Onildo Araujo da Silva
Organizador

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL



Revisitando programas do governo federal brasileiro

Editora zarte

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL

Revisitando programas
do governo federal brasileiro

Onildo Araujo da Silva
Organizador

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL

Revisitando programas do governo federal brasileiro

Editora zarte

Feira de Santana - Bahia
2026

Copyright © 2026 by Onildo Araujo da Silva (Organizador)

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica: *Editora Zarte*
Capa: *Erica Silva*
Revisão textual: *João Daniel Guimarães Oliveira*
Revisão de provas: Onildo Araujo da Silva

Conselho Editorial

Claudio André Souza

Danilo Uzêda da Cruz

Eraldo Medeiros Costa Neto

João Daniel Guimarães Oliveira

Maria de Lourdes Novaes Schefler

Mariana Fagundes de Oliveira Lacerda

Maria Victória Espiñeira González

Zenaide de Oliveira Novais Carneiro

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P829 Políticas públicas e inclusão social [recurso eletrônico] : revisitando programas do governo federal brasileiro / Onildo Araujo da Silva, organizador. – Feira de Santana : Editora Zarte, 2026.
226 p. : il.

Ebook
Formato: PDF
ISBN 978-65-83341-43-3

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Inclusão social – Brasil. 3. Políticas sociais – Brasil. 4. Programas sociais – Governo federal. I. Silva, Onildo Araujo da, org.

CDU 35:304.4:364(81)

Elaboração: Luis Ricardo Andrade da Silva – Bibliotecário – CRB 5/1790

Todos os direitos desta edição reservados à
Editora Zarte
Rua Nacional nº 300 A, Parque Ipê - CEP: 44054-064
Feira de Santana, BA Telefone: (71) 99116-6034 WhatsApp
E-mail: zartegraf@gmail.com - @editorazarte
https://www.editorazarte.art.br/

SUMÁRIO

Prefácio 7

Apresentação 11

CAPÍTULO 1
Políticas públicas: breve nota conceitual 17
Onildo Araujo da Silva

CAPÍTULO 2
O Programa Garantia-Safra no distrito de Maria Quitéria: o caso das unidades produtivas da agricultura familiar 45
Laise da Cruz Macena

CAPÍTULO 3
A política de assistência social e o Programa Bolsa Família no município de Iaçu (BA): impactos, desafios e perspectivas 71
Daniel Sampaio Carneiro

CAPÍTULO 4
Políticas públicas para a convivência com o semiárido: interfaces entre o Programa Cisternas e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Retirolândia (BA) 95
Kamilla Ferreira da Silva Souza

CAPÍTULO 5
Horta comunitária de plantas medicinais e associativismo rural: aproximando a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos da comunidade 135
Karoline Oliveira da Silva

CAPÍTULO 6
Políticas públicas e (re)organização do espaço rural: desafios da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa (BA) 155
Míryan Siomara de Almeida Cerqueira

CAPÍTULO 7
Políticas públicas, economia solidária e autonomia feminina: A participação do MMTR na execução do PAA e do PNAE no município de Santaluz (BA) 189
Silvana Maciel Pires

PREFÁCIO

Políticas púbicas como campo multifacetado e multi-inter-transdisciplinar

Na literatura de língua inglesa, os estudos sobre políticas públicas já eram densos desde a década de 1950. No Brasil, assistimos, nas últimas cinco décadas (em um recorte temporal arbitrário), a densificação das reflexões teóricas e dos estudos dos impactos e do alcance de políticas públicas. Diante do volume de produção no entorno do tema, e, considerando a sua incorporação curricular em programas e linhas de pesquisa de cursos de graduação e de pós-graduação, ou seja, identificando os desdobramentos institucionais que envolveram o tema, talvez seja possível afirmar que "políticas públicas" se constitui como um campo de conhecimento multifacetado e multi-inter-transdisciplinar.

A reflexão sobre "políticas públicas" pode ser enfrentada, como orientação de método, pela definição (ou mais amplamente o debate) dos dois conceitos que lhe são constitutivos: política e público. Esses dois conceitos foram objeto de robustas reflexões teóricas na filosofia política desde a instituição do pensamento político e social Greco-Romano. Há uma vasta literatura disponível no pensamento ocidental sobre os dois conceitos, desde obras seminais fundadoras, até obras que ampliaram, aprofundaram e atualizaram os horizontes conceituais do(s) debate(s).

A política, em seu sentido mais amplo, pode ser considerada como uma dimensão que realiza a mediação das relações entre os homens e mulheres vivendo em sociedade. Wolfgang Leo Maar (1994) considera a política como um produto da história, conformada nas relações sociais e firmando-se como atividade na vida social dos homens. Hannah Arendt (2006) reconhece dois componentes fundamentais para pensar a política, concebendo-a como atividade que se baseia na (i) pluralidade dos homens e (ii) no exercício da convivência entre os diferentes, ou seja, a política trata inequivocamente da convivência entre os diferentes.

Mas não podemos esquecer que, refletir sobre o funcionamento da política pressupõe pensar em uma diversidade de agentes sociais que disputam ideias, projetos, recursos e interesses, em grande medida conflitantes. É importante desvendar as distintas posições e estratégias políticas dos agentes e suas desiguais condições de acesso aos recursos i-materiais que os colocam em posições privilegiadas ou inferiorizadas no jogo político.

Por outro lado, um dos debates mais robustos na filosofia política consistiu na dicotomia entre público e privado, cujo ingresso na história do pensamento político e social se deu na filosofia Greco-Romana. A distinção entre o público e o privado na Grécia Antiga fundou a separação entre a esfera privada/doméstica (o oikos) e a esfera pública/política (polis). Segundo Aristóteles (2003), a participação na vida da cidade institui ao homem a condição de ser político, sendo a pólis o lugar original e genuíno do exercício da política.

Norberto Bobbio (2007) estabelece os termos da distinção entre a esfera do público e a esfera do privado. Para o

filósofo político italiano, o primado do privado afirma-se no direito positivo romano, tendo como institutos principais a família, a propriedade, o contrato e os testamentos. O primado do público, por sua vez, se funda na contraposição entre interesse coletivo e interesse individual, considerando como institutos a nação, a classe, a comunidade do povo.

Essas elocuções permitem vislumbrar a complexidade conceitual e a teia de sentidos e direções que envolvem o campo das políticas públicas. A recomposição dos termos "política" e "pública" nos apresenta uma tarefa desafiadora, que a reflexão rigorosa e sistemática do professor Onildo no capítulo inaugural desta obra nos oferece. Considerar políticas públicas como um "conjunto de procedimentos normativos e técnicos" que se sustentam em "fundamentos políticos e ideológicos", norteando "a ação dos governos que agem em nome do Estado" e que organizam a "execução da ação em interação com a sociedade" reflete um conjunto articulado de ideias que resulta em uma abordagem original e propositiva, que oferece lentes para leitura do fenômeno, assim como inspira estudos empíricos.

Políticas públicas compõem inequivocamente a cena política dos governos, orientando as ações interventivas deste agente político. É inequívoco também reconhecer, que os governos petistas à frente do Estado brasileiro, construíram e implantaram uma miríade de políticas públicas, cuja gestação se origina de "demandas específicas de determinados grupos sociais", conforme pressuposto fundamental do esquema conceitual elaborado pelo professor Onildo Araújo, no capítulo primeiro desta obra. Essas políticas públicas demandam e exigem investigação cientifica criteriosa dos

seus impactos e dos seus alcances. Esse é o mote central deste livro, que congrega um conjunto de textos resultantes de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), da Universidade Estadual de Feira de Santana.

Dito isto, consideramos que este livro oferece uma contribuição importante para leitura e reflexão sobre políticas públicas, uma vez que se debruça sobre experiências variadas da recente história brasileira. Trata-se, também, de um guia importante para quem deseja se informar sobre a cena política nacional como cidadão, ou se aventurar como pesquisador no campo das políticas públicas.

Agripino Souza Coelho Neto
Doutor em Geografia
Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **O que é Política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

APRESENTAÇÃO

No Mestrado Profissional em Planejamento Territorial (PLANTERR) da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), temos dedicado alguns anos a realizar pesquisas com foco na análise de políticas públicas. Entre esses trabalhos selecionamos aqueles que têm em comum a abordagem das relações entre políticas públicas e inclusão social, a partir do estudo da ação do governo federal através das seguintes políticas e programas: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), Política de Assistência Social (PAS), Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS (PNPICS), Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF), Programa Cisternas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Bolsa Família (PBS), Programa Garantia Safra (GS), Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Nossas investigações apontaram que essas políticas, e os respectivos programas delas resultantes, têm impactado de diferentes formas as comunidades: da ampliação da renda ao empoderamento feminino; da reconstrução de identidades territoriais à geração de novos negócios; do combate à fome e à desigualdade de oportunidades ao despertar para processos associativos.

Os capítulos que compõem este livro buscam trazer à luz reflexões relevantes sobre como no Brasil das últimas

duas décadas a ação do Estado é capaz de intervir em realidades específicas e impactar a vida de milhares de brasileiros.

O primeiro capítulo apresenta uma reflexão teórica sobre o tema políticas públicas. Escrito por Onildo Araujo da Silva e intitulado *Políticas públicas: breve nota conceitual*, tem o objetivo de trabalhar, de forma mais aprofundada, um conceito de política pública proposto em outras publicações do autor e que pode servir de base para a reflexão sobre o tema. Argumentamos que as políticas públicas nascem no seio da sociedade e se caracterizam por nortearem a ação dos governos que agem em nome do Estado.

No Capítulo 2, de autoria de Laise da Cruz Macena, apresentamos uma análise da execução do Programa Garantia-Safra (GS) nas unidades de agricultura familiar do distrito de Maria Quitéria, em Feira de Santana (BA), buscando compreender a contribuição do programa para a manutenção dessas unidades, bem como seus procedimentos, objetivos e impactos. Esse texto sintetiza a dissertação de mestrado cuja metodologia envolveu revisão bibliográfica, análise documental e aplicação de formulários. Os resultados demonstraram que a implementação enfrenta desafios que comprometem sua eficácia, embora o programa seja relevante para a agricultura familiar brasileira. Apesar dos avanços, ainda há um longo caminho para garantir melhorias efetivas aos agricultores.

A Política de Assistência Social é abordada no Capítulo 3, intitulado *A política de assistência social e o Programa Bolsa Família no município de Iaçu (BA): impactos, desafios e perspectivas*. De autoria de Daniel Sampaio Carneiro, o texto analisa a trajetória do Programa Bolsa Família (PBF) e seus

impactos no município de Iaçu. A pesquisa parte da contextualização histórica da proteção social brasileira, marcada por avanços e retrocessos, até a consolidação da assistência social enquanto política pública de direito. A partir da experiência local, são discutidas as estratégias de gestão, os desafios enfrentados e os resultados obtidos na implementação do PBF ao longo do tempo. Os dados revelam que, embora o programa tenha contribuído significativamente para a redução da pobreza e o fortalecimento da cidadania, sua efetividade depende da articulação intersetorial e da construção de caminhos para a emancipação das famílias beneficiárias.

O Capítulo 4, escrito por Kamilla Ferreira da Silva Souza, intitulado *Políticas públicas para a convivência com o Semiárido: interfaces entre o Programa Cisternas e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Retirolândia (BA)*, aborda as políticas públicas de convivência com o Semiárido, destacando a transição do modelo emergencial de "combate à seca" para estratégias estruturantes de autonomia e resiliência. A convivência com o Semiárido compreende o território em sua diversidade social, cultural e ambiental, defendendo a cultura do estoque, as tecnologias sociais, o planejamento e a valorização dos saberes locais como alternativas sustentáveis à lógica assistencialista. Nesse capítulo, a autora analisa a interface entre o Programa Cisternas (política de acesso à água construída pela mobilização social) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que oportuniza o acesso de agricultores familiares ao mercado institucional. As reflexões apresentadas são fruto dos resultados da pesquisa-intervenção realizada com os grupos de mulheres Vigorar, Saborear e

Prosperar, e revelam como a disponibilidade de água possibilita a produção diversificada de alimentos. Evidencia-se que a articulação entre essas duas políticas promove segurança alimentar e hídrica e inclusão produtiva.

No Capítulo 5, intitulado *Horta comunitária de plantas medicinais e associativismo rural: aproximando a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos da comunidade*, escrito por Karoline Oliveira da Silva**,** a autora enfatiza que as plantas medicinais vêm ganhando reconhecimento científico e historicamente fazem parte das práticas tradicionais de saúde para tratamento de várias doenças. Ela ressalta que, em 2006, no Brasil, foram criadas, pelo Ministério da Saúde, a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares e a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, decorrentes de um longo processo de demanda popular para a sua construção. No entanto, tanto profissionais de saúde quanto a população brasileira possuem pouco conhecimento sobre as mesmas. Com base nesse contexto, no capítulo é descrito o processo de implantação de uma horta comunitária de plantas medicinais em uma associação rural. As plantas medicinais são acessíveis à população, resgatam o conhecimento popular e favorecem a participação comunitária — elementos relevantes que ressaltam a importância da implementação de políticas sobre essa temática.

Com foco nas políticas públicas voltadas ao espaço rural brasileiro, no Capítulo 6, no texto intitulado *Políticas públicas e (re)organização do espaço rural: desafios da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de*

Amargosa (BA), de autoria de Míryan Siomara de Almeida Cerqueira, discutimos os impactos dos programas PAA e PNAE na reorganização das propriedades rurais e no acesso dos pequenos produtores aos mercados institucionais no município de Amargosa. Nesse contexto, tem destaque a ação da Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA) como mediadora entre agricultores e Estado, viabilizando a participação nos editais e estruturando a produção. Essa atuação resultou no aumento de renda, na valorização dos cultivos locais e na redução da dependência de atravessadores. A execução dos programas também fortaleceu a segurança alimentar ao destinar alimentos a escolas e instituições sociais.

No Capítulo 7, apresentamos um texto com foco no protagonismo feminino para a execução dos programas PAA e PNAE. De autoria de Silvana Pires Maciel, intitulado *Políticas públicas, economia solidária e autonomia feminina: a participação do MMTR na execução do PAA e PNAE no município de Santaluz (BA)*, o texto tem por objetivo realizar uma reflexão sobre as políticas públicas de segurança alimentar em suas relações com a geração de autonomia das mulheres rurais, a partir do estudo do caso da Associação do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Agricultura Familiar de Santaluz (AMMTRAFAS), contemplando a perspectiva de valorização do trabalho rural feminino e demonstrando como a inserção das mulheres na execução dos programas resultou em ações de combate à fome e às desigualdades sociais no Brasil, gerando nítidos processos de inclusão socioprodutiva e de empoderamento.

Nossas pesquisas têm demonstrado que a execução de programas do governo federal, principalmente nessas últi-

mas três décadas e sob governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores, promoveram inclusão social através da melhoria nas condições de vida das mulheres e homens trabalhadores rurais. PAA, PNAE, Programa Cisternas e Bolsa Família tem um inegável impacto positivo na ampliação de oportunidades na zona rural dos municípios estudados, de forma que contribuíram, e continuam a contribuir, para um campo menos injusto e menos desigual.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE NOTA CONCEITUAL

Onildo Araujo da Silva

INTRODUÇÃO

Nossas investigações têm sido marcadas por focar a ação do Estado como agente de produção do espaço e de definição de territorialidades. Elas se iniciaram em 2004 quando começamos a fazer a pesquisa intitulada *Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de Ponto Novo no estado da Bahia – Brasil*, que resultou na tese de doutorado. Nesse percurso fomos concordando com o argumento de que o Estado, numa sociedade democrática, moderna e capitalista do século XXI, age através de governos eleitos que têm as políticas públicas como norteadoras de suas ações.

Também verificamos, ao assumir o termo *política pública* como categoria de análise, que os vários conceitos existentes nos ajudavam sempre de forma parcializada. Então, a cada trabalho publicado fomos amadurecendo a ideia de um conceito, e, com base nas pesquisas e nas nossas referências teóricas, elaboramos um conceito que foi publicado pela primeira vez no livro *Políticas públicas e planejamento territorial* (Silva, 2018). No entanto, ao trabalharmos

com o texto do livro em várias situações — como aulas do mestrado, por exemplo —, ficou evidente a necessidade de um aprofundamento da ideia. Assim, este capítulo busca efetivar esse aprofundamento, reapresentar o conceito e esmiuçar um pouco mais as suas ideias centrais: a ideia do conjunto de procedimentos normativos e técnicos; a ideia do carregar fundamentos políticos e ideológicos; a ideia de nortear a ação dos governos que agem em nome do Estado; e a ideia da execução da ação em interação com a sociedade. Essas quatro ideias formam os subtópicos que o leitor encontrará no decorrer do texto.

EM BUSCA DE UM CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Do ponto de vista conceitual, não é um exercício simples elaborar uma definição para o termo *políticas públicas*. No entanto, são necessários esforços nesse sentido justamente em função da intensa e crescente utilização do termo, tanto na academia quanto no cotidiano das pessoas. Também é comum encontrarmos textos em que os autores abordam vários aspectos das políticas públicas sem a preocupação em definir de que se está falando.

Um primeiro exercício possível na busca pela formulação de um conceito coerente e operacional consiste em iniciarmos com uma análise das primeiras impressões às quais o termo nos remete. Em primeiro lugar, ele só tem sentido com uso conjunto das duas palavras, pois se falo só de política a palavra remete a um amplo e variado conjunto de fenômenos e processos, e se falo só de pública — como, por exemplo, na expressão "coisa pública" — também estou

situando um outro amplo conjunto de fenômenos e processos. Assim, a expressão só funciona no sentido que queremos dar se usada enquanto termo indissociável: política pública.

Além disso, identificamos com mais frequência o termo no plural: políticas públicas. Mas não é incomum identificamos o uso no singular: uma política pública. O uso da expressão no singular geralmente remete a uma ação bem específica ou relacionada a uma área de atuação do governo, como por exemplo o uso do termo política pública de segurança, remetendo à ação de um governo estadual num dado período de tempo delimitado; porém, o mais comum é que as ações estatais sejam executadas como um conjunto, derivando daí a utilização mais recorrente do termo no plural. Políticas de segurança pública, por exemplo, é uma expressão que já remete a um grupo de programas e projetos com objetivos em comum, desde aqueles ligados à prevenção de crimes até aqueles que patrulham fronteiras, entre outros.

Ainda nessa seara das primeiras impressões às quais o termo nos remete está a relação com a coisa pública, com a ação do poder público, enfim, com a ação do Estado. Assim, a ação da iniciativa privada ou mesmo de entidades da sociedade civil organizada não se enquadra no conjunto de fenômenos e processos que nomeamos com o termo políticas públicas.

Propondo ir além dessas impressões iniciais, argumentamos que devemos demarcar de forma muito precisa uma premissa para a definição do que são as políticas públicas: a expressão *políticas públicas* remete diretamente à ação do Estado.

Essa premissa nos leva a descartar, por exemplo, a existência de políticas públicas gestadas e executadas por entes privados ou da sociedade civil. Se esses fazem parte do processo é porque estão, de alguma forma, vinculados à ação do Estado, seja através de parcerias, convênios, contratos ou outorga, por exemplo. Importa destacar que se falamos de políticas públicas falamos do Estado em suas mais diversas esferas e forma de agir. Dito isso, propomos um conceito baseado em alguns argumentos fundamentais, a saber:

✓ O foco do uso do termo políticas públicas é remeter à ação do Estado para compreendê-la a partir das suas nuances, desde a gênese até a execução dessas ações;

✓ É comum que pensemos na execução direta das ações, nos projetos e programas dos governos, nos resultados obtidos com a implementação das mesmas, mas é necessário pensarmos também na gênese das ideias, que ocorrem antes no seio da sociedade, conforme defende Boneti (2007);

✓ As políticas públicas nascem no seio da sociedade e passam à esfera estatal na forma de uma reivindicação de certos grupos sociais, portanto são reflexo e condição do tipo de organização política, econômica e social definida pelo e para aquele grupo social (Boneti, 2007; Silva, 2018);

✓ Podemos ampliar a ideia de políticas públicas para entendê-las não apenas como um conjunto de procedimentos que organizam e regulam a ação do Estado, mas também como a expressão das concepções e dos valores dos grupos que estão governando, articulados com as formas como se relacionam com a sociedade civil organizada.

Portanto, a partir das premissas e argumentos acima apresentados, propomos, numa publicação anterior, definir políticas públicas da seguinte forma:

> No entanto, para nós, é preciso definir com mais objetividade o que são as políticas públicas. Elas são um conjunto de procedimentos normativos e técnicos, carregados de fundamentos políticos e ideológicos, que norteiam a ação dos governos que agem em nome do Estado a partir de demandas específicas de determinados grupos sociais (Silva, 2018. p. 58).

Definida dessa forma, acreditamos que a ideia de políticas públicas se transforma num conceito coerente e operacional. Coerente porque se propõe a abranger não só a ação do governo que age em nome do Estado, mas também o processo de interação deste com a sociedade que o elegeu. Operacional porque, uma vez transformado em categoria de análise, fornecerá ao pesquisador uma visão ampla do processo que resulta na efetivação da ação do Estado, pela via de governos eleitos para mandatos pré-determinados, fazendo com que a possibilidade da investigação tenha abrangência ampla: da gênese das políticas à avaliação de resultados.

É importante registrar que, quando elaboramos e sugerimos o conceito citado, fizemo-lo num texto cujo objetivo foi relacionar políticas públicas e planejamento territorial, de forma que não aprofundamos a ideia. É justamente esse aspecto que passamos então a trabalhar mais detalhadamente, com o objetivo de especificar cada componente do conceito sugerido.

Além disso, na ocasião da publicação do referido texto, também elaboramos uma figura que destaca e articula cada

um dos elementos essenciais que utilizamos na formatação do conceito e que achamos pertinente refazer e atualizar para apresentar aqui (Figura 1).

A ideia do conjunto de procedimentos normativos e técnicos

As políticas públicas, ao mesmo tempo que norteiam a ação do Estado, são produto da interação com as demandas que cada governo recebe dos vários setores da sociedade. A ação do Estado, nas sociedades democráticas modernas, tem fundamentalmente três características: é planejada, normatizada e tecnicamente instrumentalizada (Silva, 2014, 2015, 2018).

De acordo com os princípios democráticos, o povo outorga a um grupo específico, por um período de tempo pré-definido, o direito de governar cumprindo um conjunto de deveres normalmente inscritos nas constituições de cada país. Logo, a ação do Estado já está previamente normatizada; o fato de um governo ser eleito com absoluta maioria de votos, por exemplo, não dá ao grupo que governa o direito de fazer tudo o que quer. São vários os exemplos nesse sentido, como as leis que definem limites orçamentários e formas de distribuição de recursos (como no caso do Brasil, por exemplo, que define 25% do orçamento para a educação e 15% para a saúde); os limites à emissão de medidas provisórias; a necessidade de constitucionalidade dos atos praticados; o respeito às leis, como as normativas de uso do solo urbano ou leis ambientais. Enfim, no caso brasileiro, é ampla a lista de normas já existentes que regulam a ação estatal.

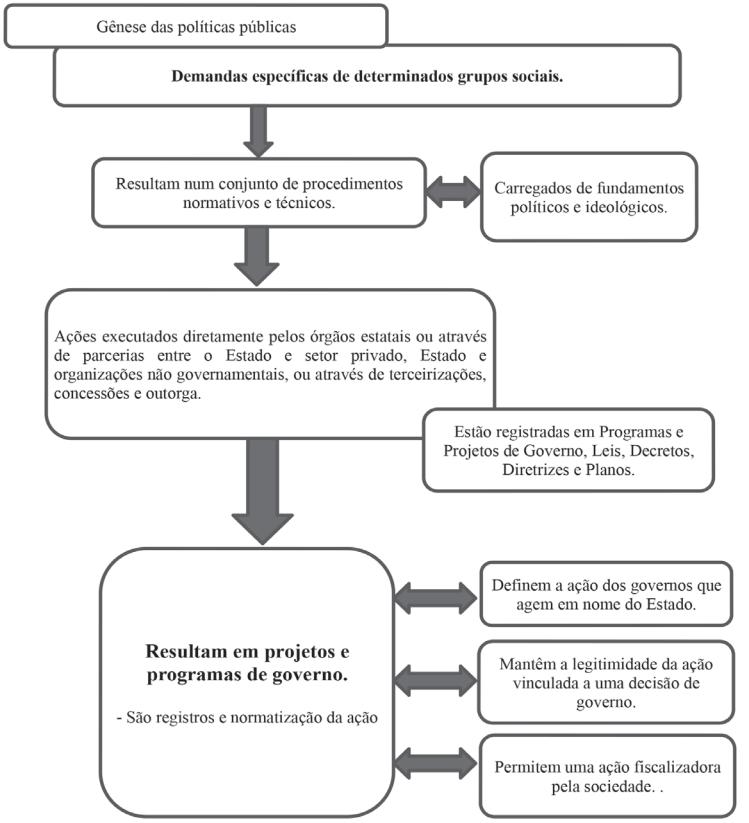


Figura 1 – Políticas públicas: procedimentos que norteiam a ação dos governos que agem em nome do Estado.
Elaboração própria.
Fonte: Modificado de Silva (2018).

Portanto, por mais específica que possa ser, uma política pública tem que está de acordo com o conjunto de normas estabelecidas. Ao mesmo tempo, como o processo de interação entre os governos e a sociedade é dinâmico, é possível mudar normas e regras para viabilizar a execução de determinados programas e projetos, desde que o governo encontre no legislativo a concordância necessária.

Também não é incomum que a execução de um programa ou projeto de governo revele a necessidade de elaboração de novas normas ou leis que precisam passar pelo legislativo, destacando mais uma vez como essa característica normativa da ação do Estado é fundamental nas sociedades democráticas e revelando, ainda, as possibilidades de interação entre aquele que governa e a sociedade que o elegeu, pela via das assembleias legislativas[1], que têm função fiscalizadora e contam com representantes eleitos por essa mesma sociedade.

Portanto, uma vez que uma política pública seja delineada, ela também passa a definir normas para a execução

1 Não temos a intenção, em função dos limites deste capítulo, de aprofundar a análise da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em sociedades democráticas, principalmente a brasileira. Ainda assim, queremos registrar que temos problemas sérios com relação ao voto, principalmente para as câmaras legislativas, e não estamos ainda livres de processos clientelistas e patrimonialistas, ou mesmo dos "acordos" entre legislativo e executivo para favorecer as elites em detrimento da maioria da população. Do ponto de vista teórico (e legal, pois é o que reza a Constituição Federal), cabe ao legislativo fiscalizar e não simplesmente dizer amém ao executivo, como assistimos em muitos casos no Brasil, em todas as esferas administrativas, a depender de como se articulam os partidos políticos.

das ações, ou seja, é transformada em programas e projetos que definem, por exemplo, objetivos, metas, critérios de inserção, entre outras regras possíveis, o que torna muito relevante, ao investigarmos uma política pública, colocar nos procedimentos metodológicos a análise documental.

Além disso, inseridos que estamos num mundo do período técnico, científico e informacional (Santos, 1994, 1996), as sociedades capitalistas, democráticas e modernas já colocaram a tecnologia da informação como suporte fundamental para a ação humana. A aplicação de conhecimento científico às formas de fazer é hoje uma realidade generalizada. Da ação do Estado exigimos, inclusive em leis específicas, que ela tenha um suporte técnico adequado. Os projetos a cargo do Estado devem sempre estar referendados por especialistas em cada área, de forma que não é aceitável[2] que o Estado aja sem o aval de um bom plano de ação que esteja suportado por bons projetos técnicos, como, por exemplo, os de engenharia, arquitetura e urbanismo. Portanto, quando iniciamos o nosso conceito dizendo que políticas públicas são *um conjunto de procedimentos normativos e técnicos*, isso se dá em função dessas características fundamentais da ação do Estado nas sociedades modernas do século XXI.

2 É importante destacar que, no caso brasileiro, esse princípio teórico é por vezes ignorado. Temos identificado, nos nossos trabalhos de investigação, casos em que governos agem descumprindo normas básicas. Por outro lado, temos leis efetivas que podem coibir de fato governos que não cumprem as regras. A questão está na força política que nossa sociedade precisa ter para fazer valer a lei.

Fundamentos políticos e ideológicos

Defendemos, concordando com Boneti (2007), que as políticas públicas nascem no seio da sociedade e são executadas no contexto de um jogo de interesses entre distintos grupos sociais que reivindicam ações do Estado a partir de suas motivações específicas. Portanto, o conjunto de procedimentos normativos e técnicos que definem as ações que são executadas via políticas públicas está sempre carregado de fundamentos políticos e ideológicos inerentes ao jogo de interesses estabelecidos entre governos e sociedade.

Desse modo, se — para usar o caso do Brasil atual como exemplo — elegermos o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) para governar, cujo programa define como bases estratégicas

> 1) **Socialismo com democracia**, como princípio estratégico na superação da ordem capitalista; 2) Não há soberania, nem uma verdadeira independência nacional, sem romper com a dominação imperialista; 3) **Rechaçar a conciliação de classes** e apoiar as lutas dos trabalhadores; 4) **Reivindicações para a luta imediata** e bandeiras históricas para além da ordem; 5) A defesa de um internacionalismo ativo[3] (grifo nosso).

É de se esperar de tal governo ações que atendam mais aos anseios da classe trabalhadora que aos da elite capitalista; que coloque a força do Estado em favor de maior regulação

3 Disponível em: https://psol50.org.br/partido/programa. Acesso em: 10 ago. 2025.

da economia e em maior proteção à classe trabalhadora, visando superar a ordem vigente. Mas, se elegermos um governo do Partido Liberal (PL), cujo programa define

> Resguardamos e **defendemos os valores conservadores** da sociedade brasileira. [...] Intervenção do Estado na Economia - O Partido Liberal entende que **é essencial retirar o peso do Estado dos ombros da população**. Permitir que o cidadão possa desenvolver sua capacidade empreendedora, sua criatividade e liberdade gerencial para a produção e comercialização de todos e quaisquer bens e serviços previstos pela legislação brasileira. [...] Trabalho e Emprego - Dentre as reformas estruturantes, a fim de garantir o emprego e renda e a retomada do crescimento econômico, o Partido Liberal defende a necessidade de simplificar a legislação e reduzir a carga tributária. **Os avanços da legislação trabalhista devem facilitar as contratações, desburocratizar e desregular as normas** para favorecer a criação de empresas e o empreendedorismo[4] (grifo nosso).

É de se esperar que o governo trabalhe para manter os mecanismos que colocam o Estado a serviço da reprodução

4 Disponível em: https://partidoliberal.org.br/Downloads/programa_do_pl. pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

ampliada do capital, com foco na redução de custos para as empresas, facilitação da ampla e livre circulação do dinheiro, da mão de obra e das mercadorias.

