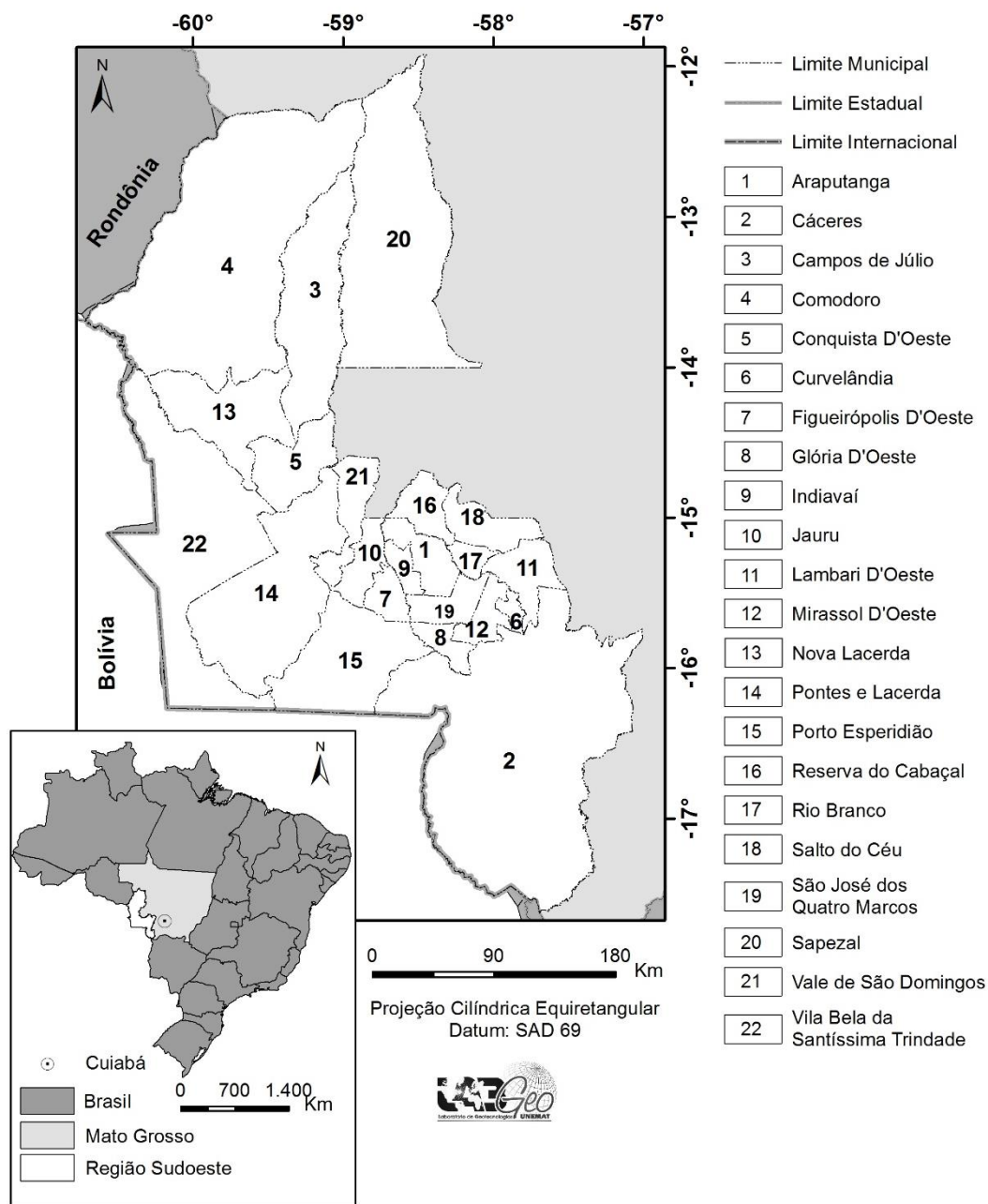


Figura 18. Região Sudoeste do estado de Mato Grosso, Brasil (2016).

Segundo Puhl (2011), as diversas comunidades rurais tradicionais da região realizam o manejo humano dos espaços, uma vez que imprime a eles feições, características e significados específicos. “Os camponeses da região, produzem suas territorialidades próprias, estratégias de sobrevivência e reprodução que transformam, de acordo com a dinâmica dos processos históricos que viveram” (PUHL, 2011: 21).

Puhl (2003) afirma que muitos camponeses começaram a ocupar os latifúndios improdutivos na região do Vale do Guaporé⁶³, inicialmente a partir da década de 1960/1970, desafiando a grande propriedade e as leis conservadoras, gerando tensões e confrontos no campo. Além do mais, diversos povos indígenas foram expropriados; comunidades tradicionais perderam suas terras por falta de titulação e ainda foram ameaçados por pistoleiros contratados por empresas, muitas vezes acobertados pelas autoridades.

Torna-se importante pontuar alguns aspectos do período anterior às primeiras ocupações de trabalhadores sem terra, no final da década de 1960. Dominava o extrativismo em quase todas as florestas da planície do Vale do Guaporé, na parte de Mato Grosso. As áreas eram exploradas pelas empresas privadas que tinham contratos de exploração concedidos pelos sucessivos governos estaduais, ao longo do século XIX e metade do XX. Até 1950 coexistiam territorialidades indígenas Pareci, Nambiquara e Chiquitos, com afrodescendentes, mestiços de diversos matizes e os raros descendentes de espanhóis e portugueses que compartilhavam este território indígena desde os tempos da colônia. Estas territorialidades tradicionais na Amazônia mato-grossense sofreram violentas limitações com a expansão da fronteira agrícola nacional no final do século XX que reduziu seus espaços, população e cultura (PUHL, 2003: 20).

Essa expansão da fronteira agrícola é verificada em várias regiões de Mato Grosso, nos municípios de Campos de Júlio e Sapezal por exemplo, não há assentamentos rurais (Figura 19), pois apresentam estrutura fundiária totalmente concentrada, caracterizada por grandes latifúndios e agricultores capitalistas. Se forem fechadas as rodovias que interligam esses municípios, a população pode ficar sem alimentos, porque tudo *lá* é soja e algodão. Não há ao menos, cinturões verdes de produção familiar, em torno dessas cidades.

Ademais, os municípios de Glória D'Oeste, Lambari D'Oeste, Vale do São Domingos também não possuem assentamentos (Figura 19), devido a estrutura concentrada destes para a pecuária, sendo ainda que a cidades de Lambari D'Oeste e Rio Branco e especificamente o assentamento Roseli Nunes está *cercado* pela monocultura da cana-de-açúcar; já o assentamento Corixo está *cercado* pela monocultura da teca; prejudicando milhares de camponeses, destruindo a diversidade local e contaminando o solo e ambiente com o uso de agrotóxicos.

A região Sudoeste Mato-grossense apresenta graves problemas socioeconômicos, pois é uma região em que há predomínio da criação de gado em grandes propriedades. No contexto estadual, a região é caracterizada como um dos *bolsões* de pobreza, uma vez que as gestões

⁶³ O Vale do Guaporé é formado pelos municípios de Pontes e Lacerda, Vila Bela da Santíssima Trindade, Nova Lacerda, Nova Conquista, Vale do São Domingos e Comodoro, todos pertencentes a região Sudoeste/MT. A região é conhecida por este nome por ser drenada pelo rio Guaporé.

municipais não conseguem criar oportunidades de emprego e de renda para a população, nem investimentos mínimos na agricultura camponesa; e no Estadual a região foi foco de políticas públicas sem a preocupação de se estabelecer ações que promovessem a permanências viável das pessoas no campo.

O Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM (PNUD, 2015) de alguns municípios da região Sudoeste Mato-grossense aponta certa homogeneidade, e, também um distanciamento do IDHM mais elevado dos municípios de outras regiões do Estado, como exemplos, citamos: Vila Bela da Santíssima Trindade (IDHM 0,645), Comodoro (IDHM 0,689), Vale do São Domingos, (IDHM 0, 656), e Indiavaí (IDHM 0, 661), entre outros. Ou seja, na região há a predominância de municípios que apresentam baixo índice de desenvolvimento humano, demandando de uma agricultura camponesa com maior apoio, diante dos programas de ocupação e das famílias assentadas, e a necessidade de políticas e ações que favoreçam a melhoria das condições sociais e econômicas, possibilitando a permanência das famílias na terra.

Sistemas pouco otimizados encarecem os custos de produção sem a respectiva elevação na produtividade. Isso, aliado aos baixos preços dos produtos de produção familiar na região, como frutas, verduras e legumes, arroz, feijão e milho, e à oscilação nos preços do leite e seus derivados, reduz demasiadamente a remuneração do trabalho na agricultura camponesa, favorecendo a tendência à pecuarização nos territórios.

Por outro lado, verifica-se pouco aproveitamento dos saberes e fazeres locais, presentes em experiências de agricultura camponesa e adaptadas aos biomas em que se situa o território, ou seja, Cerrado, Pantanal e Amazônia, a maioria dos produtos não é valorizado pela população. Entretanto, nos últimos anos aumentou na região a discussão sobre a produção agroecológica, agroindustrialização, comercialização e constituição e fortalecimento de coletivo de mulheres camponesas, com investimentos na logística, na capacitação e na organização da produção, constituindo aos camponeses uma possibilidade/oportunidade de mudança, principalmente por ações dos STTR's dos municípios, MST e MDA por meio do NEDET.

Outros dados importantes a área rural, mostram que as escolas dos assentamentos rurais estão fechando; podemos citar como exemplo, a Escola Municipal Professora Vera Ligia Baldo, no assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT que foi fechada em 2010. Na região da fronteira Brasil - Bolívia, a única escola que está em funcionamento é a Escola Municipal Nossa Senhora de Aparecida, no assentamento Sapiquá, sendo que as outras duas existentes foram fechadas.

As políticas e os programas governamentais para o campo têm sido incapazes de desarticular essas estruturas, uma vez que são concebidas para promover a plena cidadania e a inserção dos mais pobres nas dinâmicas de desenvolvimento econômico. Ao contrário, orientam-se a partir da falsa dicotomia que considera parte do universo das famílias rurais como agentes econômicos, enquanto a outra parte, a mais pobre, é vista como beneficiária da assistência social. Além disso, a tese de que a superação da pobreza será alcançada por meio do crescimento turbinado pelo agronegócio continua a legitimar politicamente o modelo de desenvolvimento rural concentrador de renda e dos fatores de produção, sobretudo a terra. A essência perversa dessa concentração se manifesta na patente contradição entre índices empregados na medida do desenvolvimento: enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio apresenta crescimento vertiginoso no curto prazo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos territórios de expansão das monoculturas permanece baixo ou mesmo em queda (ROMANO, 2008: 2).

Mesmo enfrentando dificuldades como ora apresentadas, muitos camponeses da região Sudoeste se organizam em associações/cooperativas e realizam diversas experiências agroecológicas, agroextrativistas e banco de sementes crioulas. Segundo estudo realizado por Mendes et al. (2016), dos 18 assentamentos rurais de Cáceres, 10 possuem associações, 3 possuem experiências agroecológicas, 3 possuem experiências extrativistas, 5 possuem coletivo de mulheres camponesas e 3 assentamentos acessam o PAA e o PNAE.

Além de Cáceres, identificamos outras experiências por meio do trabalho de campo realizado em 2016. Entre elas: as de hortaliças agroecológicas do assentamento Roseli Nunes e Margarida Alves (Mirassol D'Oeste), Providência (Curvelândia), Florestan Fernandes (Araputanga) e de aproveitamento de polpas de frutas nativas da Amazônia dos municípios de Pontes e Lacerda e Vila Bela da Santíssima Trindade.

Segundo apontamentos de Pacheco (2008), o tema soberania alimentar se torna mobilizador e articulador nas diversas experiências dos camponeses, visto que por exemplo, no assentamento Roseli Nunes, segundo o presidente da associação, o camponês que usar agrotóxico na sua produção, deixará de fazer parte da associação, além disso, todo associado tem que plantar arroz e consumir o mínimo dos mercados convencionais.

Destaca-se, porém, que essa dinâmica ainda é pouco investigada, uma vez que a luta pela posse da terra e melhores condições de vida na região se intensificou a partir das décadas de 1960/1970 e somente nos meados de 1980 começaram a ser fixadas famílias no Sudoeste Mato-grossense, totalizando atualmente 60 assentamentos rurais, beneficiando 6.686 famílias assentadas, conforme Base digital dos assentamentos Federais do INCRA (2016) (Quadro 6 e Figura 19).

