

O ACESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO RURAL DO SUDOESTE GOIANO

ALENCAR, Isadora de Paula Vieira* (IC-CNPq) – e-mail: isadoralencar@live.com; LUNAS, Divina Aparecida Leonel (PQ); CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos (PQ)

Universidade Estadual de Goiás (UEG)

Resumo

Os Territórios são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento sustentável, representando a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. A proposta desse trabalho é realizar uma análise dos principais programas de apoio à produção da agricultura familiar no contexto da política do desenvolvimento territorial rural. Para isso, destacaremos os dados e as análises para o Território Rural do Sudoeste Goiano, os quais foram utilizados como base para diagnóstico da situação do referido Território por seu NEDET. O estudo conta com a etapa de levantamento bibliográfico para o embasamento teórico, bem como quantitativo para análise do acesso a esses programas. Conclui-se com este trabalho que há uma disparidade no acesso a alguns programas entre os TR do Sudoeste Goiano quando comparados com outros Territórios Rurais e da Cidadania. Esse contexto implica na necessidade da manutenção de políticas públicas setoriais focadas no desenvolvimento territorial, bem como do assessoramento aos Territórios para que haja maior eficácia nos resultados.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Produção. Território.

Introdução

A política do desenvolvimento territorial rural foi implantada no Brasil no ano de 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) pertencente à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa abordagem de desenvolvimento encara o território como conceito chave. Além disso, ela busca reconhecer o sujeito do campo enquanto agente participante no planejamento, controle e avaliação da política.

Aliada a essa abordagem, vários programas de investimento no campo foram integrados em suas ações. Este trabalho tem como objetivo realizar uma análise de sobre o acesso de quatro programas de apoio à agricultura familiar no Território Rural do Sudoeste Goiano, comparando-o com o acesso em outros territórios em Goiás. Destacam-se análises sobre: PRONAF; PAA; PNAE e PROINF.

Define-se como problema desta pesquisa compreender o desenho e acesso aos programas de apoio à produção da agricultura familiar no Território Rural do Sudoeste Goiano.

Para isso utilizou-se da pesquisa bibliográfica aos autores que tratam da temática, bem como da pesquisa quantitativa para tabulação e análise de dados para subsidiar a discussão. Os dados foram coletados no Portal dos NEDETs e nos

estudos realizados pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano.

Esta pesquisa é um dos resultados do projeto de iniciação científica intitulado “Implantação e manutenção de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial rural em Goiás – Território Rural do Sudoeste Goiano: constituição da política de desenvolvimento territorial em Goiás” desenvolvida na Universidade Estadual de Goiás.

Material e Métodos

Do ponto de vista da abordagem da problemática aqui proposta, realizou-se uma pesquisa quali-quantitativa. Do ponto de vista dos objetivos aqui elencados, a pesquisa foi desenvolvida de forma exploratória, envolvendo o levantamento bibliográfico dos conceitos a serem utilizados, relacionando-os à temática do desenvolvimento territorial rural no Brasil. Portanto, procedeu-se à pesquisa bibliográfica e teórica nos principais atores que tratam desse tema, recorrendo a livros, artigos e dissertações de alcance regional e nacional; bem como ao levantamento de dados para posterior tabulação e análise.

Resultados e Discussão

A utilização da abordagem territorial para o 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 e 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, 2005, p.85).

Nesse contexto, o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas de intervenção e tem na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social, metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas.

O controle social e a transparência são os alicerces da nova gestão territorial, dessa forma, a participação da sociedade é que dá sentido a esse paradigma de desenvolvimento. “Participar significa tomar parte das decisões e por elas se responsabilizar”, segundo o Secretário do Desenvolvimento Territorial - SDT (BRASIL, 2003).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a partir de 2003, em uma estreita articulação com a sociedade civil organizada, reconheceu os Territórios Rurais com a perspectiva de contribuir efetivamente para o desenvolvimento equilibrado de regiões onde predominem agricultores familiares, beneficiários da reforma agrária e do reordenamento agrário, colaborando assim para o engrandecimento das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

Os Territórios Rurais são importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento territorial sustentável. Representam a descentralização das decisões e incentivo à autogestão das políticas públicas. Dantas e Costa (2014, p. 831) nos afirmam que: “Os territórios rurais, também chamados de espaços urbanizados ou microrregiões “rurais” são caracterizados a partir de discernimentos demográficos”.