Numa sociedade democrática, as duas propostas são legítimas. É o cidadão que, através do voto e formação de maioria, pode eleger governos para efetivar uma ou outra proposta. São, para o atual quadro brasileiro, perspectivas totalmente antagônicas e, justamente por isso, significativamente impactantes no processo de formatação e execução de políticas públicas.

É nesse sentido que o conceito que propomos coloca entre vírgulas as questões mais amplas vinculadas ao plano político/ideológico, ao afirmar que "as políticas públicas são um conjunto de procedimentos normativos e técnicos, **carregados de fundamentos políticos e ideológicos**, que norteiam a ação dos governos" (Silva, 2018. p. 58, grifo nosso). Acreditamos que não existem normas ou técnicas que não estejam já carregadas de significados atribuídos por aqueles que lhes formularam, direcionando intencionalmente a ação.

Aliás, Santos (1996, p. 182) registrou que: "Segundo M. Godelier (1972) 'objetos não relacionados constituem uma realidade desprovida de existência', enquanto a vida social é organizada em derredor de 'princípios explícitos' [...] 'normas criadas intencionalmente' [...]. A ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normada". Portanto, toda ação carrega em si os condicionantes das normas sociais preestabelecidas, ao mesmo tempo que estão sujeitas à reinvenção. Com a atuação dos governos não é diferente; ela é efetivamente muito normada nas sociedades democráticas capitalistas do século XXI.

Por sua vez, nessa mesma direção apontada pelo professor Milton Santos, em Silva (2008, p. 103) argumentamos que "a ação é pensada, ela deriva de um esquema já previamente definido pelos sujeitos envolvidos nos processos sociais e está cada vez mais guiada pelas normas de convívio social [...] É, pois, o Estado, [...] um agente que possui sua atuação extremamente regulamentada. As normas [...] são leis que norteiam o planejamento público".

Assim, não há como as políticas públicas serem executadas sem que os condicionantes ideológicos dos grupos e partidos políticos tenham grande influência. Quem age em nome do Estado é o governo. Governos, nas sociedades democráticas, são compostos por uma infinidade de possibilidades, desde governos mais unos — no sentindo de que sua composição é predominantemente de pessoas de um mesmo partido — até coalizões entre grupos por vezes defensores de ideias divergentes. Esse processo está na dependência do desempenho de cada partido nas urnas, da composição do legislativo e do executivo e da habilidade de exercer a política. Afinal, concordando com Senellart (2006, p. 22) governar é a "arte de conciliar os interesses particulares, de conservar a forma da república ou de realizar a maior soma possível de forças".

Portanto, governar é, em grande medida, gerir conflitos de interesses. Esse aspecto é muito relevante e, por vezes, passa despercebido quando analisamos um programa ou projeto de governo. Por exemplo, a esmagadora maioria da população brasileira concorda que o Estado deve, nas escolas públicas, distribuir a merenda escolar. Diferentes partidos políticos que governaram e executaram o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estabeleceram

diretrizes diferentes com relação à compra da merenda. Por muitos anos a ênfase recaiu sobre a compra de produtos industrializados como biscoitos, achocolatados etc., sem se considerar a diversidade regional dos hábitos alimentares no Brasil.

Foi necessário, na esfera federal, que tenha chegado ao poder um partido político específico (nesse caso, o Partido dos Trabalhadores – PT), para que o governo, insistentemente cobrado por setores dos movimentos socais ligados a temas como educação, combate à pobreza e à fome, por exemplo, pautasse a questão da qualidade da merenda escolar e sua relação com os hábitos alimentares regionais. Desse debate, tanto interno no governo quanto em diálogo com a sociedade, surge a proposta de vincular merenda escolar e agricultura familiar, com o objetivo de oferecer merenda mais adequada do ponto de vista da diversidade da comida regional do Brasil e da qualidade nutricional de produtos não industrializados, além de fortalecer as economias locais e as cadeias produtivas da agricultura familiar, fazendo nascer uma lei[5] que obriga o gestor público a comprar, via

5 A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, estabelece: Art. 14. 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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

PNAE, no mínimo 30% da merenda escolar de agricultores familiares e/ou suas organizações como associações e cooperativas.

Ora, uma mudança dessa natureza só é possível quando os governantes estão vinculados a um grupo de pensadores com ideias capazes de fazer valer o poder do governo no convencimento do Congresso Nacional, dos gestores e da população. O governo do PT muda toda a concepção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional[6], cuja ação de obrigar a compra de uma quantidade da merenda aos agricultores familiares é parte integrante, justamente porque seus membros pensavam, sobre esse aspecto, de forma diferente dos membros do *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) que os antecederam.

Também com relação à técnica não devemos tratar de forma diferente da norma. Toda técnica é invenção huma-

6 A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi regulamentada pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. No seu Artigo 22, estabelece que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, em colaboração com o CONSEA, elaborará o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no prazo de até 12 meses. O parágrafo único desse artigo estabelece que o primeiro PNSAN deverá conter políticas, programas e ações relacionados, entre outros, aos seguintes temas: I - **oferta de alimentos aos estudantes** (grifo nosso), trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

na e está carregada de sentido. Para Lévy (1999, p. 23), "as técnicas carregam consigo projetos, esquemas imaginários, implicações sociais e culturais bastante variados". Além disso, o autor afirma que uma "técnica é produzida dentro de uma cultura, e uma sociedade encontra-se condicionada por suas técnicas. E digo condicionada não determinada. Essa diferença é fundamental" (Lévy, 1999, p. 25). Já para Santos (1996, p. 45), "técnicas participam na produção da percepção do espaço, e também da percepção de tempo, tanto por sua existência física, que marca as sensações diante da velocidade, como pelo seu imaginário. Esse imaginário tem uma forte base empírica".

Tanto Pierre Lévy quanto Milton Santos vão concordar que as técnicas, como invenção humana, estão impregnadas de condicionantes individuais, afinal são inventadas por alguém, e condicionantes sociais, uma vez que essa pessoa comunica e difunde a técnica que é apropriada coletivamente. Atualmente, vivemos a amplificação das técnicas globais, via mundialização capitalista, e é inconcebível que um programa ou projeto de governo seja planejado e executado sem todos os estudos técnicos necessários. Logo, a ação do governo, que age em nome do Estado, é efetivamente normatizada e tecnicizada.

Aqui também é importante exemplificar. Quando estudamos a construção de uma barragem e de um perímetro de irrigação a ela associado no município de Ponto Novo (BA), constatamos que existia uma reivindicação dos agricultores para que o Estado fizesse barragens galgáveis ao longo do rio Itapicuru que permitissem armazenar água. Os agricultores queriam barragens galgáveis ao longo do rio,

mas o governo estadual encomendou um estudo técnico de priorização[7] para construir grandes barragens nos rios da Bacia, invertendo a ordem da solicitação. Com esse estudo em mãos, convenceu a comunidade e construiu três grandes barragens para distribuir água para os agricultores de Ponto Novo e também para implantar um projeto empresarial de fruticultura.

Na época estava à frente do governo do estado da Bahia um político do Partido da Frente Liberal (PFL): o governador Paulo Souto. Como a sigla permite inferir, esse partido possuía como diretriz colocar o Estado a serviço da reprodução ampliada do capital, favorecendo sempre grandes empreendimentos e grandes empresas. No caso de Ponto Novo, o foco foi fornecer terra, água e mão de obra barata, inclusive com subsídios do Estado, enquanto os pequenos agricultores, que originalmente fizeram a reivindicação, tiveram papel secundário e muitos até saíram das suas terras em troca de uma indenização. Porém, a questão técnica foi amplamente utilizada, porque o Estado fez o estudo para grandes barragens mas nunca realizou os estudos para construir pequenas barragens galgáveis como queriam os pequenos produtores.

Esse é um exemplo de que a decisão nunca é puramente técnica — daí a ideia de *conjunto de procedimentos normativos e técnicos carregados de sentido ideológico* para dar mais substância a um conceito de políticas públicas coerente com

7 Em Silva (2008) apresentamos a investigação que identificou essa fase da construção das barragens, inclusive com destaque para os estudos de priorização.

o argumento de que elas são a expressão primeira da ação dos governos que agem em nome do Estado. Precisamos destacar esses condicionantes ideológicos, pois eles impactam os rumos que toma cada ação e influenciam na execução de cada programa ou projeto de governo.

Nortear a ação dos governos que agem em nome do Estado

As políticas públicas podem nortear as ações dos governos de duas formas distintas: uma primeira forma, quando é planejada e executada durante um governo específico, e outra segunda forma, quando é transformada pela sociedade em uma diretriz geral para vários governos, independentemente do partido político que chegue ao poder.

Na primeira forma, verifica-se que os programas e projetos são planejados para atender às demandas de acordo com os interesses momentâneos daquele grupo que chega ao poder. No caso das democracias capitalistas ocidentais, eles estão organizados em partidos políticos e apresentam suas plataformas de governo no período eleitoral; uma vez eleitos, são investidos de legitimidade para agir. Podem, então, planejar as ações de acordo com o jogo de interesses do momento.

Mas uma política pública pode nortear a ação de vários governos sucessivos — essa é a segunda forma possível, quando é constituída no contexto das políticas de Estado. Ou seja, a sociedade tem plena condição de estabelecer políticas, principalmente de médio e longo prazo, capazes de sobreviver a mudanças de governos, porque podem ser resultantes de diretrizes sólidas e coletivas, que independem

das diretrizes estabelecidas momentaneamente por um determinado partido político que chegue ao poder, uma vez que, para mudar essas políticas, seria necessário mobilizar novamente praticamente toda a sociedade. O mais comum é que a garantia dessa longevidade resulte da inserção da política em mecanismos constitucionais.

Vejamos um exemplo para cada um dos processos. Recentemente, o Brasil viveu uma forte ruptura no plano político e ideológico com relação aos grupos que chegaram ao poder no governo federal. No dia 18 de dezembro de 2014, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Dias Toffoli, diplomou Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) nos cargos de presidente e vice-presidente da República para cumprir mandatos de 2015 a 2018, em função de terem sido reeleitos para os cargos no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, realizado no dia 26 de outubro. Logo, esperava-se uma continuidade das ações governamentais, uma vez que eram os mesmos partidos no poder. Ocorre que, em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal aprovou, após processo legal constituído, o *impeachment*[8] da então presidente Dilma Rousseff e a consequente ascensão de Michel Temer ao poder, o que acarretou uma for-

8 A interrupção do mandato da então presidente Dilma Rousseff ocorreu em meio a uma ampla polêmica sobre a legitimidade do processo. Não pretendemos analisar o processo em si, mas utilizá-lo como exemplo. Na democracia, ocorre sucessão de governos e possibilidades de mudança. Nesse caso, mesmo tendo sido eleitos no mesmo pleito, ocorreu mudança de diretrizes, pois o vice-presidente era de um partido que defendeu interesses diferentes dos da presidente eleita.

te mudança em boa parte das diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Em 2018, nas eleições presidenciais, foram eleitos Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão[9], cujo mandato ocorreu entre 2019 a 2022. Eleitos pela Coligação *Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos* (Partido Social Liberal – PSL/*Partido Renovador Trabalhista Brasileiro* – PRTB) e depois apoiados pelo Partido Liberal (PL), esses políticos mergulharam o governo federal num conjunto amplo de ações baseadas nos ideais da extrema-direita[10], provocando a maior ruptura política e a maior polarização social no Brasil pós-Constituição de 1988. No entanto, como em 2022 não houve a reeleição do então presidente, ocorreu o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república para seu terceiro mandato.

Essa alternância de governos não foi capaz de modificar a obrigatoriedade de que todos eles executassem programas e projetos educacionais, porque está bem definido o papel

9 O governo Bolsonaro não conseguiu a reeleição no pleito eleitoral de 2022 e, em 12 de dezembro de 2022, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Alexandre de Moraes, entregou os diplomas de presidente e vice-presidente da república a, respectivamente, Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin, eleitos no dia 30 de outubro, em segundo turno, para o mandato 2023-2026, marcando o retorno do PT ao governo federal brasileiro.

10 São algumas características da extrema-direita: nacionalismo exacerbado, grupos antidemocráticos, racismo, xenofobia, autoritarismo, partidos políticos extremistas que se opõem à democracia e à ordem constitucional, entre outras. No Brasil recente assistimos, também ligados à ação dessa extrema-direita, os lamentáveis episódios de tentativa de golpe militar no dia 8 de janeiro de 2023. Também convivemos com uma nociva prática de disseminação de fake news nas redes sociais, numa avalanche que tenta polarizar a política e minar a democracia.

do Estado no que se refere à educação, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece, no seu artigo 20: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988). Ou seja, se é dever do Estado, é obrigação de todo e qualquer governo. Um reforço importante para esse processo é a existência de um outro mecanismo ainda mais eficiente: a obrigatoriedade de financiamento mínimo com orçamento público. No seu artigo 212, a Constituição Federal define: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais" (Brasil, 1988). Disso resulta que o governo federal é obrigado a aplicar no mínimo 18% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e os municípios têm que aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos.

Portanto, todo governo é obrigado a ter programas para aplicar recursos em educação, porque isso é uma diretriz da sociedade brasileira e não é fácil mudar ao sabor de cada governo que chega ao poder. Um exemplo muito relevante de como o governo federal aplica a verba destinada à educação é o Programa Pé-de-Meia. Com estimativa de investir 12,5 bilhões de reais do governo federal, tem a finalidade de "incentivo financeiro-educacional na modalidade de poupança destinado a promover a permanência e a conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público. O objetivo é democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens, além de garantir mais inclusão social

pela educação, estimulando a mobilidade social"[11]. De acordo com o MEC, é um programa do governo Lula 3, lançado em novembro de 2023, com 4 milhões de estudantes beneficiados.

Ao contrário dos programas para a área da educação, não temos, no Brasil, a obrigatoriedade de os governos investirem em programas de apoio à pequena produção e combate à fome e/ou à pobreza. Mesmo assim, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006) ocorreu a formatação, a partir do Programa Fome Zero (PFZ) e da recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de projetos voltados à segurança alimentar, entre eles o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa foi instituído pela Lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008, e viabiliza a compra direta de alimentos da agricultura familiar e sua distribuição a entidades socioassistenciais que combatem a fome. O programa foi operacionalizado nos governos petistas, mas no governo Bolsonaro (2019 a 2023) foi extinto e substituído pelo Programa Alimenta Brasil, que reduziu os recursos e criou mecanismos que dificultaram a execução. Em 2012, o PAA utilizou 807 milhões de reais em recursos pagos aos agricultores; em 2019 foram 231 milhões (primeiro ano do governo Bolsonaro) e, em 2022, 68 milhões. Além disso, o número de agricultores beneficiados cai de 176.832 em 2012 para apenas 16.163 em 2022. Em 2023, o governo Lula 3 recria o PAA e seu orçamento é de 900 milhões[12].

11 Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia. Acesso em: 12 ago. 2025.

12 Dados do Ministério da Cidadania (2022) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2025).

Está claro com esse exemplo que as políticas públicas podem, sim, nortear as ações dos governos que agem em nome do Estado, mas também podem ser recriadas, revistas, repensadas à luz dos interesses momentâneos em cada mandato do executivo, a não ser que sejam firmadas em leis de base constitucionais como uma diretriz da sociedade, podendo assim resistir a vários governos.

A execução da ação: governos e sociedade agem em nome do Estado

Conforme nossa argumentação ao longo do texto, defendemos a ideia de que as demandas dos grupos específicos chegam às esferas estatais e se transformam em projetos e programas de governo. Esses programas e projetos são executados diretamente pelos órgãos estatais ou através de parcerias entre o Estado e setor privado, Estado e organizações da sociedade civil, ou através de terceirizações, concessões e outorgas, por exemplo, mas sempre mantendo a legitimidade da ação vinculada a uma decisão de governo.

A execução ideal ocorre depois do processo de planejamento das ações e de formatação dos programas e projetos, inclusive com a constituição de marcos legais que estabelecem critérios de execução, fonte de recursos e critérios de elegibilidade, definindo área de abrangência e público-alvo, dentre outros aspectos. Essa etapa também pode sofrer a interferência direta dos agentes que fazem parte do processo, como políticos que reivindicam para si certos privilégios; grupos que se sentem prejudicados e que podem protestar ou mesmo provisoriamente parar a execução da ação.

Assim, argumentamos que a análise das políticas públicas deve considerar não apenas os resultados (mil jovens e adultos alfabetizados, por exemplo), mas também o contexto em que a ação foi pensada e executada. Voltamos a concordar com Boneti (2007) quando argumenta que só vamos entender uma política pública em sua ampla expressão se a estudarmos desde a sua gênese até a sua execução. Na definição das políticas públicas para seus 4 anos de mandato, cada governo deixa claro para a sociedade como, quando, onde e com quais prioridades pretende agir. Por isso que argumentamos que as políticas públicas norteiam a ação do Estado: porque definem como vão agir os governos específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É central, na nossa reflexão com relação ao conceito de políticas públicas, considerarmos o processo de concretização das mesmas, que passa por, no mínimo, três fases: gênese, elaboração e execução (Boneti, 2007). Argumentamos também que o Estado é o agente no estabelecimento de políticas públicas e o uso do termo deve referir-se exclusivamente as ações dos governos que agem em seu nome, não existindo, portanto, políticas públicas das empresas, das ONGs ou das associações e cooperativas, por exemplo. Esses "outros" agentes sociais podem e devem participar do processo, desde o planejamento à execução de programas e projetos de governo, mas não são definidores das diretrizes, podem até influenciar nas decisões, mas a palavra final está sempre a cargo dos governos.

Portanto, reafirmamos que as políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de procedimentos norma-

tivos e técnicos que norteiam a ação de governos específicos que agem em nome do Estado. Essas normas e técnicas estão registradas em programas e projetos de governo que carregam fundamentos políticos e ideológicos dos grupos governantes, suas escolhas, suas formas de interagir com a sociedade e de atender às demandas de grupos específicos. Mesmo que as ações ocorram em parceria e que parte seja diretamente executada por outros agentes (empresas, associações, cooperativas, sindicatos, ONGs, entre outros), elas mantém sua legitimidade como ação do poder público, pois é o Estado o responsável último pelas consequências das mesmas.

REFERÊNCIAS

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Hucitec, 2000.

SENELLART, M. **As artes de governar**: do regime medieval ao conceito de governo. São Paulo: Editora 34, 2006.

SILVA, O. A. da. **Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial**: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de ponto novo no estado da Bahia - Brasil. Universidade de Santiago de Compostela: Santiago de Compostela, 2008. (Tese de Doutorado).

SILVA, O. A. Políticas públicas e ação do Estado nas cidades pequenas: o caso de Ponto Novo na Bahia. *In*: DIAS, P. C.; LOPES, D. M. F. (org.). **Cidades médias e pequenas**: desafios e possibilidades do planejamento e gestão. Salvador: SEI (Série estudos e pesquisas, 95), 2014. p. 143-158.

SILVA, O. A. "Urbanização por decreto?" O poder da norma na ação do Estado e a criação de novos bairros na cidade de Feira de Santana. *In*: DIAS, P. C.; BRANDÃO, P. R. B. (org.). **Cidades médias e pequenas**: dinâmicas espaciais, contradições e perspectivas na relação cidade-campo. Salvador: SEI (Série Estudos e Pesquisas, 99), 2015. p. 111-130.

SILVA, O. A. **Políticas públicas e planejamento territorial**. Feira de Santana: Zarte, 2018.

DADOS DO AUTOR

Onildo Araujo da Silva

Doutor em Geografia pela Universidade de Santiago de Compostela (USC). Professor Pleno da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), onde atua na graduação em Geografia, no Mestrado Profissional em Planejamento Territorial (PLANTERR) e no Grupo de Pesquisa em Geografia e Movimentos Sociais (GEOMOV). Investiga e orienta investigações com foco nos temas Políticas Públicas e Ação do Estado, Estado e Movimentos Sociais, Ação do Estado e Recursos Hídricos e Cidades Pequenas e Organização do Espaço Rural. Sobre esses temas, já publicou diversos artigos em revistas científicas e capítulos de livros. Organizou, em parceria com Edinusia Moreira Carneiro Santos e Agripino Souza Coelho Neto os livros *Identidade, Território e Resistência*; *Espacialidade e Movimentos Sociais*; *(Re)pensando as políticas públicas: o Estado na interface entre participação e movimentos sociais* (Editora Consequência); e *(Geo)grafias dos Movimentos Sociais* (UEFS Editora). É coautor do livro Gente ajudando gente: o tecido associativista do Território do Sisal (UEFS Editora), autor dos livros Políticas Públicas e Planejamento Territorial (Editora Zartre) e Geografia: Metodologia e Técnicas de Ensino (publicado pela UEFS) e organizador do livro A cidade pequena na interface urbano-rural: um olhar sobre o Território do Sisal (Editora Consequencia).

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA GARANTIA-SAFRA NO DISTRITO DE MARIA QUITÉRIA: O CASO DAS UNIDADES PRODUTIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Laise da Cruz Macena

INTRODUÇÃO

A agricultura desempenha um papel fundamental na história e no desenvolvimento das sociedades humanas. Com base em práticas, técnicas e conhecimentos acumulados ao longo dos séculos, a agricultura familiar desenvolve um papel vital na garantia da segurança alimentar e no sustento de bilhões de pessoas em todo o mundo.

Brumer *et al.* (1993) destacam que a agricultura de base familiar nasceu no Brasil sob o signo da precariedade jurídica, econômica e social do controle dos meios de trabalho e de produção e, especialmente, da terra. Precariedade que se revestiu também no caráter rudimentar dos sistemas de culturas e das técnicas de produção além da sua pobreza generalizada. Embora a agricultura familiar tenha sido historicamente marcada pela precariedade nas condições de produção, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra, aos meios de trabalho e às tecnologias, a partir dos anos

1990 o Estado brasileiro passou a implementar políticas públicas mais estruturadas voltadas a esse segmento.

Apesar dos desafios históricos enfrentados, a agricultura familiar vem resistindo e tornando-se uma prática essencial para a produção de alimentos. Sua diversidade produtiva, a utilização de mão de obra predominantemente familiar e o vínculo com o território conferem características únicas a esse modelo agrícola, que difere significativamente do agronegócio em termos de escala, objetivos e impactos sociais e ambientais. Essa resistência e capacidade de adaptação foram fundamentais para que, mesmo em meio à exclusão e à invisibilidade social, a agricultura familiar continuasse exercendo um papel estratégico na sociedade brasileira.

Ao considerar o papel das políticas públicas na valorização e no fortalecimento da agricultura familiar, é fundamental observar como essas ações se manifestam em contextos territoriais específicos. Nesse sentido, em Feira de Santana, mais especificamente no distrito de Maria Quitéria, recorte espacial da investigação que resultou neste capítulo, a agricultura de base familiar se tornou uma importante estratégia de promoção de melhorias nas condições de vida no campo.

O município de Feira de Santana (BA) está situado a 108 km da capital, Salvador. Em termos de vizinhança, limita-se ao norte com os municípios de Tanquinho e Santa Bárbara; ao sul, com São Gonçalo dos Campos e Antônio Cardoso; a leste, com Coração de Maria e Conceição do Jacuípe; a oeste, com Ipecaetá e Anguera; a sudeste, com Santo Amaro; a noroeste, com Candeal e Serra Preta; e a nordeste, com Santanópolis. O distrito de Maria Quitéria, situado a noroeste,

compõe o município juntamente com os demais distritos (Tiquaruçu, Matinha, Bonfim de Feira, Governador João Durval Carneiro, Jaíba, Jaguara e Humildes).

Feira de Santana integra a região semiárida, que foi criada a partir da Lei Federal nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Segundo a Resolução Condel/Sudene nº 150 de 13/12/2021, a região semiárida passa a figurar no estado da Bahia com 287 municípios e abrange 483,6 mil km², correspondendo a 85,6% do território e abrigando 7,5 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

A irregularidade das chuvas na região semiárida leva à necessidade da criação de programas e projetos de governo decorrentes da aplicabilidade de políticas públicas específicas, dentre estes se cita o Programa Garantia-Safra, executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e financiado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual garante ao agricultor familiar um benefício financeiro em caso de perda de sua safra devido ao fenômeno da falta de chuvas ou excesso hídrico. Sua área de atuação inclui as regiões majoritariamente semiáridas, como a região Nordeste, e o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A partir da safra de 2002/2003, portanto, o poder público, através do PRONAF, iniciou modificações na percepção da ideia de medidas "emergencialistas", ou seja, em vez de priorizar ações rápidas e eficazes que são tomadas em situações de emergência para proteger a vida, a saúde e/ou a propriedade, passou a focar em medidas de caráter permanente. Assim, diante da adversidade dos eventos climáticos que interferem diretamente na produção agrícola, foi criado

o Seguro-Safra, denominado posteriormente Garantia-Safra (GS), o qual é o objeto de investigação da nossa pesquisa, dentro do recorte do distrito de Maria Quitéria.

Diante do quadro apresentado, levantamos a seguinte questão norteadora: Qual o papel do programa Garantia-Safra na manutenção das unidades produtivas da agricultura familiar do distrito de Maria Quitéria?

Por essa razão, nosso objetivo geral foi analisar o processo de execução do Programa Garantia-Safra no que se refere às unidades produtivas da agricultura familiar do distrito de Maria Quitéria. Quanto aos objetivos específicos, buscamos: compreender os procedimentos necessários para a execução do programa junto aos agricultores familiares; examinar se os objetivos do programa estão sendo alcançados e apoiam efetivamente os agricultores familiares; e analisar os impactos do programa na atividade produtiva e no fortalecimento da agricultura familiar.

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, utilizamos: pesquisa bibliográfica; análise documental, uma vez que, por se tratar de um estudo referente às políticas públicas, fez-se necessário também a consulta e a análise de documentos oficiais (leis, decretos, medidas provisórias, resoluções, portarias) que dão sustentação jurídica para a implementação e execução do GS; aplicação de questionário; realização de entrevistas; e coleta de dados secundários, realizada em paralelo aos procedimentos anteriores, com vistas à caracterização do espaço rural do distrito de Maria Quitéria.

Nessa perspectiva, o presente texto se estrutura, além desta introdução e das considerações finais, nos seguintes eixos: agricultura familiar; políticas públicas (com ênfase no

Programa Garantia-Safra); e as unidades produtivas do distrito de Maria Quitéria.

AGRICULTURA FAMILIAR: CONCEITO E APROXIMAÇÕES

A agricultura familiar desempenha um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico das comunidades rurais, contribuindo para a geração de emprego e renda no campo, bem como para o fortalecimento da agricultura. Além disso, ela desempenha um papel importante na preservação da biodiversidade e na conservação de práticas tradicionais de cultivo, transmitidas de geração em geração. Na agricultura familiar, as famílias exercem papéis fundamentais no processo produtivo, tornando-se essenciais para o desenvolvimento econômico e social (FAO, 2014).

O termo agricultura familiar, inicialmente associado a uma forma de produção autônoma, foi ressignificado nos campos acadêmicos estadunidense e europeu, especialmente em resposta às críticas ao modelo de interdependência entre agricultura e indústria, que frequentemente resultava em exclusão e expropriação (Neves, 2007).

Na América Latina, a agricultura familiar desempenha um papel significativo na produção agrícola, sendo responsável por uma parte considerável da produção nos diferentes países da região, não se restringindo apenas ao aspecto econômico, envolvendo também um forte vínculo social e cultural com a terra, além de contribuir para a manutenção da biodiversidade e para a redução da desigualdade rural. Para Berdegué e Fuentealba (2011), a agricultura familiar pode ser caracterizada como uma forma de produção mais

próxima das comunidades locais, além de possuir um grande potencial de gerar emprego e renda nas áreas rurais, sendo fundamental para o desenvolvimento de uma determinada região.

Neves (2007) destaca que já na visão de alguns autores estadunidenses existe uma distinção entre o sistema de agricultura familiar e o sistema de agricultura industrializada empresarial, mediante as condições de uso da força de trabalho: familiar para o primeiro e assalariada para o segundo. Dessa forma, a questão por eles analisada (a ameaça de sobrevivência da agricultura familiar frente ao processo de industrialização na agricultura) e os limites da reprodução do sistema de agricultura familiar são destacados não só nos Estados Unidos, como em diversos outros países. Neves (2007, p. 217), ainda completa:

> A característica crítica que distingue um sistema de agricultura familiar da agricultura industrializada empresarial é o uso do trabalho familiar, em vez do trabalho assalariado. A unidade agrícola familiar difere significativamente da unidade agrícola capitalista pelo fato de que, qualquer que seja o seu grau de mecanização, a sua área de terras cultivadas ou renda, o insumo básico de trabalho da fazenda familiar provém dos membros da família.

Vale destacar ainda que, para Neves (2007), no debate político e sindical, a agricultura familiar é caracterizada pela centralidade da família na produção e gestão das atividades

agrícolas, distinguindo-se fundamentalmente dos empresários agropecuários que dependem predominantemente do trabalho assalariado. Enquanto na agricultura familiar os membros da família estão diretamente envolvidos no trabalho e nas decisões sobre o estabelecimento, criando uma conexão direta entre o trabalho e a gestão, os empresários agropecuários operam em uma lógica voltada para a empresa, em que a exploração dos fatores de produção é mediada por relações de trabalho assalariado, muitas vezes desvinculadas do envolvimento direto da família na produção.

Na visão de Ribeiro (2017), a agricultura familiar é caracterizada pelo equilíbrio entre os fatores econômicos, sociais e ambientais, promovendo práticas que valorizam a diversidade agrícola, como a policultura, e geram qualidade de vida para os envolvidos. Além disso, destaca-se o crescente mercado de produtos saudáveis e frescos, o que reforça a importância dessa atividade.

Segundo Schneider (2003), a agricultura familiar possui uma série de peculiaridades que a distinguem, como a produção diversificada, o trabalho manual e a utilização de técnicas tradicionais. Essa forma de agricultura tem sido reconhecida como uma estratégia importante para a promoção da segurança alimentar, a preservação da biodiversidade e a valorização das práticas tradicionais.

Bertolini, Pereira Filho e Mendonça (2020) completam ressaltando que o papel essencial da agricultura familiar na produção de alimentos saudáveis contribui significativamente em práticas que respeitam o meio ambiente e a biodiversidade. Tal abordagem é crucial para atender à crescente demanda alimentar de uma população mundial estimada em quase 10 bilhões de pessoas até 2050.