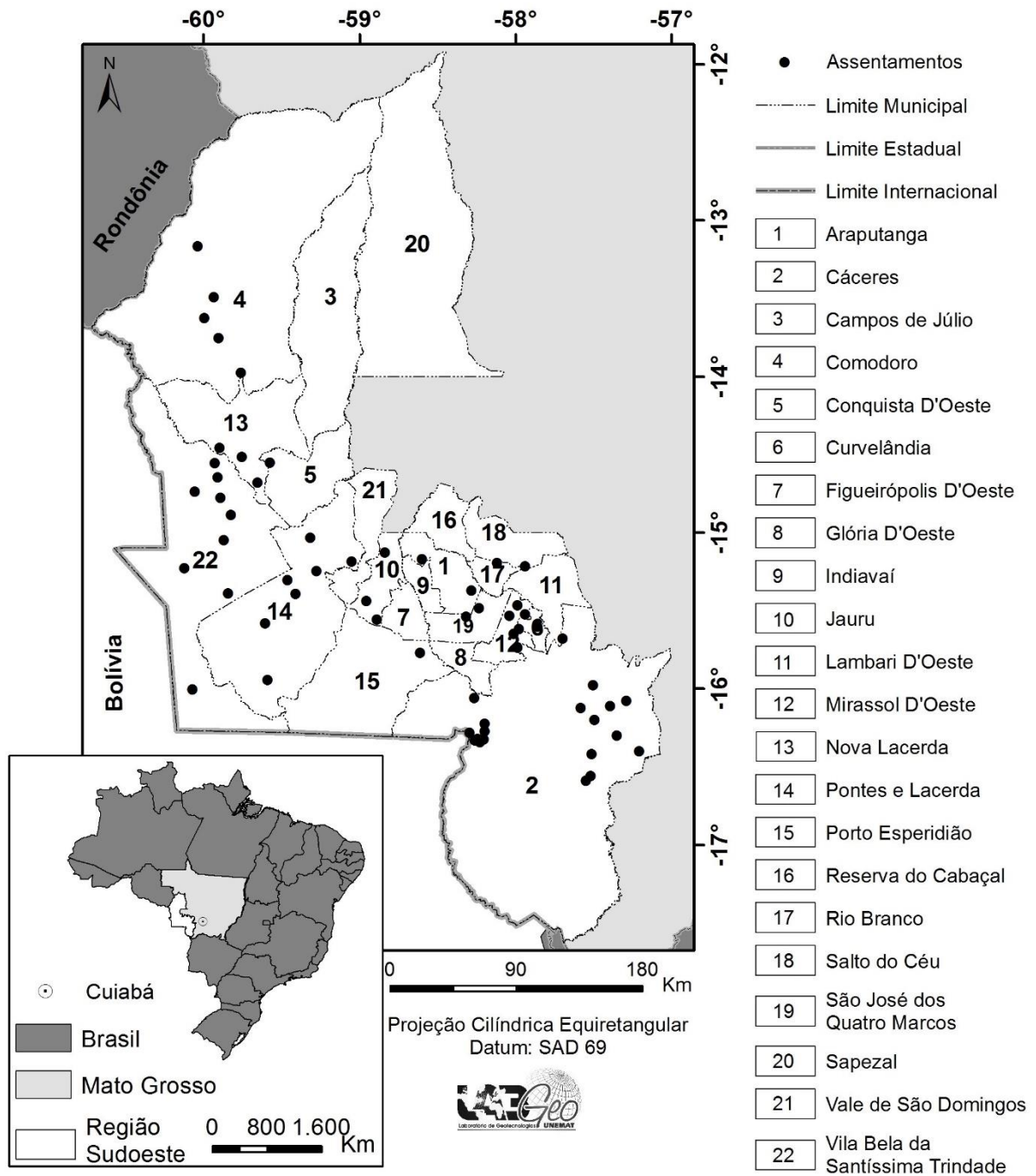


Figura 19. Distribuição espacial dos assentamentos rurais na região Sudoeste de Mato Grosso (2016).

Fonte: Base digital dos assentamentos rurais federais do INCRA (2016).

Quadro 6. Total de assentamentos rurais implementados na região Sudoeste de Mato Grosso (2016).

N.	Município	Tipo	Nome do assentamento	Fase	Data de criação	Forma	Área (ha)	N. de famílias atendidas	Bioma
1.	Araputanga	PA	Floresta	3	16/09/2004	Reversão de	2.420,00	110	Amazônia
2.	Araputanga	PA	Florestan Fernandes	3	04/09/2000	Desapropriação	4.551,12	153	Amazônia
3.	Cáceres	PA	Laranjeira II	3	03/03/1997	Desapropriação	1.210,00	33	Pantanal
4.	Cáceres	PA	São Luiz	4	14/12/1995	Arrecadação	4.033,74	27	Pantanal/Cerrado
5.	Cáceres	PA	Sadia Vale Verde	3	24/04/2003	Compra/venda	13.666,91	423	Cerrado
6.	Cáceres	PA	Facão/Bom Jardim	4	27/03/2006	Desapropriação	4.782,47	168	Pantanal
7.	Cáceres	PA	Arraial Santana	4	24/11/2015	Arrecadação	15.720,00	0	Cerrado
8.	Cáceres	PA	Barranqueira	3	20/01/1999	Desapropriação	2.326,05	77	Pantanal
9.	Cáceres	PA	Laranjeira I	3	24/02/1997	Desapropriação	10.944,00	126	Pantanal/Cerrado
10.	Cáceres	PA	Flor da Mata	4	02/08/2004	Arrecadação	1.187,07	22	Amazônia
11.	Cáceres	PA	Limoeiro	3	02/02/2000	Desapropriação	8.649,39	166	Pantanal
12.	Cáceres	PA	Flexas	4	18/02/2002	Arrecadação	309,00	7	Cerrado
13.	Cáceres	PA	Jatobá	3	24/10/1997	Desapropriação	906,88	27	Pantanal
14.	Cáceres	PA	Katira	3	27/09/2003	Desapropriação	1.886,37	46	Pantanal
15.	Cáceres	PA	Corixo	3	05/04/2001	Desapropriação	3.413,18	74	Pantanal
16.	Cáceres	PA	Ipê Roxo	3	31/12/1998	Desapropriação	1.244,00	28	Pantanal
17.	Cáceres	PA	Nova Esperança	3	15/12/1997	Desapropriação	1.695,29	48	Pantanal
18.	Cáceres	PA	Rancho da Saudade	3	19/12/1997	Desapropriação	2.407,46	39	Pantanal
19.	Cáceres	PA	Sapiquá	6	30/08/1999	Desapropriação	1.249,77	39	Pantanal

Continua...

N.	Município	Tipo	Nome do assentamento	Fase	Data de criação	Forma	Área (ha)	N. de famílias atendidas	Bioma
20.	Cáceres	PA	Recompensa II	3	19/03/2012	Desapropriação	1.255,44	20	Pantanal
21.	Comodoro	PA	Granja	4	23/02/1995	Desapropriação	3.528,00	115	Amazônia
22.	Comodoro	PA	Noroagro	6	11/07/1991	Comore	16.008,00	279	Amazônia
23.	Comodoro	PA	Miranda Estância	5	27/02/1992	Compra/venda	18.402,00	330	Amazônia
24.	Comodoro	PA	Colônia dos Mineiros	6	02/12/1996	Desapropriação	5.284,00	96	Amazônia
25.	Comodoro	PA	Cabixi	5	19/12/1995	Arrecadação	6.700,00	44	Amazônia
26.	Conquista D'Oeste	PA	Nova Conquista	5	14/12/1995	Desapropriação	13.936,00	394	Amazônia
27.	Curvelândia	PA	Providencia	7	19/12/1995	Desapropriação	1.528,69	73	Pantanal
28.	Curvelândia	PA	Tupã	7	08/08/1986	Desapropriação	2.866,56	114	Pantanal
29.	Jauru	PA	Mirassolzinho I	7	23/03/1988	Compra/venda	20.488,00	673	Amazônia
30.	Jauru	PA	Mirassolzinho II	3	19/12/1995	Arrecadação	2.050,00	64	Amazônia
31.	Jauru	PA	Corgão	5	27/11/1995	Desapropriação	5.002,00	152	Amazônia
32.	Mirassol D'Oeste	PA	São Saturnino	3	04/08/2000	Desapropriação	2.927,00	112	Amazônia
33.	Mirassol D'Oeste	PA	Providencia	6	14/12/1995	Desapropriação	3.983,00	67	Amazônia
34.	Mirassol D'Oeste	PA	Margarida Alves	6	09/05/1997	Desapropriação	3.902,00	143	Amazônia
35.	Mirassol D'Oeste	PA	Silvio Rodrigues	3	23/05/2012	Desapropriação	4.522,36	110	Amazônia
36.	Mirassol Doeste	PA	Roseli Nunes	3	02/04/2001	Desapropriação	10.611,00	317	Amazônia
37.	Nova Lacerda	PA	Sararé	6	11/12/1996	Desapropriação	18.131,70	250	Amazônia
38.	Nova Lacerda	PA	São Judas	3	02/10/2006	Desapropriação	7.056,93	167	Amazônia
39.	Nova Lacerda	PA	Santa Elina	3	18/12/2007	Desapropriação	7.643,52	128	Amazônia

Continua...

N.	Município	Tipo	Nome do assentamento	Fase	Data de criação	Forma	Área (ha)	N. de famílias atendidas	Bioma
40.	Pontes e Lacerda	PA	1500 alqueires	7	11/12/1996	Desapropriação	3.630,00	69	Amazônia
41.	Pontes e Lacerda	PA	Coronel Ari	5	01/04/1987	Desapropriação	7.500,00	133	Amazônia
42.	Pontes e Lacerda	PA	Triunfo	3	05/12/1996	Desapropriação	11.500,00	317	Amazônia
43.	Pontes e Lacerda	PA	Córrego da Onça	7	27/11/1995	Desapropriação	1.578,00	77	Amazônia
44.	Pontes e Lacerda	PA	Lagoa Rica	4	10/02/2000	Desapropriação	19.996,00	38	Amazônia
45.	Pontes e Lacerda	PA	Barra do Marco	3	15/08/2007	Compra/venda	807,38	91	Amazônia
46.	Pontes e Lacerda	PA	Barra do Marco II	3	19/03/2012	Compra/venda	60,13	14	Amazônia
47.	Porto Esperidião	PA	Papiro	3	29/01/1987	Desapropriação	1.126,01	28	Pantanal
48.	Rio Branco	PA	Montechi	5	19/08/1987	Desapropriação	2.691,71	105	Amazônia
49.	Salto do Céu	PA	Cecília Antunes	3	09/09/2002	Desapropriação	1.253,94	43	Amazônia
50.	São José dos Quatro Marcos	PA	Santa Rosa	6	31/12/1997	Desapropriação	1.887,03	73	Amazônia
51.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Santa Helena	4	19/03/1996	Desapropriação	16.447,50	180	Amazônia
52.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	São Sebastião	4	17/06/1997	Arrecadação	500,00	14	Amazônia
53.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Morrinho do Tarumã	6	24/09/1996	Arrecadação	363,00	34	Amazônia
54.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Guaporé	3	28/11/2001	Desapropriação	14.380,31	180	Amazônia
55.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Marumbi	3	25/09/2006	Desapropriação	5.331,12	86	Amazônia
56.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	São Pedro/Cambará	3	03/11/2006	Desapropriação	7.432,92	103	Amazônia

Continua...

N.	Município	Tipo	Nome do Assentamento	Fase	Data de Criação	Forma	Área (ha)	N. de famílias atendidas	Bioma
57.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Formosa	7	28/05/1987	Desapropriação	13.327,05	214	Amazônia
58.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Lourival D'Abic	3	28/05/2005	Confisco	1.210,00	40	Amazônia
59.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Miura	3	15/08/2007	Compra/venda	2.579,21	65	Amazônia
60.	Vila Bela da Santíssima Trindade	PA	Bocaina	6	08/01/1997	Arrecadação	300,00	18	Amazônia

Tipo: PA - Projeto de Assentamento.

Fase: 0 - Em Obtenção; 1 - Pré-Projeto de Assentamento; 2 - Assentamento em criação; 3 - Assentamento Criado; 4 - Assentamento em Instalação; 5 - Assentamento em Estruturação; 6 - Assentamento em Consolidação; 7 - Assentamento Consolidado; 8 - Assentamento Cancelado e 9 - Assentamento Revogado.

Fonte: Base digital dos assentamentos Federais do INCRA, 2016.
Disponível em: < <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/ogc/index.php> >. Acesso em: dez. 2016.

Elaboração: MENDES, M. F. (2017).

A área total dos assentamentos rurais da região Sudoeste corresponde apenas a 352.330,21 ha (2,93%) em relação ao total da área da região que é de 12.010.128,00 ha. Nesses assentamentos, há um total de 7.183 famílias (Quadro 6), porém, a grande maioria dos assentamentos rurais são precários (Fotos 15 e 16), com pouca infraestrutura, não havendo sequer postos de saúde. Além disso, os camponeses se deparam com várias dificuldades, como falta de água, sementes, assistência técnica e crédito (MENDES et al., 2016).



Foto 15. Entrada do Assentamento Sapiquá, Cáceres/MT. Foto do autor, 2017.



Foto 16. Entrada do assentamento Rancho da Saudade, Cáceres/MT. Foto do autor, 2017.

Em estudo desenvolvido nos assentamentos rurais da fronteira Brasil x Bolívia em Cáceres sobre políticas públicas e produção agrícola de Nodari (2017) destaca-se a cultura da mandioca, da banana, do milho, do feijão, do café, da abóbora e do abacaxi. Com destaque também para a cultura do arroz, além de hortaliças agroecológicas e da produção extrativista presentes nos assentamentos da região.

Boa parte da produção agrícola oriunda dos assentamentos é comercializada via PAA e PNAE. Dos 60 assentamentos rurais da região Sudoeste, 46,66% dos assentamentos comercializam com apoio das políticas públicas, no restante dos assentamentos a produção é comercializada em feiras livres, nos próprios assentamentos ou ainda por intermédio de atravessadores.

O PAA e PNAE são políticas públicas estratégicas para a garantia de segurança alimentar e nutricional e comercialização dos camponeses, pois valoriza a diversificação e apoia comercialização do excedente. É por esta razão que o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) coloca os programas como eixos centrais da pauta nacional e reivindicam por consolidação destas políticas (FBSSAN, 2009).