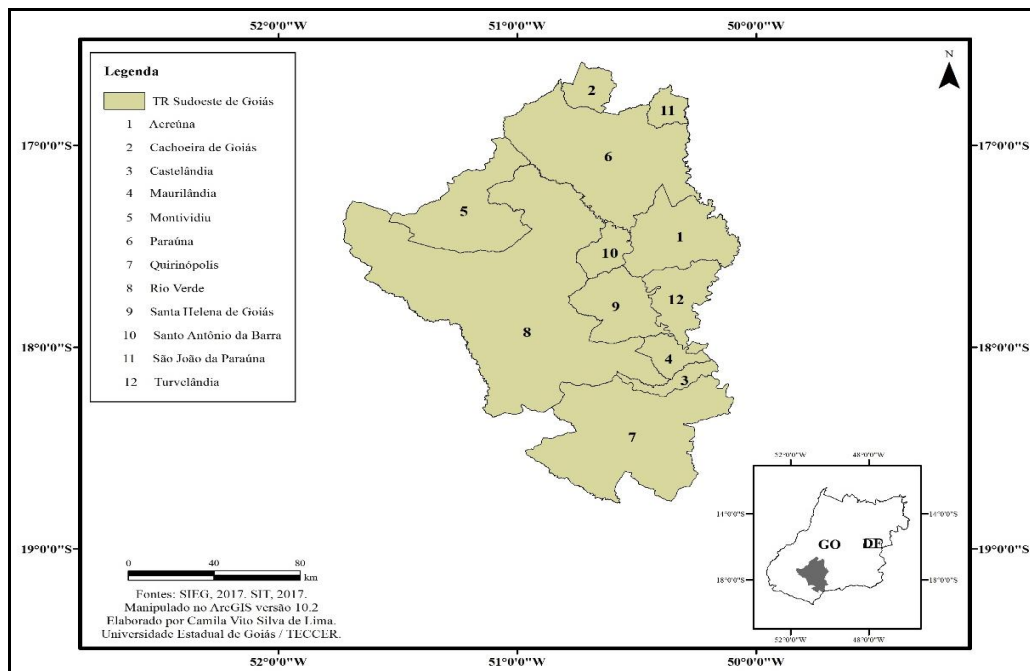
Até o momento foi instituído pela SDT um total de 258 Territórios dos quais 123 são Rurais e 135 estão inseridos como da Cidadania. De acordo com análises de Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017), a Região Nordeste é a que mais possui Territórios (104), seguida pelas regiões Norte (43), Centro-Oeste (42), Sul (40) e Sudeste (29).

Em Goiás foram reconhecidos 12 Territórios, sendo 8 Rurais e 4 da Cidadania. O Território Rural do Sudoeste Goiano (Figura 1) está situado em uma das regiões de maior produção agroindustrial do estado de Goiás. Engloba 12 municípios com uma população de 324.914 habitantes (BRASIL, 2013).

Levantaram-se informações no Portal dos Nedets (SDT, 2017) a respeito do acesso desse Território a quatro programas, todos federais, comparando seus dados com os demais Territórios existentes em Goiás, sendo eles: PRONAF; PAA; PANE e PROINF. Essas políticas foram selecionadas em virtude de serem importantes e estratégicas nas ações estatais para o desenvolvimento rural no Brasil, tendo em vista que oferecem crédito e incentivam à produção e consumo de produtos da

agricultura família, criando mercados institucionais que possam absorver parte dessa produção.

Figura 1: Localização e composição do Território Rural Sudoeste Goiano, 2016



De acordo com Cardoso Júnior e Lunas (2016), o PRONAF objetiva estimular a renda e a mão de obra especializada no campo. Esse programa atua oferecendo linhas de financiamentos a projetos individuais ou coletivos que se destinam a criar ou fortalecer atividades e serviços desenvolvidos em propriedades rurais ou nas áreas comunitárias próximas. De acordo com os autores:

São várias as linhas de crédito que o programa destina ao pequeno produtor. Estão relacionadas à plantação/colheita, beneficiamento, industrialização e comercialização da produção (Pronaf Custeio); modernização da produção e serviços agropecuários e não agropecuários (Pronaf Mais Alimentos); produção de alimentos agroecológicos ou orgânicos (Pronaf Agroecologia); financiamento à mulher agricultora (Pronaf Mulher); financiamento aos jovens agricultores (Pronaf Jovem); bem como outros com enfoque em grupos sociais do campo e em regiões específicas do Brasil. (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS, 2016, p. 2773)

Na Tabela 1 apresentam-se os dados do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no período de 2013 a 2014 foram investidos nos Territórios Rurais e da Cidadania um montante de R\$ 296 milhões. Desse total 30% foram aplicados nos Territórios da Cidadania, destacando-se o Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, e 60% foram aplicados nos Territórios Rurais,

destacando-se os Territórios Rurais do Médio Araguaia e da Estrada de Ferro (SDT, 2017).

Tabela 1: Investimentos do PRONAF nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás, 2013-2014

Território	PRONAF - Valores R\$ (2013-2014)
Águas Emendadas GO	26.036.713
Chapada dos Veadeiros	14.424.491
Estrada de Ferro	45.523.443
Médio Araguaia	45.920.915
Norte	11.100.072
Parque das Emas	14.623.656
Serra da Mesa	22.418.458
Sudoeste Goiano	23.423.599
Vale do Araguaia	21.097.817
Vale do Paranã	5.105.464
Vale do Rio Vermelho	43.835.715
Vale do São Patrício	23.063.051
Total	296.573.394

Fonte: Portal dos NEDETs (2017). Elaborado pelos autores.

Tendo em vista os montantes investidos, ressalta-se que o PRONAF desempenha papel de importância no fomento da agricultura familiar no Território Rural do Sudoeste Goiano. Esse programa representa grande parcela dos na agricultura familiar nesse Território, contribuindo para fomentar a produção familiar, bem como por subsidiar as ações com foco no desenvolvimento territorial rural, bem como a permanência de pequenos produtores nos assentamentos rurais do Território.

Outros dois programas são importantes para incentivar a produção de alimentos da agricultura familiar no TR do Sudoeste Goiano: o PAA e o PNAE. Esses programas foram criados enquanto políticas estatais que visam à segurança alimentar com qualidade, tendo como base práticas alimentares que promovam a saúde e que respeitem a diversidade cultural.

O PAA foi instituído por ações do governo Lula por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, é um programa de compras públicas que possibilita aos agricultores familiares (AF), a venda de seus produtos para o Governo. A modalidade Compra Institucional, instituída pelo decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, busca otimizar as diretrizes do PAA abrindo mais um mercado à Agricultura

Familiar, e mais uma oportunidade de compras para os órgãos públicos, contribuindo para a promoção do desenvolvimento local.

Ambos os programas contribuem para formar mercados institucionais para o pequeno produtor no TR do Sudoeste Goiano, assegurando o consumo de parte de sua produção. Quando comparado com outros Territórios, como podemos observar na Tabela 2¹, percebe-se que os investimentos no Sudoeste Goiano o colocam em 4º lugar para as propostas no PAA e na liderança das aquisições do PNAE, destacando a importância e expressividade desse Território no acesso a esses programas.

Tabela 2: Dados sobre o acesso ao PAA e PNAE pelos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás

Território	PAA - CONAB Valor Total Proposta	PNAE Aquisições (R\$) previstas da Agricultura Familiar em 2012
Águas Emendadas GO	197,834.40	661,901.02
Chapada dos Veadeiros	831,998.30	0
Estrada de Ferro	0	54,515.30
Médio Araguaia	779,952.39	159,115.72
Norte	155,300.24	51,183.29
Parque das Emas	1,033,283.80	145,849.56
Serra da Mesa	1,095,530.98	57,246.35
Sudoeste Goiano	831,878.95	720,670.02
Vale do Araguaia	73,577.30	76,645.05
Vale do Paranã	45,317.00	118,077.97
Vale do Rio Vermelho	514,579.59	207,203.03
Vale do São Patrício	686,580.56	387,655.25

Fonte: Portal dos NEDETs (SDT, 2017). Elaborado pelos autores.

Todavia, observa-se que é fraco alcance do PNAE, evidenciando a pouca distribuição de recursos. O Território da Cidadania da Chapada dos Veadeiros não possui aquisições nesse setor enquanto o Território Rural do Sudoeste Goiano possui a maior aquisição prevista em 2012: R\$ 720,670.02.