POLÍTICAS PÚBLICAS: A INSERÇÃO DO PEQUENO AGRICULTOR

Boneti (2007) define as políticas públicas como sendo um processo que se desdobra desde sua concepção até sua implementação. Este conjunto, delineado pela dinâmica do processo, não deve ser limitado ao momento em que as políticas públicas são oficializadas e colocadas em prática pelo Estado através de programas e projetos, mas sim quando englobam todo o engajamento de diferentes setores sociais para converter demandas sociais em políticas públicas. Isso implica considerar as relações de poder e as disputas de interesses estabelecidas por diversos grupos na busca pela concretização de suas demandas.

Assim, a finalidade das políticas públicas depende, em parte, do contexto em que elas surgem, incluindo o aparato estatal existente, as discussões presentes na sociedade, o modelo econômico adotado e as necessidades de políticas públicas que atendam às demandas sociais. Boneti (2007) entende, portanto, as políticas públicas como algo que se origina a partir do anseio das classes que reivindicam a intervenção do Estado no atendimento às demandas sociais constituídas historicamente ou não, sendo uma questão de ordem pública.

Ao discorrer sobre o processo de elaboração, implementação e conceituação das políticas públicas, Boneti (2007) ressalta que as mesmas correspondem ao resultado da relação do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, constituindo-se, assim, como "resultado de uma correlação de forças sociais, conjugando interesses

específicos e/ou de classes, em que os interesses das classes política e/ou economicamente dominante têm prevalência, mas não unanimidade" (Boneti, 2007, p. 91).

É importante considerar que as políticas públicas são acompanhadas de uma série de fatores, questões e grupos. Easton (1984) descreve que os resultados das políticas públicas sofrem influência direta de grupos de interesse, sendo a política pública um sistema com diversas interfaces.

Vale considerar que não existe apenas uma definição de políticas públicas. Ao longo das décadas, o conceito foi sendo ressignificado; a definição instituída por Dye (1984), por exemplo, traz a ideia da política pública como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Essa concepção destaca o papel ativo (ou inativo) do Estado nas decisões que impactam a sociedade.

Easton (1984) vê as políticas públicas como resultado de um processo contínuo de transformação de *inputs* (apoios ou demandas) em *outputs* (decisões e ações). Segundo seu modelo de análise, a política é um sistema que responde a essas entradas e as converte em saídas. Dessa forma, as políticas públicas surgem como respostas a estímulos que entram no sistema político e se manifestam por meio de ações governamentais concretas. Essa visão reforça a ideia de um ciclo em que o processo político se retroalimenta continuamente com base em informações e demandas externas e internas.

Por outro lado, Lowi (1972) critica a visão de uma relação causal unidirecional entre política e políticas públicas. Para ele, ao contrário de Easton, as políticas públicas (*policies*) podem ser vistas como variáveis independentes que determinam a própria dinâmica política (*politics*), e não o

inverso. Em outras palavras, o tipo de política pública adotada influencia as interações e os interesses políticos. Essa concepção inverte a leitura tradicional e propõe que a natureza das políticas públicas molda as relações de poder, os conflitos, as coalizões e a organização dos atores dentro do processo político.

No âmbito nacional, o governo federal detém a responsabilidade de promover ações voltadas às populações em situação de maior vulnerabilidade econômica. Em termos regionais, torna-se essencial a implementação de políticas que contribuam para a redução das desigualdades entre as diferentes partes do país, ampliando oportunidades de desenvolvimento.

Nesse contexto, diversas iniciativas se voltam para a região Nordeste e também ao Semiárido brasileiro, não como regiões-problema, mas como territórios com características próprias, forte presença da agricultura familiar e grande potencial produtivo. As políticas públicas voltadas à região semiárida buscam reconhecer e valorizar essas especificidades, promovendo o uso dos recursos, a inovação tecnológica e o fortalecimento das economias locais.

Enquanto a irregularidade das chuvas e as altas temperaturas pode representar severos desafios para a agricultura de sequeiro e a subsistência das famílias mais vulneráveis, essas mesmas condições são favoráveis para a fruticultura irrigada, que se beneficia do clima seco para evitar doenças e promover a qualidade das frutas. Essa dualidade exige políticas públicas que sejam capazes de abordar as necessidades específicas dos diferentes grupos, promovendo tanto a resiliência dos pequenos agricultores quanto o desenvol-

vimento de setores produtivos como a fruticultura irrigada (Sudene, 2021).

Segundo Silva (2003), os esforços do governo para enfrentar a seca por meio de medidas hidráulicas foram predominantemente realizados de forma emergencial, fragmentada e descontínua em relação aos programas destinados a situações de calamidade pública. Essa tendência de utilização de recursos públicos para atender aos interesses políticos coronelistas foi fundamental para o estabelecimento da denominada Indústria da Seca na região Nordeste.

Vale destacar que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1909 sob o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), foi o primeiro órgão federal permanente voltado ao enfrentamento dos desafios causados pelas secas no Brasil. Com foco inicial em soluções técnicas de engenharia, especialmente em obras hidráulicas, o DNOCS buscou mitigar os efeitos da seca no Semiárido nordestino. Posteriormente, outro importante órgão federal foi instituído: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada com uma abordagem mais ampla e integrada para o desenvolvimento da região (Silva, 2003; Ribeiro, 2017).

A SUDENE foi criada em resposta à severa seca de 1958, a partir de um grupo de trabalho formado um ano depois. Inicialmente, seu modelo de desenvolvimento visava modernizar o setor agrícola e realizar mudanças estruturais, incluindo a reforma agrária para integrar pequenos agricultores. No entanto, após o início do regime militar em 1964, a atuação da SUDENE passou a focar principalmente na promoção da industrialização por meio de incentivos

fiscais e investimentos em infraestrutura, especialmente na expansão e asfaltamento das rodovias.

Em menor escala, houve tentativas de promover o desenvolvimento rural através de programas de crédito para pequenos produtores, a criação de alguns perímetros irrigados e o cofinanciamento de infraestruturas comunitárias, que dependiam da mobilização de trabalho não remunerado da população local (Sabourin; Caron, 2003).

A implementação de uma definição geográfica para a região semiárida do Brasil representou uma das principais iniciativas do governo federal para viabilizar a execução de programas de desenvolvimento direcionados especificamente a essa área (Lima *et al.*, 2016). Para lidar com as especificidades da região semiárida, um dos principais programas voltados para a agricultura familiar foi o Garantia-Safra.

O programa Garantia-Safra

Em 10 de abril de 2002, foi criado o Garantia-Safra, por meio da Lei nº 10.420/2002, como uma iniciativa articulada por gestores públicos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no contexto das políticas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa tem como objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares que residem em municípios sistematicamente sujeitos a perdas severas de safra, seja por estiagem prolongada ou por excesso hídrico. Embora tenha foco principal nos territórios do Semiárido brasileiro, o programa também pode ser implementado em outras regiões que apresentem condições cli-

máticas semelhantes e que estejam devidamente reconhecidas nos critérios do programa.

O Garantia-Safra opera em municípios localizados na região semiárida, conforme os critérios definidos atualmente pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essa delimitação substituiu a antiga noção de "Polígono das Secas", expressão utilizada em legislações anteriores para identificar áreas sujeitas à estiagem recorrente. A atualização desses critérios possibilitou um mapeamento mais técnico e abrangente da região, tornando as políticas públicas mais eficazes na identificação dos territórios elegíveis ao programa (SUDENE, 2021).

O antigo conceito de Polígono das Secas foi marcado por uma visão centrada na escassez hídrica e nos baixos índices pluviométricos, com ênfase na irregularidade das chuvas e nas limitações ambientais da região. No entanto, essa perspectiva reducionista, que reforçava a ideia de um ecossistema frágil e improdutivo, vem sendo superada por um novo olhar: o paradigma da convivência com o Semiárido. Esse paradigma reconhece as especificidades climáticas da região e valoriza seus potenciais produtivos, como a fruticultura irrigada, a produção agroecológica e o uso de tecnologias sociais adaptadas ao contexto local. Assim, o Semiárido deixa de ser visto como um "problema a ser resolvido" e passa a ser entendido como um território com saberes, práticas e oportunidades próprias, que devem ser respeitados e potencializados pelas políticas públicas (SUDENE, 2021).

A área de abrangência do Garantia-Safra inclui a região Nordeste, o norte de Minas Gerais, os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, e o norte do Espírito Santo — áreas

que, embora marcadas por condições climáticas específicas, enfrentam principalmente desafios estruturais e históricos relacionados à vulnerabilidade social, à concentração fundiária e à escassez de infraestrutura adequada para o fortalecimento da agricultura familiar. Nesses contextos, a insegurança produtiva não decorre apenas da irregularidade das chuvas, mas sobretudo da ausência de políticas públicas contínuas, da precariedade no acesso a tecnologias adaptadas e do favorecimento histórico de elites agrárias.

Estão aptos a participar do programa os agricultores familiares que possuem o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ativo — instrumento que, desde 1º de novembro de 2022, substitui a antiga Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Além disso, os beneficiários devem ter renda familiar mensal de até 1,5 salário mínimo e cultivar entre 0,6 e 5 hectares de culturas como feijão, milho, arroz, algodão ou mandioca, majoritariamente voltadas à subsistência. O programa, portanto, busca minimizar os impactos da exclusão social e da desigualdade histórica no campo, promovendo uma rede mínima de proteção aos agricultores em situação de maior vulnerabilidade.

Nesse universo, o Garantia-Safra constitui-se de um fundo participativo entre os agricultores familiares e entes federativos – União, Estado e Município. O fundo foi constituído com o objetivo de envolver os agricultores familiares e os entes federativos de forma solidária, através de contribuições de recursos financeiros que possibilitem o funcionamento e operacionalização do Programa (Brasil, 2006).

Os recursos para os benefícios são provenientes do Fundo Garantia-Safra, gerido pela Caixa Econômica Federal e alimentado pelas contribuições dos agricultores e entes

federativos participantes. A Caixa atua, portanto, como um agente operador, sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Familiar (MDA).

Conforme deliberado na 25ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor, encerrada no dia 23 de agosto de 2022, foram definidas as contribuições da União, estados, municípios e agricultores familiares, cotas por estado e reajuste de 41% do valor do benefício Garantia-Safra, que passou de R$ 850,00 para R$ 1.200,00 em 2023. O benefício é pago, portanto, de forma integral, em parcela única. As contribuições a partir da safra de 2023/2024 foram fixadas na forma a seguir: I - Agricultores familiares: em R$ 24,00; II - Municípios: em R$ 72,00, por agricultor que aderir em sua jurisdição; III - Estados: em R$ 144,00, por agricultor que aderir em sua jurisdição; e IV - União: em, no mínimo, R$ 480,00, da previsão anual dos benefícios totais.

Vale destacar que os recursos depositados no Fundo Garantia-Safra não pertencem mais a um estado ou município específico. A solidariedade do Fundo se manifesta quando, não tendo ocorrido seca num determinado município, os recursos aportados são utilizados para outro município que necessite. Dessa forma, o fundo garante que os recursos sejam distribuídos de maneira solidária e eficiente, atendendo aos agricultores que realmente necessitam, independentemente da contribuição específica de seus municípios ou estados.

Outro destaque bastante relevante está na forma como o programa é estruturado em etapas. O Garantia-Safra possui quatro fases distintas, que envolvem a colaboração entre os entes federativos (União, estados, municípios) e os pró-

prios agricultores. Essa articulação entre os diferentes participantes do programa tem como objetivo ampliar o número de beneficiários atendidos e garantir maior agilidade no pagamento do benefício sempre que houver necessidade. As etapas estão descritas na Figura 1.

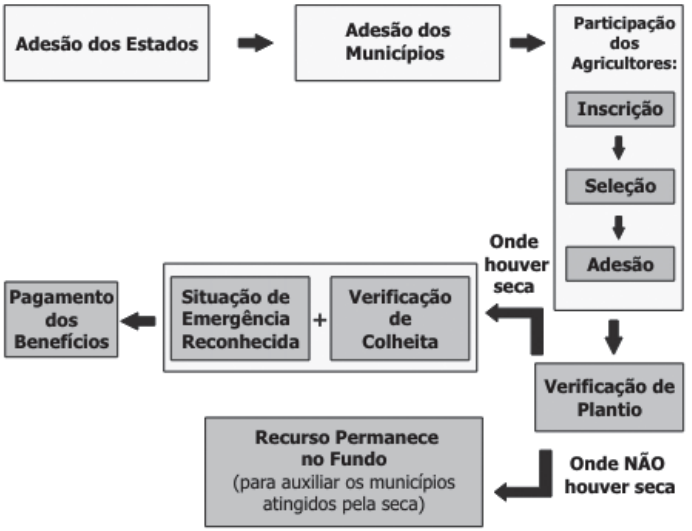


Figura 1 – Fluxograma Operacional do Programa Garantia-Safra
Fonte: Brasil (2006).

O desenho operacional do programa prevê mecanismos técnicos bem definidos. No entanto, na prática, há fragilidades importantes nesse processo. Não é incomum que os dados sobre perdas não reflitam com precisão a realidade

vivida no campo — seja por falta de estrutura técnica nos municípios, seja por atrasos no envio das informações ou até por interesses políticos locais.

A DINÂMICA DAS UNIDADES PRODUTIVAS DO DISTRITO DE MARIA QUITÉRIA

A dinâmica das unidades produtivas da agricultura familiar em Feira de Santana reflete a complexa interação entre as condições socioeconômicas dos agricultores e as políticas públicas direcionadas ao setor, como o programa Garantia-Safra. O programa configura-se como uma ferramenta de suporte financeiro para pequenos agricultores que enfrentam perdas significativas na produção em decorrência de eventos climáticos adversos, como secas, enchentes e outros desastres naturais. Trata-se de uma tentativa do Estado de mitigar os impactos desses eventos, que afetam diretamente a segurança alimentar e a estabilidade econômica das famílias agricultoras.

O funcionamento do Garantia-Safra, em nível local, envolve um conjunto de processos que vão desde a inscrição dos agricultores até o pagamento dos benefícios, os quais estão diretamente associados à verificação de perdas nas unidades produtivas. Além disso, a análise aponta que as unidades produtivas atendidas pelo Garantia-Safra têm características específicas, como a predominância de monoculturas de subsistência, como o milho e o feijão. Apesar dessa estrutura produtiva ser adequada ao perfil do programa, ela também reflete a vulnerabilidade dos agricultores, que muitas vezes carecem de recursos e conhecimento técnico para diversificar sua produção.

Apesar da importância dessas atividades para a subsistência e para a dinamização econômica local, as unidades produtivas enfrentam limitações estruturais. Entre as principais, destacam-se a baixa mecanização, o uso limitado de tecnologias adaptadas ao Semiárido e o difícil acesso a crédito e assistência técnica, além da dependência de condições climáticas favoráveis. Tais fatores contribuem para a instabilidade produtiva e para a manutenção da vulnerabilidade social das famílias agricultoras.

Em termos de infraestrutura, o distrito de Maria Quitéria apresenta desafios relacionados ao abastecimento de água, saneamento básico e coleta de resíduos sólidos. De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico de Feira de Santana (2018), cerca de 45,7% dos domicílios rurais do distrito dependem de poços ou nascentes como principal fonte de abastecimento de água, enquanto mais de 70% não possuem acesso a sistemas de esgotamento sanitário adequados, utilizando fossas rudimentares ou não tendo nenhum sistema. Além disso, observa-se aspectos deficitários em relação às condições das estradas vicinais, ao transporte público limitado e à oferta restrita de serviços de saúde e educação, compondo, assim, um panorama de infraestrutura que ainda carece de investimentos significativos.

A dinâmica produtiva em Maria Quitéria revela, portanto, uma combinação entre vulnerabilidade e resistência. De um lado, a instabilidade pluviométrica, a carência de infraestrutura hídrica e a fragilidade no acesso a políticas estruturantes reforçam a condição de precariedade dos agricultores familiares. De outro, a persistência das práticas de produção diversificada, o enraizamento comunitário e o

apoio parcial de políticas públicas asseguram a manutenção das unidades produtivas, ainda que em condições desafiadoras.

Não obstante, a análise dos dados obtidos ao longo do nosso estudo evidencia que o Programa Garantia-Safra atua como uma política pública de caráter mitigador. Quanto ao nível de satisfação acerca do GS, foi verificado que, embora uma parcela dos agricultores reconheça os benefícios, uma parte significativa se mantém indiferente, reconhecendo as falhas existentes na execução — o que leva muitos a aceitarem o que é oferecido de forma resignada, como se pensassem "se vier, está bom". Dessa forma, embora o GS se proponha a ser uma ferramenta essencial para a agricultura familiar, a análise se deparou com uma realidade mais complexa, pois constatamos uma distância significativa entre o que se realiza na prática e o que está no papel.

Tais elementos indicam que o programa, em seu formato atual, carece de aprimoramentos profundos para que possa, de fato, cumprir seu papel social e econômico. Investir na melhoria da assistência técnica e promover uma escuta ativa dos agricultores são passos para que o GS não apenas exista formalmente, mas seja realmente efetivo e relevante no cotidiano do trabalhador rural. Sem isso, o programa corre o risco de permanecer como uma ação descolada da realidade de quem mais precisa dele.

Conclui-se que a realidade do distrito evidencia a centralidade da agricultura familiar para a segurança alimentar e a geração de renda, mas também a necessidade de avanços em políticas públicas mais consistentes e duradouras, uma vez que o GS nas unidades analisadas se apresentou como

uma ação emergencial, mas não como elemento decisivo para continuidade e manutenção das unidades produtivas da agricultura familiar. Assim, é indispensável fortalecer mecanismos de crédito, assistência técnica, acesso à água e mercados institucionais, de forma a consolidar as unidades produtivas como base do desenvolvimento rural sustentável em Maria Quitéria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enquadramento da pequena produção pelo Estado na década de 1990 sob a terminologia de agricultura familiar foi responsável por conferir-lhe o status de categoria social e econômica, ampliando os debates e possibilitando a implementação de políticas públicas específicas. Esse reconhecimento não ocorreu de maneira espontânea, mas foi resultado das intensas mobilizações dos movimentos sociais que reivindicavam sua inserção no rol das políticas públicas. Dessa forma, as ações voltadas à agricultura familiar representam uma conquista social significativa, garantindo maior visibilidade e acesso a programas que promovem o fortalecimento desse setor.

A partir de 2003, com o governo Lula, houve uma mudança substancial na concepção das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. O Estado passou a atuar de forma integrada com diferentes áreas, adotando o princípio da intersetorialidade, o que permitiu uma abordagem mais ampla e estruturada no apoio a pequenos produtores.

Com relação ao Programa Garantia-Safra no distrito de Maria Quitéria, podemos argumentar que nossos resulta-

dos de pesquisa evidenciaram que o processo de execução do GS apresenta desafios que comprometem a sua efetividade. Entre os principais entraves identificados destacam-se a burocracia no cadastramento e liberação dos benefícios, o valor dos pagamentos e a necessidade de maior acompanhamento técnico.

No que se refere ao alcance dos objetivos do programa, constatou-se que, embora o GS cumpra sua função de mitigar os impactos financeiros das perdas agrícolas, sua atuação ainda se dá de forma limitada nas unidades produtivas analisadas, uma vez que o benefício não é suficiente para garantir a manutenção das famílias até a próxima safra. O auxílio financeiro não assegura investimentos estruturais que poderiam fortalecer a resiliência da agricultura familiar diante das mudanças climáticas.

Em relação aos impactos na atividade produtiva, verificou-se a necessidade de complementaridade com outras políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como assistência técnica rural, acesso a crédito e incentivos para práticas agroecológicas e de convivência com o Semiárido. Portanto, embora avanços significativos tenham sido conquistados nas últimas décadas, a agricultura familiar ainda requer um olhar atento do Estado e da sociedade para que continue desempenhando seu papel fundamental na produção de alimentos, na geração de empregos no campo e na promoção de um modelo de desenvolvimento inclusivo.

Assim, não basta reconhecer a existência do programa como algo positivo: é necessário questionar sua efetividade real e denunciar sua incapacidade de responder aos desafios

estruturais enfrentados pelos pequenos produtores. O aprimoramento do Garantia-Safra deve ir além do aumento do valor do benefício ou da desburocratização do acesso — é preciso que ele seja articulado a um conjunto consistente de políticas públicas voltadas à infraestrutura hídrica, assistência técnica, crédito acessível e apoio à comercialização, de modo a deixar de ser apenas um "reconhecimento simbólico" e passar a representar uma ferramenta concreta de transformação social no meio rural.

REFERÊNCIAS

BERDEGUÉ, J. A.; FUENTEALBA, R. Latin America: the state of smallholders in agriculture. In: IFAD **Conference on New Directions for Smallholder Agriculture**. 2011.

BERTOLINI, M. M.; PEREIRA. FILHO, P. L.; MENDONÇA, S. N. G. A importância da agricultura familiar na atualidade. In: **CIAGRO – Congresso Internacional de Agroindústria**. 2020. Disponível em: https://ciagro.institutoidv.org/ciagro/uploads/1520.pdf. Acesso: 16 jan. 2024.

BONETI, L. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2007.

BRASIL: **Ministério do Desenvolvimento Agrário PRONAF - Cartilha do Programa Garantia-Safra, Brasília: Pronaf/SAF/MDA**, 2006 11 p.:il. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/396_1.pdf Acesso em: 26 de maio de 2024.

BRUMER, A.; DUQUE, G.; LOURENÇO, F. A.; WANDERLEY, M. N. B. A exploração familiar no Brasil. In: LAMARCHE, H. (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas: Unicamp, 1993. p. 179-234.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984.

FEIRA DE SANTANA (BA). **Plano Municipal de Saneamento Básico de Feira de Santana – Produto 11: Diagnóstico Socioeconômico**. Feira de Santana: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: https://www.feiradesantana.ba.gov.br/secom/SANEAMENTO/PMSB_FS_Produto11_Tomo_II_Diag_Socioeconomico_jun2018.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Versión final de la definición de agricultura familiar**. Roma: FAO, 2014. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/gender/docs/FAO_FAMILYFARMING_DEFINITION_SPANISH.pdf.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário: 2017**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html. Acesso em: 19 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo das Cidades e Estados do Brasil: 2022**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/feira-de-santana/panorama. Acesso em: 26 maio 2024.

LIMA, P.V.P.S.; MENDES, C. M.; ROCHA, L.A.; OLIVEIRA, M. R. R. No rastro da vulnerabilidade às secas: uma análise da produção de grãos no semiárido brasileiro. **Revista Eletrônica Documento/Monumento**, v. 19, p. 183-196, 2016.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972.

MACENA, L. O **Programa Garantia-Safra no Distrito de Maria Quitéria: o caso das unidades produtivas da agricultura familiar,** 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2025.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.

RIBEIRO, M. E. O. **Alternativas de adoção de práticas no âmbito do desenvolvimento sustentável em propriedades rurais familiares**. 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade do Vale do Taquari, Lajeado, 2017. Disponível: www.univates.br/bdu/

stream/10737/2144/1/2018MarianaEmidioOliveiraRibeiro.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

SABOURIN, E. P.; CARON, P. Origem e evolução da agricultura familiar no Nordeste semiárido. In: CARON, P.; SABOURIN, E. P. (org.). **Camponeses do Sertão: as mutações das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil**. Brasília: Embrapa Editora, 2003. p. 29-45.

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. **Soc. estado**., Brasília, DF, v. 18, n. 1-2, p. 361-385, 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Delimitação do Semiárido – Relatório final 2021, 2021**. Disponível em: https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/02semiaridorelatorionv.pdf. Acesso em: 24 mar. 2024.

DADOS DA AUTORA

Laise da Cruz Macena

Graduada em Administração e Mestra em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Docência para a Educação

Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal Baiano (IFBaiano) e Especialista em Gestão de Pessoas pela Faculdade Anísio Teixeira (FAT). Membro do grupo de pesquisa Família, Capital Social e Desenvolvimento Sustentável da UEFS, com participação em produções acerca dos temas: Capital Social, Políticas Públicas, Família e Capital Humano. Também atua como assistente administrativa no Instituto Federal da Bahia (IFBA) campus Santo Antônio de Jesus.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU (BA): IMPACTOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Daniel Sampaio Carneiro

INTRODUÇÃO: A DÍVIDA SOCIAL BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Entender o complexo processo de construção da política social instituído no Brasil, diante do modelo de ação do Estado brasileiro e do envolvimento das experiências dos Programas de Transferência de Renda (PTR), em especial o Programa Bolsa Família (PBF), sobre o qual este capítulo se debruça, perpassa pela análise histórica de seus caminhos, avanços e retrocessos, permeados por relações contraditórias engendradas na sociedade de produção capitalista e pelas constantes lutas da classe trabalhadora em prol de conquistas por melhores condições de vida. Para tanto, entendemos que a proteção social vai além de ser um fenômeno exclusivamente econômico, sendo também multidimensional, com fatores como o histórico, o político, o social e

o cultural transcorrendo direta e indiretamente para a sua construção.

Para um maior discernimento acerca da garantia da proteção social estabelecida no Brasil, torna-se necessária a compreensão das lutas dos trabalhadores que são constitutivas da questão social, pois elas surgem das relações antagônicas entre a burguesia e o proletariado, sendo o reconhecimento desta tensão entre a produção da desigualdade x produção da rebeldia, vetor de resistência, movimento fundamental para as conquistas e/ou concessões dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais. Tem-se como consequência, assim, a institucionalização do processo de construção da concepção moderna de cidadania pelo mundo.

Nesse sentido, é importante mencionar que o processo que culminou na Revolução Industrial e na consolidação do sistema capitalista de produção estruturou uma divisão social, impondo mudanças bruscas nas relações econômicas mundiais, mas, também, nas relações sociais entre os indivíduos, traduzindo-se numa diferenciação entre ricos e pobres, trabalhadores e donos dos meios de produção, sendo este o fruto de um processo de produção massivo e da apropriação da riqueza socialmente produzida, concentrada nas mãos de poucos.

O desenvolvimento do sistema capitalista e das forças produtivas provocou mudanças complexas na organização social, acarretando transformações societárias. O processo de urbanização intensificou-se, instaurando o rompimento do rural para o urbano; ressalta-se, desse movimento, a constituição de grupos de indivíduos com interesses distintos.

Para Paulo Netto (1992), o acirramento do capitalismo concorrencial instaurou um período de intenso pauperismo. Contudo, ao mesmo tempo que o sistema capitalista produzia desigualdades amplamente disseminadas, em paralelo gerava riquezas para poucos, o que ocasionava a ampliação da miséria para a classe trabalhadora. Assim, é justamente o envolvimento da classe trabalhadora explorada, que vivencia a reprodução das desigualdades e a elas passa a resistir e se opor, que permite consolidar o processo de caracterização das múltiplas expressões da questão social.

> Portanto, a questão social está relacionada ao exercício empobrecido, alienado e desumanizado das funções do trabalho vivo sob o controle do capital, em diferentes estágios do modo de produção capitalista; logo, à situação daqueles que vivem da venda da sua força de trabalho, como única condição de satisfazer suas necessidades, nem sempre absorvidos no mercado de trabalho, ou absorvidos em situação precária, ou deles "excluídos", marginalizados, segregados, estigmatizados e sujeitos a estereótipos negativos, pela sua condição social. Essa realidade estrutural está ligada às contradições do modo de produção capitalista, da formação da superpopulação relativa que cresce na mesma proporção do crescimento do capital (Teixeira, 2008, p. 49).

Visto que o princípio fundante do sistema capitalista é a expropriação concentrada da riqueza por meio da exploração do homem pelo homem, sua consequência é a reprodução da extração da mais-valia, criando, assim, as desigualdades sociais. É justamente o processo de tomada de consciência da classe trabalhadora em questionar a ordem vigente estabelecida que a expressão "questão social" se torna efetivamente pública (Pastorini, 2007).

O acirramento da questão social produz condições precárias aos trabalhadores, refletindo a necessidade de mobilização e organização. A classe trabalhadora passa a se organizar e lutar por melhores condições de vida e de trabalho, o que diretamente evidencia as expressões da questão social. A partir do agravamento da pobreza, a economia de mercado percebe a necessidade de criação de estratégias para manter esse modo de produção. Como consequência desse processo, o Estado se vê obrigado a intervir em um espaço onde não mais cabia apenas a caridade da igreja e as ações pontuais assistencialistas. Cabe mencionar que o Estado, primeiramente, assume uma postura pautada na repressão, com objetivos claros de manter a ordem vigente, estruturando ações de forma coercitiva, com o intuito de conter as manifestações que se tornavam recorrentes.

> Não é se não as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano, da vida social,

> da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (Iamamoto; Carvalho, 1995, p. 77).

Nesse aspecto, a construção da política social no Brasil é marcada por profundas contradições históricas e pela luta de classes, que refletem a tensão entre capital e trabalho em diferentes épocas. Sua origem remonta à estrutura econômica baseada em latifúndios e monocultura exportadora, em que as oligarquias agrárias comandavam tanto o poder político quanto econômico. Essa base conservadora moldou a forma como a questão social foi enfrentada: muitas vezes de maneira compensatória, fragmentada e punitiva.

O marco inicial da institucionalização da proteção social no Brasil tem sua égide na Lei Eloy Chaves, de 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários. Esse modelo introduziu o princípio da repartição contributiva, com a participação de trabalhadores, empregadores e o Estado — moldando as bases do sistema previdenciário nacional e consolidando o caminho para a proteção social dos trabalhadores. Contudo, esse direito era restrito a setores privilegiados da economia, deixando grande parte da classe trabalhadora à margem dos benefícios.

Durante o governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, houve a consolidação de diversos institutos de previdência por categorias profissionais, reforçando o caráter corporativista da proteção social. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943, sistematizou direitos como salário mínimo, férias e repouso semanal remu-

nerado, reforçando a ideia de que os direitos sociais estavam vinculados ao vínculo formal de trabalho.

No período da Ditadura Militar (1964-1985), ocorreu a unificação das instituições previdenciárias com a criação do INPS (1966); mais tarde, a incorporação do trabalhador rural por meio do FUNRURAL. Embora isso tenha representado uma ampliação de cobertura, o sistema ainda continha características burocráticas, fragmentadas e altamente contribuitivas, mantendo grande parte da população à margem dos benefícios.

A Política de Assistência Social (PAS), até então, não era reconhecida como uma política pública de direito. Sua atuação acontecia majoritariamente por meio de instituições filantrópicas e clientelistas, baseadas na lógica do favor, sem universalidade nem garantias legais efetivas.

Com o processo de redemocratização e os debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1988, emergiu uma nova visão de proteção social, pautada na cidadania e na universalização dos direitos. Movimentos sociais, intelectuais e lideranças políticas passaram a reivindicar uma seguridade social ampla, capaz de romper com a seletividade e promover justiça social.