Quando resgatamos o histórico do PAA na região Sudoeste de Mato Grosso, verificamos que em 2004, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB/SUREG/MT), iniciou as

atividades de sensibilização e envolvimento de organizações relacionadas à agricultura camponesa, num esforço de diagnosticar as experiências de produção e comercialização, com vistas a subsidiar um plano de ação que contemplasse as possibilidades de acesso dos alimentos produzidos pela agricultura camponesa aos mercados institucionais.

Algumas associações da região, entre elas a Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA), participaram deste diagnóstico, fornecendo informações sobre volume de produção, grau de beneficiamento, infraestrutura existente e principais mercados aos quais eram destinados os produtos (FREITAS, 2006).

Essa parceria das organizações camponesas com o poder público começou a dar resultados no ano de 2005 quando houve a primeira entrega de produtos agroecológicos (hortaliças, cereais, frutas e farinhas) na região Sudoeste Mato-grossense via PAA/CONAB. Desde então vários camponeses comercializam seus produtos para os mercados institucionais, entretanto, buscando outros canais de comercialização. Portanto, ARPA foi pioneira no acesso aos mercados institucionais na região.

Essa estratégia visava estabelecer um contraponto ao modelo de produção agropecuária da agricultura camponesa da região, centrada quase que exclusivamente na produção leiteira, deixando várias famílias camponesas à *mercê* de ínfimos preços pagos pelos laticínios da região (FREITAS, 2006).

Com referência à organização das famílias camponesas, deve-se fazer uma menção especial às associações, cooperativas e grupos informais existentes na região e cabe destacar que o associativismo e o cooperativismo vêm ganhando força nos últimos anos.

De acordo com Oliveira (2010), as estratégias adotadas pelos camponeses não devem ter vistas somente a dimensão econômica, visto que podem alcançar resultados positivos em outras áreas como alimentação de qualidade e uma associação fortalecida trabalhando em prol do assentamento. “Incorporando esta análise para a compreensão do associativismo, pode-se inferir que na organização de uma associação, mesmo que os camponeses objetivamente vislumbrem a produção econômica, subjetivamente eles podem alcançar a reprodução social” (OLIVEIRA, 2010: 49).

Esses fenômenos estimularam os camponeses a reativar diversas associações e criar novas, garantindo assim o seu fortalecimento e a comercialização dos produtos via políticas públicas. A seguir, apresentamos as associações e cooperativas da região Sudoeste que acessaram o PAA para comercialização dos alimentos da agricultura camponesa (Quadro 7).

Quadro 7. Associações/cooperativas por municípios da região de planejamento Sudoeste de Mato Grosso, que acessaram o PAA, de 2009 a 2014.

Região de Planejamento de Mato Grosso	Município	Associação/Cooperativa
Região VII – Sudoeste	Araputanga	- Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Vale do Bugre
	Cáceres	- Associação de Agricultores e Agricultoras Familiares Flor de Ipê - Associação Regional das Produtoras Extrativistas do Pantanal (ARPEP) - Associação das Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal
	Comodoro	- Associação Comodorensense de Apicultores (ACA) - Cooperativa Mista dos Produtores (as) Rurais da Agricultura Familiar de Comodoro (Coopermaf)
	Conquista D'Oeste	- Cooperativa de Apicultores de Mato Grosso (Coapismat)
	Curvelândia	- Associação de Produtores Rurais de Providência II - Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA) - Cooperativa de Produtores Hortifrutigranjeiros de Mato Grosso (Coophmat)
	Glória D'oeste	- Associação Distrital Comunitária de Glória D'Oeste (ADICOM)
	Jauru	- Cooperativa Agropecuária de Jauru
	Mirassol D'Oeste	- Associação dos Pequenos Produtores da região Alto Sant'ana (APRAS) - Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA) - Associação dos Pequenos Produtores da região do Projeto Crédito Fundiário Santa Maria (APROSAM)
	Pontes e Lacerda	- Associação Centro de Tecnologia Alternativa (ACTA) - Central de Abastecimento e vendas das associações dos trabalhadores unidos de Mato Grosso - Associação dos Moradores e Pequenos Produtores rurais Vale do Guaporé do PA Barra do Marco
	Porto Esperidião	- Associação Portense de Apicultores - Associação Niorschhaukina - Associação Produtiva Indígena Chiquitana
	Reserva do Cabaçal	- União das Associações para Ação Comunitária (UAPAC)
	São José dos Quatro Marcos	- Associação dos Pequenos Produtores da região Alto Sant'ana (APRAS)
Vila Bela da Santíssima Trindade	- Associação Centro de Tecnologia Alternativa (ACTA)	

Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF (2015).

Organização: MENDES (2016).

No trabalho de campo visitamos a Associação de Agricultores Familiares Flor de Ipê, ARPEP, Associação de Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal, ARPA e ACTA. Porém, destacaremos neste estudo, duas associações da região Sudoeste: a ARPA e a ARPEP. Também visitamos a COMPRUP na região Sul e a COOPAC na região Sudeste.

A ARPA foi fundada em 06 de setembro de 1997 com o nome Associação dos Produtores Organizados da Agropecuária de Cáceres (ASPROAC), com sede em Cáceres e de atuação local. A associação mantinha uma feira livre nas dependências do STTR Cáceres como forma de incentivar a comercialização dos produtos da agricultura camponesa.

No ano de 2003 a ASPROAC foi reestruturada, passando a ter uma abrangência maior, passando a ser denominada de Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA), estimulando seus associados a desenvolver uma produção diversificada para o autoconsumo e para a comercialização dos excedentes em feiras livres dos municípios da região, além de adotarem os princípios da agroecologia (Figura 20 e Foto 17).



Figura 20. Logo da ARPA, situada em Mirassol D'Oeste/MT. Fonte: pesquisa de Campo, 2016.



Foto 17. Alimentos produzidos pela ARPA. Foto do autor, 2016.

Desde então, a ARPA vem estimulando os seus associados a adotarem princípios agroecológicos, a partir de cursos de formação de agroecologia e participação em eventos sobre agroecologia e agricultura camponesa. Possui também em seus quadros *agricultores técnicos*⁶⁴ que contribuem para o planejamento da produção e comercialização.

Atualmente a ARPA possui 140 famílias associadas distribuídas em quatro assentamentos da região: Roseli Nunes, Margarida Alves, Florestam Fernandes e Silvio Rodrigues, abrangendo quatro municípios da região Sudoeste Mato-grossense: Mirassol D'Oeste, Curvelândia, Araputanga e São José dos IV Marcos.

Outra organização camponesa de destaque na região é Associação Regional de Produtoras Extrativistas do Pantanal (ARPEP) (Figura 21 e Foto 18). A associação é composta

⁶⁴ *Agricultores técnicos* são como são conhecidos na região os camponeses que detém conhecimento sobre a produção agroecológica, banco de sementes, canais de comercialização. Eles visitam as propriedades nos seus e também nos assentamentos vizinhos, incentivando outros camponeses, a adotarem a agroecologia como modo de produção.

por mulheres dos assentamentos (Facão/Bom Jardim, Corixo, Katira, Margarida Alves, Sadia Vale Verde e São José) e comunidades tradicionais⁶⁵ (Guanandi e Nossa Senhora da Guia).



Figura 21. Logo da ARPEP, situada em Cáceres/MT. Fonte: pesquisa de Campo, 2016.



Foto 18. Camponesas da ARPEP, assentamento Corixo, Cáceres/MT. Foto do autor, 2016.

A organização em grupos de mulheres extrativistas foi à estratégia utilizada pelas camponesas do Sudoeste de Mato Grosso para reverter sua situação de invisibilidade nas áreas de reforma agrária, pois o extrativismo sustentável de frutos nativos do Cerrado gera rentabilidade econômica e, conseqüentemente, valoriza o trabalho das mulheres.

Além disso, a partir da nova realidade econômica da mulher no contexto do trabalho camponês, percebe-se mudanças na hierarquia das famílias camponesas e nos espaços dos assentamentos, pois na atualidade essas camponesas não só contribuem financeiramente com as despesas dos lotes, como também para maior desenvolvimento e consolidação dos assentamentos, o que possibilita a elas participar das tomadas de decisões na família e nas questões ligadas ao próprio assentamento (MENDES et al., 2014).

As duas associações ARPA e ARPEP incentivam seus associados a adotarem práticas agroecológicas e extrativistas respectivamente. Na ARPA, se o associado utilizar agrotóxico, é desligado, conforme prevê o estatuto. A ARPEP foi a primeira instituição da região Sudoeste a apresentar e aprovar em 2010 um projeto PAA exclusivamente com alimentos extrativistas junto a CONAB/SUREG/MT.

A partir da adoção de práticas agroecológicas e extrativistas foi estabelecida uma nova relação com a natureza nas áreas dos assentamentos, ou seja, os recursos naturais são fundamentais para uma boa produção, tanto da produção agroecológica, como extrativista e os

⁶⁵ Entendemos como comunidades tradicionais aquelas comunidades que reproduziram historicamente seu modo de vida, com base em relações familiares de trabalho e formas específicas com o território (DIEGUES, 2000).

camponeses conservam a biodiversidade. Portanto, as políticas públicas precisam cumprir seu papel, dando suporte e incentivando os camponeses a adotarem práticas mais sustentáveis.

A agroecologia surge na década de 1980 na América Latina como uma resposta a modernização conservadora, propondo enfrentar a crise ecológica e fortalecer soberania alimentar e nutricional, além de combater os problemas ambientais e sociais existentes com o manejo sustentável da natureza (PACHECO e CARDOSO, 2005). O extrativismo vegetal sustentável é considerado a essência da agroecologia, visto que utiliza apenas o que a natureza oferece, além de deixar uma parte para os animais e para a regeneração, perpetuando assim as espécies.

Se há alguns anos a agroecologia se apresentava distante dos debates sobre desenvolvimento rural, atualmente goza de crescente reconhecimento público. Essa evolução explica-se pelo fato de que dinâmicas sociais de inovação agroecológica em curso nas várias regiões do país, não tiveram que esperar pela construção de sua credibilidade no mundo acadêmico para que pudessem se desenvolver e demonstrar seus benefícios para a vida de populações rurais historicamente marginalizadas e para a conservação dos ecossistemas em que elas vivem e produzem (MATTOS, et al. 2006: 15).

As práticas agroecológicas não se restringem ao questionamento técnico-agronômico e formulação de propostas alternativas ao modelo tecnológico da *Revolução Verde*. Ela integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade (ALTIERI, 1989). Na agroecologia, a realidade é vista de forma integrada, buscando-se a interação entre os vários elementos que existem no território (MUTUANDO, 2005).

Em Mato Grosso, os latifúndios, as grandes empresas rurais e o agronegócio avançam para as terras dos assentamentos rurais. Notamos o impacto da grande produção de soja, do algodão e outras culturas, do uso indiscriminado de agrotóxicos, do crescimento das áreas de pastagens, das sementes transgênicas e da monocultura da cana-de-açúcar e teca em detrimento do campesinato (ANA, 2007).

Para enfrentar esse desafio é preciso investir em projetos de agroecologia e de extrativismo como ocorrem nos assentamentos da região Sudoeste. Porém, o desafio é imenso, visto que os recursos financeiros e as políticas públicas beneficiam na sua maioria o agronegócio e os latifundiários.

Desde que a ARPA e a ARPEP respectivamente em 2003 e 2009 optaram por mudar o modo de produção, um dos passos iniciais dos camponeses foi participar do curso denominado

*Agroecologia Pé no Chão*⁶⁶ (Fotos 19 e 20), ofertado pela FASE, MST e STTR Cáceres em parceria com os *agricultores técnicos*.



Foto 19. Camponeses durante etapa do curso de agroecologia Pé no Chão, assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT. Foto do autor, 2005.



Foto 20. Elaboração de calda sulfocálcica⁶⁷ pelos camponeses, assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT. Foto do autor, 2005.

A grande dificuldade dos camponeses foi colocar em prática todos os aprendizados do curso na produção do dia-a-dia do assentamento rural, visto que é preciso bastante empenho para planejar e organizar o trabalho, sendo que o uso dos recursos naturais, como aliado, é o caminho para ter sucesso. As primeiras práticas agroecológicas adotadas pelos camponeses segundo Puhl (1999) foram as seguintes:

- 1) Planejamento e controle da água para não levar a terra fértil embora e entulhar os córregos. Para isso os camponeses começaram a plantar em curvas de níveis e também plantar fileiras de cana ou outras plantas perenes ou temporárias que produzem muitas folhas e que podem ser cortadas para fazer a cobertura do solo;
- 2) Controle do fogo, apesar de ser uma técnica muito usada na região, é péssima para a fertilidade do solo, destrói a matéria orgânica (palhadas ou restos de culturas), são muito importantes para a cobertura e consequentemente a fertilidade do solo;
- 3) Substituição de adubos químicos e agrotóxicos por caldas naturais e biofertilizantes, os camponeses começaram a investir em esterco, palhada e restos de plantas para fazer cobertura

⁶⁶ O curso *Agroecologia Pé no Chão* é disseminado em vários assentamentos e comunidades tradicionais da região Sudoeste e outras regiões de Mato Grosso, para fins de replicação de práticas agroecológicas e extrativistas, tendo a discussão de gênero como tema transversal. O curso é realizado em 4 etapas, sempre nos fins de semana, totalizando, 64 horas.