No caso do PAA, o valor total da proposta é mais significativa no Território Rural do Parque das Emas e no Território Rural da Serra da Mesa. Para o TR do Sudoeste Goiano os números são maiores se comparado ao PNAE, porém as políticas públicas ainda não conseguiram estabelecer uma parceria mais sólida com

¹ Com relação às análises realizadas adiante, ressaltamos que são realizadas até o ano de 2012 em virtude de adequação dos objetivos do projeto de iniciação científica que busca analisar a contribuição dos NEDETs (implantados em 2014) na evolução da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás, possuindo como objeto de estudo o Território Rural do Sudoeste Goiano.

os agricultores familiares. Isso porque, ainda existem diversos entraves ao acesso a essas políticas, que não permitem seu melhor aproveitamento, os quais citam-se: descontinuidade das políticas; burocracia elevada e falta de transparência publicidade dos editais de compras.

É preciso salientar a oferta de diversos tipos de incentivos, subsídios e estruturas para aumentar a produtividade, a independência e destacar a importância do Agricultor Familiar no mercado. No entanto, problemas de ordem organizacional, técnica e/ou logística, acabam acarretando atrasos e perdas de alimentos por parte dessas famílias, gerando descontentamento e conflitos internos.

Por fim, destaca-se o acesso dos TR do Sudoeste Goiano ao Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf). Esse programa:

Foi criado no ano de 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e tem como objetivo financiar projetos de infraestrutura nos Territórios Rurais e da Cidadania, bem como projetos elaborados por agricultores familiares em seus empreendimentos coletivos. Os recursos desse programa são disponibilizados anualmente, desde que esses possuam projetos aprovados nos termos do edital publicado. (CARDOSO JÚNIOR, LUNAS; LIMA, 2017, p. 57-58)

Segundo o Portal dos NEDETs (SDT, 2017) foram investidos em Goiás nos últimos quatorze anos (2003 a 2016) um total de R\$ 52.973.199,68 milhões. Desse total foram destinados aos Territórios Rurais e da Cidadania R\$ 23.952.233,68 milhões, representando um total de 45%.

Como é possível observar na Tabela 3, esse programa tem diferenças de investimentos entre nos Territórios em Goiás ainda mais significativas. O Território Rural da Estada de Ferro foi o que mais mobilizou recursos no período, seguido pelo Vale do São Patrício. Entretanto, podemos perceber que o Território Rural do Sudoeste de Goiás não recebeu nenhum recurso no período analisado.

Como é possível perceber nos dados trazidos pela Tabela 3, os Territórios com maior valor de recursos investidos são os criados há mais tempo em Goiás. “Esses territórios possuem organização social mais consolidada e são regiões voltadas para a produção de produtos para o abastecimento interno” (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA, 2017, p. 58).

No oposto, os Territórios com pouco ou nenhum investimento são considerados novos, instituídos a partir do ano de 2010. De acordo com Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017, p. 59):

Esses territórios não passaram por nenhum tipo de assessoria para a gestão territorial, passando a possuir Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial com a chamada pública do ano de 2014. Nesse sentido, sua organização coletiva é recente e o desconhecimento de algumas políticas públicas, bem como a falta de assessoria explica, em parte, a situação desses territórios quanto a esse programa.

Tabela 3 – Total de investimentos do PROINF nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás no período de 2003 a 2016

Territórios	Recursos Investidos	%	Classificação
Águas Emendadas GO	1.032.349,08	4,31	Cidadania
Chapada dos Veadeiros	378.609,66	1,59	Cidadania
Estrada de Ferro	5.823.389,51	24,31	Rural
Médio Araguaia	2.265.584,06	9,46	Rural
Norte - Goiás	936.208,11	3,92	Rural - Novo
Parque das Emas	698.486,55	2,91	Rural - Novo
Serra da Mesa	782.205,30	3,26	Rural - Novo
Sudoeste Goiano	0,00	0	Rural - Novo
Vale do Araguaia	233.800,00	0,97	Rural - Novo
Vale do Paranã	4.178.297,95	17,44	Cidadania
Vale do Rio Vermelho	2.904.431,01	12,12	Cidadania
Vale do São Patrício	4.718.872,45	19,7	Rural
Total	23.952.233,68	100	-

Fonte: CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA (2017, p. 58).