Assim, até 1988, a proteção social brasileira oscilou entre avanços importantes e limites estruturais, mantendo a exclusão como traço dominante. A nova Constituição instituiu um divisor de águas ao propor um modelo universal, democrático e público de proteção — ponto de partida para uma política social orientada por direitos e não por favores.

A Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão ao consolidar a seguridade social como um di-

reito universal, público e não mais exclusivamente contributivo. Estabeleceu os pilares políticos — Saúde, Assistência e Previdência Social — com base na garantia/ampliação da cidadania e na universalização do acesso, procurando superar práticas assistencialistas, clientelistas e filantrópicas. Entretanto, a efetivação das políticas constitucionais demorou a se concretizar, reforçando o caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política integrante da seguridade social (Behring, 2003). A regulamentação das políticas de Saúde (LOS), da Previdência (LOSS) e da Assistência Social (LOAS) só ocorreu nos anos 1990, revelando um descompasso entre os avanços legais e sua materialização prática. Nesse sentido, a PAS, por exemplo, apenas passou a ser reconhecida como política pública de direito com a institucionalização da LOAS, ainda enfrentando desafios decorrentes da herança da cultura do favor.

Com o avanço do receituário neoliberal nos anos 1990, o projeto de seguridade social sofreu retrocessos que impactaram sua materialização. A agenda passou a valorizar a privatização, a focalização e a descentralização, promovendo a fragmentação das políticas públicas e restringindo o acesso universal aos direitos. A adoção da seguridade social não se traduziu enquanto uma política de universalização de acesso aos benefícios sociais (Mota, 2006). Em vez de ampliar a cidadania social, o foco deslocou-se para ações seletivas voltadas aos "mais pobres entre os pobres", reduzindo o papel do Estado e ampliando a influência do mercado.

Nesses termos, o desafio atual permanece: efetivar um modelo de proteção social universal, democrático e inclusi-

vo, capaz de enfrentar as desigualdades estruturais do país. A história da política social brasileira é, portanto, uma história de avanços parciais, retrocessos estratégicos e constantes disputas entre projetos de sociedade antagônicos.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A trajetória da política de assistência social no Brasil revela uma profunda transformação institucional e cultural. De uma prática marcada historicamente pela filantropia, pelo clientelismo e pela lógica do favor, avançou para uma política pública de direito, estruturada pelo Estado e fundamentada na cidadania. Esse movimento ganhou força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a assistência social como parte integrante da seguridade social (ao lado das políticas sociais de saúde e da previdência) e reconheceu sua natureza não contributiva, voltada à proteção das camadas mais vulneráveis da população. Segundo Sposati (2009, p. 14), acerca da institucionalização da assistência social:

> A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual

> a ação da família e da sociedade antecede a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

A regulamentação efetiva desse direito se deu com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu os princípios da universalização, descentralização, participação popular e prioridade para quem mais precisa. Posteriormente, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, a política passou a funcionar de forma articulada entre os entes federados, com padrões mínimos de gestão e serviços, consolidando a assistência social como função estatal e direito do cidadão.

A institucionalização e os avanços da PAS em reconhecer e ampliar diferentes seguranças sociais para com seus assistidos possibilitaram melhorias significativas na garantia e no acesso ao direito, principalmente as seguranças ligadas à garantia de acesso a renda, culminando na institucionalização dos chamados programas de transferência de renda (PTR), ampliando a construção do acesso à renda para com as populações mais vulneráveis, por meio de um sistema de proteção social que garantisse transferências diretas de renda sem prévia contribuição, o que amadureceu os desenhos das políticas, bem como as definições de público-alvo, beneficiários e benefícios, fortalecendo ações nas mais variadas escalas, desde a local, no município, até o âmbito estadual e nacional.

Essa consolidação proporcionou a criação — na gestão no então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula entre 2003 e 2006), com a promulgação do Decreto n° 5.209/2004, que regulamentou a Lei n°10.836/2004 — do Programa Bolsa Família (PBF), estruturado como uma das principais estratégias de enfrentamento para o combate à fome, pobreza e extrema pobreza no Brasil.

O processo de construção que culminou com a idealização do PBF se deu com a unificação dos programas sociais de transferência de renda pré-existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, tendo como consequência uma melhor focalização do público-alvo e monitoramento das famílias inseridas no Cadastro Único de programas sociais do Governo Federal, o CadÚnico (Silva; Lima, 2010).

De acordo com o relatório da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania, no mês de maio de 2021, o PBF alcançou o número de 14.695.095 famílias atendidas, englobando em torno de 41 milhões de pessoas. O público-alvo do programa é formado por famílias que vivem em situação de extrema pobreza com renda per capita de até R$ 89,00 mensais, e de pobreza, com renda de R$ 89,01 a R$ 178,00 mensais por membros, inseridas no CadÚnico em todos os municípios brasileiros. O benefício médio pago a cada família é de R$ 189,21.

A presença do Bolsa Família em milhares de municípios revelou também a importância da descentralização e articulação local das políticas sociais. Ao injetar recursos diretamente na economia dos territórios e estimular ações intersetoriais, o programa contribuiu para a dinamização dos

serviços socioassistenciais, consolidando o papel do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) como porta de entrada da rede de proteção.

Essa construção não está isenta de desafios. Persistem tensões entre os modelos de focalização e universalização, além de entraves políticos e fiscais que ameaçam a continuidade e o aprimoramento das políticas sociais. Conforme Silva, Yazbeck e Giovanni (2012), a desinformação, o estigma sobre os beneficiários e a lógica meritocrática muitas vezes colocam em xeque os avanços conquistados.

Assim, a política de assistência social brasileira e o PBF representam uma virada histórica na concepção de cidadania. São ferramentas exitosas de enfrentamento das desigualdades e de garantia da dignidade humana, mas exigem compromisso contínuo, financiamento adequado e defesa pública para que possam se consolidar como pilares de uma sociedade mais justa e inclusiva.

RESULTADOS DA PESQUISA: IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU (BA)

Em Iaçu, município de pequeno porte localizado no interior da Bahia que possui especificidades econômicas e sociais marcantes, tornou-se essencial lançar um olhar atento às particularidades locais que impactam diretamente a implementação das políticas públicas. Assim, a pesquisa realizada evidenciou as potencialidades e os entraves que se materializam no cotidiano da gestão e na execução do programa, considerando os limites estruturais enfrentados por

municípios de pequeno porte (PNAS, 2004). O desenvolvimento das ações do poder público para responder ao enfrentamento das desigualdades sociais no município compreende como o PBF tem sido articulado enquanto resposta para às múltiplas expressões da questão social presentes no contexto das famílias beneficiárias.

Nesse percurso, foram analisadas as estratégias político-administrativas adotadas localmente para assegurar o acesso ao PBF e à renda, o cumprimento das condicionalidades e a efetivação de ações complementares, destacando o protagonismo da gestão local na busca por consolidar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em seu território. A investigação, mesmo com todos os desafios apresentados, nos revelou caminhos possíveis para a consolidação da garantia de acesso ao direito e da transformação social.

Nesse sentido, a ampliação da proteção social a partir dos Programas de Transferência de Renda como o PBF assume papel central e estratégico no enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Ao garantir o acesso direto à renda e a inserção das famílias nas políticas públicas intersetoriais — como saúde, educação e assistência social —, essa transversalidade política amplia as possibilidades de emancipação das populações em situação de vulnerabilidades.

Diante das profundas desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira, tornou-se imprescindível a construção de um pacto federativo que promovesse a descentralização e a efetivação de políticas públicas voltadas à proteção social. Nesse cenário, os programas de transferência de renda emergem como instrumentos fundamentais para consolidar uma cultura de direitos, dignidade e justiça

social, especialmente para os segmentos historicamente excluídos.

A materialização desse ideário de proteção social representa não apenas uma resposta às múltiplas expressões da questão social, mas também um compromisso com o enfrentamento da dívida histórica do Estado brasileiro com sua população mais vulnerável.

Para entender a importância do PBF no município de Iaçu, foram consideradas sua capilaridade, sua abrangência e suas estratégias no enfretamento da pobreza e extrema pobreza, além do seu papel central tanto em âmbito nacional quanto na execução local do programa, levando em consideração a construção da garantia do acesso ao direito estabelecido pela política de assistência social e a experiência em garantir o acesso ao programa de transferência de renda do Bolsa Família em conjunto com as famílias no município.

O município de Iaçu possui uma população estimada em 23.950 habitantes, de acordo com a estimativa do censo demográfico de 2021, e uma área de cobertura de 2452 km² (IBGE, 2010). É considerado um município de pequeno porte II (PNAS, 2004), vinculado ao Território de Identidade[13] Piemonte do Paraguaçu (SEI-BA, 2021).

13 Conforme a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, em seu Planejamento Territorial, o Governo da Bahia passou a reconhecer 27 Territórios de Identidade, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, ajuda coletivamente na implementação de políticas públicas.

A realidade materializada no município é fruto do histórico das desigualdades sociais manifestadas no Brasil e de sucessivas experiências de gestões, em diferentes níveis, que agiram com descaso para a construção de caminhos que efetivamente enfrentassem a pobreza, culminando na penalização da população pobre do município, a qual busca estratégias de sobrevivência e procura por melhores condições de vida nos grandes centros e nas metrópoles do estado da Bahia e do país. Assim, parte da população do município, tanto da zona urbana quanto da rural, é forçada a buscar novas possibilidades de condições de vida em outras cidades, regiões e Estados, principalmente os jovens, que saem dos berços familiares em busca de novas oportunidades. Um estudo realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA), no ano de 2016, intitulado "Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia", demonstrou que houve, no município de Iaçu, um decréscimo populacional de 9,7% entre os anos de 2000-2010, sustentando para além do senso comum essa realidade de imigração de parte dos residentes no município.

Nesses termos, de acordo com os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, o município de Iaçu possuía, em maio de 2021, 4.832 famílias beneficiárias do PBF, o que corresponde a 13.421 habitantes da população local. Vale ressaltar que o número de habitantes beneficiários do PBF equivalia a aproximadamente 56% da população do município, a qual, sem o programa, estaria em condição de extrema pobreza, desassistida, em vulnerabilidade e em risco social. No mês de maio de 2021 foram transferidos R$ 547.795,00 às famílias beneficiárias do Programa no muni-

cípio de Iaçu, tendo o benefício médio o valor de R$ 113,37 por família (SAGI, 2021). Devido à Pandemia de COVID-19[14], as famílias beneficiárias do PBF foram transferidas para acesso ao Auxílio Emergencial[15], o que ocasionou uma diminuição nos valores transferidos pelo programa às famílias contempladas no município.

O PBF representa um instrumento poderoso de enfrentamento da pobreza e promoção da cidadania. No município de Iaçu, sua implementação revelou impactos significativos na redução das vulnerabilidades sociais e na estruturação da rede de proteção social instituída localmente. Contudo, para que o programa alcance sua plenitude, são necessários o envolvimento efetivo da gestão pública, uma articulação intersetorial e a construção de políticas públicas que promovam, além do acesso, a emancipação dos beneficiários. O fortalecimento da Política de Assistência Social como política de Estado é essencial para consolidar uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática.

---

14 O Coronavírus (COVID-19) é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2. Tornou-se pandemia mundial em 2020-2022. Ao infectar, provoca o processo de adoecimento em decorrência da COVID-19, a maioria das pessoas apresentam sintomas leves e moderados e se recuperam sem tratamento especial, contudo, pessoas mais vulneráveis desenvolvem um quadro grave e precisam de atendimento médico.

15 O Auxílio Emergencial ou Coronavoucher, foi um Programa de Transferência de renda do governo federal brasileiro aos mais vulneráveis durante a pandemia de COVID-19, tinha por objetivo garantir o auxílio financeiro para famílias e indivíduos para amenizar os impactos econômicos causados pela pandemia de COVID-19 no Brasil.

Para entendimento acerca do impacto do PBF frente aos desafios materializados no cotidiano do território do município de Iaçu, pautou-se, primeiramente, pela análise da estrutura da rede socioassistencial local, entendendo sua consolidação, histórico, avanços, indicadores e particularidades presentes no município. Nesse sentido, foi investigado também o processo de operacionalização do PBF e o modo como a gestão pública estrutura e executa os serviços que possibilitam as ações do programa.

Para apreender os significados do PBF no município, foi necessário adentrar o campo empírico, suas repercussões diretas e indiretas, de modo que pudessem revelar o papel do programa ao longo do tempo para garantir proteção social e amenizar/superar as vulnerabilidades dos sujeitos beneficiários. Assim, foi analisado o desenvolvimento do trabalho social materializado localmente, perpassando pelos seus objetivos em curto, médio e longo prazo, o que revelou o desafio e a complexidade em materializar no dia a dia o acesso a PAS, na tentativa de identificar, incluir, acompanhar e superar as vulnerabilidades sociais presentes no contexto familiar dos beneficiários do programa. Nesse sentido, o desenho estabelecido pelo PBF é compreendido para além de um benefício de acesso a renda, pois, suas ações complementares necessitam de uma articulação ampla de gestão social que estabeleça uma rede consistente de proteção social, o que contribui para o desenvolvimento de capacidades das famílias em superar as vulnerabilidades sociais presentes em seus cotidianos.

Enquanto resultado, foi revelado que são traçadas estratégias para melhor garantir os serviços até as famílias em

vulnerabilidade social, sendo ofertados através das diversas unidades do SUAS, seja pelos atendimentos diários ou por meio das ações itinerantes nos distritos, comunidades rurais e bairros, além do planejamento das equipes técnicas que fazem suas ações internas e executam esses serviços através das visitas domiciliares e da busca ativa para identificar os sujeitos e inclui-los na plataforma do CadÚnico, nos serviços, programas, projetos e benefícios do CRAS. A análise das ações ofertadas pela PAS local, em especial da Proteção Social Básica (PSB) e do PBF, nos revelou que o município de Iaçu possui uma rede de atendimento estruturada, com unidades SUAS que garantem atendimento através da PSB e da Proteção Social Especial (PSE), estabelecida enquanto referência ao longo do tempo, o que garante acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios para os sujeitos que buscam essa política.

O PBF é bem focalizado, chegando exatamente nos sujeitos que mais precisam, ou seja, na população em situação de pobreza enquanto porta de entrada para o programa. Esse benefício contribui para que esses sujeitos e seus familiares tenham poder de compra, o que suaviza suas necessidades mais pontuais. Como uma parcela significativa dos munícipes (56% da população, impactando, 13408 sujeitos) depende desse programa, há rebatimentos diretos nas dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais desencadeadas no município; contudo, torna-se necessário expor que a pesquisa que resultou neste capítulo se concentrou no esforço de entender o impacto do programa no município e não na realidade das famílias beneficiárias, sendo este um

ponto importante para a elaboração de futuras pesquisas e estudos acerca dessa temática.

Para além dos benefícios monetários da PAS, o PBF constitui uma possibilidade real de acesso e ampliação de um conjunto de políticas públicas que culmina na estruturação do exercício de direitos básicos, tais como o acesso à educação, segurança alimentar, assistência social, saúde, agricultura familiar, geração de trabalho, emprego e renda, o que garante o amadurecimento da proteção social. Nesse sentido, também foi analisado o inverso dessa realidade, pois a falta de estruturação dos objetivos em médio e longo prazo do programa é uma barreira para a superação das vulnerabilidades sociais das famílias do município.

Foi demonstrado que a gestão pública municipal necessita reavaliar suas ações e seu planejamento para que consolide maior efetividade no acompanhamento da superação das vulnerabilidades e, principalmente, no desenvolvimento de ações que culminem na emancipação dessas famílias, possibilitando criar e garantir portas de saída do programa, ou seja, instituir a construção de caminhos que levem à autonomia e à independência dessas famílias e indivíduos, especialmente após a Pandemia de COVID-19, quando se ampliaram as desigualdades sociais e a pobreza e se maximizaram as complexidades vividas pelas famílias beneficiárias da PAS e do PBF, limitando as ações complementares, tanto as repercussões das condicionalidades quanto a geração de trabalho e renda, a qualificação profissional e o aumento da escolaridade, o que contribuiu para o acirramento da questão social e de suas múltiplas expressões vivenciadas pelas famílias, comunidades e territórios do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação desencadeada pela PAS, pela PSB, pelos PTR e pelo PBF são de suma importância para o município, pois as transferências oriundas do programa contribuem para que os munícipes diminuam suas vulnerabilidades e exercitem cotidianamente a cidadania, o que consolida a garantia de segurança e proteção social e possibilita construir caminhos para a superação da condição de pobreza desses sujeitos.

Assim sendo, é necessário o envolvimento da gestão pública municipal como um todo, para estruturar políticas públicas consistentes e para contribuir na consolidação de portas de saída para as famílias que continuam, mesmo enquanto beneficiárias, na condição de vulnerabilidade social. O PBF deve ser enxergado enquanto transitório; é uma solução eficiente para estruturar proteção social em curto prazo; contudo, por si só, não possui condições para emancipar e nem transformar a realidade das famílias beneficiárias brasileiras em situação de pobreza.

REFERÊNCIAS

BAHIA. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

BAHIA. Política Territorial do estado da Bahia. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br - SEPLAN - Secretaria do Planejamento. Acessado em 22/09/2022.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrareforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2005). *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: MDS.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. LOAS (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

Brasil. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações – SAGI. (2014). **Relatório de informações sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único Iaçu (BA)**. Disponível em 25 de novembro de 2021 de http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Número de beneficiários do Bolsa Família tem se mantido estável.** Disponível em: http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/setembro/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tem-se-mantido-estavel. Acesso em 11/10/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas freqüentes do Bolsa Família.** Disponivel em: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario

IAMAMOTO, M. V. CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológico. São Paulo: Cortez, 1995.

JESUS, Veronica Fernandes de. **O Programa Bolsa Família e o desenvolvimento das ações complementares em Salvador/BA**. São Paulo: PUC / Programa de Pós Graduandos Pontificie Universidade Católica de São Paulo, 2015.

MONTEIRO F; SCHMIDT. S.T.**O Programa Bolsa Família no contexto da segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Saúde e Transformação Social, Florianópolis, v.5.n.3.p. 91-97.2014. Disponível em http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v33n1/a08v33n1.pdf . Acesso em 13/10/2020.

MOTA, A. E. Questão Social e Serviço Social. In.: O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PASTORINI, A. **A categoria "questão social" em debate**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

SANTANA, Eline Peixoto de. **Benefícios de prestação continuada (BPC) para pessoas com deficiência em Cruz das Almas-BA: uma análise sobre os desafios da intersetorialidade entre as políticas de Previdência e Assistência Social**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cruz das Almas, BA, 2015.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira, YAZBECK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. Ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Janaína Ruviaro da. **Programas de transferência de renda: algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira. Conversas e controvérsias**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 32-42. 2011/2. Link: < http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/7804/72 51>. Acesso em 11 dez. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O **Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda**. Repositório. GAEPP Artigos Científicos. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). 2007. Link: Acesso em 11 dez. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva, LIMA, Valéria Ferreira Santos de Alamada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. (Coord). **A Assistência Social no Brasil** 1983-1990. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

VIEIRA, Evaldo. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997, p. 67-73.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: 2010. Editora Fundação Perseu Abramo.

YASBEK,M.C. **As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

DADOS DO AUTOR

Daniel Sampaio Carneiro

Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), possui uma trajetória profissional pautada pelo compromisso com o fortalecimento das políticas públicas, a defesa de direitos e a promoção da justiça social. Tem experiências com a política de assistência social, especialmente na proteção social básica, incluindo atuação em diversas frentes, municípios e equipamentos sociais. Essa vivência ampliou a compreensão sobre os desafios da gestão e da execução de programas sociais, principalmente o Programa Bolsa Família. É especialista em Serviço Social na Saúde e em Gestão Pública. Mestre em Planejamento Territorial (PLANTERR/UEFS). Atualmen-

te é trabalhador do SUAS, atuando como Técnico de Referência Estadual do Cadastro Único no Estado de Sergipe e Técnico de Referência em Vigilância Socioassistencial no município de Alagoinhas (BA). No campo acadêmico, está vinculado ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva na UEFS.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: INTERFACES ENTRE O PROGRAMA CISTERNAS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE RETIROLÂNDIA (BA)

Kamilla Ferreira da Silva Souza

INTRODUÇÃO

Este capítulo nasce do compromisso em compreender e valorizar as experiências de resistência e resiliência no Semiárido brasileiro. Trata-se de um esforço de tradução de vivências, saberes populares e práticas territoriais em políticas públicas que respondam à realidade e às demandas das populações que habitam essa região — em especial, no campo do acesso à água para a produção de alimentos saudáveis e as oportunidades que surgem a partir desse direito conquistado.

Aqui, nos propomos a analisar, com profundidade e sensibilidade, as interfaces do Programa Cisternas, desenvolvido por organizações vinculadas à Articulação no Semiárido (ASA) e outros órgãos institucionais, especialmente no que diz respeito ao acesso à água para produção de alimentos. A partir dessa base, buscou-se verificar a articulação com

o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Retirolândia (BA), tendo como foco três grupos de produção constituída por mulheres.

Nessa perspectiva, o Programa Cisternas e o PNAE se reafirmam para as comunidades rurais como dois importantes instrumentos de promoção da segurança alimentar, da inclusão produtiva e da convivência com o Semiárido. A pesquisa-intervenção realizada no município de Retirolândia — localizado mais especificamente no Território do Sisal, com características rurais e que possui pouco mais de 14 mil habitantes, distando 227 km da capital da Bahia — é mais do que um estudo de caso: é um espelho das possibilidades concretas de transformação social quando políticas públicas são construídas com e para os sujeitos do campo.

A pesquisa-intervenção, desenvolvida com três grupos de produção — Vigorar, do povoado de Sossego, Saborear, do Povoado de Gibóia, e Prosperar, da comunidade do Bastião, localizados no município de Retirolândia —, teve como resultado uma cartilha sistematizando o produto da intervenção, o Planejamento Organizativo, que foi validada pelas mulheres participantes. Foram acompanhadas 20 mulheres agricultoras familiares que acessavam o PNAE por meio da Declaração de Aptidão Jurídica[16] das Associações Comunitárias. As comunidades de Gibóia, Sossego e Bastião expressam, em suas trajetórias, os contrastes da realidade semiárida: a escassez de recursos hídricos, a desigualdade no acesso a políticas públicas e a persistência histórica de um modelo de desenvolvimento excludente, baseado no

16 Em 2022, a DAP foi substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

enfrentamento da seca como ação emergencial. Apesar dessas limitações, esses territórios também se destacam por sua capacidade de organização social, resistência e luta por direitos. O acesso à terra, à água e à educação continua sendo fruto de décadas de mobilização protagonizadas por mulheres, jovens, agricultores familiares e organizações da sociedade civil. A inserção dessas comunidades em programas como o Cisternas e o PNAE não representa apenas o atendimento a uma demanda material, mas sim a expressão de um acúmulo político construído a partir do chão da comunidade, das assembleias, das feiras e dos quintais produtivos.

Na comunidade de Bastião, o grupo Prosperar, formado por mulheres agricultoras, atua em articulação com a Associação Comunitária Bastianense, fundada em 1994. A comunidade, com cerca de 400 moradores, tem um histórico de conquistas por meio de parcerias com o MOC e o STR, incluindo a implementação de tecnologias sociais, como cisterna telhadão e banco de sementes, além de projetos como a futura cozinha comunitária do Bahia Produtiva.

Em Gibóia, uma das maiores comunidades do município, destaca-se o grupo Saborear, formado por seis mulheres. A comunidade apresenta forte organização comunitária, com associação ativa, infraestrutura urbana (escola, posto de saúde, praça e ruas pavimentadas) e eventos culturais, como o Churrasco das Mulheres. Segundo os moradores, o nome da comunidade tem origem em uma história popular relacionada à presença de serpentes jiboias na região, o que teria influenciado a adoção da grafia com "G".

Já na comunidade de Sossego, cuja origem remonta à década de 1930, o grupo Vigorar reúne mulheres que protagonizam ações de produção e fortalecimento comunitário. O processo de organização se intensificou com o projeto

Mova Brasil, que levou à fundação da associação local em 2007. Entre as conquistas da comunidade estão o trator comunitário, cisternas, moinho, banheiros e o calçamento de ruas. Ainda persiste a demanda por um posto de saúde.

Esses três territórios evidenciam como a articulação entre políticas públicas e mobilização local pode fortalecer os grupos produtivos, promover segurança alimentar e ampliar o acesso ao comércio institucional através do PNAE.

Portanto, a trajetória metodológica do trabalho esteve centrada na participação ativa das mulheres agricultoras dos grupos de produção Vigorar, Saborear e Prosperar, que reafirmam a importância do planejamento coletivo, da gestão compartilhada e do protagonismo feminino na estruturação de alternativas sustentáveis de produção e comercialização.

Ao longo das páginas, o leitor encontrará não apenas uma análise crítica dessas duas políticas públicas, mas também o registro de vozes, sonhos e lutas de mulheres que constroem diariamente novas formas de existir e resistir no Semiárido. Que esta leitura inspire outras iniciativas e fortaleça a perspectiva de uma convivência digna, justa e sustentável com o Semiárido brasileiro. Para compreender a dinâmica que se deu a pesquisa irei situar você, leitor, acerca do percurso metodológico da pesquisa-intervenção.

Percurso metodológico da pesquisa-intervenção

Fundamentada na metodologia da pesquisa-intervenção, com ênfase na ação-reflexão-ação, característica da abordagem freireana, a pesquisa assumiu uma abordagem qualitativa numa dimensão dialética, ou seja, foi construída num "ir e vir coletivo", também como uma experiência

educativa de conhecer, analisar a sua realidade para agir/intervir em sua própria realidade, buscando promover a transformação social (Demo, 2008). O cronograma da intervenção contemplou cinco fases principais:

- **Diagnóstico participativo:** aplicação de questionários, visitas técnicas e conversas com lideranças comunitárias e mulheres agricultoras.
- **Planejamento das ações:** definição dos temas centrais das oficinas, alinhados aos desafios identificados pelas próprias participantes.
- **Realização de oficinas participativas:** momentos de construção coletiva de saberes, uso de ferramentas como a matriz FOFA, calendário sazonal, rodas de conversa e dramatizações.
- **Implementação do planejamento organizativo:** elaboração conjunta de planos de ação, com metas, estratégias e cronograma adaptado à realidade local.
- **Avaliação e sistematização:** registro das experiências, depoimentos, dificuldades e conquistas durante o processo da intervenção.

A metodologia permitiu não apenas identificar problemas, mas principalmente construir respostas com base nos saberes e nas realidades das mulheres agricultoras. Essa escolha metodológica foi essencial para promover autonomia, empoderamento e fortalecimento dos grupos locais. A pesquisa focou em três grupos produtivos distintos, com diferentes tempos de criação e graus de consolidação:

• **Grupo Vigorar:** localizado na comunidade Sossego, composto por 10 mulheres com trajetória recente de organização. Produzem hortaliças e bolos caseiros. Apresentaram forte coesão social e abertura para inovação.

• **Grupo Saborear:** na comunidade Bastião, com 6 mulheres. Grupo intermediário em termos de organização. Produzem doces, geleias e salgados. Demonstraram dificuldades com regularização fiscal, mas grande disposição para crescer.

• **Grupo Prosperar:** situado em Gibóia, com 4 mulheres. Grupo mais antigo e estruturado, com histórico de participação no PNAE. Produzem polpas e frutas processadas. Possuem mais conhecimento sobre chamadas públicas, mas enfrentam dificuldades com logística e armazenamento.

Essas diferenças permitiram à pesquisa aplicar intervenções diferenciadas, respeitando o ritmo e a capacidade de cada grupo. O uso da matriz Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) foi uma ferramenta estratégica para que as participantes identificassem suas forças internas e as oportunidades externas, bem como os desafios a superar.

A seguir, apresenta-se um quadro-resumo que sistematiza os principais impactos qualitativos identificados nos grupos após a realização da pesquisa-intervenção. Esses efeitos foram relatados pelas próprias participantes nas oficinas e rodas de conversa.

Esses impactos reforçam a importância da intervenção pedagógica contínua, com foco na formação crítica e na valorização das experiências das mulheres rurais. As mulheres passaram a se ver como sujeitas capazes de gerir seus próprios empreendimentos e dialogar com o poder público.

Dimensão	Impacto observado
Organização interna	Melhoria da comunicação interna, definição de papéis e criação de cronogramas
Produção	Aumento da diversidade de produtos e introdução de práticas sustentáveis
Gestão e planejamento	Uso de ferramentas como plano de ação, calendário sazonal e matriz FOFA
Autoestima e identidade	Valorização da mulher agricultora como produtora e gestora
Comercialização	Maior entendimento sobre editais do PNAE e estruturação de propostas de venda
Cooperação	Reforço da solidariedade e senso de pertencimento entre as integrantes

Quadro 1 – Resumo dos impactos qualitativos da intervenção.
Fonte: Elaboração própria.

Durante a execução da pesquisa-intervenção, diversos desafios emergiram, tanto no campo metodológico quanto no contexto social e estrutural das comunidades envolvidas. Esses desafios foram enfrentados com estratégias adaptativas, mas revelaram limitações concretas que devem ser consideradas em futuras ações semelhantes.

- **Baixa escolarização das participantes:** Muitos conceitos utilizados nas oficinas exigiram reformulação didática. A equipe precisou adotar linguagens acessíveis e recursos visuais para facilitar a compreensão de ferramentas como matriz FOFA e cronograma.
- **Tempo disponível das mulheres:** As agricultoras acumulam múltiplas funções (domésticas, produtivas, fa-

miliares), o que reduziu a disponibilidade para participação contínua nas atividades. Algumas oficinas precisaram ser remarcadas e condensadas.

- **Descontinuidade de políticas públicas:** A instabilidade dos programas de apoio à agricultura familiar gerou insegurança entre os grupos quanto à manutenção do fornecimento ao PNAE, principalmente após mudanças de gestão.
- **Burocracias administrativas:** Muitos grupos enfrentaram obstáculos para acessar a DAP Jurídica ou realizar cadastros em plataformas governamentais, o que dificultou sua formalização e participação nos editais públicos.

Apesar desses obstáculos, a metodologia participativa mostrou-se eficaz na construção de soluções adequadas à realidade local. A flexibilidade da equipe, o uso de pedagogias críticas e o protagonismo das mulheres foram fundamentais para o avanço da pesquisa.