⁶⁷ Para fabricação da calda sulfocálcica são necessários 2,5 de enxofre ventilado, 1,2 kg de cal virgem hidratada e 10 litros de água. Essa calda é utilizada como fungicida, acaricida e inseticida.

morta do solo, para que este esteja protegido contra o calor, o sol e as chuvas fortes, além de plantar leguminosas, que são ótimos adubos e ajudam a melhorar o solo;

4) Investimento na rotação de cultura, não plantando sempre o arroz, a banana, o milho, a mandioca, a cana, as hortaliças no mesmo lugar. Áreas onde a terra está enfraquecida os camponeses começaram a plantar leguminosas e deixar descansar por um período para se recuperarem;

5) Utilização de sementes crioulas, para que os camponeses não dependam dos pacotes sintéticos e sementes híbridas e/ou geneticamente modificadas;

6) Utilização dos frutos do Cerrado como alternativa de alimentação e de renda.

Colocando em práticas estas primeiras ideias, os camponeses começaram a observar sinais de mudanças de recuperação do solo, contribuindo para conservação dos recursos naturais, aumentando a produção e produzindo renda (PUHL, 1999). As hortaliças (Fotos 21 e 22) e as demais culturas atualmente são produzidas sem a utilização de agrotóxicos, ao invés são utilizando caldas de pimenta, fumo, bordalesa, sulfocálcica e biofertilizantes.



Foto 21. Mudanças de alfaces produzidos no assentamento Roseli Nunes, Mirassol D'Oeste/MT. Foto do autor, 2016.



Foto 22. Hortaliças agroecológicas produzidas no assentamento Roseli Nunes, Mirassol D'Oeste/MT. Foto do autor, 2016.

O uso de agrotóxicos nas lavouras e nas criações de animais, que além de poluir os solos e contaminar o lençol freático, gera diversos casos graves de intoxicação nos camponeses, podendo levar à morte (ANA, 2007). De acordo com Pignati et al. (2007) Mato Grosso é o maior consumidor nacional de agrotóxicos, responsável por 19% de todo o produto utilizado no Brasil.

Juntamente com a adoção de práticas agroecológicas, os camponeses da ARPEP começaram a utilizar os frutos do Cerrado (práticas extrativistas), uma vez que nos

assentamentos rurais encontra-se grande diversidade de espécies vegetais nativas: cumbaru (*Dipteryx alata*), pequi (*Caryocar brasiliense*), babaçu (*Orbignya speciosa*), orvalho (*Eugenia dysenterica*), jatobá (*Hymenaea stigonocarpa*), mangava (*Hancornia speciosa*), canjiquinha (*Byrsonima coccolobifolia*), entre outras. Os frutos do Cerrado representam um banco de nutrientes, principalmente para a população da área rural (MENDES, 2012).

Um dos frutos de maior destaque e utilizado pelos camponeses é o cumbaru. O fruto do cumbaruzeiro tem polpa marrom e semente mais escura, tanto a polpa como a semente pode ser utilizada na alimentação humana, a amêndoa é a mais apreciada e usada para enriquecer bolos e sorvetes. O processamento do cumbaru é tarefa um pouco difícil, o fruto pode ser quebrado com martelo, facão ou com ajuda de uma máquina de quebrar cumbaru (Fotos 23 e 24) como a utilizada no assentamento Facão/Bom jardim.



Foto 23. Máquina de *quebrar* cumbaru utilizada no assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT. Foto do autor, 2016.



Foto 24. Camponeses na etapa inicial de processamento do cumbaru, assentamento Facão/Bom Jardim, Cáceres/MT. Foto do autor, 2016.

Além de ser usado na alimentação humana, a parte dura e lenhosa do caroço do cumbaru pode ser aproveitada como carvão. A polpa também pode ser direcionada para alimentação do gado, pois contém proteínas, é interessante porque justamente quando o cumbaru amadurece a qualidade do pasto está em baixa na região Sudoeste, servindo como uma alternativa para alimentação dos animais nas épocas de estiagem (MENDES, 2012).

As principais técnicas na adoção das práticas extrativistas no assentamento rural Facão/Bom Jardim foram:

- 1) Os frutos de cumbaru devem ser colhidos no chão, quando estão maduros;
- 2) Não devem ser cortados os galhos com facão ou foice, pois corre o risco de machucar a planta e prejudicar a produção;

- 3) Deixar parte dos frutos no chão para os animais e para a germinação de espécies;
- 4) Enriquecer áreas de coleta com o cumbaru e outras espécies do Cerrado.

Mas as inovações não pararam com estas iniciativas, em 2008, os camponeses resolveram construir no assentamento Facão/Bom Jardim uma agroindústria familiar de processamento de frutos do Cerrado (Fotos 25 e 26), com especialidade no cumbaru. Para esta construção utilizaram-se recursos dos próprios camponeses e do Serviço de Análise e Apoio a Projetos da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (SAAP/FASE), com apoio do STTR Cáceres.



Foto 25. Construção pelos camponeses da agroindústria familiar de processamento de frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jardim. Foto do autor, 2008.



Foto 26. Agroindústria familiar de processamento de frutos do Cerrado, assentamento Facão/Bom Jardim. Foto do autor, 2016.

Até 2015, os camponeses comercializaram hortaliças agroecológicas e alimentos do cumbaru como castanhas, farinhas, pães e bolachas nos próprios assentamentos, nas feiras livres e para o PAA e o PNAE, proporcionando diversificação na alimentação do próprio camponês e na alimentação escolar de crianças de três escolas da periferia de Cáceres. Em 2016, iniciou-se toda semana uma feira agroecológica e extrativista no pátio da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), abrindo mais um canal de comercialização para a agricultura camponesa.

Outro investimento detectado nas duas associações investigadas [ARPA e ARPEP] são a utilização e a conservação de sementes crioulas, estas são fundamentais para a produção e reprodução camponesa. As sementes crioulas contribuem diretamente para erradicação da pobreza no meio rural, uma vez que permite diversificar os cultivos, garantindo soberania alimentar e nutricional, rentabilizando os ganhos do camponês. Outro fato importante, é a não dependência e endividamento frente aos pacotes sintéticos da *Revolução Verde*, além dos

bancos de sementes crioulas terem influência direta no processo de desenvolvimento rural sustentável.

O homem começou a domesticar as plantas e os animais, coletar sementes e praticar a agricultura há cerca de 10.000 anos atrás, com o passar dos anos foi acumulando conhecimentos e saberes que desde o início foi marcado pela diversidade dos cultivos, sem uso de agrotóxicos e adubos sintéticos, portanto, vivemos cerca 9.950 anos produzindo sem produtos químicos e 50 anos para cá começamos a utilizá-los em grande escala no Brasil e no mundo. A mídia e as grandes corporações transnacionais *pregam* que não é possível produzir alimentos sem agrotóxicos.

Segundo Altieri (2002) cerca de 60% da área agrícola no mundo é cultivada com métodos tradicionais e ecológicos, além de muitos camponeses utilizarem sementes crioulas para manutenção da diversidade de espécies. Na América Latina, mais de 2,5 milhões de hectares abrigam esta agricultura sustentável, desenvolvida ou herdada de sistemas complexos, na forma de campos cultivados, policulturas, extrativismo e sistemas agrícolas florestais. Em Mato Grosso, diversos assentamentos rurais (Roseli Nunes, Facão/Bom Jardim, Sadia Vale Verde e Silvio Rodrigues) produzem hortaliças, cereais e tubérculos sem a utilização de agrotóxicos.

Apesar das diversas vantagens da manutenção dos sistemas agrícolas diversificados, conservação das variedades de sementes crioulas e valorização dos conhecimentos e saberes locais, nas últimas décadas têm sido marcadas pela tendência de simplificação e padronização da agricultura, em decorrência de efeitos da rápida e ampla disseminação do modelo técnico-científico da *Revolução Verde*. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) em seu informe para o Dia Mundial da Alimentação de 2004, ao longo do século XX, cerca de três quartos da diversidade genética dos cultivos agrícolas no mundo foi perdida (ANA, 2007).

Os camponeses dos assentamentos Roseli Nunes, Facão/Bom Jardim, Sadia Vale Verde e Silvio Rodrigues, acumulam conhecimentos amplos sobre as espécies, produzem, conservam e guardam as sementes, estacas e rizomas, não deixando perder as variedades de feijão (rosinha, cara suja, manteiguinha, mucuna anã, enxofre, entre outros), arroz (catetinho, branco, caiapó) e milho (caiano, palha branca, massamboró, asteca, mestiço, palha roxa) (Fotos 27 e 28). Este estoque e variedade de sementes é decisivo para a renovação do ciclo anual de plantio das famílias camponesas.



Foto 27. Variedades de milho crioulo: palha roxa e asteca, assentamento Roseli Nunes. Foto do autor, 2016.



Foto 28. Variedade de feijão crioulo: mucuna anã, assentamento Silvio Rodrigues. Foto do autor, 2016.

Os usos e os manejos das sementes crioulas podem ser extintos. Se forem *levam* consigo as culturas das populações locais, provocando uma *erosão* genética e cultural. A degradação genética e cultural atinge, nos dias de hoje, em ritmos sem precedentes, e as consequências são a crescente escassez de recursos e a insegurança alimentar, afetando diretamente as populações rurais (ANA, 2007).

Portanto, as sementes crioulas são um patrimônio dos povos a serviço da humanidade, por isso não devem ser vendidas ou negociadas, mas sim partilhadas, trocadas entre os povos, pois os camponeses são os guardiões desta riqueza. Nos assentamentos Roseli Nunes, Facão/Bom Jardim, Sadia Vale Verde e Silvio Rodrigues, as sementes crioulas são trocadas e compartilhadas entre os camponeses. Essa interação se intensifica nos encontros de agricultura camponesa e agroecologia ocorridas no Estado.

Por outro lado, é cada vez mais agressiva a apropriação dos conhecimentos dos camponeses e das comunidades locais associados à biodiversidade, principalmente sobre o uso dos recursos naturais. Esse modelo opera em escala global, sob a hegemonia de países ricos e suas companhias transnacionais que, de forma *voraz*, buscam o controle das tecnologias, dos mercados e da biodiversidade (ANA, 2007).

Por isso, a importância de todas essas ações de uso das sementes crioulas e o planejamento das associações camponesas ARPA e ARPEP estarem alinhadas com o PAA e o PNAE, além de serem implementadas outras políticas para o fortalecimento da agricultura camponesa.

As políticas PAA e o PNAE apoiam a produção de alimentos livres de agrotóxicos, buscam a consolidação das estratégias de comercialização e de construção de uma relação entre camponeses, atores públicos e consumidores de escolas e/ou outras instituições sociais. Essas

políticas mostraram ser excelentes ferramentas de garantia de renda para os camponeses e alimento de qualidade para as famílias em situação de risco de insegurança alimentar, valorizando o alimento local e regional.

4.3 Potencialidades do PAA e do PNAE

O PAA e o PNAE são as primeiras políticas de comercialização implementadas para o campesinato na história do Brasil, até então todas as políticas e recursos públicos estiveram voltados para o agronegócio. Este fato já é um grande avanço numa sociedade arcaica como o Brasil, que mantém traços da escravidão e marginalização dos camponeses até os dias atuais.

Mas, por outro lado, é necessário garantir recursos para estas políticas públicas no orçamento Geral da União, bem como instrumentar a sua operacionalização junto a CONAB e prefeituras municipais, com pessoal qualificado e receptivo as propostas do setor, bem como a diminuição da burocracia e exigências muitas vezes descabíveis na compra de alimentos dos camponeses.

Também é necessária a estruturação de uma rede de equipamentos públicos (restaurante popular, locais de entrega e abastecimento da alimentação escolar, caminhões refrigerados de entrega de alimentos) e de serviços junto a prefeituras, com especial atenção às populações em insegurança alimentar.

As diversas organizações camponesas (associações, cooperativas, grupos, coletivos) e as entidades da sociedade civil e do terceiro setor desempenham papel chave na operacionalização do PAA e PNAE, organizando a produção dos assentamentos rurais, elaborando a síntese da proposta e o projeto final e ainda atuando de forma direta na logística da produção e da entrega dos diversos alimentos. Além do mais, as organizações camponesas são responsáveis pelo recebimento dos recursos, prestação de contas e pagamento a cada camponês participante da proposta PAA e PNAE.

O PAA é uma alternativa importante na distribuição mais justa e equilibrada de renda, uma vez que oferece oportunidade aos camponeses em um mercado centrado nos monopólios de comercialização com grupos econômicos dominantes, que na maioria das vezes são atrelados ao poder público, recebendo diversas vantagens e privilégios indevidos.

Outro fator importante que merece destaque são os preços praticados pelo PAA, decorrentes de pesquisa de mercados regionais, como feiras livres, mercados e pontos de venda. Esses preços na maioria das vezes, apesar da defasagem, valoriza o produto do camponês, minimizando a atuação dos atravessadores e estimulando a geração de renda nos assentamentos

de Mato Grosso. Porém, camponeses dos assentamentos Margarida Alves, Facão/Bom Jardim, São José, Corixo, Roseli Nunes relataram que vários preços estipulados pela CONAB/SUREG/MT estão defasados há mais de 1 ano, necessitando ser revistos e atualizado urgentemente.

A participação efetiva de algumas prefeituras municipais, entre elas as de Poconé, São José dos Quatro Marcos, Mirassol D'Oeste, Pontal do Araguaia, Tabaporã, Gaúcha do Norte, Chapada dos Guimarães, Campo Verde, Colíder, Novo Horizonte do Norte, Ribeirãozinho e Santa Carmem, também se mostram importantes na efetivação das políticas PAA e PNAE no Mato Grosso. A ação destas contribui efetivamente no sucesso, do PAA e PNAE, visto que as prefeituras, por meio das Coordenações de Alimentação Escolar, auxiliam os camponeses no escoamento da produção dos assentamentos até as cidades, para em seguida selecionar e distribuir nas escolas de cada município.