Em análise feita pelos autores, os investimentos realizados por esse programa nos Territórios em Goiás concentram-se na aquisição de equipamentos; realização de obras de infraestrutura e contratação de serviços de capacitação.

O Território Rural do Sudoeste – Goiás possui ainda uma realidade particular. Além de ser um Território considerado novo, agrega um conjunto de municípios que possuem grande participação na produção de monoculturas em Goiás (cana-de-açúcar; soja e milho) voltadas para abastecer as agroindústrias no estado e ao mercado externo. Nesse sentido, os pequenos agricultores da região, devido à falta de assistência técnica e integração com os mercados consumidores, acabam arrendando suas terras para o cultivo dessas monoculturas em detrimento dos produtos de consumo alimentar.

Considerações Finais

Não há dúvidas que os programas analisados contribuem de sobremaneira para a promoção do desenvolvimento no campo em Goiás. Entretanto, as

disparidades identificadas nos investimentos evidenciam as fragilidades dos programas no contexto da abordagem do desenvolvimento territorial rural.

Percebe-se que existem alguns desafios que impedem o acesso às políticas públicas no Território Rural do Sudoeste Goiano. Dentre as dificuldades destacam-se: o acesso a informações para a retirada de documentação (DAP) que viabiliza sua inserção nesses programas; a falta de articulação entre a produção dos agricultores familiares e o mercado consumidor, apoio ao transporte dos produtos; a baixa inclusão produtiva desses agricultores, como a inexistência de assistência técnica produtiva (ATER) por parte dos órgãos públicos; a elevada burocracia que impossibilita que os produtores com menos estudo consigam acessar os recursos/programas; a falta de transparência e divulgação dos editais dos programas; ausência de assessorias para a gestão social e inclusão produtiva nos Territórios, dentre outros.

Essas dificuldades resultam na inserção desse pequeno agricultor na produção de grandes culturas, como a soja, o milho e a cana-de-açúcar, que se tornam mais viáveis economicamente.

Diante do contexto analisado, é importante reforçar a necessidade de assessoria no TR do Sudoeste Goiano, bem como em outros Territórios Rurais e da Cidadania. Por meio desse tipo de atividade, realizada pelo poder público ou pelas Universidades com o NEDETs, é possível capacitar o sujeito do campo para que esse possa acessar os programas, bem como possa participar do planejamento, controle e avaliação da política do desenvolvimento territorial rural, fortalecendo a agricultura familiar e garantindo processos de organização social que levem à superação/minimização das desigualdades no campo.

Agradecimentos

Agradecemos primeiramente à Universidade Estadual de Goiás proporcionar um ambiente favorável à pesquisa; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela bolsa concedida e ao Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano (NEDET).

Referências

BRASIL. **Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em janeiro de 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2013, 156p.

BRASIL. **Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em janeiro de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf; Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas. Políticas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil: os núcleos de extensão em desenvolvimento territorial. In: **VII Congresso da APDEA e II Encontro Lusófono em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural**. 2016, Coimbra (Portugal). Anais – Abordagem territorial para o desenvolvimento rural: sujeitos, conceitos e temas. Coimbra: ESADR, 2016, p. 276-2783.

CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel Lunas; LIMA, Camila Vito Silva de Lima. A política territorial em Goiás: implantação e manutenção do núcleo de extensão em desenvolvimento territorial do Sudoeste Goiano. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel, CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; GIONGO, Pedro Rogério (Orgs.). **Estado e políticas públicas no Território Rural do Sudoeste Goiano**. Goiânia: Editora Kelps, 2017, p. 49-80.

DANTAS, Rafaela Maximiano; COSTA, Micheli Pereira. Territórios Rurais no Brasil e suas estratégias de desenvolvimento. In: **I Simpósio Mineiro de Geografia: das diversidades à articulação geográfica**, 2014, Universidade Federal de Alfenas: Alfenas – Minas Gerais. Anais: Geografia Agrária, Alfenas, 2014, p. 828-837.

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. **Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade**: em busca de uma metodologia. Porto Alegre, 2005.

SDT. **Secretaria de Desenvolvimento Territorial** –Portal dos NEDETs. Disponível em: <<http://portaldosnedets.info/site/>>. Acesso em janeiro de 2017.