CONSTRUINDO CAMINHOS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO:

UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM RETIROLÂNDIA (BA)

Durante décadas, a resposta histórica do Estado brasileiro aos períodos de estiagem no Semiárido foi baseada no chamado "combate à seca", uma estratégia reativa e emergencial que priorizava apenas o abastecimento por carros-pipa, obras de grande porte e a transferência assistencialista de recursos. Essa abordagem, além de ineficaz, consolidou o estigma da região como espaço de miséria e dependência, alimentando

a chamada "indústria da seca", conforme analisado por Castro (2013, p. 8).

> A seca é a palavra-chave. Ela representa falta de chuva, mas também de miséria, analfabetismo, doença, descapitalização, natureza hostil, etc. Mas a seca também é base do discurso, produtora de uma solidariedade social que equaliza todos diante da sua força, grandes e pequenos produtores, proprietários ou não. O significado destes conteúdos vai muito além da relação entre a natureza e a atividade produtiva, sendo mais evidente na relação entre a natureza e a produção de um imaginário político, socialmente equalizador e institucionalmente eficiente.

A indústria da seca, amplamente explorada pelas elites dominantes, exige uma análise crítica sob a perspectiva teórica apresentada por Boneti (2007, p. 54), para quem "[...] as políticas públicas também podem ter a finalidade de apenas manter o grupo dominante no poder, fortalecendo os regionais como estratégia de fortalecimento do grupo dominante nacional". Nesse sentido, a materialização dessa indústria se deu por meio de práticas assistencialistas e paliativas, como o envio de carros-pipa, distribuição de cestas básicas e implantação de frentes de trabalho temporárias. Tais ações, longe de promover a autonomia das populações afetadas, serviram para perpetuar relações de dependência política e subordinação social no Semiárido brasileiro.

Esse modelo ignorava a variabilidade climática previsível da região, que apresenta secas cíclicas (Figura 1), e falha-

va em propor soluções estruturantes. A ausência de políticas dessa natureza resultou em perdas humanas e sociais, especialmente entre os mais pobres. Obviamente que as ações emergenciais no auge da seca são necessárias, contudo, precisam estar atreladas a políticas que gerem autonomia para os povos do campo.

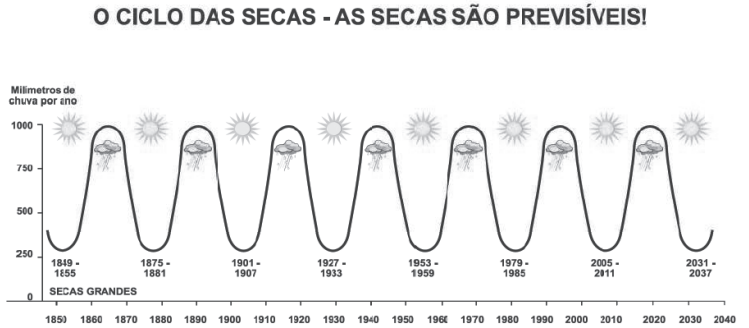


Figura 1 – Ciclo das Secas no Semiárido Brasileiro – 1850 a 2040
Fonte: Gnadlinger (2017).

Apesar das drásticas mudanças climáticas, existem estudos que apontam que a cada 26 anos o ritmo de seca severa atinge o Nordeste, então, independentemente se advém numa perspectiva mais amena ou severa, a seca é um fenômeno natural e, portanto, cíclica (Gnadlinger, 2017). A Figura 1 indica a previsibilidade da alternância entre os anos secos e mais chuvosos desde a seca ocorrida em 1850 até a presciência de 2040. Em decorrência disso, programas, projetos e ações no âmbito de políticas públicas do acesso à água, do acesso à alimentação saudável, da assistência

técnica, dentre outras, foram planejadas, implementadas e operadas, a fim de prevenir a causa-efeito dos períodos de longa estiagem. Tais políticas implicam a descentralização do acesso à água e à terra e trazem à tona elementos de opressão e poder, bem como ampliam investimentos para a assistência técnica, crédito fundiário etc., caminhando, assim, para uma visão sistêmica e holística e integrando o ser humano e a natureza (Boff, 2015).

As comunidades rurais do Semiárido são profundamente impactadas por essas alterações climáticas, principalmente pela escassez de água. As consequências vão além do campo produtivo, afetando também a segurança alimentar, a saúde e a permanência das famílias no território, além de agravarem as desigualdades sociais, especialmente as de gênero. Nesse contexto, políticas públicas orientadas pela lógica da convivência com o Semiárido, como o Programa Cisternas e o PNAE, desempenham papel fundamental ao fortalecerem a resiliência das famílias e garantirem o direito à alimentação e à água de forma mais justa e sustentável.

Diante dessa realidade, foi a partir dos anos 1990, através da mobilização da sociedade civil organizada — especialmente por meio da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) —, que emergiu o paradigma da convivência com o Semiárido. Essa concepção reconhece a legitimidade da vida no Semiárido e propõe políticas públicas estruturantes, voltadas à autonomia das populações locais e à valorização do bioma Caatinga, do conhecimento tradicional e da soberania hídrica e alimentar.

Ora, se o combate à seca atua na lógica da emergência, a convivência se baseia no planejamento e na prevenção, investindo em tecnologias sociais como cisternas, barragens subterrâneas e práticas agroecológicas que respeitam o ciclo das chuvas. Nesse sentido, a convivência não é apenas um conjunto de técnicas, mas uma filosofia de gestão do território que compreende o Semiárido em sua diversidade social, cultural e ambiental.

No município de Retirolândia, o Programa Cisternas simboliza essa mudança de paradigma ao promover o acesso à água por meio de tecnologias apropriadas e gestão comunitária. Aliado ao PNAE, fortalece a produção agroalimentar local, reduz a dependência de alimentos externos e amplia as possibilidades de desenvolvimento com equidade.

Os princípios e práticas da convivência com o Semiárido, sobretudo, perpassam por um conjunto de ações integradas e "baseadas na cultura, na política e na estratégia do estoque" (Baptista, 2018, p. 36). Em síntese, o Quadro 2 aponta as estratégias cruciais da cultura do estoque defendida pela ASA, considerada e reconhecida como protagonista dessa bandeira de luta juntamente com intelectuais e estudiosos.

As tecnologias sociais que possibilitam o bem viver, "são tecnologias que geram democracia do acesso aos bens e serviços [...]. Água, as sementes e o saber democratizado geram transformações significativas para as pessoas e muda para melhor suas realidades" (Baptista, 2018, p. 46).

ESTOQUE DE ÁGUA	ESTOQUE DE ALIMENTOS E SEMENTES	ESTOQUE DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO	ECONOMIA SOLIDÁRIA
1. Água para consumo humano 2. Água para produção 3. Água para as comunidades 4. Água para emergências 5. Água do meio ambiente	1.Armazenamento de grãos, sementes crioulas, sementes de animais 2. Estocar alimentos para os animais (forrageira, fenação, ensilagem, palhadas)	1. Assistência técnica 2. fundos rotativos solidários 3. Crédito e microcrédito 4. Intercâmbio de experiência para disseminação dos saberes	1. Comercialização circuitos curtos 2. Acesso ao mercado institucional 3. Beneficiamento da produção

Quadro 2 – Principais estratégias para a cultura do estoque sugeridas pela ASA
Fonte: Baptista (2018).

Estratégias de convivência com o Semiárido nas comunidades de Retirolândia (BA)

O diagnóstico realizado nas comunidades de Bastião, Gibóia e Sossego identificou diversas estratégias de convivência com o Semiárido, envolvendo acesso à água, armazenamento de alimentos e sementes e produção e troca de conhecimentos. As tecnologias sociais de captação e armazenamento da água da chuva são fundamentais para garantir o acesso à água nas comunidades. Elas são de baixo custo, fáceis de manejar e promovem a democratização desse recurso.

As tecnologias sociais de captação e armazenamento da água da chuva são centrais para o enfrentamento da es-

cassez hídrica, com baixo custo, fácil manejo e foco na democratização do acesso. A pesquisa apontou que 100% das 23 mulheres associadas aos grupos de produção possuem cisternas de placas, com capacidade de 16 mil litros, para o consumo humano.

No entanto, no que se refere ao acesso à "segunda água" (uso produtivo), 47% das mulheres associadas ainda não foram contempladas, o que limita a produção para além do autoconsumo e dificulta o fornecimento regular de alimentos ao PNAE.

As principais tecnologias de produção implementadas no município são:

- **Cisternas Calçadão:** Com capacidade de 52 mil litros, possuem uma espécie de calçada de 200 m² para captar a água que escoa para a cisterna. 113 unidades construídas (10 nas comunidades estudadas), com capacidade de 52 mil litros.
- **Cisternas Enxurrada:** Também com 52 mil litros de capacidade, captam água de enxurradas. 61 unidades (7 em Bastião), também com 52 mil litros de capacidade.
- **Barreiros Trincheira:** Reservatórios escavados que armazenam grandes volumes de água, com baixo índice de evaporação. 71 unidades (6 em Bastião e Gibóia), com mais de 500 m³ de armazenamento cada.
- **Barragens Subterrâneas:** é realizada uma escavação no subsolo de uma vala ao leito das enxurradas ou córregos, e nesse barramento é fixada uma lona plástica apropriada até encontrar o cristalino. Essa lona é chumbada e depois todo o volume de terra é devolvido. A função desta tecnologia social é reter água no subsolo para o plantio. Seis unidades no total, sendo duas nas comunidades de Bastião e Gibóia.

- **Cisternas Telhadão:** Estruturas comunitárias multiuso, com 220 m² de captação e capacidade de 52 mil litros; o grupo produtivo de Bastião foi contemplado com uma unidade, aproveitada para implantação de uma horta comunitária.

Além de armazenar água, as comunidades também realizam o armazenamento de grãos, sementes e forragens para garantir a segurança alimentar e nutricional. O Banco de Sementes da Associação Comunitária Bastianense, fruto de parceria com o MOC e a ASA, conserva mais de 50 variedades, contribuindo para a preservação do patrimônio genético e da agricultura tradicional. As mulheres também produzem polpas de frutas típicas (como umbu e cajá) destinadas à alimentação escolar.

A construção coletiva do conhecimento é estimulada por meio de intercâmbios de experiências entre as comunidades e com agricultores de municípios vizinhos. A assistência técnica (ATER), realizada pelo MOC, acompanha de forma contínua os grupos produtivos com metodologias participativas e agroecológicas. Essa assessoria tem fortalecido a organização social, facilitado o acesso a políticas públicas (como o PNAE) e possibilitado a participação em editais de fomento, como o Bahia Produtivo e iniciativas de segurança alimentar.

ESTRATÉGIA PARA O ESTOQUE DA ÁGUA: O SURGIMENTO DO PROGRAMA CISTERNAS NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O Programa Cisternas é fruto de um longo processo de mobilização da sociedade civil no Semiárido brasileiro. Ins-

tituído oficialmente pela Lei nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 9.606/2018, o Programa representa a transição de uma política assistencialista de combate à seca para uma abordagem de convivência com o Semiárido pautada no direito humano à água.

A gênese dessa política remonta ao final da década de 1990, quando a ASA, formada inicialmente por 750 organizações da sociedade civil, passou a atuar de forma articulada em defesa de políticas públicas inclusivas. Hoje, a ASA reúne mais de 3 mil organizações nos dez estados do Semiárido brasileiro. Sua atuação em espaços de controle social e sua formulação de políticas públicas foram fundamentais para a legitimação do Programa Cisternas como política de Estado.

O marco inicial do Programa ocorreu com a criação da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), que viabilizou a captação de recursos para construção de cisternas de placas de cimento. A ação piloto, em 2000, com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), resultou na construção de 500 cisternas para consumo humano. A partir de 2001, a parceria com a Agência Nacional de Águas (ANA) ampliou a meta para 14.500 unidades.

O grande salto veio em 2003, no governo Lula, com a integração do Programa ao Plano Fome Zero, dando início a um processo de expansão e institucionalização. Em 2013, com o Marco Legal, as tecnologias sociais foram formalizadas como soluções adequadas ao contexto do Semiárido, incluindo tipologias de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos.

Até 2019, aproximadamente 800 mil cisternas de consumo humano foram construídas, beneficiando mais de um milhão de pessoas. A Figura 2 evidencia a execução or-

çamentária anual do Programa, mostrando o crescimento entre 2011 e 2014 e a queda acentuada a partir de 2016, e a Figura 3 mostra o número de cisternas construídas com verba federal.

As figuras demonstram que, durante o governo Dilma Rousseff, o Programa foi consolidado com forte participação da sociedade civil. Contudo, a partir de 2016, com o impeachment e a mudança de governo, iniciou-se um processo de contingenciamento orçamentário e de desmonte institucional, agravado durante o governo Bolsonaro. Diante desse contexto, as figuras também retratam que, entre 2014 e 2019, os dados mostram uma redução de mais de 80% no orçamento destinado ao Programa. Em 2019, com orçamento de R$ 67 milhões, foram construídas apenas 30 mil cisternas, das quais apenas 4.784 eram de segunda água.

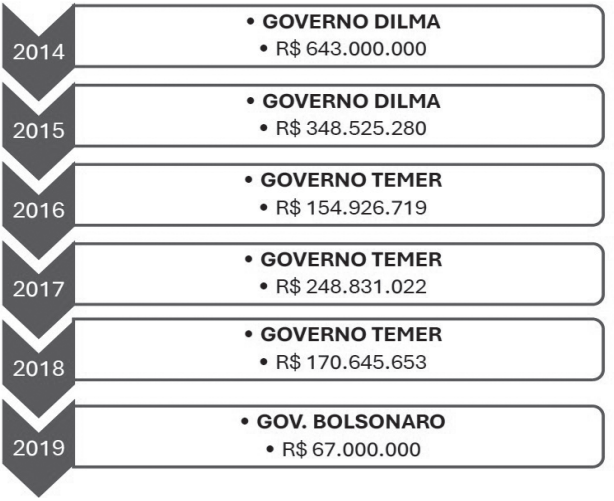


Figura 2 – Execução Orçamentária Anual do Programa Cisternas – Governo Federal, 2014-2019
Fonte: Brasil (2019).

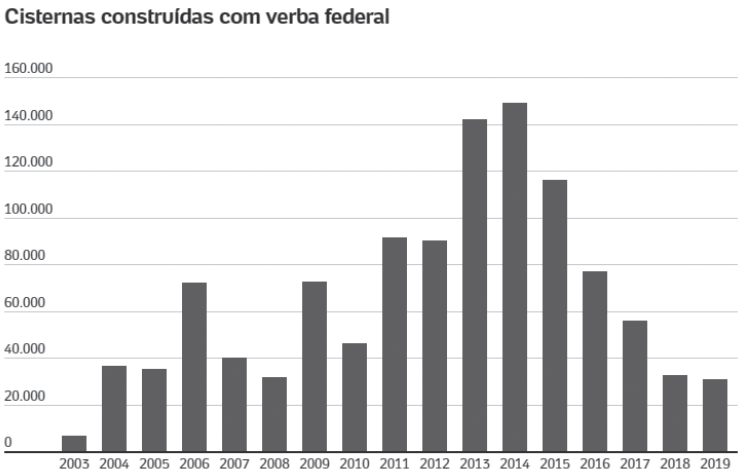


Figura 3 – Cisternas construídas com recursos federais, 2003-2019
Fonte: Brasil (2019).

No que tange às tecnologias sociais de segunda água, foram implementadas na Bahia 68 mil diferentes sistemas de captação e armazenamento de água de chuva (barreiro trincheira familiar, cisterna enxurrada, cisterna calçadão, bomba d´água popular, barragem subterrânea, tanque de pedra, barraginha) (Silva Neto, 2015).

Silva Neto (2015), ao analisar a execução do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) no território do Sisal, revelou que "[...] o município de Retirolândia foi o único do Território do Sisal a receber os sete sistemas de captação de água para produção do P1+2" (Silva Neto, 2015, p. 68). A referida pesquisa, realizada em 2014, também apontou que Retirolândia foi o segundo município do território com maior quantidade de tecnologias de segunda água, sendo contem-

plado com 236, com investimento de R$ 2.514.553,22. Até 2017, últimos registros de implementação de tecnologias sociais de segunda água, não identificamos alterações efetivas na quantidade implementada. O número passou de 236 para 257 famílias acessando água para produção.

O Programa Cisternas ilustra como a participação ativa da sociedade civil, por meio da ASA, foi capaz de transformar uma demanda social em política pública efetiva. Mesmo com os retrocessos dos governos Temer e Bolsonaro, o legado construído fortaleceu a capacidade de organização das comunidades e a sua participação em espaços de formulação e controle social das políticas públicas. Nas comunidades de Retirolândia, a existência das tecnologias sociais de acesso à água tem sido fundamental para fortalecer a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a produção local de alimentos e a autonomia das famílias agricultoras, mostrando que as cisternas vão além do armazenamento de água: são instrumentos de cidadania e transformação social.

A operacionalização do Programa Cisternas: gestão, metodologia e participação social

A operacionalização do Programa Cisternas, especialmente no que se refere às tecnologias sociais de segunda água, segue um conjunto de normativas técnicas e legais que garantem a padronização, a qualidade das ações e o controle social. As diretrizes são definidas principalmente pela Portaria nº 2.462/2018, que substituiu normas anteriores, e pelas Instruções Operacionais Normativas específicas para cada tecnologia.

Estas instruções detalham todas as etapas da execução: desde os critérios de seleção das famílias, passando pela construção das tecnologias, até as ações de formação, monitoramento e prestação de contas. Entre os agentes financiadores destacam-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que repassam os recursos para os Estados, a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC/ASA) e/ou os Consórcios Públicos, que atuam como Unidades Gestoras (Ugs), ou seja, por meio de um instrumento como convênio ou termo de colaboração firmam com o MDS parceria para fazer a gestão do projeto.

O processo de execução pode ser direto ou indireto. No caso indireto, como ocorreu na Bahia e na AP1MC, há uma chamada pública para seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que atuam como Unidades Territoriais (UTs). Essas entidades são responsáveis pela execução prática das ações nos territórios, em parceria com as Comissões Locais, formadas por representantes da sociedade civil de cada município. Em Retirolândia, por exemplo, a Comissão Local é composta por representantes da Igreja Católica, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR). Este espaço tem papel fundamental no controle social e na definição de critérios locais, reafirmando o protagonismo comunitário. As famílias não são vistas como beneficiárias passivas, mas como sujeitos ativos, participando de todas as fases: diagnóstico, mobilização, formação, execução e monitoramento.

A partir do repasse financeiro, inicia-se a etapa de cadastramento e seleção das famílias. Os principais critérios incluem: estar inscrito no Cadastro Único (CadÚnico), ser beneficiário do Programa Bolsa Família, já possuir cisterna de consumo humano e estar vinculado a políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Critérios de

priorização como mulheres chefes de família, presença de crianças em idade escolar e potencial produtivo também são considerados. A formação das famílias contempla três momentos distintos:

1. Curso de Gestão da Água para Produção de Alimentos (GAPA): foco no planejamento produtivo e uso racional da água.

2. Sistema Simplificado de Manejo da Água para Produção (SISMA): capacitação prática com orientações sobre manejo do solo, conservação da água e práticas agroecológicas.

3. Intercâmbio de Experiências: espaço de troca entre agricultores de diferentes comunidades e municípios, com o objetivo de fortalecer redes de conhecimento e inovação local.

O GAPA e o SISMA envolvem cerca de 20 a 30 famílias por turma, com duração entre 2 e 3 dias, promovendo a formação cidadã e a socialização de saberes. Além da construção da tecnologia de captação de água da chuva, cada família recebeu um fomento de R$ 1.500,00[17], destinado à aquisição de insumos, ferramentas ou infraestrutura para o quintal produtivo. Os itens são escolhidos de acordo com o perfil produtivo da família, identificado durante o SISMA. O acompanhamento técnico continua durante a implantação das tecnologias e após a entrega, buscando garantir o uso correto e sustentável dos recursos disponibilizados.

17 O valor da tecnologia social, assim como o valor do fomento, é atualizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social com base no preço praticado no mercado e dados oficiais como o Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (SINAPI).

Da produção de alimentos para o acesso ao comércio institucional – PNAE

O PNAE conta com cerca de 70 anos de existência. Criado em 1955, com o nome de Campanha de Merenda Escolar, é executado e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), refletindo, ao longo de sua trajetória, a evolução do enfrentamento da fome e da garantia do acesso à alimentação. Atualmente, o programa se insere no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo como referência a promoção de uma alimentação escolar saudável e adequada, com respeito à soberania alimentar.

> A Lei nº 11.947/2009 traz como uma das diretrizes da alimentação escolar: I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica (Brasil, 2009).

Contudo, antes da normatização do PNAE, especialmente da lei que garante a participação dos agricultores familiares, Josué de Castro, geógrafo, denunciou a fome no Brasil como sendo um problema social e político. Uma das estratégias apontadas por ele para o combate à fome e a desnutrição seria a alimentação na escola.

Em 2017, o orçamento do PNAE foi de R$ 4,5 bilhões. Deste total, R$ 1,24 bilhão foi destinado à compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. O programa atende a cerca de 41 milhões de estudantes por todo o país, segundo dados do Ministério da Educação (FNDE, 2018).

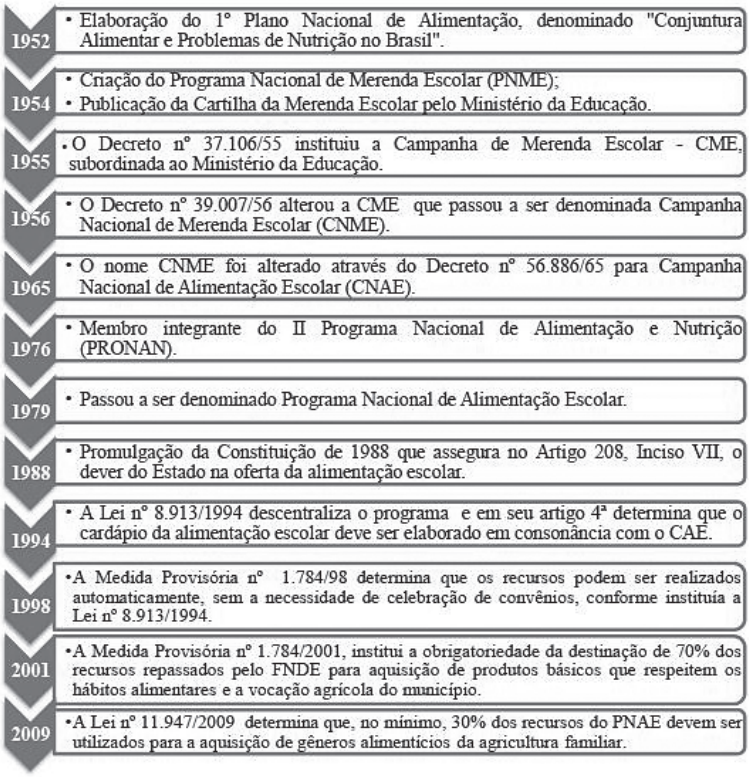


Figura 4 – Linha do Tempo da implementação do PNAE, 2014.
Fonte: Cerqueira (2017).

O PNAE passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Uma delas, a obrigatoriedade de compra de, no

mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar através da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009). A Figura 4 retrata os marcos históricos que legitimam as conquistas do PNAE para a agricultura familiar. Nota-se que, até chegar à obrigatoriedade regulamentada por Lei em 2009, foi percorrido um caminho extenso e fruto do caráter reivindicatório. A participação propositiva dos movimentos sociais, a ação direta nos Conselhos, em especial o CONSEA[18]; e nos Fóruns, foi suficiente para fazer a pressão política que resultou em menos burocracia no processo de acesso ao programa pelos agricultores familiares. Mesmo porque, se o Programa está centrado no campo do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, no viés da promoção de direitos promulgados na Constituição Brasileira de 1988, espera-se dele que incentive a alimentação saudável como direito humano.

A aquisição dos produtos é realizada através da compra direta de alimentos da agricultura familiar. Com a aquisição direta há uma desburocratização da compra, porque não há necessidade de utilizar a normatização da Lei Federal nº 8.666/1993[19] (Brasil, 1993) e os recursos repassados pelo PNAE ficam, em sua maior parte, no próprio município. O Programa tornou-se referência mundial porque representa a maior política voltada para alimentação escolar do mundo. Apontado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como exemplo de sucesso na área de alimentação escolar, o PNAE serve como base para a implantação de programas similares em vários países do mundo (FNDE, 2018).

18 O CONSEA perdeu força no governo Michel Temer e foi destituído no governo Bolsonaro. Somente em janeiro de 2023, o presidente Lula recria o CONSEA com o compromisso de combater a fome.

19 Estabelece as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

O objetivo do Programa é "[...] satisfazer as necessidades nutricionais dos alunos e alunas durante sua permanência na escola, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis" (FNDE, 2018). O atendimento é para todos os estudantes matriculados na educação básica das redes públicas de ensino nas três diferentes esferas.

A Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009) é uma conquista para a agricultura familiar. Esta lei estabeleceu que no mínimo 30% dos gêneros alimentícios devem ser adquiridos deste grupo social, percentual que foi recentemente ampliado para 45% no âmbito do PNAE. Sendo assim, esta regulamentação significa o fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização, a geração de renda no meio rural e a valorização da produção local, ao mesmo tempo em que contribui para a oferta de alimentos mais saudáveis e diversificados na alimentação escolar. Essa conquista tem grande relevância social que significa, segundo a ASA:

> "[...] uma oportunidade e um estímulo para as famílias agricultoras produzirem alimentos diversificados e saudáveis com a garantia de venda de forma segura e rentável. Além disso, dinamiza a economia comunitária, fortalece a cultura e os hábitos alimentares locais e contribui para a afirmação da identidade das famílias" (ASA, 2016)[20].

20 ASABRASIL. Ações – P1MC. Recife, s/d(b). Disponível em https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc. Acesso em junho de 2019.

Além da lei, existe a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Com base na Resolução, uma equipe técnica do FNDE elaborou o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, que tem como objetivo apresentar o passo a passo do processo de aquisição da agricultura familiar. Aqui, iremos delinear de forma sucinta o que está exposto neste documento. Este material apresenta os dois princípios balizadores do PNAE que vinculam a alimentação escolar à agricultura familiar.

Inicialmente, o agricultor familiar[21] que possui Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física ou jurídica pode concorrer aos editais de chamada pública deflagrada pela prefeitura anualmente. A DAP é o instrumento de identificação dos agricultores familiares. Existem três modalidades pelas quais os fornecedores podem participar do certame: grupos formais, informais ou individuais. Os sujeitos envolvidos na nossa pesquisa estavam inseridos na modalidade grupo formal, ou seja, pela DAP jurídica da Associação Comunitária. Assim: "Com a Lei nº 11.947/2009, 30% do valor repassado

21 De acordo com a Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006), é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até 4 módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades" (FNDE, 2015).

Conforme a Resolução CD/FNDE nº 26 (FNDE, 2013), existem dez passos a serem seguidos para a compra direta. O passo a passo e os respectivos responsáveis foram esquematizados para melhor compreensão (Quadro 3).

A análise dos editais de chamada pública de Retirolândia, especialmente o de 2019, revela dificuldades no cumprimento integral da legislação.

Houve falhas na ampla publicidade exigida e o prazo para envio de propostas ficou abaixo dos 20 dias mínimos estabelecidos. Além disso, o município apresentou histórico oscilante no cumprimento do percentual de compras da agricultura familiar entre 2011 e 2017, com destaque negativo para o ano de 2015 (22%) e positivo para 2017, quando alcançou 75,66%, conforme demonstrado na Tabela 1.

Foram analisados os Editais de Chamada Pública dos anos de 2019 e 2020, sobretudo porque, em 2019, os grupos da Gibóia e Sossego acessaram o PNAE pela primeira vez.

Em 2019, três associações comunitárias de Retirolândia – Bastião, Sossego e Gibóia – participaram ativamente da comercialização para o PNAE. O valor contratado foi de R$ 97.772,50, sendo efetivado o montante de R$ 68.738,87, equivalente a 70,3% de execução. Segundo os grupos de produção, os produtos não foram comercializados em sua totalidade porque não foram demandados pela Secretaria Municipal de Educação ao longo do ano letivo.

A articulação entre o PNAE e o Programa Cisternas revela potencial para ampliar a produção local, dinamizar

a economia solidária e fortalecer a identidade cultural alimentar. Além de promover o acesso a alimentos saudáveis, a política favorece a inclusão produtiva e o fortalecimento da agricultura familiar. Esse processo reforça o papel das escolas como espaços de cidadania, onde estudantes consomem alimentos produzidos por suas próprias comunidades, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, saúde pública e sustentabilidade agroecológica.

AÇÃO	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEIS
ORÇAMENTO	Levantamento dos recursos orçamentários disponíveis.	Entidade Executora
ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS	Mapeamento dos produtos da agricultura familiar.	Entidade Executora (com parceiros)
ELABORAÇÃO DO CARDÁPIO	De posse do mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, o nutricionista responsável técnico elabora os cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra.	Nutricionista (responsável técnico)
PESQUISA DE PREÇO	Para a definição dos preços, deverá ser realizada ampla pesquisa de preços, que consiste em etapa fundamental para o bom e regular desenvolvimento do programa.	Entidade Executora (e parceiros)
CHAMADA PÚBLICA	Instrumento mais adequado no processo de dispensa de licitação e deve ser amplamente divulgado.	Entidade Executora

continua

ELABORAÇÃO DO PROJETO DE VENDA	Documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar.	Agricultores familiares, ou suas associações ou cooperativas
RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA	Habilitação dos fornecedores	Entidade Executora
AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE	A Entidade Executora poderá prever na Chamada Pública a apresentação de amostras dos produtos a serem adquiridos, para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade, observando-se a legislação pertinente.	Entidade Executora
CONTRATO DE COMPRA	O contrato de compra é a formalização legal entre a entidade executora e os fornecedores.	Entidade Executora e fornecedores
ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES	O início da entrega dos produtos deve observar o que diz o cronograma previsto no edital de Chamada Pública e no contrato.	Entidade Executora e fornecedores

Quadro 3 – Etapas para compra direta da Agricultura Familiar, 2013
Fonte: Elaboração própria, com base em FNDE (2009).

Tabela 1 – Investimento na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da AF/PNAE do município de Retirolândia (BA), 2011-2017

Entidade Executora	Ano - Base	Valor Total transferido	Valor da aquisição da AF (R$)	Percentual AF
Prefeitura Municipal de Retirolândia	2011	R$ 164.160,00	50.002,80	**30,46%**
	2012	Sem informação de repasse		
	2013	R$ 220.196,00	70.476,00	**32%**
	2014	R$ 228.222,00	81.939,75	**36%**
	2015	R$ 212.204,00	46.091,45	**22%**
	2016	R$ 282.835,16	87.057,78	**30,78%**
	2017	R$ 289.470,00	219.018,70	**75,66%**

Fonte: Elaboração própria, com base em FNDE (2009).