São proporcionados alimentos diversificados e muitas vezes livres de agrotóxicos. Nesse sentido, as políticas priorizam o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola dos municípios, por meio do fomento ao desenvolvimento da economia local. Considerando que um dos grandes desafios é incorporar o tema da alimentação e nutrição no contexto escolar, com ênfase na alimentação saudável e na promoção da saúde, o PAA e o PNAE contribuem nesse processo (FBSAN, 2009).

Por meio das compras institucionais via PAA e PNAE de alimentos, os camponeses organizam a produção agrícola, elaboram calendário de entrega e recebimentos, fortalecem as associações, ganham formação política e de gestão e geram renda para suas famílias.

A interação entre as instituições públicas, ONGs e outros órgãos fortalecem a atuação das políticas públicas PAA e PNAE. Os recursos do PAA complementam os recursos do PNAE, e em muitas localidades esses recursos são essenciais para o giro da economia e sustentação principalmente dos municípios de pequeno porte.

Também há possibilidade de incentivo à comercialização de produtos agroecológicos e/ou sustentáveis junto ao PAA, contribuindo para o consumo de alimentos diversificados e livres de agrotóxicos, com vistas a influenciar a mudança gradativa da matriz produtiva nos processos de transição agroecológica em vários assentamentos da região.

O fortalecimento do CONSEA Estadual e dos Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios, são instâncias importantes de fiscalização e manutenção dos programas de alimentação escolar. A Inclusão do PAA na Lei Orgânica Municipal, como acontece em São José dos Quatro Marcos, com a criação do PAA municipal é outra medida importante.

A garantia de comercialização de produtos agrícolas e valorização dos produtos regionais como castanhas de cumbaru, polpa de pequi e mesocarpo de babaçu junto aos mercados institucionais, estimula seu aproveitamento ambiental e econômico, visto que no comércio em geral, esses produtos são pouco valorizados e tem preços defasados, não tendo um mercado garantido.

A ampliação, constituição e fortalecimento das redes de fornecedores dos alimentos e das redes de recebimento de alimentos, consolida uma fatia do mercado institucional importante para os camponeses. Este mercado garante a comercialização, um dos principais *gargalos* da agricultura camponesa.

A garantia da diversificação de produtos da agricultura camponesa estimulada pelas diversas modalidades do PAA e do PNAE, gera maior sustentabilidade para as experiências camponesas e para a soberania alimentar. A utilização do PAA e do PNAE como instrumentos para a inclusão social dos camponeses no mercado, gera autonomia econômica e política dos assentamentos rurais analisados.

4.4 Limitações do PAA e do PNAE

Uma das limitações levantadas no estudo acerca das políticas públicas PAA e PNAE, diz respeito à pouca e/ou nenhuma divulgação dessas políticas junto aos camponeses e suas associações, cooperativas, coletivos, grupos dos assentamentos rurais de Mato Grosso.

Também foi averiguada a pouca quantidade de recursos financeiros disponibilizado para o PAA em Mato Grosso. Conseqüentemente não são aprovadas muitas propostas das organizações camponesas. Em 2016, segundo os camponeses, a tendência era piorar o quadro, visto o desmonte promovidos no âmbito do MDA e MDS, principais ministérios responsáveis pela alocação de recursos para efetivação do PAA. Acrescenta-se mais um agravante ao PAA. Ele ainda é uma política de governo e pode acabar a qualquer momento. O Brasil é um dos países, onde os governos não dão continuidade aos programas de governos anteriores, mesmo que bem-sucedidos.

A produção comercializada no PAA ainda é restrita, visto que falta organização social e produtiva em alguns assentamentos, aliado a falta de ATER pública e de qualidade em Mato Grosso. Além disso muitos assentamentos não têm associações/cooperativas constituídas, ou se tem estão irregulares, fator limitante para acessar o PAA. Dos 60 assentamentos da região Sudoeste, 28 acessam o PAA. No PNAE, não foi possível verificar a quantidade de

assentamentos rurais atendendo o PNAE, visto que os dados disponibilizados pelo FNDE não fornecem dados sobre os assentamentos participantes do programa.

Outro dado levantado em campo, aponta para a burocracia e/ou ausência de serviço de vigilância sanitária em vários municípios, impedindo a inclusão de produtos de origem animal e vegetal processados nos mercados institucionais do PAA e no PNAE. Em Cáceres, as camponesas da ARPEP fizeram em 2012 uma parceria com a Coordenadoria de Alimentação Escolar para comercializar alimentos processados de frutos do Cerrado nas escolas, inclusive com visitas de nutricionistas nos assentamentos rurais para verificar *in loco* a produção. Essa parceria pode ser alternativa para outros assentamentos da região.

Há também entraves e dificuldades de algumas escolas e instituições sociais em aceitar os alimentos dos camponeses, preferindo os produtos enlatados, sucos artificiais, bolachas industrializadas, leite em pó, ou seja, estes gestores parecem que pararam no tempo e não entendem a importância da alimentação saudável para os alunos e nem avaliam a importância das políticas do PAA e PNAE para a sociedade e principalmente para os camponeses. Essa mudança para uma alimentação mais nutritiva e diversificada é marcada pela implantação do PAA em 2003 e também pela reestruturação do PNAE em 2009.

Falta de apoio de algumas prefeituras municipais nos encaminhamentos dos projetos PAA's junto aos conselhos municipais de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Rural, além da demora do *aval* dessas prefeituras e/ou secretarias de educação para a implementação do PAA nas escolas do município. Para aprovação da proposta PAA junto a CONAB/SUREG/MT é necessário um expediente do prefeito e/ou secretaria de educação afirmando que os recursos do FNDE/PNAE não serão diminuídos devido a aprovação do PAA em uma determinada unidade escolar.

As propostas dos projetos PAA's são preenchidos numa plataforma chamada *PAANet Proposta* a ser baixada diretamente do sítio da CONAB, o que acaba inviabilizando a participação das associações/cooperativas camponesas, visto que muitas não têm sequer computadores, quanto mais acesso à rede mundial de computadores.

A criação de escritórios da CONAB/MT em cidades polos de Mato Grosso, pelos menos uma em cada região de planejamento, uma vez que as notas fiscais precisam ser encaminhadas a CONAB/MT todo mês para liberação dos recursos financeiros na conta corrente da associação/cooperativa e há assentamentos que estão a mais de 1000 km da capital (localização CONAB/MT), dificultando muito o recebimento dos recursos por parte dos camponeses. Soma-se a isso, frequentes atrasos na liberação de recursos de projetos aprovados.

Outra dificuldade são as enormes burocracias colocadas pelos bancos oficiais que dificultam a abertura de contas corrente em nome da associação e/ou cooperativa camponesa, condição necessária para a implementação do PAA. O Banco do Brasil exigiu de forma descabível o comprovante de endereço da cidade de Cáceres da presidente e tesoureira da ARPEP, mesmo as duas camponesas residindo no assentamento. Disseram que não é possível colocar o logradouro como zona rural no sistema de abertura de conta do banco. Estranho, visto que para o agronegócio é outro tratamento, com sala especial de atendimento na maioria dos bancos de Mato Grosso.

Muitos camponeses afirmaram que o PAA exclui os assentados que não estão organizados em associações/cooperativas, não permitindo uma maior inclusão de camponeses no Programa.

Outro entrave apontado pelos camponeses e reflexo do desmonte da política PAA, é a diminuição de recursos financeiros destinados por família/ano/DAP que era de R\$ 9.500,00 e diminuiu para R\$ 4.500,00 por família/ano/DAP para comercialização de alimentos da agricultura camponesa na modalidade PAA-CDS, justamente a modalidade mais acessada pelos camponeses de Mato Grosso.

Também falta a criação de um mecanismo que permita a renovação automática dos projetos com camponeses beneficiados, com a exigência somente de entregas das certidões negativas e não de toda a documentação, como se fosse um projeto novo. Isso facilitaria o planejamento da associação/cooperativa e garantia mais recursos para os camponeses, além da associação/cooperativa investir em outras frentes de produção e comercialização.

Também foi bastante contestado o tratamento diferenciado que o governo trata a agricultura camponesa e o agronegócio. O camponês de Mato Grosso precisa pagar imposto (ICMS) na comercialização via mercado institucional, sendo que as notas pagas pelo CONAB/SUREG/MT já vêm descontado o imposto, visto as taxas do banco e outras despesas, o que acaba deixando no vermelho várias associações. Enquanto, o agronegócio é isento de ICMS e usufrui de vários privilégios, como investimentos em produção, tecnologias e capital humano voltado totalmente para o setor.

Por fim, os camponeses da ARPA, da ARPEP, do COMPRUP e de outras associações e cooperativas afirmam que o PAA deve se tornar uma política pública de Estado, com mecanismos mais simples para elaboração dos projetos e recursos financeiros que atualmente não são suficientes para atender as organizações camponesas de Mato Grosso, causando grande instabilidade junto aos camponeses. Não menos, os camponeses também reforçam a importância do PNAE para a soberania alimentar no campo e na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"As formas cotidianas de resistência camponesa não produzem manchetes nos jornais" (SCOTT, J.).

A pesquisa sobre as políticas públicas PAA e PNAE em Mato Grosso evidencia o quanto ainda é necessário a luta dos camponeses para que seu trabalho, sua produção e suas territorialidades sejam respeitadas e valorizadas, que surjam melhores condições de oportunidades e renda no campo e tenham a implementação de políticas de crédito, comercialização e assistência técnica.

O PAA foi a primeira política de comercialização implementada depois de 503 anos de história do Brasil, até então os camponeses ficaram totalmente *marginalizados*, sem nenhum apoio, visto que todos os recursos na sua grande maioria das vezes foram voltados para o agronegócio. Portanto, somente por este fato, se torna um grande avanço, numa sociedade arcaica como o Brasil, que mantém *traços* da escravidão, violência e marginalização dos camponeses até os dias atuais.

No contexto mato-grossense o PAA é insuficiente para atender toda a demanda do Estado, visto que em muitas regiões e assentamentos rurais não há sequer um único projeto PAA e há inúmeras organizações camponesas que deixaram de ser atendidas pelo Programa em 2016 por falta de recursos. Portanto, é precisa-se avançar na consolidação desta política, garantir recursos no orçamento da União e também inserir as pessoas em risco de insegurança alimentar na política.

Outro fator que destacamos com a implementação da política PAA é a constituição e fortalecimentos das associações, cooperativas, grupos informais e outros coletivos que foram dinamizados e ganharam autonomia com os projetos PAA, além de experiência na gestão produtiva, administrativa e financeira e também formação política. O PAA atua diretamente na organização social e da produção dos assentamentos rurais, visto que incentiva a produção coletiva via organização formal.

Identificamos que a falta de uma política pública específica de apoio à produção e comercialização em todo o processo histórico, aliado a uma cultura profundamente individualista nos assentamentos rurais, contribuíram para uma organização tardia dos camponeses em Mato Grosso.

Também foi verificado que o PAA tem potencial para desenvolvimento de mercados mais justos, circuitos curtos de comercialização, contribuindo para a reprodução social e econômica dos camponeses. Esses avanços podem ser verificados com o aumento das lutas sociais no Estado, fortalecimento dos camponeses como sujeitos políticos, formadores de opiniões e de resistência do território camponês.

O PNAE é uma política mais antiga, teve sua origem na década de 1940, mas somente em 2009 a política pública foi ampliada e passou a exigir a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos repasses do governo federal fossem investidos diretamente na compra de alimentos da agricultura camponesa. A inclusão dos alimentos produzidos localmente via camponeses, pode ser considerado um dos mais importantes para a setor, até então sem uma lei de estado de apoio à comercialização, visto que o PAA é uma lei do governo de Luís Inácio Lula da Silva e está sendo desmantelada pelo governo *golpista* de Michel Temer.

Porém, o PNAE está fortemente concentrado nas mãos dos grandes empresários capitalistas, aliados a gestores estaduais e municipais que mantem décadas de favorecimento a grupos econômicos de famílias de políticos. A compra de alimentação escolar de vários municípios mato-grossense ocorre com cartas marcadas favorecendo grandes fornecedores, sendo esta uma prática comum no Estado. Há prefeitos que são totalmente contrários à compra de alimentos da agricultura camponesa via PNAE, inclusive fazendo *lobby* em Brasília, para mudar a lei e favorecer a elite na sua totalidade.

Como vimos, a grande maioria dos gestores não cumpre a sua obrigação de comprar institucionalmente alimentos da agricultura camponesa em Mato Grosso. Segundo dados levantados em campo junto a prefeituras Mato-grossenses, a principal justificativa para não cumprimento das Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), são a falta de interessados na chamada pública e alegação da falta de alimentos em quantidade na região oriundos da agricultura camponesa que possam ser utilizados na alimentação escolar.

São maneiras de alguns gestores burlarem a lei, visto que muitos não divulgam a chamada em cooperativas/associações, se quer utilizam rádios comunitárias, haja visto que querem beneficiar algum empresário da cidade ou da região, em troca de favores políticos durante a campanha.

O PAA e o PNAE apresentam como políticas públicas diferenciadas para o campesinato, implementadas com o enfoque territorial, resultado das lutas dos movimentos sociais, dos camponeses e da academia na sua idealização. Estas políticas afirmam a importância estratégica da agricultura camponesa para a produção de alimentos para a mesa do brasileiro, fortalecendo

as territorialidades camponesas. O PAA e o PNAE apresentam um referencial político com enfoque em segurança alimentar e geração de renda.