Mesmo tomando como base o ano de 2019, foi gerado um levantamento nos dados oficiais do FNDE de 2011 a 2017 quanto aos investimentos na aquisição dos gêneros alimentícios da AF para o PNAE no município de Retirolândia. Verificou-se que apenas em 2015 o município não cumpriu a obrigatoriedade prevista em Lei, adquirindo 22% dos produtos. Nos demais anos, a compra foi superior a 30%. Em 2017, a nova gestão municipal aplicou quase 76% dos investimentos na aquisição de alimentos saudáveis buscando fortalecer a AF. Esse reconhecimento da importância da agricultura familiar pauta-se na valorização da produção regional, resgatando hábitos e culturas alimentares.

> Corresponde dos principais componentes de um padrão de desenvolvimento com inclusão social, combinando com os objetivos estratégicos da segurança alimentar e nutricional e o uso sustentável dos recursos naturais com a preservação do patrimônio natural, nele incluídas a biodiversidade e a própria paisagem, promovendo assim as múltiplas funções do espaço rural (FNDE, 2015, p. 13).

No geral, entre o valor contratado e o valor efetivado, o percentual empenhado foi de 70%. Outro aspecto preponderante foram os itens comercializados, ou seja, a maioria deles é beneficiado e/ou utilizam produtos industrializados no preparo do alimento, como é o caso do bolo cupcake. Embora houvesse produtos "in natura", nenhuma das Associações Comunitárias aqui estudadas apresentou menor preço para estes itens.

Portanto, o PNAE e o Programa Cisternas, se bem articulados, geram impactos sociopolíticos que implicam o fortalecimento dos processos produtivos a partir da comercialização (de parte da produção obtida) dos produtos produzidos nos quintais. Além disso, favorecem a economia local e solidária e a criação de coletivos em redes, trazendo a prevenção em saúde pública, pois o alimento consumido é orgânico, baseado nos princípios agroecológicos, sem falar que a comunidade escolar conhece a procedência dos alimentos. Nas escolas estão os filhos, sobrinhos e netos da própria família que produz e fornece o alimento.

IMPRESSÕES E PERSPECTIVAS

A pesquisa-intervenção realizada com as mulheres dos grupos de produção Vigorar, Saborear e Prosperar aponta a resistência, o empoderamento feminino, a força de vontade e a garra das agricultoras da associação comunitária de Sossego, Gibóia e Bastião, respectivamente. Na maioria das vezes, seguem a intuição; a motivação é alicerçada na vontade de vencer, na perseverança de conseguir melhores condições de vida para si, para o grupo e para o núcleo familiar. As narrativas vivas e ricas ecoadas durante o processo de pesquisa comprovam que, apesar dos desafios, o acesso à água para produção de alimentos aliado ao conhecimento técnico e o acesso ao mercado institucional trazem outras oportunidades para essas mulheres rurais. Para uma delas: "Hoje nos sentimos mulheres valorizadas e reconhecidas por ter nosso produto reconhecido pela gestão municipal e por outros comerciantes. Somos um grupo bastante participativo nos processos de formação oferecidos pelo MOC, Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR)" (Depoimento).

Ficou evidenciado também que as mulheres consideram importante a organização coletiva como estratégia para a inclusão social, para o acesso aos circuitos curtos e para o próprio desenvolvimento da comunidade. De acordo com uma delas: "Meu desejo e acho que de todas nós é incluir outras mulheres da comunidade. Porque a maioria começa e acaba desistindo quando se depara com as dificuldades. Mas, nós não! Nós lutamos até o fim e queremos que elas tenham essa vida que estamos tendo hoje. Incluir outras mulheres é desenvolver a comunidade" (Depoimento).

Houve o reconhecimento para a priorização do planejamento organizativo como ferramenta de uma gestão eficiente, instrumento que, se monitorado e revisitado, contribui para enfrentar as situações-problema identificadas, favorecendo o processo decisório. As mulheres compreenderam que se trata de um contínuo processo formativo estabelecido na tríade reflexão-ação-reflexão, ou seja, um constante (re)olhar para si, um ciclo flexível.

Nesse sentido, a disponibilidade de água é elemento estruturante para que mulheres agricultoras possam produzir com regularidade, qualidade e em escala suficiente para participar de chamadas públicas do PNAE. A pesquisa evidencia que, nas comunidades acompanhadas, a introdução de tecnologias de segunda água permitiu às mulheres: ampliar a variedade de alimentos produzidos (hortaliças, frutas, derivados); reduzir o tempo gasto no transporte e coleta de água; planejar melhor os ciclos produtivos com base no calendário sazonal; e organizar-se coletivamente em torno da produção, higiene e logística. Ao longo do processo construtivo do planejamento organizacional, foi possível constatar que as mulheres possuem conhecimento e compromisso com a diretriz da alimentação saudável e adequada. Este item é prioritário na política do PNAE, o que impulsionou a Lei nº 11.947/2009 para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, viabilizando mudança de hábitos a partir de um cardápio nutritivo, alimento tradicional e local/regional para os estudantes.

De acordo com Rossetti, Silva e Winnie (2016, p. 914), a reformulação do PNAE também avançou "no tocante à incorporação da sustentabilidade e do fornecimento de uma alimentação saudável e adequada aos escolares durante a jornada

de aula". Além disso, o Programa prioriza cardápios que respeitam os hábitos alimentares e a tradição cultural, pautados no conceito da soberania alimentar.

Esse processo se iniciou com a implementação do Programa Cisternas. Como afirmou uma participante do grupo Vigorar: "Sem água ninguém planta. A cisterna calçadão foi o começo da mudança. Com ela, a gente consegue entregar alface e coentro quase o ano todo" (Depoimento).

Assim, o Programa Cisternas também se consolida não apenas como política hídrica, mas como política de acesso a direitos, produção de alimentos, promoção da equidade de gênero e inclusão socioprodutiva.

Em complemento, ações recentes demonstram que há movimentações também em outros municípios e territórios, incluindo a ampliação para outros municípios do Território do Sisal. Em 2023, houve a retomada do Programa Cisternas e outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e a comercialização. O PNAE foi fortalecido e ampliado. Em abril de 2024, por exemplo, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/BA) instalou coberturas para a Feira Livre de Retirolândia e distribuiu 50 barracas, fortalecendo a infraestrutura da agricultura familiar no município. Ainda em 2024, o governo da Bahia reforçou o compromisso com a agricultura familiar ao manter 100% da aplicação dos recursos federais do PNAE voltados para compras diretas dessa categoria. Indubitavelmente, essa medida amplia as condições para o fornecimento ao PNAE, ao aproximar produção e comercialização. Isso amplia as oportunidades para muni-

cípios como Retirolândia, onde existem associações ativas, grupos produtivos formados por mulheres e infraestrutura mínima que pode ser aproveitada. Além disso, a criação de uma nova escola estadual em Retirolândia, com restaurante estudantil, aponta para uma possível integração entre a produção local e a alimentação escolar.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA. N. Q. As tecnologias sociais e seu papel na transformação da sociedade. *In:* SANTOS, E.; COELHO NETO, A.; SILVA, O. (org.). **Espacialidade e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. p. 27-50.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é e o que não é. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BONETI, L. W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2007.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 1989. Disponível em: https://tinyurl.com/y62ybnbq. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL, Medida provisória 870, de 1° de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência

da República e dos Ministérios. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1° de janeiro de 2019b. Disponível em https://tinyurl.com/y6grr98j. Acesso em agosto de 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em: www.fnde.gov.br/. Acesso em setembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Programa Cisternas**: Instrução Normativa. Brasília, DF: MDS/SESAN, 2014.

CASTRO, I.C. Seca versus seca. Novos interesses, novos territórios e novos discursos no Nordeste brasileiro.

In. CASTRO et al. (Orgs.) **Brasil, questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro, Bertrand, 2013.

CERQUEIRA, M. S. A. **Políticas públicas e (re) organização do espaço rural**: desafios da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Amargosa/Ba. Feira de Santana: UEFS, 2017.

DEMO, P. **Pesquisa Participante Saber Pensar e intervir juntos.** Brasília: Liberlivro, 2ª ed, 2008.

GNADLINGER, J. **A busca da água no sertão**: convivendo com o Semiárido. 5. ed. Juazeiro: IRPAA, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

ROSSETTI, F. X., SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança alimentar e nutricional**. 2016. p. 912-923.

SILVA NETO. G. F. **Captação e armazenamento de água de chuva no território do sisal**: o P1+2 na ampliação do acesso à água no Semiárido. 2015. 84 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2015.

DADOS DA AUTORA

Kamilla Ferreira da Silva Souza

É mulher, mãe de Davi e pedagoga. Sua caminhada acadêmica e profissional é marcada pelo compromisso com a vida no Semiárido e pela crença de que a resistência das comunidades se traduz na luta por justiça social e na construção de um território de oportunidades. Mestre em Planejamento Territorial (PLANTERR) pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), com especializações em Gestão, Coordenação e Orientação Escolar (Visconde de Cairu) e em Desenvolvimento Sustentável no Semiárido, com ênfase em Recursos Hídricos (IF Baiano – Campus Senhor do Bonfim). É pesquisadora na área de Segurança Alimentar e Nutricional e políticas públicas de convivência com o Semiárido, com experiência em metodologias participativas e educação popular. Atualmente, é Coordenadora Geral do Programa Água para Todos na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/BA) e coordena o Projeto Sertão Vivo, voltado à resiliência climática e à inclusão produtiva de comunidades rurais. Atuou no colegiado de coordenação do Movimento de Organização Comunitária (MOC) e foi membro do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia (CONSEA/BA).

CAPÍTULO 5

HORTA COMUNITÁRIA DE PLANTAS MEDICINAIS E ASSOCIATIVISMO RURAL: APROXIMANDO A POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS DA COMUNIDADE

Karoline Oliveira da Silva

INTRODUÇÃO

Apesar do avanço da industrialização e da modernização impulsionadas pelo capitalismo, sempre houve um reconhecimento da importância das plantas medicinais e dos fitoterápicos no cuidado à saúde. Em Estolcomo em 1972, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente destacou-se como um momento importante para ampliar as discussões sobre os recursos naturais e a maneira como o homem os utiliza, enfatizando também o uso das plantas medicinais e seus benefícios. Outro momento marcante foi a Conferência Internacional sobre Atenção Primária à Saúde (APS) em Alma Ata (República do Cazaquistão) em 1978, abordando sobre a temática das terapias integrativas e complementares que vêm ganhando espaço e legitimidade (Brasil, 2016).

No contexto brasileiro, em decorrência das discussões globais, a temática começou a ganhar maior destaque a

partir da década de 1980, focando na saúde do indivíduo e na busca por novas alternativas de tratamento e estímulo ao uso das terapias integrativas e complementares, com a contribuição de importantes movimentos, como a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), em 1986; a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990; a publicação de duas políticas públicas relacionadas ao tema das plantas medicinais e fitoterápicos, a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS (PNPICS) e a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF), ambas no ano de 2006; e a implementação do Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) em 2008.

As práticas integrativas e complementares visam não apenas a cura das doenças, mas também o cuidado integral, o foco na prevenção de doença e o bem-estar físico, mental e social. Dentre elas, cita-se: acupuntura, auriculoterapia, homeopatia, plantas medicinais e fitoterápicos (Brasil, 2006; Telesi Júnior, 2016).

O principal objetivo da PNPMF é garantir à população brasileira o acesso seguro e o uso racional de plantas medicinais e fitoterápicos, promovendo o uso sustentável da biodiversidade, assim como o desenvolvimento da cadeia produtiva e da indústria nacional (Brasil, 2016).

Quanto ao desenvolvimento da cadeia produtiva, a política supracitada infere que a agricultura familiar se constitui em um elo importante com as plantas medicinais. Para além dessa produção, é comum que os agricultores familiares possuam conhecimentos tradicionais, oriundos de suas experiências acumuladas na relação com a biodiversidade e as práticas agroecológicas voltadas ao cultivo das plantas

medicinais e fitoterápicos. Dessa forma, a participação da agricultura familiar nas cadeias e nos arranjos produtivos de plantas medicinais e fitoterápicos é a estratégia fundamental para garantir insumos e produtos para a população (Brasil, 2006b).

Geralmente os conhecimentos populares sobre plantas medicinais são passados de geração em geração, sendo as pessoas de maior idade os detentores desse conhecimento. Elas são consultadas quando surgem dúvidas quanto às dosagens a serem utilizadas, as formas de uso e a maneira adequada de cultivo e manejo.

Vale salientar que, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) (2011), cerca de 80% da população mundial depende da medicina tradicional para suas necessidades básicas de saúde, e 85% da medicina tradicional envolve o uso de plantas medicinais, seus extratos vegetais e seus princípios ativos. No Brasil, cerca de 82% da população brasileira utiliza produtos à base de plantas medicinais nos seus cuidados com a saúde (Rodrigues; Santos; Simoni, 2011).

Com base nesse contexto de tradição de uso de plantas medicinais no país, despertamos o interesse de levar a uma Associação Rural um projeto de implantação de uma horta comunitária para que essas plantas medicinais pudessem ser usadas de acordo com as necessidades das pessoas da comunidade, ajudando a preencher lacunas de acesso ao SUS e a se aproximar dos eixos norteadores da PNPMF, além de fortalecer as relações comunitárias já existentes na Associação. O *lócus* de estudo que resultou neste capítulo foi a Associação Comunitária Bastianense, localizada na comunidade rural de Bastião, situada, por sua vez, no município de Retirolândia (BA), que integra o território sisaleiro.

Desse modo, este texto tem como objetivo relatar a experiência de uma pesquisa-intervenção que resultou na implantação de uma horta com plantas medicinais na Associação Comunitária Bastianense.

RECURSOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS NA PESQUISA-INTERVENÇÃO

Os recursos metodológicos utilizados para desenvolver a referida pesquisa-intervenção seguiram as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, análise documental, apresentação do projeto à comunidade, elaboração do plano de ação com a comunidade, implantação da horta comunitária e elaboração do manual com as mulheres participantes da pesquisa.

A realização de pesquisa bibliográfica envolveu uma criteriosa análise sobre políticas públicas voltadas para as plantas medicinais, com destaque para o seu surgimento, os períodos de maior ênfase nessas políticas, a implementação da política no país, as relações existentes entre associativismo, comunidade, hortas comunitárias e cultivo de plantas medicinais e, por fim, um breve histórico das plantas medicinais.

O objetivo geral da pesquisa-intervenção foi construir, em parceria com membros da Associação Comunitária Bastianense, um plano de ação para viabilização da construção de uma horta comunitária de plantas medicinais e, a partir desse processo, elaborar um manual de orientação sobre implantação de hortas comunitárias de plantas medicinais.

O embasamento teórico inicial foi um importante recurso metodológico que auxiliou na fase de diagnóstico, a

qual se iniciou em 8 de outubro de 2018 com a apresentação do projeto de pesquisa em uma reunião mensal da Associação realizada na sua sede — sendo o nosso primeiro encontro com os associados. Após a apresentação do projeto e seus objetivos, foram selecionados os possíveis participantes da pesquisa-intervenção de acordo com os seguintes critérios de inclusão:

✓ Ser participante da Associação Comunitária Bastianense (torna-se mais fácil o contato com essas pessoas, visto que a associação já possui uma rotina de reunir pessoas para realizar ações, reuniões, atividades coletivas);

✓ Ter interesse na temática abordada (hortas comunitárias de plantas medicinais remetem à cultura, fé no poder de cura das plantas medicinais, disponibilidade de tempo para dedicar-se à horta, dentre outros);

✓ Ter sido contemplado com o projeto Banco de Sementes (para os que já participam desse projeto, parte-se do pressuposto de já haver preocupação com a garantia da continuidade das espécies e a importância da difusão dos saberes populares).

A proposta de construção da horta comunitária de plantas medicinais foi apresentada nesse primeiro contato com os associados, sendo acolhida com êxito. Os 26 associados presentes demonstraram interesse na proposta; no entanto, alguns, principalmente os homens, relataram a preocupação em não dispor de tempo para participar das reuniões necessárias para o andamento da implantação da horta comunitária, devido aos afazeres diários do meio rural.

Mesmo não podendo participar, deixaram claro o apoio no desenvolvimento das ações, doações e tudo o que fos-

se necessário. A participação na pesquisa foi confirmada mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), contando com um total de 12 mulheres participantes, ocorrendo a assinatura no mesmo dia de aplicação do questionário. Salientamos que a aplicação dos questionários só ocorreu após a liberação do Comitê de Ética e Pesquisa em Humanos (CEPE/UEFS), ao qual o projeto de pesquisa foi submetido para apreciação, tendo emitido o parecer de aprovação nº 3.149.521 em 15 de fevereiro de 2019. Além de seguir as orientações estabelecidas pelo CEPE/UEFS, essa pesquisa seguiu as orientações do Conselho Nacional de Saúde, conforme a sua Resolução nº 466/2012, preservando a segurança das participantes da pesquisa — a identificação delas é representada pelas iniciais do nome.

Na etapa de diagnóstico, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados o questionário, a entrevista e o diário de campo. Através do diário de campo foi possível registrar tudo o que se ouviu e visualizou, assim como os sentimentos externalizados em todo o percurso, trazendo direcionamentos para a realização da pesquisa e grandiosa contribuição para a realização do plano de ação e a elaboração do manual. Outro instrumento importante foram os registros fotográficos, os quais estavam descritos no TCLE e no termo de autorização de uso de imagem — todas as imagens aqui apresentadas foram autorizadas pelas participantes.

A fase de diagnóstico alicerçou a fase de intervenção, que teve como base a elaboração do plano de ação junto com os participantes da pesquisa para implantação da horta de plantas medicinais na associação, o que foi importante

para detalhar e separar as etapas de elaboração da execução, consolidando todas as informações necessárias para alcançar o objetivo desejado, desde as atividades para concretizá-lo até os recursos físicos, financeiros e humanos.

Para a construção do plano de ação foi realizada uma oficina no dia 30 de novembro de 2019, contando com a participação das 12 mulheres. A oficina teve aproximadamente 2 horas de duração e ocorreu na sede da associação. Como recurso metodológico, foi feito uso da ferramenta *brainstorming*, ou "tempestade de ideias", objetivando a designação das plantas a serem cultivadas na horta, a escolha do local do plantio, possíveis parceiros, responsáveis pelo cultivo e cuidados, calendário de execução das atividades em suas facilidades e desafios. A oficina foi conduzida da seguinte forma:

✓ ACOLHIDA: Dinâmica da "descoberta" para acalorar a apresentação individual e dar boas-vindas às participantes, seguida de reflexão;

✓ ACORDO DE CONVIVÊNCIA: Orientações dialogadas quanto ao andamento da oficina (organização das ações);

✓ ÁRVORE DOS DESAFIOS: Ferramenta de diagnóstico participativo, com uso de papel metro, papel cartão e pincel, fixados em espaço visível durante a oficina, dando subsídios para organização e reflexão das ações executadas;

✓ PLANO DE AÇÃO PARTICIPATIVO: Método utilizado para fazer levantamento da realidade local. Inclui as principais facilidades e dificuldades a serem trabalhadas e a responsabilização dos participantes no desenvolvimento das ações;

✓ CONSIDERAÇÕES FINAIS, AVALIAÇÃO E ENCERRAMENTO: Foram realizadas as considerações finais pela pesquisadora, avaliação da oficina pelas participantes em formato oral e, por fim, o encerramento.

Os dados referentes à oficina foram transcritos no diário de campo e referenciados no texto, não havendo nenhuma gravação de áudio e/ou filmagens. Após a construção do plano de ação participativo no mesmo dia da realização da oficina, ele foi, no final da tarde, apresentado aos associados com o intuito de demonstrar as ações desenvolvidas e angariar apoio para a realização das novas etapas.

Foi agendada a data de implantação da horta para o dia 18 de dezembro de 2019, assim como foram estabelecidas as datas para aquisição de todos os insumos necessários para a sua construção. Responsabilizamo-nos em pesquisar todas as plantas que iriam compor a horta — 26 espécies de plantas medicinais, sendo elas: arruda, novalgina, anis-estrelado, espinheira-santa, losna, confrei, sabugueiro, quitoco, limão, capim santo, quarana, transagem, girana, romã, hortelã-miúdo, hortelã-graúdo, bezentacil, menta, poejo, vick, espírito da levante, água da levante, melão de são Caetano, aranto, jurubeba, quioô. Fizemos plaquinhas informativas para colocar em cada espécie plantada.

Iniciou-se também a elaboração do manual de orientação para implantação de horta comunitária de plantas medicinais. O objetivo desse manual é disponibilizar subsídios a associações interessadas em conhecer e construir hortas comunitárias de plantas medicinais. Após a organização do conteúdo, foi realizada a diagramação do manual, o qual foi encaminhado para apreciação das participantes da pesqui-

sa. Às participantes foi solicitada a leitura do manual para uma análise do texto em seu vocabulário, assim como as ilustrações. Tendo termos estranhos ou de difícil compreensão, tinha-se a sinalização para que a linguagem se tornasse mais fácil e compreensível.

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA HORTA COMUNITÁRIA DE PLANTAS MEDICINAIS

Para facilitar a compreensão, foi construída uma linha do tempo (Figura 1) que detalha as ações interventivas desenvolvidas. Enfatiza-se também, na descrição do processo de intervenção, nosso envolvimento com as participantes, facilidades e desafios e a implantação da horta comunitária de plantas medicinais.

Na apresentação do projeto de pesquisa foram realizados alguns questionamentos previamente planejados, com o objetivo de analisar os conhecimentos prévios e vivências dos possíveis participantes a respeito da temática de plantas medicinais, assim como o seu interesse.

O projeto de implantação da horta comunitária de plantas medicinais não teve inicialmente um problema concebido, mas sim um propósito interventivo para explorar uma temática (plantas medicinais), reafirmar sua importância e avaliar o alcance da PNPMF.

O processo efetivo de implantação da horta foi dividido em fases, sobre as quais discorreremos a seguir.

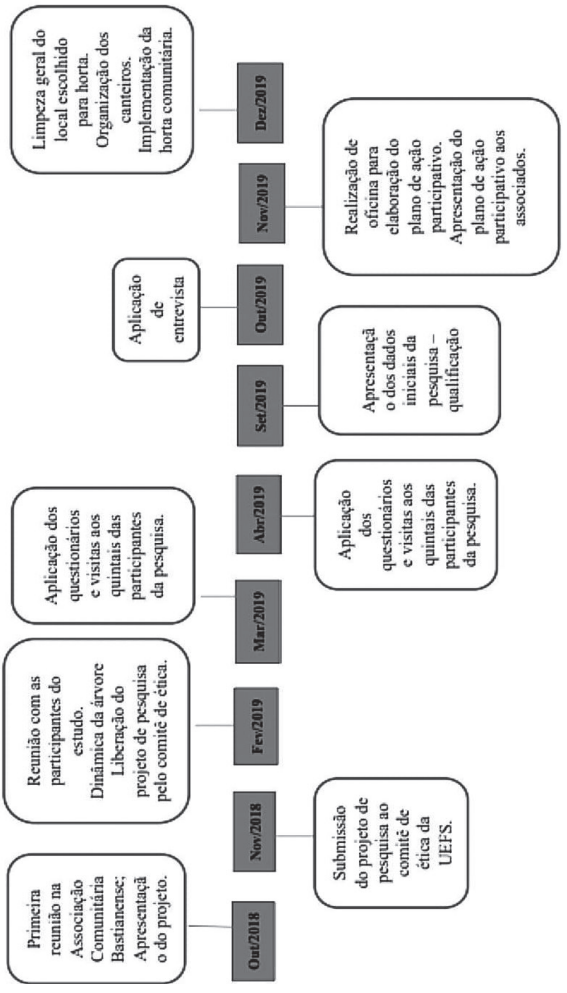


Figura 1 – Linha do tempo do processo de intervenção para implantação da horta comunitária. Comunidade de Bastião. Município de Retirolândia. 2018.
Fonte: Elaboração própria.

Fase de diagnóstico

Iniciada em 8 de outubro de 2018, quando se deu o primeiro encontro com os associados, tendo a participação de 26 membros da associação. Durante a apresentação do projeto de pesquisa observamos alguns pontos em comum nas falas dos participantes: já cultivavam plantas medicinais em seus quintais, já tinham conhecimento de variadas espécies e formas de uso e demonstraram a vontade de aprender mais sobre o uso e cultivo de plantas medicinais.

Como forma de interação do grupo, foi realizada uma dinâmica de socialização, na qual colhemos os conhecimentos que as mulheres envolvidas nessa pesquisa-intervenção possuíam sobre as plantas mais conhecidas, formas de uso e cultivo. A partir da realização dessa dinâmica foi construída, junto com as participantes, uma "árvore" em folha de papel metro, efetivando o levantamento das plantas medicinais que conheciam, sendo separadas na árvore entre as partes utilizadas das plantas medicinais: raiz, caule, folhas, flores e frutos, totalizando 128 espécies. A dinâmica foi muito interessante e as participantes se envolveram, demostrando sempre muito interesse com a temática.

Após a reunião foi criado, por sugestão das participantes, um grupo através do aplicativo WhatsApp, com o intuito de facilitar a comunicação do grupo. Foi de grande valia a criação do grupo, pois, além de servir como instrumento de comunicação para agendar novos encontros, também serviu como fonte de informações e discussões, pois a pesquisadora e as participantes da pesquisa enviavam links, notícias e livros sobre a temática de plantas medicinais.

A partir do mês de março ocorreram encontros com os participantes nas suas residências para aplicação de questionários e conhecimento dos quintais, local onde ocorre o cultivo das plantas medicinais. Decidimos que os encontros para aplicação do instrumento de coleta de dados seriam individualizados, como forma de dispor de privacidade e não haver inferências de demais participantes nas respostas. A visitação aos quintais foi de grande relevância para a pesquisa-intervenção, por possibilitar a vivência do cultivo das plantas medicinais associada à percepção de carinho, zelo e estima por esses espaços A aplicação dos questionários ocorreu de forma exitosa; as 12 participantes responderam e não obtiveram dificuldade de compreensão dos mesmos.

Fase de intervenção

Iniciou-se com a construção do plano de ação, o qual foi realizado em uma oficina no dia 30 de novembro de 2019, bastante produtiva, contando com as 12 participantes. Iniciamos às 14 horas com o contrato de convivência, em que especificamos os passos a serem seguidos na reunião de forma dialogada. Para iniciar e envolver as participantes, realizamos a dinâmica da "descoberta", na qual vedamos os olhos das participantes e colocamos algumas espécies de plantas medicinais para elas reconhecerem pela olfação.

A maioria das espécies foram reconhecidas pelas participantes (alecrim, hortelã, erva-cidreira, capim santo, manjericão, dentre outras), reafirmando a afinidade e vivência destas com as plantas medicinais. Logo após esse momento,

realizamos as reflexões sobre a implantação da horta comunitária com a construção da árvore dos desafios. Nela, destacamos os principais desafios: água, local para construção da horta, aquisição de mudas, controle de pragas e cuidados com a horta. Para cada desafio pensamos juntas em uma forma de enfretamento, conseguindo saná-los. A árvore construída ficou afixada na parede bem visível para todos, pois ela auxiliou na construção do plano de ação, momento importante da pesquisa-intervenção em que traçamos de forma objetiva a viabilidade da horta comunitária de plantas medicinais. No plano de ação, como já mencionado, estabelecemos todas as ações necessárias para facilitar a implantação da horta.

Após a construção, o plano de ação foi apresentado aos associados em uma reunião no dia 30 de novembro de 2019, com o intuito de demonstrar as ações desenvolvidas e buscar apoio para a realização das novas etapas. Mencionamos na reunião a importância da horta comunitária, a importância do uso das plantas medicinais e os cuidados no preparo, assim como reforçamos a importância da coletividade para a realização das ações conjuntas, enfatizando que a horta comunitária é um bem para todos e que os participantes não são donos — é um bem comum para ser compartilhado em que todos podem ajudar na manutenção e cuidados em geral. Com o plano de ação ficaram expostas, de forma clara, as atribuições de cada participante para fazer acontecer a implantação da horta. Detalhamos todos os responsáveis pelas ações, prazos para aquisição dos insumos e as parcerias necessárias.

O primeiro passo para a implementação da horta foi a limpeza geral do local, a qual foi realizada por mulheres participantes da pesquisa e também por outros membros da associação que se dispuseram a ajudar, assim como a organização dos canteiros e colocação do sombrite. Na colocação do sombrite, tivemos o apoio também do secretário de agricultura do município de Retirolândia, com a doação de uma parte do sombrite, e a outra parte foi doada pela associação, assim como a porção de arame utilizada. A organização dos canteiros foi facilitada por já haver uma estrutura montada com canteiros de 60 a 80 centímetros de largura, com 20 centímetros de altura, comprimento ideal para a horta. Entre os canteiros existe um espaço para facilitar as atividades de manutenção. Para colocar o sombrite foi necessário o uso de madeira para uma sustentação adequada. A madeira foi doada pelas participantes da pesquisa, retiradas de sobras de materiais de construção e da própria vegetação local.

Foi realizada a produção do adubo orgânico pelas participantes do estudo, sendo preparado em suas casas e levado no dia de implantação da horta. O adubo foi curtido e feito com restos de materiais orgânicos, dejetos de animais e folhas secas de plantas misturados com a terra. Antes de ser realizado o plantio, foi feita a homogeneização de todos os adubos preparados com terra vegetal. Logo depois esse adubo foi colocado nos canteiros e feito o processo de irrigação para deixar a terra bem úmida.

Após a organização dos canteiros, as plantas que possuíam uma maior resistência foram fincadas nos mesmos. A localização das plantas foi planejada de acordo com as suas características quanto à resistência à luz solar, profundidade

e extensão das raízes, irrigação, dentre outras. No momento da execução, percebemos a necessidade de criar novos canteiros que atendessem a essas características, os quais foram construídos com blocos de cerâmica que já haviam no local.

No dia de realização do plantio, atrás de cada planta foi inserida uma placa de identificação com o intuito de trazer as informações principais das espécies. Ao colocarem as plaquinhas, as participantes já iam fazendo a leitura e comentando. Após a realização do plantio, o grupo se reuniu e destacou o quão produtiva foi essa etapa.

Durante todo o percurso dessa pesquisa-intervenção, as ações foram desenvolvidas de forma articulada e harmoniosa. Nossa iniciativa em conhecer os quintais das participantes da pesquisa foi de grande relevância por estreitar as relações, e também para perceber a distância do local de reunião (associação comunitária) para algumas residências — com muito entusiasmo e disposição as participantes compareciam sempre. Os insumos disponibilizados pelas participantes trouxeram facilidades para a implantação da horta. As participantes, sempre quando existia um desafio, transformavam-no em facilidade, e, ao conhecer o dia a dia delas e suas relações dentro da comunidade de Bastião, foi possível compreender a dedicação para com as coisas do campo como plantar, colher e cuidar dos animais, junto com o cuidar do lar, além da dedicação com as ações coletivas, fator de grande relevância para a organização do manual.

Os principais desafios foram as articulações de dias e horários para juntar todo o grupo. Vale pontuar que, quando alguma participante da pesquisa não podia ir para os encontros, iria algum componente da família para ouvir e repassar todas as informações à participante ausente.

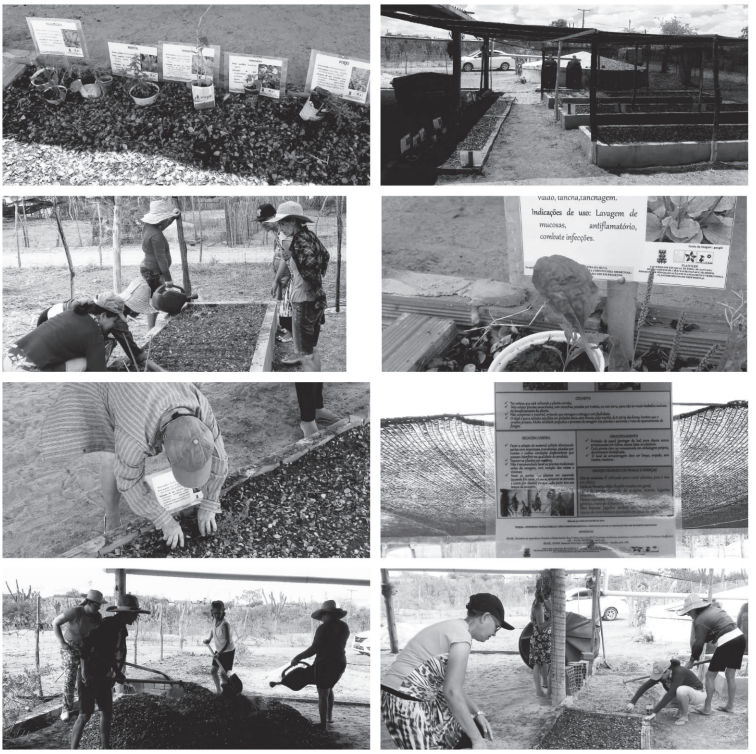


Figura 2 – Mosaico de fotografias da implantação da horta comunitária de plantas medicinais

Fonte: Acervo pessoal.

O processo de intervenção realizado reafirmou a importância da coletividade em prol de realizações de ações coletivas, em que há o empreendimento dos esforços individuais para a realização do todo. As mulheres participantes do estudo demonstraram interesse em aprender mais sobre o manejo das plantas medicinais, exaltando a necessidade de ações interventivas voltadas para essa temática, visto que

o uso adequado das plantas pode melhorar a qualidade de vida do cidadão e reduzir custos financeiros nos tratamentos de diversos problemas de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As plantas medicinais são patrimônios culturais que atravessam gerações, tendo a transmissão oral como fonte principal de divulgação desse conhecimento. As mulheres possuem destaques no cultivo e no preparo das plantas ao longo da história, tendo nessa pesquisa-intervenção a sua valiosa participação. Com os resultados encontrados na pesquisa bibliográfica e pesquisa documental nesse estudo, verificamos que a PNPMF pouco avançou no país, e o modelo biomédico ainda permanece muito presente na saúde brasileira, sendo um dos principais entraves para a efetivação da referida política.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa-intervenção, observamos uma discrepância entre o que está apontado na PNPMF e no PNPMF quanto à presença dos agricultores familiares como molas propulsoras para o fornecimento de matéria-prima. Os dados encontrados nessa pesquisa-intervenção demonstram, por parte das agricultoras familiares, um desconhecimento sobre a PNPMF e o PNPMF, apontando a urgência de espaços de diálogo sobre a temática, assim como o fortalecimento de estratégias que permitam aos agricultores familiares o acesso ao programa e reflexões sobre suas propostas e alcance.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.813, de 22 de junho de 2006. Aprova a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2006a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004- 2006/2006/decreto/d5813.htm. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, DF: MS/SECTI, 2006b. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Política e Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, DF: MS/SECTI, 2016. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_programa_nacional_plantas_medicinais_fitoterapicos.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Traditional medicine: definitions, usage and regulation (Fact sheet N°134) [Medicina tradicional: definições, uso e regulamentação (Ficha informativa nº 134)]. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2011. Disponível em: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/traditional-medicine.

RODRIGUES, A. G.; SANTOS, M. G.; SIMONI, C. Fitoterapia na Saúde da Família. *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE MEDICINA DE FAMÍLIA E COMUNIDADE (org.). **Programa de Atualização em Medicina de Família e Comunidade (PROMEF)**. Porto Alegre: Artmed/Panamericana, 2011. p. 31-65.

TELESI JÚNIOR, E. T. Práticas integrativas e complementares em saúde, uma nova eficácia para o SUS. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 99-112, jan./abr. 2016.

DADOS DA AUTORA

Karoline Oliveira da Silva

É graduada em Enfermagem, Mestra em Planejamento Territorial e Doutoranda em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), onde atua como docente na área de Saúde da Mulher e Saúde da Criança. Também atua como Coordenadora da Atenção Básica na Secretaria Municipal de Saúde de Água Fria (BA). É membro do grupo de pesquisa Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdades em Saúde (NUDES) da UEFS.

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE) ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE AMARGOSA (BA)

Míryan Siomara de Almeida Cerqueira

INTRODUÇÃO

A década de 1990 representa um marco importante na história brasileira, especialmente no que diz respeito à consolidação da redemocratização e à reformulação das políticas públicas. Com os desdobramentos da Constituição Federal de 1988, o Estado passou a abrir espaço para a participação mais ativa da sociedade civil em seus processos decisórios. Dentro desse novo cenário, categorias historicamente invisibilizadas passaram a ganhar relevância, como é o caso dos pequenos produtores rurais.

No campo das políticas agrícolas, um dos principais avanços foi o reconhecimento da chamada "**agricultura familiar"**, que abriu caminho para a formulação de ações

governamentais específicas. Embora o termo tenha sido formalizado apenas em 2006, com a Lei nº 11.326, sua consolidação começou ainda nos anos 1990, com maior abrangência a partir de 2003. A definição legal permitiu o enquadramento dos agricultores em critérios específicos e possibilitou o acesso a políticas públicas voltadas ao crédito, à comercialização e à assistência técnica, entre outras áreas.

Neste capítulo, utilizaremos o termo **"pequena produção"** para abranger tanto atividades agrícolas quanto não agrícolas desenvolvidas em minifúndios e pequenas propriedades classificadas pelo INCRA. A expressão "agricultura familiar" será usada apenas ao se referir a documentos oficiais.

A partir de 2003, as políticas públicas voltadas ao campo passaram a ser estruturadas sob o princípio da intersetorialidade, no seu planejamento e gestão. Dentre as iniciativas estatais que integram a proposta, encontram-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambos fazem parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), criada com o objetivo de garantir o direito à alimentação adequada e enfrentar um problema histórico no país: a má distribuição dos alimentos, como já apontava Josué de Castro.

Esses programas assumem uma função dupla. De um lado, garantem o acesso à alimentação de qualidade para a população, especialmente em situação de vulnerabilidade. De outro, promovem a inclusão produtiva da pequena produção rural, oferecendo oportunidades concretas de co-

mercialização por meio de compras institucionais realizadas por órgãos públicos. Esse mecanismo busca eliminar a figura do atravessador[22], permitindo que o produtor venda diretamente ao Estado, com preços justos e contratos adaptados à realidade local.

A pesquisa que fundamenta este texto teve como foco o município de Amargosa, na Bahia, onde a pequena produção corresponde à maior parte dos imóveis rurais e tem grande importância econômica e social. A atuação da Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA) foi central na mediação entre os produtores e o poder público, reorganizando a produção e o direcionamento da comercialização para atender às exigências dos programas PAA e PNAE.

O objetivo principal da pesquisa foi analisar a reorganização espacial das propriedades rurais dos cooperados a partir da implementação desses programas. Para isso, foram utilizados procedimentos como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e trabalho de campo, envolvendo entrevistas com representantes do poder público e 30 cooperados da COOAMA, o que representa aproximadamente 40% da

22 De acordo com Oliveira e Mayorga (2005), os atravessadores são agentes de comercialização que atuam nas cadeias produtivas como intermediários nas comercializações dos produtos (independentemente da origem) entre os produtores e os consumidores. Se aproveitam da desestruturação, principalmente dos pequenos produtores, que praticam a comercialização de forma individual, para adquirir seus produtos a um preço extremamente baixo, sob pena da perda pela deterioração dos mesmos, e revendê-los ao atacado ou varejo a preços determinados pelo próprio atravessador.

população total (76), considerando aqueles que apresentam regularidade na participação dos programas.

Os resultados indicam que a participação nos programas impulsionou transformações significativas nas propriedades. A necessidade de atender aos editais públicos fez com que os agricultores reorganizassem seus espaços produtivos, adaptando suas práticas para garantir o fornecimento regular e diversificado dos alimentos exigidos. Essa reorganização espacial gerou novas dinâmicas no meio rural, fortalecendo a pequena produção e ampliando sua integração com o mercado institucional.

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: INTERFACES COM O PAA E O PNAE

O direito humano à alimentação adequada está previsto em documentos internacionais fundamentais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), do qual o Brasil é signatário. No plano jurídico nacional, esse direito foi reconhecido apenas em 2010, com a Emenda Constitucional nº 64, que o incluiu no artigo 6º da Constituição Federal. Essa conquista foi fruto de intensa mobilização social e tornou-se base essencial para a criação da PNSAN.

A PNSAN foi regulamentada por meio do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Esse decreto definiu as diretrizes e objetivos da política e orientou a elaboração do

primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção histórica da PNSAN reflete diferentes formas de atuação do Estado brasileiro. Durante a ditadura militar, entre os anos 1960 e 1970, as ações voltadas à alimentação foram pontuais, com resultados limitados e marcadas por uma lógica clientelista. O foco do governo estava voltado ao crescimento econômico e à produtividade agrícola (Silva, 2014).

Somente na década de 1980, com a redemocratização, as discussões sobre a fome passaram a ocupar lugar de destaque. A mobilização popular exigia ações efetivas contra a desnutrição, e esse contexto favoreceu o surgimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), oficializado em 1985, com a proposta do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

Durante os anos 1990, o avanço do neoliberalismo trouxe novos desafios. As políticas sociais foram redimensionadas, e o Estado passou a atuar em parceria com o chamado "terceiro setor". Isso marcou uma transição no modelo de gestão pública. No entanto, apesar de avanços limitados, destaca-se nesse período a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (1999).

A partir de 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu novo impulso à temática com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), que incorporou a SAN como pauta de governo. A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA), depois transformado no Ministério do Desenvolvimento Social, marcaram esse novo momento.

Como destacam Tagaki, Silva e Grossi (2007, p. 159), "com o Programa Fome Zero do Governo Federal, o combate à fome por meio da promoção da segurança alimentar e nutricional alcançou um status de ação de governo, e não mais apenas de ação voluntária da sociedade civil". Nesse cenário, a agricultura familiar passou a ser valorizada como peça-chave para combater a fome e gerar renda. Essa valorização resultou na promulgação da Lei nº 11.326/2006, que estabeleceu os princípios e instrumentos para políticas públicas voltadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais. Ainda em 2006, a referida lei instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), reforçando o compromisso com o direito à alimentação. Essa lei definiu SAN no seu artigo 3º:

> A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

O Decreto nº 7.272/2010 consolidou a PNSAN e incorporou a agricultura familiar como elemento estratégico para sua efetivação. O artigo 4º, inciso III, reforça essa integração:

> Promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (Brasil, 2010).

Já o artigo 22 do decreto destaca os temas do Plano Nacional de SAN. Os incisos V, VI e VII apontam:

> V – fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos;
> VI – aquisição governamental de alimentos provenientes da agricultura familiar para o abastecimento e formação de estoques;
> VII – mecanismos de garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura familiar e da sociobiodiversidade (Brasil, 2010).

A valorização da agricultura familiar na SAN decorre de uma abordagem que reconhece sua importância na produção de alimentos saudáveis, na valorização da cultura alimentar e na promoção do desenvolvimento rural. Para fortalecer esse segmento, o Estado criou programas que articulam segurança alimentar e inclusão produtiva, como o PAA e o PNAE. De acordo com documento oficial do governo:

> Dois programas são destacados como exemplos de práticas intersetoriais que promovem o acesso aos alimentos – ao passo em que fortalecem a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, que efetua compra de produtos alimentares de agricultores familiares para abastecer programas que atendem populações em situação de insegurança alimentar e para a formação de estoques; o Programa Nacional de Alimentação Escolar, recém-reformulado visando estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos e a dirigir parte de sua aquisição de gêneros alimentícios para agricultura familiar (BRASIL, PLANSAN, 2011, p. 16).

O PAA, instituído pela Lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008, viabiliza a compra direta de alimentos da agricultura familiar, distribuindo-os a entidades socioassistenciais e compondo estoques públicos. Já o PNAE, reformulado pela Lei nº 11.947/2009, estabelece que ao menos 30% dos recursos destinados à alimentação escolar devem ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar e de empreendedores rurais.

Ambos os programas são hoje componentes estruturantes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Eles garantem o acesso a alimentos de qualidade enquanto fortalecem a agricultura familiar, promovendo a intersetorialidade entre políticas sociais, agrícolas e de desenvolvimento rural.

O ESPAÇO RURAL DO MUNICÍPIO DE AMARGOSA

O município de Amargosa possui uma área de aproximadamente 463 km² e abriga uma população de 34.531 habitantes, de acordo com o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010[23]. A população, em sua maioria, é urbana (com 24.895 pessoas), o que corresponde a 72,1%, ao passo que sua população rural é composta por 9.945, representando 27,9% da população total.

Amargosa possui 1.839 estabelecimentos rurais classificados como familiares[24], os quais estão em consonância com os requisitos previstos na Lei nº 11.326/2006, que, dentre outros aspectos, estabelece que um estabelecimento, para ser classificado como familiar, tem que apresentar área inferior a 4 módulos fiscais. Isso, no contexto, corresponde a uma área inferior a 140ha, já que 1 módulo fiscal no município equivale a 35ha. Daí a importância de analisar os dados da sua estrutura fundiária, a fim de conhecer o número de estabelecimentos que possuem área mínima suficiente para que a sua exploração seja viável financeiramente de acordo com o conceito de módulo fiscal elaborado pelo INCRA. O Quadro 1 traz informações referentes à estrutura fundiária do município.

23 De acordo com o IBGE, a população estimada em 2017 é de 38.259 habitantes.

24 A Secretaria de Desenvolvimento Territorial, como era ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, considerava como "estabelecimentos familiares" aqueles enquadrados nos critérios da Lei nº 11.326/2006.

Grupo de área	Estabelecimento (Qt)	Área (ha)	Estabelecimento (%)	Área (%)
Mais de 0 a menos de 0,1 ha	23	0	1,09	0,00
De 0,1 a menos de 0,2 ha	8	1	0.38	0,00
De 0,2 a menos de 0,5 ha	257	98	12,22	0,29
De 0,5 a menos de 1 ha	301	243	14,31	0,71
De 1 a menos de 2 ha	374	547	17,78	1,59
De 2 a menos de 3 ha	179	426	8,51	1,24
De 3 a menos de 4 ha	176	598	8,37	1,74
De 4 a menos de 5 ha	107	470	5,09	1,37
De 5 a menos de 10 ha	233	1.640	11,08	4,78
De 10 a menos de 20 ha	156	2.180	7,42	6,36
De 20 a menos de 50 ha	147	4.426	6,99	12,91
De 50 a menos de 100 ha	56	3.867	2,66	11,27
De 100 a menos de 200 ha	35	4.987	1,66	14,54
De 200 a menos de 500 ha	23	6.263	1,09	18,26
De 500 a menos de 1000 ha	8	5.066	0,38	14,77
De 1000 a menos de 2500 ha	-	-	0,00	0,00
De 2500 ha e mais	1	X	0,05	x
Produtor sem área	19	0	0,90	0,00
Total	2.103	34.299	100	100

Quadro 1 – Estrutura fundiária do município de Amargosa/BA (2006)
Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário do IBGE de 2006.

Ao analisar os dados da tabela, verifica-se que, de acordo com os parâmetros do INCRA, a grande maioria dos imóveis rurais do município de Amargosa são minifúndios porque sua área é inferior a 1 módulo fiscal e uma outra parcela formada por pequenas propriedades. No total são 2.103 estabelecimentos, dos quais 963 (45,78%) têm até 2 hectares

e abarcam uma área de apenas 889 ha (2,59%). Ao considerar que uma pequena propriedade corresponde aos estabelecimentos com área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, em Amargosa, o tamanho desse estabelecimento pode variar entre 35 a 140 hectares. Já as com menos de 35ha são minifúndios. No entanto, os grupos de área utilizados pelo IBGE não permitem saber o número de estabelecimentos com menos de 35ha. Daí, ao se usar como referência um corte em 20ha, têm-se 1.184 estabelecimentos (86,25%), os quais ocupam somente 6.203ha (18,08%) da área total.

A fração mínima da propriedade rural do município é de 2ha. Pressupõe-se que muitos desses 963 estabelecimentos não puderam ser subdivididos devido ao limite de desmembramento determinado para o contexto, mas, na prática, podem ter vários herdeiros. Isso não é exclusivo de Amargosa, uma vez que essas pequenas propriedades são muito mais divididas do que os números oficiais indicam. Além disso, quando se realiza uma correlação desses dados com o Índice de Gini[25] de Amargosa calculado em 0,836 pelo Projeto GeografAR (2011), nota-se que o município

25 O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) "é uma média estatística de dispersão ou concentração de riquezas com valores que variam de 0,0 a 1,0. Quanto mais o resultado aproxima-se de zero, menor o grau de concentração (concentração nula). Quanto mais se aproxima de um, maior o grau de concentração (concentração absoluta)" (Lima, 2017, p. 49). Para a interpretação do Índice de Gini, "é utilizada a categorização de Lourival Câmara que, com base na Escola Italiana de Estatística, classificou a concentração de terra no Brasil do seguinte modo: (0,000 a 0,100 = nula); (0,101 a 0,250 = nula e fraca); (0,251 a 0,500 = fraca e média); (0,501 a 0,700 = média a forte); (0,701 a 0,900 = forte a muito forte); e (0,901 a 1,000 = muito forte a absoluta)" (Lima, 2017, p. 49).

possui uma estrutura fundiária típica do país marcada pela concentração de terras, visto que 1961 propriedades apresentam área inferior a 50 ha, ocupando uma área total de 10.629ha, enquanto apenas 8 imóveis rurais possuem entre 500 a menos de 1000ha e detêm uma área correspondente a 5.066ha. Além da concentração de terras, esse dado deixa implícito que, tecnicamente, mais de 80% das propriedades rurais do município não têm área suficiente para que a sua exploração seja exequível economicamente. Noutros termos, a renda obtida através da exploração dessas terras não seria suficiente para que uma família conseguisse tirar dela os recursos necessários à sua manutenção.

A COOPERATIVA DE AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA DO VALE DO JIQUIRIÇÁ (COOAMA)

A Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA) foi fundada em 2008 e formalizada juridicamente em 2009. Com sede em Amargosa, onde nasceu o movimento de criação da cooperativa, conta atualmente com 152 cooperados distribuídos por sete municípios da região. A abrangência territorial reflete sua proposta de atuação ampla e colaborativa.

Seu objetivo principal é inserir os pequenos produtores no mercado formal, evitando a dependência de atravessadores. A formação da Cooperativa surgiu da articulação de pequenos agricultores já organizados em associações como estratégia para acessar programas públicos, que em geral exigem estrutura formal. Sobre essa necessidade, o presidente da COOAMA relata:

> A Cooperativa foi criada pela necessidade de comercialização, ou seja, os núcleos de produção — as associações — tinham e tem até hoje um papel muito importante, mas, na área de comercialização com o sistema capitalista cruel e indigesto que a gente tem, se não tivesse uma empresa que pudesse representar a todos os produtores, a associação por si só, não conseguiria comercializar em questões de limites de área de abrangência. Então, foi necessário juntar todas as associações e criar uma cooperativa com o objetivo principal de comercialização (Pesquisa de campo, 2017).

A COOAMA prioriza o fornecimento de produtos do próprio município em que o edital público está vigente, mas complementa com produção de outros municípios quando necessário. Atua principalmente em Amargosa, Milagres, área de Ubaíra e Elísio Medrado, mas tem expandido sua atuação. Isso inclui parcerias com outras entidades, como o Armazém da Agricultura Familiar em Serrinha (BA), no Território do Sisal, e uma cooperativa do Território de Identidade do Piemonte do Paraguaçu.

A relação COOAMA x Estado: rebatimentos para os cooperados

A COOAMA se efetiva como um importante agente à medida que atua como intermediadora da relação entre o

poder público e os cooperados. Para que isso se materialize, é necessário que haja uma atuação muito forte a nível de diretoria em busca do acesso aos aparatos estatais, como os editais e chamadas públicas, e, depois, haver uma mobilização em torno dos cooperados para que esta ação chegue até eles. Então, precisa ser estruturada o suficiente para ter meios de atuar simultaneamente entre as duas vertentes e promover a sua integração.

Para a execução do PNAE, a prefeitura lança as chamadas públicas e a Cooperativa se mantém atenta às mesmas, realiza a sua proposta de adesão e, após vencer o certame, dá início a uma nova etapa que consiste em mobilizar os cooperados para a participação no programa. A fim de viabilizar as ações e conseguir cumprir a proposta, realiza, ao menos, uma reunião mensal para definir o cronograma de entrega, a quantidade e o tipo de produto ofertado por cada cooperado.

No que se atina ao PAA, a articulação varia em decorrência da modalidade em vigência. Para a que tem como Unidade Executora a CONAB (CPR-Doação), há uma relação direta entre esse órgão e a Cooperativa. No caso da modalidade Compra com Doação Simultânea, em que a Unidade Executora é o MDS, a parceria é estabelecida entre o ministério responsável por disponibilizar o recurso para a prefeitura municipal, que tem a incumbência de gerenciá-lo.

A prefeitura também é responsável por realizar o controle de entrega dos pequenos agricultores para que não ultrapassem o limite de R$ 6.500,00[26] por DAP estabelecido

26 Limite de referência em 2017.

por normativa federal. A cada entrega efetivada, a Secretaria de Agricultura realiza a dedução do valor correspondente até atingir a cota por agricultor. No caso do PNAE, cabe à COOAMA realizar esse controle, o que a coloca, em ambos os casos, em posição estratégica para a execução dos respectivos programas. Como intermediadora da relação entre o poder público e os pequenos agricultores, a cooperativa tem se destacado até pelo fato de seus cooperados participarem em número significativo (aproximadamente 60% do total de acordo com a Secretaria Municipal de Agricultura) da modalidade em que não é ela a responsável pela operacionalização. Isso se dá em função da estratégia adotada pela instituição de instruir continuamente seus membros quanto aos meios de comercialização que são ofertados através das políticas públicas, facilitando o seu acesso até por já atender aos parâmetros legais que normalmente são solicitados para adesão aos programas.

Os recursos do PAA e do PNAE para o município de Amargosa

É fundamental analisar a destinação dos recursos para os programas de compras públicas no município entre 2009 e 2015, especialmente no que se refere ao PNAE, cuja regularidade permite avaliar melhor o cumprimento das legislações específicas. Como tanto o PAA quanto o PNAE envolvem a aquisição de produtos da agricultura familiar, variações nos investimentos impactam diretamente os pequenos agricultores, expondo-os à vulnerabilidade econômica. No município de Amargosa, o PNAE manteve

maior regularidade nas ações, o que justifica sua análise de forma separada em relação ao PAA.

O PAA apresentou uma trajetória mais irregular, com interrupções significativas. Implantado no final de 2008, foi executado até 2010, mas ficou inativo de dezembro de 2010 a outubro de 2013, devido a falhas no controle das entregas, o que resultou na ultrapassagem do limite de R$ 4.500,00 por agricultor, provocando a suspensão dos repasses pelo MDS. Apesar das descontinuidades, os recursos se mantiveram relativamente constantes, exceto em 2016, quando houve redução de cerca de R$ 100.000,00 em comparação com 2015, devido ao contingenciamento federal. Embora fora do recorte principal da pesquisa, esse dado de 2016 é relevante por evidenciar a instabilidade do programa e seus efeitos sobre os beneficiários. Com relação aos investimentos realizados entre 2008 e 2016, incluindo o aporte de 2008 utilizado nas ações de 2009, verifica-se: CPR-Doação e Compra Direta Local com Doação Simultânea, totalizando R$ 327.281,75 investidos — R$ 98.860 na CPR-Doação e R$ 228.421,75 na Compra Direta. Na primeira, participaram 31 agricultores vinculados a organizações formais, incluindo a cooperativa local, e foram adquiridas 91 toneladas de alimentos doados a dez escolas municipais e duas entidades socioassistenciais.

Na modalidade Compra Direta, participaram 91 agricultores de 18 comunidades, incluindo membros da COOAMA que comercializavam individualmente. Foram adquiridos 192.225 kg de alimentos, distribuídos entre quatro entidades com recursos previamente destinados: R$ 28.953,81 ao NASF; R$ 107.294,69 ao CRAS; R$ 50.341,34 à ASCOBA (Associação dos Moradores da Correntina e Barreiros); e R$ 41.831,91 à Associação do Bairro Santa Rita.

Estima-se que mais de mil famílias tenham sido beneficiadas (Cerqueira, 2012). A segunda etapa iniciou-se em 2013, com possibilidade de uso dos recursos até 2014, e, desde então, não houve novas interrupções. Provenientes do MDS, os recursos ultrapassaram R$ 320.000,00 e envolveram a participação de 134 agricultores. O Quadro 2 apresenta um resumo dos dados do PAA entre 2008 e 2015.

Ano	Modalidade	Agricultores Participantes	Recurso investido	Total de alimentos adquiridos	Entidades Beneficiadas
2008/2010	**CPR - Doação**	31	R$98.960,00	91.000 Kg	12
	Compra Direta Local	91	R$ 228.421,75	192.225 Kg	4
2013/2014	**Compra com Doação Simultânea**	134	R$ 320.962,69	187.050 Kg	10
2015	**CPR - Doação**	40	R$ 320.000,00	185,039 Kg	1
Total		--	R$ 968.344,44	655.314 Kg	16

Quadro 2 – Síntese dos resultados do PAA no município de Amargosa 2008/2015
Fonte: Elaboração própria, através de pesquisa de campo (2017) e com base em CONAB (2017).

Em 2015, a COOAMA atuou como organização fornecedora do PAA, com relação direta estabelecida com a CONAB por se tratar de um grupo formal. Dos 40 agricultores participantes, 24 eram de Amargosa e os demais de outros municípios do Vale do Jiquiriçá, onde a cooperativa atua.

Os alimentos adquiridos foram destinados ao CRAS, com as entidades socioassistenciais sendo selecionadas pela Secretaria de Assistência Social em parceria com o Conselho de Assistência Social, conforme diagnósticos de demanda. As aquisições envolvem grande variedade de alimentos, contribuindo para a qualidade da alimentação dos beneficiários, tanto pela diversidade quanto pela boa procedência dos produtos.

No âmbito do PNAE, a Lei nº 11.947/2009 estabelece que ao menos 30% dos recursos da alimentação escolar devem ser destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Com o objetivo de garantir o direito constitucional à alimentação, o programa mantém regularidade nos repasses, embora os valores variem anualmente conforme o número de matrículas na rede pública e a modalidade de ensino. O cálculo dos repasses da União é feito com base nos dias letivos e na etapa escolar dos alunos. A COOAMA é a única fornecedora de alimentos da agricultura familiar para o PNAE em Amargosa, atuando desde 2010 e contando atualmente com 76 cooperados fornecedores. O Gráfico 1 apresenta os valores dos repasses efetuados pelo FNDE ao município.

Os recursos investidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar cresceram significativamente a partir de 2013. Comparando os valores de 2010 com os de 2015, observa-se que os investimentos quase quadruplicaram. No entanto, para o ano de 2012, não há registros oficiais de repasses destinados à compra desses alimentos conforme determina a legislação, embora dirigentes da COOAMA afirmem que houve fornecimento naquele ano.

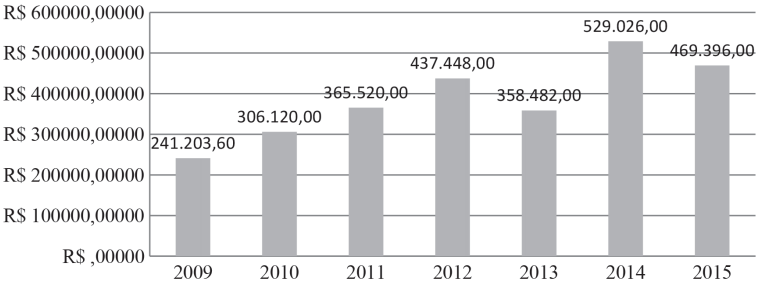


Gráfico 1 – Repasses do FNDE para o PNAE no município de Amargosa/BA (2009-2015)
Fonte: Elaboração própria.

Outro ponto relevante é que, até 2015, a prefeitura de Amargosa não cumpriu o percentual mínimo de 30% exigido por lei para compras da agricultura familiar, revelando falhas nas ações voltadas ao fortalecimento do setor e configurando descumprimento de uma norma federal. Segundo a gestão municipal, a cooperativa não conseguia fornecer quantidades suficientes de itens como cenoura, pepino, batata inglesa e cebola, o que impedia o cumprimento da meta. A COOAMA confirmou essa limitação, o que motivou a inclusão de novos sócios de outros municípios produtores desses alimentos. O Gráfico 2 apresenta os percentuais investidos pela prefeitura entre 2010 e 2015 na aquisição desses produtos.