As consequências da não criação políticas públicas rurais em todo o processo histórico ainda se sentem no desenvolvimento do país, como indica o contínuo processo de marginalização e violência imposta pelos latifundiários e agricultores capitalistas aos camponeses. Também segue na expropriação de camponeses em diversas regiões, na pressão das oligarquias agrárias e latifundiários sobre assentamentos, comunidades tradicionais e povos indígenas.

Esta situação na atualidade está indicada nas poucas e incipientes políticas públicas para a agricultura camponesa e na situação vivida pelo campesinato brasileiro no contexto de hegemonia econômica e política dos atores que defendem os interesses do agronegócio.

Por conseguinte, muitos desafios existem na consolidação da agricultura camponesa, visto que o Estado financia o agronegócio, com uso intensivo de capital e ainda promove propagandas mentirosas na mídia dizendo que o agronegócio alimenta o Brasil. Sem falar da degradação do ambiente, pelo elevado índice de agrotóxicos, adubos químicos e sementes sintéticas e demais tecnologias poluidoras.

Com intuito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas PAA e PNAE e diminuir essas disparidades entre agricultura camponesa e o agronegócio, a presente pesquisa propõe a criação/fortalecimento de políticas públicas na esfera municipal, estadual e federal:

Na esfera municipal há necessidade da criação de políticas de valorização da agricultura camponesa, com recursos para manutenção das estradas municipais e vicinais, apoio para o transporte dos produtos até o mercado consumidor e centrais de alimentos das prefeituras, facilitação de entrada destes alimentos nos cardápios das escolas municipais/estaduais e disponibilização de um corpo técnico capaz de contribuir na elaboração de projetos para as organizações camponesas e acompanhar as principais demandas do setor.

Na esfera estadual aponta-se para a garantia de investimentos efetivos na agricultura camponesa, como para a manutenção de estradas estaduais, para criação de programas e ações de assistência técnica e extensão rural agroecológicas e de fomento à agricultura camponesa. É necessário a criação de um PAA estadual, visto o grande número de associações camponesas de Mato Grosso que não conseguem acessar o PAA devido à falta de recursos financeiros. No campo político-ambiental é necessária a elaboração de leis restritivas ao uso de agrotóxicos e de tecnologias degradantes dos recursos naturais do Cerrado e Amazônia, bem como nas nascentes dos rios da bacia do Alto Paraguai.

Na esfera federal a prioridade é a continuação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) gestado pela CONAB e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) gestado pelas prefeituras municipais; também maior fiscalização do FNDE junto aos gestores municipais e estaduais que não cumprem a lei do PNAE e não compram o mínimo de 30% da agricultura camponesa.

A garantia de inclusão de alimentos da agricultura camponesa, alimentos agroecológicos, alimentos extrativistas e sementes crioulas na pauta das compras governamentais também se faz importante no fortalecimento das políticas PAA e PNAE.

Também a ampliação das políticas estruturantes para o setor, como políticas que contemplem a assistência técnica agroecológica para as famílias, fomento à criação de agroindústrias familiares de gêneros agrícolas e de produtos extrativistas. Ademais, a implementação de uma política nacional de ATER e de recursos para projetos de apoio institucional para estruturação das associações, cooperativas e grupos, visando o fortalecimento dos assentamentos e comunidades rurais se torna importante para aumento da produção pelos camponeses. Enfim, é urgente a efetivação do PAA como política de Estado, consolidada e com recursos garantidos no orçamento da União.

Portanto, a tese é confirmada no aspecto da retomada da produção e organização social dos assentamentos rurais, uma vez que principalmente o PAA estimulou a criação e fortalecimento de várias organizações camponesas, inclusive coletivo de mulheres. Também esse aspecto foi importante para a garantia da conquista de novos canais de comercialização, a exemplo do mercado institucional, efetivado com o acesso as políticas públicas PAA e PNAE. Nesse sentido, a agricultura camponesa tem melhor resultado onde os camponeses estão organizados socialmente, os movimentos sociais têm atuação e há políticas públicas eficazes para o setor. Porém, as políticas analisadas não conseguem atender a todos os assentamentos rurais e nem absorver toda a demanda da produção camponesa, necessitando de ampliação das políticas públicas PAA e PNAE por parte do Estado e novas estratégias de comercialização por parte dos camponeses.

Por fim, esperamos que as análises desta tese sirvam como instrumento para o fortalecimento do PAA e PNAE e da implementação de outras políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura camponesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Maria Virgínia de Almeida. **Relatório de campo sobre as populações tradicionais do Sudoeste de Mato Grosso**. Cáceres: FASE, 2002.

ALMEIDA, Rosimeire Aparecida de. **Identidade, distinção e territorialização: o processo de (re)criação camponesa no Mato Grosso do Sul**. 2003. 390 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente/SP, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto**. 2 ed. Manaus: Editora Universidade do Amazonas, 2008.

ANA - Articulação Nacional de Agroecologia. Soberania e Segurança Alimentar. In: II Encontro Nacional de Agroecologia, Recife, 2007. **Anais...** Recife, 2007.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Políticas governamentais e transferências federais de recursos financeiros no território goiano. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, p. 21-35, out. 2011.

Associação dos Criadores de Mato Grosso – ACRIMAT. **Acrimat informa**. Disponível em: <<http://acrimat.org.br/portal/>>. Acesso em: jan. 2017.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa**. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989,

A Verdade. **Os 90 anos da Coluna Prestes – entrevista exclusiva com Anita Leocádia Prestes**. Disponível em: <[http:// http://averdade.org.br/2014/07/os-90-anos-da-coluna-prestes-entrevista-exclusiva-de-anita-leocadia-prestes-ao-jornal-verdade/](http://http://averdade.org.br/2014/07/os-90-anos-da-coluna-prestes-entrevista-exclusiva-de-anita-leocadia-prestes-ao-jornal-verdade/)>. Acesso em: set. 2015.

BERGAMASCO, Sonia Maria; NORDER, Luiz Antonio Cabello. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do Pronaf. 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BORGES, Altamiro. **A mídia e o golpe militar de 1964**. 2011. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-midia-e-o-golpe-militar-de-64/4/16829>>. Acesso em: dez. 2015.

BORGES, Ronan Eustáquio. **No meio da soja, o brilho dos telhados: a implantação da Perdigão em Rio Verde (GO), transformações e impactos socioeconômicos e espaciais**. 2006. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente/SP, 2006.

BRASIL. **Decreto nº. 426 de 24 de julho de 1845**. Dispõe sobre o regulamento das missões de catequese e civilização dos índios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-426-24-julho-1845-560529-publicacaooriginal-83578-pe.html>>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Lei nº. 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Lei nº. 2040 de 28 de setembro de 1871 (Lei do Ventre Livre)**. Dispõe sobre a condição livre os filhos de mulher escrava. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-2040-28-setembro-1871-538828-norma-pl.html>>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Lei nº. 3.353 de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea)**. Dispõe sobre a extinção da escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM3353.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Decreto de 56.886 de 20 de setembro de 1965**. Dispõe sobre a mudança de denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: dez. 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>. Acesso em: nov. 2016.

_____. **Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006**. Dispõe sobre as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Lei Complementar nº. 87 de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir)**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. **Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: nov. 2016.

_____. **Decreto nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011**. Dispõe sobre o Programa de apoio à conservação ambiental e o Programa de fomento às atividades produtivas rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: jan. 2016.

_____. **Decreto nº. 7.775 de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7775-4-julho-2012-613520-normaatuizada-pe.html>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF – Textos para discussão nº. 4. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Declaração de aptidão ao Pronaf tem categorização do agricultor familiar**. 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-tem-categoriza%C3%A7%C3%A3o-do-agricultor-familiar>>. Acesso em out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Políticas públicas para a agricultura familiar**. 2013. Disponível em <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiro**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>>. Acesso em set. 2016.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. **Políticas públicas de desenvolvimento rural**. 2010. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdt/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: jan. 2015.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. **A participação dos assentados na reforma agrária no Programa de Aquisição de Alimentos nos anos de 2009 a 2013**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_01_27_15_02_51_assentados_revista_14.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (2015). **Cartilha PAA 2015**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_21_02_cartilha_p.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB/MT. **Evolução do PAA em Mato Grosso**. CONAB/MT/2015.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>>. Acesso em: dez. 2016.

CALAÇA, Manoel. A expansão do agronegócio em Goiás e a subordinação do campesinato. VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. 2014. Vitória, ES. **Anais...** AGB, 2014, p. 1-11.

CALAÇA, Manoel; CHAVEIRO, Eguimar Felício. Por uma abordagem territorial do Cerrado goiano. In: CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa; SAQUET, Marcos Aurélio (Orgs.). **Geografia da e para a cooperação ao desenvolvimento territorial: experiências brasileiras e italianas**. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p. 191-206.

CALDART, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem-terra: o movimento social como princípio educativo. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 1-18, 2001.

CÂMARA, Gilberto. **Impactos mundiais do uso da terra**. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/impactos_mundiais_das_mudancas_do_uso_da_terra_serao_estudados/16644/>. Acesso em: jan. 2017.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. **O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar**. Disponível em: <<http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-temas-versao-publicada.pdf>>. Acesso em: março de 2017.

CHAVES, Lorena Gonçalves; BRITO, Rafaela Ferreira de. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

CARDONA, Diego; VÉLEZ, Irene. Crise climática, fome para os povos. **Revista Proposta**. a. 33, n. 199, p. 22-27, jan./jun. 2009.

CARTA POLÍTICA DO III ENA. **III Encontro Nacional de Agroecologia**, Juazeiro, Bahia. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Carta_Politica_do_III_ENA.pdf>. Acesso em: set. 2016.

CARVALHO, Georgia. Histórico e impacto das políticas públicas na Amazônia. In: BARROS, Ana Cristina (Org.). **Sustentabilidade e democracia para as políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: FASE/IPAM, 2001. p. 15-26.

CASALDÁLIGA, Dom Pedro. O sonho da terra sem males. In: MESTERS, Carlos; BUZATTO, Cleber Cesar; HECK, Egon Dionísio; LOEBENS, Güenter Francisco, BONIN, Iara; SUESS, Paulo; SILVA, Renato Santana da; LIEBGOTT, Roberto; FEITOSA, Saulo Ferreira Feitosa (Orgs.). **Povos indígenas, aqueles que devem viver**. Manifesto contra os decretos de extermínio. Brasília: CIMI, 2012. p. 9-11.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **A redução da pobreza e da extrema pobreza se estanca na maioria dos países da América Latina**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-paises-de-america>>. Acesso em: jan. 2016.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. Identidade dos camponeses assentados no território Cantuquiriguaçu, Paraná-Brasil. **Mercator**, v. 14, n. 1, p. 77-88, jan./abr. 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **A abordagem Leader: um guia básico**. 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pt.pdf>. Acesso em: set. 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Caderno Conflitos no Campo**. Goiânia: CPT, Brasil, 2014.

CONCEIÇÃO, Junia Cristina Peres Rodrigues. Política de comercialização agrícola no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1º ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 129-149.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Lutas e conquistas do campo**. 2015. Disponível em: <<https://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=432&ap=1&nw=1>>. Acesso em: fev. 2016.

CORRÊA, Vanessa Petreli; SILVA, Fernanda Faria. **O novo desenho do financiamento agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados**. 2004. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O348.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

CRUZ, Beatriz Nates; ALMEIDA, Maria Geralda de. Territorialidades na América Latina. Goiânia: Cegraf UFG, 2009.

DAROLT, Moacir Roberto. Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. In: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado (Orgs.). **Agroecologia – práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013. p. 139-169.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 239-260.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. 2º ed. São Paulo: Hucitec e NUPAUB, 2000.

Esquerda Marxista. **13 de maio: a luta contra o racismo, opressão e exploração continua**. Disponível em: <<http://www.marxismo.org.br/content/13-de-maio-luta-contr-o-racismo-opressao-e-exploracao-continua>>. Acesso em: set. 2015.

ESRI. **ArcGIS Desktop: release 10.4.1** Redlands, CA: Environmental Systems Research Institute, 2007.

FABRINI, João Edmilson. Território, classe e movimentos sociais no campo. **Revista da Anpege**, v. 7, n. 7, p. 97-112, jan./jul., 2011.

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança alimentar e Nutricional (FBSSAN). A terceirização da comida. **Revista Proposta**. v. 33, p. 57-61, 2009.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006.

FEARNSIDE, Philip. Desmatamento na Amazônia: dinâmicas, impacto e controle. **Acta Amazônica**, v. 3, n. 36, p. 395-400, 2006.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Entrando nos territórios dos Territórios**. 2014. 22p.

_____. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 339-360.

FERNÁNDEZ, Antônio João Castrillon. **Violência, luta pela terra e assentamentos: a construção social dos assentados em Mato Grosso**. 1997. 223 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 1997.

FERREIRA, Eudson de Castro. **Posse e propriedade – A luta pela terra em Mato Grosso**. 1984. 247 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1984.

FERREIRA, Laerte Guimarães; FERREIRA, Manuel Eduardo; ROCHA, Genival; NEMAYER, Marlon; FERREIRA, Nilson. Dinâmica agrícola e desmatamentos em áreas de Cerrado: uma análise a partir de dados censitários e imagens de resolução moderada. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 02, n. 61, p. 117-127, 2009.

FREITAS, Ronaldo Santos de. **Políticas públicas e mercados institucionais locais – um processo de aprendizagem social para o desenvolvimento sustentável**. Cáceres: FASE, 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Sobre o PNAE**. 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: nov. 2016.

FONSECA, Francisco. **Políticas públicas no capitalismo contemporâneo: alcances e limites**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Políticas-publicas-no-capitalismo-contemporaneo-alcances-e-limites/27469>>. Acesso em: jan. 2016.

FRANÇA, Raimundo. **Política e sociedade no Mato Grosso: a democracia sob “controle” (1994-2010)**. Curitiba: Editora da CRV, 2015.

GAGLIARDI, José Mauro. **O indígena e a república**. São Paulo: Editora da USP, 1989.

GALLOIS, Dominique Tilkin. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, Fany. (Org.). **Terras indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 37-41.

GANEN, Roseli Senna. **Zona de Amortecimento de Unidades de Conservação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIARDI, Eduardo Paulon. Política agrária está em baixa. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/unesp-201cpolitica-agraria-esta-em-baixa201d-3056.html>>. Acesso em: mar. 2016.

GRAJEW, Oded. **Aumento da desigualdade é sintoma de que algo está errado**. 2015. (Entrevista Carta Capital). Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-esquerda-fracassou-no-combate-a-desigualdade>>. Acesso em: jan. 2015.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2012.

GRISA, Cátia; PORTO, SILVIO ISOPO. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-52.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-52.

GRISI, Breno Machado. **Glossário de Ecologia e Ciências Ambientais**, 2007. Disponível em: <http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/glossario_20de_20ecologia_20e_20ciencias_20ambientais.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. 6º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

_____. As três frentes da luta de classes no campo brasileiro – 1960. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 35-78.

GUERRA. Antonio Teixeira. **Recursos naturais do Brasil**. 4º ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

HAESBAERT. Rogerio. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. 6º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HESPANHOL, Nivaldo. Manutenção e reprodução na pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. **Campo-Território**, v. 9, n. 18, p. 1-17, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da Federação**. Brasília: MDA, 2010.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

_____. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: jan. 2016.

_____. **Manual técnico de uso da terra**. 3º ed. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

INCRA. **Colonização e reforma agrária**, 2016. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamento>>. Acesso em: jan. 2017.

_____. **Acervo Fundiário do. Base digital dos assentamentos Federais do INCRA**. Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/ogc/index.php>>. Acesso em: jan. 2016

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **Padrões e processos em dinâmica de uso e cobertura da terra**, 2016.

INSTITUTO LULA. **Biografia do ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/biografia>>. Acesso em: dez. 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos Indígenas no Brasil –Tapirapé**. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/quem-somos>>. Acesso em: jan. 2015.

JORNAL MUVUCA POPULAR DE MATO GROSSO. **Isenção de impostos ao agronegócio aumenta fosso de desigualdade em Mato Grosso**. Disponível em: <<http://muvucapopular.com.br/noticias/economia/89449-isenacao-de-impostos-ao-agronegocio-aumenta-fosso-de-desigualdade-em-mt.html>>. Acesso em: jan. 2017.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980 (1899).

LACERDA JÚNIOR, Benjamin. **Territórios e políticas públicas espaciais do agronegócio no município de Rio Verde - GO**. 2011. 265 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, 2011.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações**. 2004. 209 f. Dissertação (Mestrado em Métodos Numéricos em Engenharia dos Setores de Ciências Exatas e de Tecnologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2004

LUCCI, Elian Alabi; BRANCO, Anselmo Lázaro; MENDONÇA, Cláudio. **Território e Sociedade no mundo globalizado**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Ilma Ferreira; VENDRAMINI, Célia Regina. Políticas públicas para a educação do campo: da necessidade aos limites. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**. v. 8, n. 1, p. 1-16, 2013.

MACHADO, Marybeth Faria; SILVA, Magda Valéria da. **Uma análise das políticas públicas no assentamento rural Rio Paraíso, Jataí/Goiás**. 1º Congresso Internacional de História. 2016. Jataí, GO. **Anais...**, 2016, p. 1-16.

MATO GROSSO. **Lei nº. 20 de 9 de novembro de 1892**. Disponível no Arquivo Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT. Acesso em: mar. 2016.

_____. **Decreto nº. 38 de 15 de fevereiro de 1893**. Disponível no Arquivo Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT. Acesso em: mar. 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso - MT + 20**. Cuiabá: Secretaria de Planejamento do Estado de Mato Grosso, Parte II, 2012.

MATTOS, Luciano; AGOSTINHO, Dirceu. Didonet; BAGGIO, Amilton João; MACHADO, Altair Toledo; TAVARES, Edson Diogo. **Marco Referencial em Agroecologia**. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2006.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6ªed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro III, v. 4, capítulo XX, 1974.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6ª ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MELO, Ana Paula Gomes de; RIBEIRO, Eduardo Magalhães; GALIZONI, Flávia Maria. Notas sobre projetos de geração de renda e experiências econômicas coletivas em comunidades e assentamentos rurais de Minas Gerais. **Revista Agriculturas**, v. 5, n. 4, p.13-17, 2008.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) pública, território e o papel da Geografia. **Revista da Anpege**, v. 7, n. 1, p. 11-19, out., 2011.

MIDLIN, Betty. **Índios e grandes projetos econômicos – um exemplo: o Programa Polonoroeste (Mato Grosso e Rondônia, 1982-87)**. São Paulo: Instituto de Antropologia e Meio Ambiente, São Paulo, 1988.

MIRALHA, Wagner. Questão Agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Revista Nera**, a. 9, n. 8, p. 151-172, jan./jun. 2006.

MIRANDA, Mayla. **Empaer vive 10 anos de sucateamento**. 2013. Disponível em: <<http://circuitomt.com.br/editorias/cidades/26335-empaer-vive-10-anos-de-sucateamento.html>>. Acesso em: set. 2016.

MENDES. M. F. **Agricultura familiar extrativista de frutos do Cerrado na região Sudoeste Mato-grossense – Brasil: produção e manejo ecológico**. 2012. 75 f. Mestrado (Mestrado em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola) – Universidade do Estado de Mato Grosso, 2012, Tangará da Serra/MT, 2012.

MENDES, Maurício Ferreira; NEVES, Sandra Mara Alves da Silva; NEVES, Ronaldo José; SILVA, Tania Paula. A organização das mulheres extrativistas na região Sudoeste Mato-grossense, Brasil. **Estudos Feministas**, v. 22, n.1, p. 71-89, 2014.

MENDES, Maurício Ferreira; NEVES, Sandra Mara Alves da Silva; NEVES, Ronaldo José. Políticas públicas, agroecologia e agroextrativismo nos assentamentos rurais do município de Cáceres, região Sudoeste Mato-grossense. **GeoUERJ**, v. 1, p. 89-104, 2016.

MIGUEL, Bruno Abe Saber. **Expansão da fronteira agrícola pode ter efeito no Cerrado**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10037-expans%E3o-da-fronteira-agropecu%E1ria-pode-ter-efeito-negativo-no-cerrado>>. Acesso em: jan. 2017.

MISNEROVICZ, José Valdir. **A territorialização do capital e os novos sujeitos da questão agrária brasileira na contemporaneidade**. 2015. 166 f. Mestrado (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, 2017.

MORENO, Gislaene. O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso. **Geosul**, v. 14, n. 27, p. 67-90, jan./jun., 1999.

_____. **Terra e poder em Mato Grosso: política e mecanismo de Burla, 1892-1992**. Cuiabá: EDUFMT, 2007.

MUTUANDO, Instituto Giramundo. **Cartilha agroecológica**. Botucatu: Editora Criação, 2005. 88p.

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Análise territorial da produção nos assentamentos**. Brasília: MDA, 2005.

NEVES NETO, Carlos de Castro; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O desenvolvimento rural no Brasil e em Portugal: os casos do Programa Microbacias em São Paulo e da iniciativa Leader em Portugal. **Ateliê Geográfico**, v. 8, n. 1, p. 74-102, abr., 2014.

NODARI, Poliana Roma Greve. **Vulnerabilidade socioambiental dos agricultores familiares da faixa de fronteira Brasil x Bolívia**. 2017. 84 f. Mestrado (Mestrado em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Tangará da Serra/MT, 2017.

OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **Brasil Debate. Cinco motivos para gritar “É golpe” e “Fora Temer”**. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/cinco-motivos-para-gritar-e-golpe-e-fora-temer/>>. Acesso em: jan. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **É mentira dizer que no Brasil a terra é produtiva**. 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/39669-e-uma-mentira-dizer-que-no-brasil-a-terra-e-produtiva-entrevista-especial-com-ariovaldo-umbelino>>. Acesso em: nov. 2015.

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. **O associativismo na região Pontal do Parapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209 f. Doutorado (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2010, Presidente Prudente/SP, 2010.

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de; CLEMENTE, Evandro César. Desenvolvimento territorial em questão: análise das políticas públicas voltadas ao campo brasileiro. **Revista da Anpege**, v. 8, n. 10, p. 17-32, ago./dez., 2012.

OXFAN BRASIL. Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. **Informativo da Oxfan Brasil**, 2016.

PACINI, Aloir. **Chiquitanos e a busca do território**. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/507557-chiquitanos-e-a-busca-pelo-territorio-entrevista-especial-com-aloir-pacini>>. Acesso em: jul. 2016.

PACHECO, Maria Emília Lisboa; CARDOSO, Elisabeth Maria. A sustentabilidade da produção agroecológica também é uma questão de gênero. **Revista Ação Ambiental**, v. 8, n. 31, p. 30-33, 2005.

PEIXOTO, Ângela Maria Martins; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. A abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise do PAA para a produção camponesa no município de Ipameri-GO. **Revista NERA**, a. 18, n. 26, p. 70-91, 2015.

PERIPOLLI, Odimar João. **Amaciando a Terra – O projeto Casulo: um estudo sobre a política educacional dos projetos de colonização do Norte do Mato Grosso**. 2002. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS/2002.

PICOLI, Fiorelo. **Amazônia: a ilusão da terra prometida**. 1º ed. Sinop: Editora Fiorelo, 2004.

PIGNATI, Wanderley Antonio; MACHADO, J. M. H.; CABRAL, James Frank. Acidente rural ampliado: o caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde - MT. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 105-114, 2007.

PLOEG, Jan Douwe van der. Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, PAULO (Org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: ASPTA, 2009. p. 17-33.

PORTAL VERMELHO. **Temer retira milhões da agricultura familiar, indígenas e quilombolas**. 2016. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/288168-1>>. Acesso em: out. 2016.

PORTAL VERMELHO. **Darcy Ribeiro: vida, obra e pensamento**. 2017. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/293555-1>>. Acesso em: fev. 2017.

PORTO, Silvio Isopo. Acesso a mercados: desafios e oportunidades. **Revista Agriculturas**, v. 5, n. 2, p. 4-6, jul. 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. A questão agrária e a revolução brasileira. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 79-88.

Projeto de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica brasileira – PROBIO. **Cobertura vegetal dos biomas brasileiros**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

Disponível em: <<http://mapas.mma.gov.br/mapas/aplic/probio/datadownload.htm?/>>. Acesso em: dez. 2016.

Projeto NEDET/Grande Cáceres-MT. Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Universidade do Estado de Mato Grosso, 2014. 33p.

PUHL, João Ivo. **Implantando um sítio agroecológico**. Centro de Tecnologia Alternativa. Pontes e Lacerda-MT, 1999.

_____. **O tempo do grilo: posseiros na gleba São Domingos – 1979-1983. História da luta pela terra no Vale do Guaporé – MT – 1970 -1990**. 2003. 300 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 2003.

_____. Territorialidades chiquitanas em comunidades rurais da província do Velasco – Bolívia – 1953 – 2006. 2011. 288 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS, 2011.

PUHL, Vicente José. De uma agricultura sustentada à sustentável. In: ALVES, André; PUHL, João Ivo; Frank, Jônia (Orgs.). **Caderno Mato Grosso Sustentável e Democrático**. Cuiabá-MT: Formad, 2006. p. 71-83.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1980.

RAMBO, José Roberto. **Produzir e Vender? O caso do Programa de Aquisição de Alimentos de agricultores familiares assentados da reforma agrária em Tangará da Serra**. 2016. 182 f. Tese (Doutorado em Agronomia) – Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, Ilha Solteira/SP, 2016.

REIMBERG, Maurício. **Reparo em dado do IBGE não esconde concentração de terras**. 2009. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2009/11/reparo-em-dado-do-ibge-nao-esconde-concentracao-de-terras/>>. Acesso em: jan. 2016.

ROMANO, Jorge. Pobreza: o problema e a construção de soluções. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 4-7, dez., 2008.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. s/d. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

SACK, Robert. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Roberta Rosilene dos; MICOL, Laurent; IRGANG, Gustavo; VASCONCELLOS, Jane. Análise do desmatamento nas unidades de conservação no estado de Mato Grosso. In: ALVES, André; PUHL, João Ivo; Frank, Jônia (Orgs.). **Caderno Mato Grosso Sustentável e Democrático**. Cuiabá-MT: Formad, 2006. p. 58-70.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5º ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, André. **2017, o fim do Estado de Bem-Estar Social**. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/292723-1>>. Acesso em: jan. 2017.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções sobre o território**. 3º ed. Outras Expressões: São Paulo, 2013.

SCARIOT, A. O. **Manejo de plantas do Cerrado: subsídios técnicos às políticas públicas de uso sustentável de uso e conservação da biodiversidade**. Projeto técnico: Embrapa Cenargen, Brasília, 2011, 39p.

SCHIMITT, Cláudia Job; GUIMARÃES, Leonardo Alonso. O mercado institucional como instrumento da agricultura familiar de base ecológica. **Revista Agrícolas**, v. 5, n. 2, p. 7-13, jul. 2008.

SCHLESINGER, Sergio. **Que agronegócio é esse?** 2º ed. Rio de Janeiro: FASE, 2005.

SCHREIBER, Mariana. **Trinta anos após o fim da ditadura, Brasil tem democracia imperfeita**. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313_democracia_30anos_pai_ms. Acesso em: jul. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SDT/MDA. **Orientações gerais para elaboração de projeto CNPq/MDA**, Brasília: MDA, 2014.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio** (efeitos da lei de 1850). Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

_____. **Na terra, as raízes do atraso**. 2003. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nee/art17.htm>. Acesso em: jan. 2015.

SILVA, José Graciano da. **O que é questão agrária**. 4º ed. São Paulo: Primeiros Passos, 1981.

SILVA, Edson Batista. **Disputas territoriais camponesas: as experiências agroecológicas no assentamento Cunha em Cidade Ocidental, GO**. 2014. 247 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, 2014.

SILVA, Leandro Batista da; MIRANDA, Miriam Raquel da Silva; NEVES, Sandra Mara Alves da Silva Neves; NEVES, Ronaldo José; MOURA, Ademir Patrick. Geotecnologias aplicadas na análise espaço-temporal da cobertura e uso da terra no município de Jauru/MT. 5º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal. 2014. Campo Grande, MS. **Anais...** INPE, 2014, p. 504-512.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Políticas públicas: interlocuções conceituais e políticas. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. 2º ed. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012, p. 10-26.

SHIKI, Shigeo. **O futuro do Cerrado: degradação versus sustentabilidade e controle social**. 2º ed. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

SODRE, Nelson Werneck. Formação histórica do Brasil – 1962. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 111-126.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez., 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio. SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Territórios e Territorialidades: Teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-72

SOUZA, Paulo Marcelo de; LIMA, João Eustáquio. A distribuição da terra no Brasil e nas unidades da Federação, 1970-95/96. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 34, n. 1. p. 113-132. jan./-mai. 2003.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: história e natureza das ligas camponesas – 1954-1964**. 2º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TUBINO, Najar. **Bancada ruralista: tudo pela terra**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bancada-ruralista--tudo-pela-terra/4/29182>>. Acesso em: jul. 2016.

VINHAS, Moisés. Problemas agrário-camponeses do Brasil – 1968. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 127-170.

WEID, Jean Marc von der. Editorial Equidade e soberania nos mercados. **Revista Agriculturas**, p. 2. 2008.

WELLE, Deutsche. **Democracia brasileira foi corroída**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/democracia-brasileira-foi-corroida-diz-instituto-frances>>. Publicação Carta Capital. Acesso em jan. 2017.

WOLFFENBÜTTEL, Andrea. **O que é Índice de Gini?** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid. Acesso em: jan. 2016.

YODA, Carlos Gustavo. **Coronelismo, antena e voto: a apropriação política das emissoras de rádio e Tv**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/coronelismo-antena-e-voto-a-apropriacao-politica-das-emissoras-de-radio-e-tv-5044.html>>. Acesso em: jan. 2015.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista com estudiosos, gestores e pesquisadores da temática de políticas públicas

01. Qual o quadro atual das políticas públicas (PAA e PNAE) no Brasil e em Mato Grosso?
02. Quais os avanços e potencialidades das políticas públicas (PAA e PNAE) no Brasil e em Mato Grosso?
03. Quais as limitações e dificuldades para implementação das políticas públicas de (PAA e PNAE) no Brasil e em Mato Grosso?
04. Qual a contribuição das políticas públicas (PAA e PNAE) para segurança alimentar e nutricional?
05. Qual a contribuição das políticas públicas (PAA e PANE) para a renda dos camponeses?
06. Quais as ações prioritárias e políticas públicas podem ser indicadas para atuação conjunta do Estado (municipal, estadual e federal) e dos parceiros sociais a curto/médio/longo prazo, visando o fortalecimento dos camponeses e de seus territórios?
07. Qual a possibilidade de futuro do PAA e do PNAE frente a atual conjuntura?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para lideranças de camponeses e suas respectivas cooperativas/associações que acessaram ou acessam as políticas públicas PAA e PNAE em Mato Grosso

01. Qual a organização / associação / grupo / agroindústria / cooperativa em que você participa e desde quando.

Organização	Desde quando	Porque se interessou pela participação

02. Quais políticas públicas acessadas.

Política pública acessada	Desde quando	Principais benefícios e potencialidades	Principais dificuldades e desafios

03. Produtos comercializados via política pública e recurso gerado.

Política pública acessada	Ano do projeto	Cooperativa/ Associação	Alimentos comercializados	Recursos gerados	Beneficiários

04. Quais os aprendizados com a execução de políticas públicas PAA e PNAE.

05. Quais os erros com a execução de políticas públicas PAA e PNAE.

06. Qual a contribuição das políticas públicas (PAA e PNAE) para a segurança alimentar e nutricional e geração de renda.

07. Quais os principais problemas e/ou dificuldades no acesso a políticas públicas PAA e PNAE.

08. Houve avanços e melhorias a partir de 2003 com a implementação do PAA e PNAE.

09. Indicadores dos camponeses comparativo 2002 e 2015.

Crítérios	0= nada 1= muito pouco 2= pouco 3= muito 2002	0= nada 1= muito pouco 2= pouco 3= muito 2015	O que mudou concretamente	Causas da mudança
Acesso a políticas públicas				
Acesso a mercado institucional				
Disponibilidade de ATER				
Disponibilidade de alimentos				
Utilização de práticas agroecológicas				
Utilização de práticas extrativistas				
Utilização de sementes crioulas				
O PAA melhorou a alimentação				
O PNAE melhorou a alimentação				
O PAA aumentou a renda				
O PNAE aumentou a renda				
O PAA contribuiu na organização social da organização/ assentamento				
O PNAE contribuiu na organização social da organização/ assentamento				

Fonte: Miserior (2010). Adaptado: MENDES (2015).

ANEXO – PARECER CONSUBSTANCIADO CEP/UFG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Potencialidades e limitações das políticas públicas para o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso

Pesquisador: Maurício Ferreira Mendes

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 46241615.4.0000.5083

Instituição Proponente: Universidade Federal de Goiás - UFG

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.249.106

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de tese de doutorado que tem como objetivo "analisar as potencialidades, limitações e desafios das políticas públicas para a constituição e o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso", especificamente na região sudeste do estado, composta por 22 municípios. Com a proposta de análise de políticas públicas, além de revisão bibliográfica e pesquisa documental, pretende-se entrevistar 150 (cento e cinquenta) lideranças de camponeses, visando conhecer as formas de organização do campesinato e o funcionamento dos programas em análise.

Objetivo da Pesquisa:

O principal objetivo da pesquisa é "analisar as potencialidades, limitações e desafios das políticas públicas para a constituição e o fortalecimento das territorialidades camponesas em Mato Grosso, a partir da disputa territorial da agricultura capitalista com o campesinato, tendo em vista a permanência na terra, produção de alimentos e geração de renda". Como objetivos secundários, em suma, evidencia a análise de políticas públicas no campo da agricultura familiar camponesa, a compreensão das formas de reprodução, resistência e recriação desta, e mais especificamente abordar aspectos específicos relativos às contribuições dos/das camponeses/as de Mato Grosso, seus modos de organização etc.



São os seguintes objetivos secundários presentes no protocolo a saber:

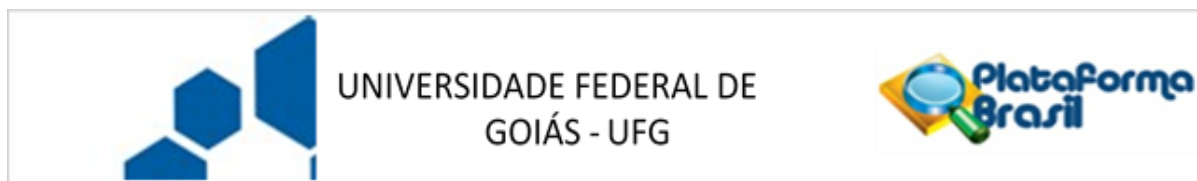
- Analisar o domínio de duas políticas públicas de ampla abrangência na agricultura familiar camponesa, buscando compreender o seu percurso de construção, quais foram os principais atores sociais que participaram desse processo e quais foram os referenciais de política pública que guiaram esse mesmo processo - Compreender as formas de reprodução social, estratégias de resistência e recriação da agricultura familiar camponesa frente às grandes transnacionais e ao agronegócio, destacando o papel das políticas públicas neste processo;- Entender a contribuição dos camponeses em Mato Grosso e quais os elementos mais recentes que tal podem evidenciar (número de agricultores, quantidades e produtos produzidos, locais de comercialização, políticas públicas acessadas);- Diagnosticar o nível de organização do campesinato em Mato Grosso, em particular, no que se refere à sua capacidade de participação e intervenção na formulação de políticas públicas e diálogo com outros atores públicos e privados, visando o fortalecimento das suas condições de sustentação;- Identificar ações prioritárias e políticas públicas para atuação conjunta do estado e dos parceiros sociais, a curto/médio/longo prazo, no contexto mato-grossense e de acordo com os processos de governança e desenvolvimento rural no Brasil, visando o fortalecimento dos camponeses e dos seus territórios de pertença em Mato Grosso.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

O proponente problematiza os riscos e benefícios da pesquisa, apontando a possibilidade de que haja algum constrangimento no intercurso das entrevistas. Afirma, portanto, que os dados relativos à identificação dos/das colaboradores/as serão mantidos em sigilo, assim como a localização da unidade familiar investigada. Aponta como benefício, o fato de que o estudo poderá vir a dar visibilidade às limitações e potencialidades das políticas de desenvolvimento rural em Mato Grosso.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Considerando os objetivos propostos, a pesquisa apresenta grande relevância para os estudos acerca das relações sociais no campo e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, especialmente na região a ser estudada, no Mato Grosso. No que se refere ao percurso metodológico, o autor apresenta quatro etapas: pesquisa bibliográfica e documental; coleta de dados; elaboração de representação cartográfica; e, análise de dados primários e secundários. A coleta de dados será feita mediante a aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a lideranças camponesas (maiores de 18 anos), totalizando 150 entrevistas.



Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O pesquisador apresentou a seguinte documentação: 1) Folha de Rosto do CEP; 2) Instrumento de coleta de dados; 3) TCLE, em conformidade com os termos da Resolução CNS 466; 4) Projeto de pesquisa detalhado, com cronograma adequado; 5) Termo de Compromisso do Pesquisador, afirmando que cumprirá todas as condições éticas para o desenvolvimento da pesquisa.

Recomendações:

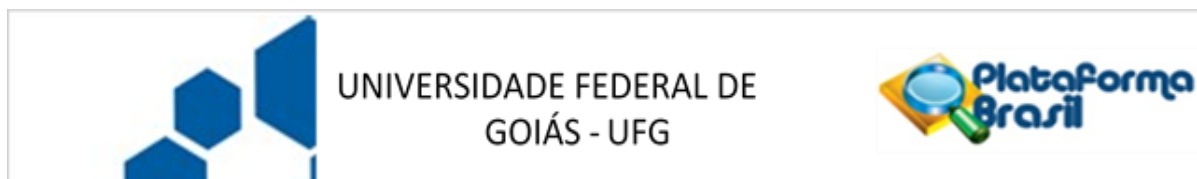
Recomenda-se que seja retirado do TCLE o seguinte trecho "Só haverá identificação caso o participante manifeste o interesse em aparecer nos resultados publicados no final da pesquisa, autorizando sua identificação" (item 1, 4º parágrafo), considerando que o autor afirma que será guardado o anonimato e que qualquer identificação à liderança camponesa ou unidade familiar pesquisada, poderá trazer algum tipo de constrangimento, além de não ter relevância para a pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Conclui-se que se trata de pesquisa de significativa relevância, acadêmica e social, e que atende às determinações legais no que tange aos critérios éticos exigidos para a pesquisa que envolve seres humanos. Considerando a avaliação de riscos e benefícios da pesquisa e por serem os riscos mínimos, compreende-se que o Projeto deva ser aprovado pelo Colegiado do CEP, frisando-se, apenas, as recomendações elencadas anteriormente, no que se refere ao TCLE.

Considerações Finais a critério do CEP:

Informamos que o Comitê de Ética em Pesquisa/CEP-UFG considera o presente protocolo APROVADO, o mesmo foi considerado em acordo com os princípios éticos vigentes. Reiteramos a importância deste Parecer Consubstanciado, e lembramos que o (a) pesquisador(a) responsável deverá encaminhar ao CEP/UFMG o Relatório Final baseado na conclusão do estudo e na incidência de publicações decorrentes deste, de acordo com o disposto na Resolução CNS nº. 466/12. O prazo para entrega do Relatório é de até 30 dias após o encerramento da pesquisa.



Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_515186.pdf	17/06/2015 14:12:39		Aceito
Outros	Roteiro para entrevistas.doc	17/06/2015		Aceito

Outros	Roteiro para entrevistas.doc	14:08:34		Aceito
Outros	Termo de Compromisso.pdf	17/06/2015 14:07:29		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_doutorado_Maurício.doc	17/06/2015 14:00:56		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.doc	17/06/2015 13:58:44		Aceito
Folha de Rosto	Folha de rosto.pdf	17/06/2015 13:56:43		Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

GOIANIA, 29 de setembro de 2015

**Assinado por:
João Batista de Souza
(coordenador)**