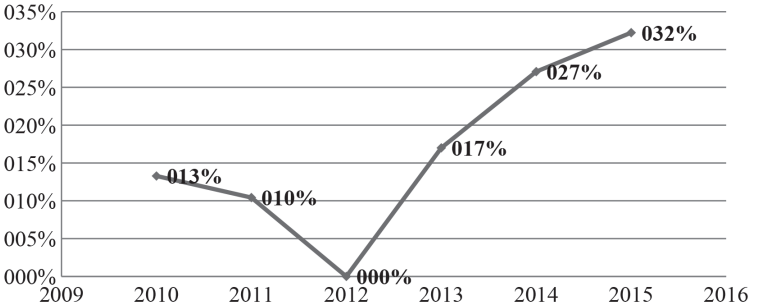


Gráfico 2 – Gráfico 02: Representação percentual do montante investido pela prefeitura de Amargosa/BA para aquisição de gêneros alimentícios da "agricultura familiar" (2010-2015)

Fonte: Elaboração própria.

Outro entrave relacionado à prefeitura na operacionalização do PNAE está na discrepância entre os valores previstos na chamada pública e aqueles efetivamente investidos na compra dos produtos. Em 2014, a COOAMA venceu uma chamada pública no valor de R$ 549.450,00, mas foram destinados apenas R$ 143.258,00 para a aquisição dos alimentos. Essa diferença evidencia lacunas na execução do programa por parte do poder público municipal. Com exceção de 2015, não há conformidade com a Lei nº 11.947/2009, que determina a destinação integral dos recursos previstos na chamada pública. Essa situação gera incertezas para os cooperados, que não têm garantias dos valores efetivamente investidos pelo município na compra de seus produtos.

Apesar dessas falhas, é importante destacar o grande potencial do PNAE, que tem colaborado significativamente com os pequenos agricultores, sobretudo por apresentar regularidade nas entregas, realizadas mensalmente pela coo-

perativa. Além disso, o programa atua em um dos maiores desafios enfrentados por esses produtores: a comercialização, oferecendo acesso a preços mais adequados à realidade local, diferentemente da venda por meio de atravessadores. Por isso, é necessária uma maior dedicação na operacionalização do programa, a fim de garantir segurança efetiva aos seus parceiros.

A (RE)ORGANIZAÇÃO DAS PROPRIEDADES RURAIS A PARTIR DO PAA E DO PNAE

A organização do espaço rural das propriedades dos cooperados parceiros do PAA e do PNAE resulta da interação entre pequenos agricultores, a COOAMA e o Estado, refletindo as características do contexto social e produtivo em que esses programas foram implementados. Esse processo dinâmico tem promovido uma reestruturação produtiva nas propriedades, com a introdução de novas culturas e a diversificação da produção para atender às exigências dos programas e ampliar a oferta de produtos.

A ação do Estado, por meio dos programas, impulsionou mudanças no modelo produtivo rural, especialmente num momento em que os cooperados estavam dispostos a aderir às propostas. Além de garantir o direito à alimentação e segurança alimentar, o PAA e o PNAE promovem a geração de renda no meio rural, integrando essas vertentes. A participação nos programas provocou mudanças significativas, como a continuidade do cultivo de culturas tradicionais — mandioca e banana — e a introdução de legumes e hortaliças. Do total dos cooperados, 19 (63,3%) participam

desde o início dos programas no município — PAA desde o final de 2008 e PNAE desde 2010 —, quando a COOAMA passou a fornecer alimentos.

Outro aspecto importante a ser analisado é a quantidade da produção vendida por cada cooperado; 19 (63,3%) dos pesquisados comercializam mais de 50% da produção para o PAA e para o PNAE, e o grupo dos que destinam toda a sua produção é o estrato que possui o maior número, 9 (30%). Tem-se então, um montante expressivo de cooperados que dependem diretamente das ações dos programas para garantirem a sua comercialização.

Antes da parceria, a maioria deles comercializava seus produtos principalmente na feira livre (69,4%), seguida da venda aos atravessadores (25%) e, por último, nos supermercados (5,6%). Um dos objetivos centrais dos programas é reduzir a atuação dos atravessadores, que representam um entrave ao desenvolvimento da pequena produção devido aos baixos preços pagos aos agricultores. Dessa forma, o PAA e o PNAE em Amargosa têm contribuído para minimizar essa prática, reforçando sua importância como política pública para a geração de renda no meio rural.

Os programas reestruturaram o sistema de comercialização dos cooperados, incluindo órgãos públicos como novos destinos para a produção, gerando uma dinâmica inédita no espaço rural. Antes, os agricultores enfrentavam incertezas e vulnerabilidades, dependendo principalmente da feira livre e dos atravessadores, o que frequentemente resultava em perdas ou vendas a preços abaixo do mercado. Atualmente, 27 cooperados (90%) cultivam os produtos que comercializam, mas 3 (10%) complementam suas vendas

com produtos adquiridos de outros pequenos agricultores, criando microcircuitos comerciais internos que começam a substituir gradativamente o papel dos atravessadores.

Além de ampliar as opções de comercialização, os programas incentivaram mudanças significativas nas culturas agrícolas. Muitos cooperados passaram a diversificar a produção para atender às exigências dos editais, que priorizam alimentos variados. Produtos como hortaliças (70%), aipim (60%), laranja (53,3%), banana da prata e da terra (50%), abóbora (50%), batata doce (43,3%), mamão (33,3%), limão (33,3%) e maracujá (30%) são cultivados atualmente. Enquanto 90% praticam policultura, apenas 10% adotam monocultura, geralmente por limitações de área. Essa diversificação reflete a adaptação às demandas dos programas e a ampliação das oportunidades produtivas.

No que tange às práticas agrícolas, coexistem objetos tradicionais e modernos nas propriedades dos cooperados. A enxada é usada por 100% deles, destacando seu caráter simbólico e funcional, mesmo com a introdução de ferramentas como trator (50%), roçadeira (30%) e arado (10%). Essa convivência entre técnicas tradicionais e modernas reflete as transformações e as permanências do espaço rural, onde os instrumentos são ressignificados na prática agrícola cotidiana dos cooperados. Os impactos gerados pela participação no PAA e no PNAE ultrapassaram o âmbito do local de comercialização dos produtos e dos equipamentos utilizados na lavoura. Trata-se de um processo dinâmico e em constante evolução, que apresenta modificações e incorporações tanto nos sistemas de objetos quanto nos sistemas de ações. Para compreender esse processo em sua totalida-

de, possibilitando visualizar a reorganização das propriedades em conjunto com os demais elementos envolvidos, as mudanças mais significativas foram estruturadas em três modalidades: a primeira, relacionada às transformações nas propriedades decorrentes da participação nos programas (conforme Quadro 3); a segunda, referente à aquisição dos objetos técnicos (Quadro 4); e a terceira (Quadro 5), que aborda as mudanças nos sistemas de ações, marcadas pelas tomadas de decisão que redefiniram o processo. Dentre essas mudanças, destacam-se o acesso a outros projetos e programas públicos, a contratação de mão de obra e as melhorias realizadas nas moradias.

Após a adesão ao PAA e ao PNAE, 100% dos pesquisados relataram investimentos em novas culturas e aumento da produção, o que levou à diversificação produtiva das propriedades em Amargosa. Essa reorganização incluiu a introdução de culturas pouco tradicionais na região, como cenoura, mamão e beterraba, além do cultivo ampliado de hortaliças (63,3%), limão (20%) e maracujá (20%), antes produzidos em pequenas quantidades ou não cultivados. Também houve aumento na produção de culturas típicas, como aipim e banana, para atender à demanda dos programas.

Variáveis	Mudanças	Quantidade de cooperados	
Investimento em outras culturas		Relativa	Absoluta
	Abóbora	6,67%	2
	Mamão	13,3%	4
	Tomate	6,67%	2
	Pimentão	3,3%	1
	Aipim	16,67%	5
	Banana da prata	6,67%	2
	Laranja	6,67%	2
	Maracujá	20%	6
	Manga	3,3%	1
	Hortaliças	63,3%	19
	Batata doce	10%	3
	Goiaba	3,3%	1
	Beterraba	6,67%	2
	Cenoura	13,3%	4
	Limão	20%	6
	Tangerina	6,67%	2
	Banana da terra	6,67%	2
	Outros	16,67%	4
Investimento em criatórios	----	10%	3
Aumento da produção	----	100%	30
Aumento da área da propriedade	----	10%	3

Quadro 3 – Mudanças nas propriedades dos cooperados da COOAMA após a participação no PAA e no PNAE em Amargosa, 2017

Fonte: Elaboração própria.

Variáveis	Aquisição	Quantidade de cooperados	
		Relativa	Absoluta
Equipamentos agrícolas	Roçadeira	20%	6
	Enxada	13,3%	4
Transporte	Carro	13,3%	4
	Moto	6,67%	2
Irrigação	Sistema de irrigação	30%	9

Quadro 4 – Objetos técnicos adquiridos pelos cooperados da COOAMA após a adesão ao PAA e ao PNAE em Amargosa, 2017
Fonte: Elaboração própria.

Variáveis	Acesso/Investimento	Quantidade de cooperados	
		Relativa	Absoluta
Mão de obra	Contratação de trabalhador temporário	40%	12
Moradia	Construção/reforma/ampliação	20%	6
	PRONAF	20%	6
Participação em projetos e programas públicos	Bahia Produtiva	10%	3
	Água para todos	30%	9
	Cisternas (CAR)	10%	3

Quadro 5 – Ações realizadas pelos cooperados da COOAMA após a participação no PAA e no PNAE em Amargosa, 2017

Fonte: Elaboração própria.

Além das mudanças produtivas, a participação nos programas incentivou a modernização das propriedades, com 33,3% dos cooperados adquirindo novos equipamentos para facilitar o trabalho na lavoura, combinando o uso tradicional da enxada com ferramentas como a roçadeira. Ademais, 30% investiram em sistemas de irrigação e 19,97% compraram veículos (moto 6,7% e carro 13,3%) para uso pessoal e transporte dos produtos à Cooperativa, refletindo a reestruturação das relações com os objetos técnicos no campo.

As mudanças nas propriedades dos cooperados e nos objetos técnicos utilizados não ocorreram isoladamente, mas foram resultado de ações fomentadas pelos próprios programas PAA e PNAE, ainda que de forma indireta. Para concretizar investimentos em novos equipamentos ou reorganizar a produção, foram necessárias ações complementares no âmbito das políticas públicas, como programas de crédito e apoio à produção e implantação de sistemas de abastecimento de água. Assim, essas transformações envolvem simultaneamente um sistema de objetos e um sistema de ações que, em conjunto, influenciam a produção e organização do espaço rural.

Além das mudanças produtivas, 20% dos cooperados investiram em melhorias nas moradias, como construção, reforma ou ampliação. Outro impacto significativo foi a contratação de mão de obra temporária por 40% deles, usada para complementar o trabalho familiar. Essa necessidade aumentou devido à expansão da produção agrícola e também à desvalorização do trabalho rural entre os jovens, que frequentemente migram para a cidade, agravando a escassez

de trabalhadores no campo e refletindo a ineficácia de políticas públicas para valorizar a permanência no meio rural.

Segundo Santos e Silva (2010), a atuação do Estado no processo foi indireta, implementando políticas públicas que induziram instituições coletivas como a Cooperativa COOAMA a promover ações que vêm modificando as propriedades dos cooperados e criando novas formas de organização do espaço. De acordo com Corrêa (1987), o Estado, por meio de sua ação coordenadora e planejamento territorial, modela a organização espacial — neste caso, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que inclui o PAA e o PNAE. Essa ação requer a articulação entre agentes públicos das esferas federal, estadual e municipal, além da formação de parcerias com pequenos agricultores locais.

Por meio da COOAMA, estabelece-se um elo entre o Estado e os agricultores, que precisam seguir tanto as normas legais quanto os princípios internos da Cooperativa. Essa parceria estimula ações coordenadas que (re)produzem o espaço rural, baseadas na interação contínua entre sistemas de objetos e sistemas de ações. Conforme Santos (2006, p. 61), "a ação não se dá sem que haja um objeto; e, quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto". Nas propriedades dos cooperados, as mudanças se consolidam porque as ações redefinem o uso dos objetos técnicos, que, por sua vez, condicionam novas ações, configurando assim um processo dinâmico e interligado de reorganização espacial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do PAA em 2003 e as reformulações do PNAE em 2009 representam uma estratégia do Estado para integrar a política agrícola à segurança alimentar. Ambos os programas fazem parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem como objetivo garantir o direito humano à alimentação. Desde então, a pequena produção passou a participar diretamente desse processo por meio da comercialização de seus produtos para órgãos públicos, promovendo impactos positivos para esse segmento.

A participação dos pequenos agricultores no município de Amargosa nos programas é viabilizada principalmente pela COOAMA, cooperativa que atua como intermediária entre o Estado e os produtores locais. Como organização formal, a COOAMA consegue captar editais públicos e firmar parcerias, consolidando-se ao longo dos anos como um importante agente na execução das políticas públicas no município. Além disso, a cooperativa tem buscado ampliar sua atuação territorial e estabelecer vínculos com outras cooperativas para fortalecer sua representatividade.

No município, os programas contribuem diretamente para a comercialização da pequena produção, enfrentando um dos principais desafios desse grupo: a ação dos atravessadores. O PAA e o PNAE estimulam o aumento e a diversificação da produção, valorizando as culturas regionais e garantindo a doação dos alimentos para escolas e entidades sociais, ampliando o número de beneficiados. Essa articulação entre políticas agrícolas e de segurança alimentar fortalece o papel social dos pequenos agricultores.

Além da comercialização, a participação nos programas tem provocado mudanças estruturais nas propriedades dos cooperados, com aumento da produção e diversificação das culturas cultivadas para atender às exigências dos editais. Essas transformações envolvem também a reorganização dos sistemas de objetos e ações nas propriedades, como a adoção de novos equipamentos e a contratação de mão de obra. Assim, o espaço rural do município se reorganiza em sintonia com a dinâmica imposta pelos programas. Apesar dos avanços, há lacunas que precisam ser superadas, especialmente no âmbito do poder público municipal, como o descumprimento da Lei nº 11.947/2009 e a insuficiência dos valores previstos nas chamadas públicas. Essas falhas colocam os pequenos agricultores em situação de vulnerabilidade diante das oscilações dos investimentos. Para fortalecer a política pública, é necessário ampliar a assistência técnica, melhorar o escoamento da produção, aumentar as cotas compradas e consolidar as ações como políticas de Estado, garantindo sua continuidade independente das mudanças governamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. 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; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 22 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012–2015**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mds. Acesso em 20 de abr. de 2017.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 19 jun. 2016.

CERQUEIRA, M. S .de A. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas:** implicações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Amargosa/BA. Santo Antonio de Jesus: UNEB/Campus V. Monografia (Graduação em Geografia), 2012.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1987.

GEOGRAFAR. Leitura Geográfica da Estrutura Fundiária da Bahia. **Banco de Dados**. Salvador, 2011. Disponível em: www.geografar.ufba.br. Acesso em: 28 jun. 2016.

IBGE. **População estimada**. 2017. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ba/amargosa/panorama. Acesso em: 17 set. 2017.

LIMA, A. dos S. **A territorialização do capital na lavoura de mandioca:** a educação pelo trabalho da Aliança Estratégica do amido no município de Laje (BA). Universidade Federal da Bahia - Tese (Doutorado em Geografia). Salvador, 2017.

OLIVEIRA, A.D.S de; MAYORGA, M, I, de O. **Os impactos da participação do atravessador na economia do setor agrícola:** Um estudo de caso. In: XLII Congresso da SOBER: "Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial". Ribeirão Preto, 2005.

SANTOS, E. M. C; SILVA, O. A. Agentes sociais de produção do espaço rural no território do Sisal-Bahia. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 5, n. 9, p. 71-88, 2010.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

TAGAKI, M.; SILVA, J.G.da; GROSSI, M.E.D. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do Programa Fome Zero. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. p. 156-171.

DADOS DA AUTORA

Míryan Siomara de Almeida Cerqueira

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Licenciada em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Análise do Espaço Geográfico pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e em Geografia e Meio Ambiente pela Faculdade Vale do Cricaré. É mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Atua como professora na rede estadual de ensino da Bahia

desde 2010. Desenvolveu pesquisas na área de políticas públicas voltadas para a pequena produção e, atualmente, direciona seus estudos para as interfaces entre a geografia e a literatura. Integra o grupo de pesquisa Produção do Espaço Urbano (PEU), vinculado à UFBA.

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS PÚBLICAS, ECONOMIA SOLIDÁRIA E AUTONOMIA FEMININA: A PARTICIPAÇÃO DO MMTR NA EXECUÇÃO DO PAA E DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTALUZ-BAHIA.

Silvana Maciel Pires

INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo proporcionar uma reflexão sobre políticas públicas de segurança alimentar, economia solidária e autonomia das mulheres rurais, sobretudo a partir do estudo de caso da Associação do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Agricultura Familiar de Santaluz (AMMTRAFAS) no município de Santaluz (BA). Partimos da compreensão de que é preciso conhecer e divulgar as ações e as experiências das mulheres da AMMTRAFAS, que desenvolvem trabalhos voltados à economia solidária, e avaliar as políticas públicas que têm contemplado a perspectiva de valorização do trabalho rural feminino e na qual essas mulheres vêm sendo inseridas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que integram parte das ações de políticas públicas de combate à fome e às desigualdades sociais no Brasil.

A AMMTRAFAS é uma entidade jurídica, de natureza privada e sem fins lucrativos. Desde 6 de dezembro de 2010 representa as trabalhadoras e/ou agricultoras rurais associadas e desenvolve atividades de interesse do coletivo. Porém, esta organização surgiu muito antes, no início da década de 1990, como Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais. A necessidade de organização política, associada a questões como a construção da autonomia, a formação de lideranças femininas, a valorização do trabalho da mulher e a melhoria das condições de vida — no que diz respeito à renda e à superação da cultura de opressão da mulher — representaram motivações que resultaram na formação do movimento e na institucionalização da associação.

A participação da AMMTRAFAS nos programas PAA e PNAE se dá através da comercialização de gêneros alimentícios da agricultura de base familiar para o poder público estadual (Companhia Nacional de Abastecimento – Conab) e municipal (Prefeitura) e acontece por meio de chamada pública. Dessa forma, a AMMTRAFAS vem trabalhando na perspectiva de garantir participação, trabalho e renda para as mulheres rurais do município de Santaluz.

Santaluz é um dos 20 municípios do interior da Bahia que faz parte do Território de Identidade do Sisal; tem uma população estimada em 37.834 habitantes, segundo o censo do IBGE de 2022, e distancia-se 280 quilômetros da capital Salvador, considerando o trajeto rodoviário feito através da BR-324 e da BA-120.

No contexto rural, a atividade mais expressiva está relacionada à produção permanente da cultura do sisal, desde o

cultivo até o processamento da agave sisalana. Essa é a principal fonte de renda no campo — um trabalho que agrega tanto mão de obra masculina quanto feminina. O município também se destaca pela produção rural temporária, com o cultivo de produtos como o feijão, o milho e a mandioca.

No Brasil, o direito à alimentação saudável, adequada e em quantidade passou a ser garantido na Constituição Federal e, em 2006, foi criada a Lei de Segurança Alimentar, que deu origem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN unifica a gestão de vários programas, ações sociais e de assistência social, e é nesse contexto que se reconhece a agricultura familiar como fonte de recursos para a política de segurança alimentar e como um instrumento de fortalecimento da política agrícola brasileira.

A política de segurança alimentar começou a ter destaque no âmbito da política brasileira a partir da década de 1990, caracterizando-se como resultado da ação das diversas entidades dos movimentos sociais através, principalmente, do movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, de 1993[27], que articulou e também coordenou campanhas de mobilização social para o combate à fome. O movimento tinha como objetivo formar uma imensa rede de mobilização que tivesse alcance nacional, com a justificativa de ajudar 32 milhões de brasileiros que, segundo dados

27 Organização não governamental que nasceu em 1993 por iniciativa do sociólogo Herbert de Souza (Betinho) a partir do Movimento pela Ética na Política. Disponível em: http://www.acaodacidadania.com.br. Acesso em: 25 mar. 2015.

do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[28], estavam, naquela época, abaixo da linha da pobreza.

De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Brasil, 2006), "a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais". A LOSAN reúne as dimensões de segurança alimentar e nutricional associadas às dimensões da disponibilidade de alimentos e da qualidade desses alimentos, considerando, para isso, práticas alimentares pautadas na sustentabilidade.

Com foco na execução do PAA e do PNAE no contexto da política de segurança alimentar e nutricional, com destaque para a ação de mulheres trabalhadoras rurais, este texto sintetiza os resultados de uma pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (Mestrado Profissional) da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) entre os anos de 2014 e 2016. A investigação usou como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a aplicação de questionários às associadas da AMMTRAFAS, além de entrevistas semiestruturadas com lideranças dos grupos de produção da AMMTRAFAS. O objetivo geral da pesquisa foi compreender a atuação da AMMTRAFAS para a constituição de novas territorialidades no município de Santaluz, sobretudo a partir de sua participação nas políticas de segu-

28 Disponível em: http://www.acaodacidadania.com.br. Acesso em: 25 mar. 2015.

rança alimentar através da execução dos programas PAA e PNAE.

As ações da AMMTRAFAS têm relação direta com a promoção da autonomia das mulheres rurais. Uma autonomia que perpassa, sobretudo, a autonomia financeira, porque o trabalho remunerado proporciona para elas maior independência no planejamento de questões relacionadas às suas vidas — daí a importância de revelar a ação da AMMTRAFAS na organização coletiva das agricultoras para o trabalho solidário, a geração de renda e a autonomia feminina. Também é preciso ressaltar a importância da organização das mulheres para transformações de "ordem" social, política, econômica e cultural da sociedade brasileira, pois as desigualdades sociais têm relação direta com as desigualdades de gênero e raça.

A PARTICIPAÇÃO DA AMMTRAFAS NA EFETIVAÇÃO DO PAA E PNAE EM SANTALUZ

O PAA foi inserido no município de Santaluz no ano de 2005, beneficiando inicialmente os agricultores e agriculturas pertencentes à Associação dos Moradores e Produtores do Povoado do Miranda (AMPPM), que foi a primeira no município que acessou o PAA, servindo de referência para outras associações, contribuindo para que a proposta do programa tivesse uma abrangência maior no município quando, por meio de suas lideranças, possibilitou trocas de experiências e assessoria a outras comunidades. Após a implementação do programa no município, diversas outras associações em diferentes comunidades procuraram a AMPPM, com o objetivo de serem orientadas quanto aos processos necessários à participação no PAA.

O programa funcionou, no município, da seguinte forma: as instituições proponentes (associações das comunidades do Rose, do Miranda e do Ferreiros) inscreveram seus projetos e concorreram à Chamada Pública do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Companhia Nacional de Abastecimento (BNDES-CONAB), se comprometendo cada uma a fornecer determinada quantidade e variedade de alimentos por um período de 12 meses para o programa PAA. O desenvolvimento do projeto no município aconteceu sob a supervisão da Secretaria Municipal de Assistência Social, que, através de ata, registrou os processos e as etapas dos projetos.

No município de Santaluz, das cinco associações proponentes em 2015, três tinham parceria com a AMMTRAFAS, de modo que os alimentos eram produzidos por grupos de mulheres. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS apresenta uma síntese dessa inclusão das mulheres no PAA, especificamente na Bahia, onde no ano de 2014 existiam 4.036 integrantes do programa do sexo feminino e apenas 1.758 integrantes do sexo masculino. A crescente participação das mulheres no PAA foi possibilitada por diferentes motivos. Destacamos, porém, dois que reconhecemos relevantes para a modalidade de compra específica realizada nesse contexto do município de Santaluz (compra com doação simultânea): 1) Os produtos vendidos para a Conab estão relacionados mais diretamente com atividades que são desenvolvidas pelas agricultoras, como, por exemplo, o cultivo de hortaliças, a produção de bolo, sequilho e beiju. Isso caracteriza uma divisão do trabalho no contexto do espaço rural, pois às mulheres atribuem-se funções diferenciadas daquelas atribuídas aos homens; e 2) A Resolução GGPAA nº 44/2011 ressalta que, nas compras realizadas

nas modalidades de compra com doação simultânea e de formação de estoques, será exigida a participação de pelo menos 40% e 30% de mulheres, respectivamente, do total de produtores fornecedores, e o § 5º do artigo 4º do Decreto nº 7.775/2012 estabelece prioridade para as organizações constituídas por mulheres no ato de seleção das entidades.

É importante compreender a participação das mulheres no PAA a partir desses dados, porque se trata de um programa que estabelece prioridade às organizações de mulheres. O fato de a participação feminina ser mais expressiva no âmbito do programa reflete a capacidade de auto-organização das agricultoras, seja através de movimentos que representem o coletivo, seja pela participação delas em entidades de caráter misto que também têm como propósito representar as demandas das mulheres, como o Sindicato Rural e as associações de pequenos agricultores e agricultoras rurais. Isso significa que mulheres organizadas coletivamente conseguem articular melhor suas reivindicações e, consequentemente, obter êxito com mais facilidade.

No entanto, é preciso considerar que a expressiva participação das mulheres no programa PAA tem relação com a divisão sexual do trabalho, pois a produção dos alimentos faz referência ao trabalho desempenhado pelas mulheres no âmbito da vida privada, através do cuidado com a alimentação da família.

Pode-se observar, nesse contexto, que a intensa luta das mulheres em busca de melhorias para suas condições de vida e, principalmente, pelo fim das desigualdades de gênero, vem sendo considerada ao longo desses últimos 10 anos através da implementação de programas do governo federal como o PAA, por exemplo. Se acompanharmos as

transformações que já foram realizadas no programa desde sua criação com o artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, passando por resoluções, decretos e outras leis, podemos afirmar que mudanças foram alcançadas e tais alterações de ordem normativa foram efetivadas no âmbito do poder público como um reflexo da maior participação e inserção das mulheres.

Em Santaluz, no ano de 2015, seis grupos de mulheres da AMMTRAFAS venderam produtos para o PAA. A Tabela 1 apresenta algumas características desses grupos, como identificação, comunidade de origem, ano em que foi criado, total de membros por grupo e o tempo de participação no PAA.

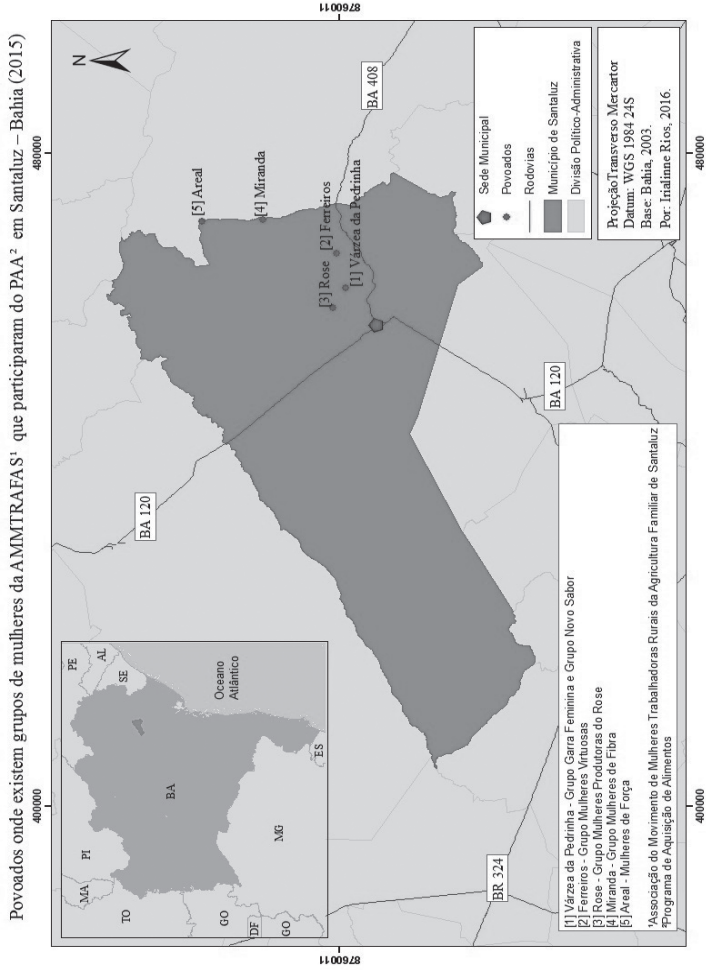
	NOME DO GRUPO	COMUNIDADE ORIGEM	ANO DE CRIAÇÃO	TOTAL DE MEMBROS	TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NO PAA
1	Mulheres de Fibra	Miranda	2004	27	8
2	Produtoras do Rose	Rose	2008	20	3
3	Mulheres Virtuosas	Ferreiros	2009	19	3
4	Garra Feminina	Várzea da Pedrinha	2009	5	5
5	Novo Sabor	Várzea da Pedrinha	2009	4	5
6	Mulheres de Força	Areal	2010	8	3
Total	6	5		83	

Quadro 1 – Caracterização dos grupos de mulheres associadas à AMMTRAFAS que atenderam ao PAA em Santaluz, 2015

Fonte: Elaboração própria.

Com base nos dados apresentados no quadro 1, localizamos os seis grupos de mulheres da AMMTRAFAS que participam do PAA no mapa do município de Santaluz (Figura 1). Esses grupos são responsáveis por fornecerem gêneros alimentícios para o programa e executarem esta ação a partir do apoio das associações comunitárias de Ferreiros, Miranda e Rose. É preciso lembrar que três desses grupos estão localizados nas mesmas comunidades das associações proponentes ao PAA e os outros três em comunidades adjacentes àquelas que são proponentes. O mapa localiza as comunidades rurais onde existem os grupos que participaram do PNAE em 2015, ou seja, destacando a abrangência dos grupos de mulheres atuantes no programa.

Nessas comunidades, o interesse em constituir a parceria com as associações surgiu, inicialmente, pela necessidade de inserir as mulheres no programa, já que, até 2010, a AMMTRAFAS não tinha registro civil (CNPJ), mas contava com dez grupos de mulheres organizados nas comunidades de Mocambinho, Ferreiros, Lagoa Escura, Miranda, Morro dos Lopes, Rio do Peixe, Rose, Serra Branca, Tombador, Várzea da Pedra e Várzea da Pedrinha, e que viam no PAA uma possibilidade de trabalho e renda. Inclusive, alguns grupos como o Mulheres de Fibra e o Garra Feminina já acessavam o programa através da associação de produtores rurais da comunidade do Miranda. Sem um registro, no entanto, a AMMTRAFAS não podia celebrar convênios com o poder público para fazer o mesmo.



Fonte: Elaboração própria.

Depois que a associação de mulheres efetuou seu registro, outras questões se apresentaram ao movimento. Mesmo podendo acessar o programa diretamente através da DAP da entidade, as mulheres sentiram a necessidade de permanecer com as parcerias que já haviam estabelecido com as associações. Dessa forma, a diretoria da AMMTRAFAS achou melhor permanecer com os vínculos firmados porque dessa forma poderia contribuir com as associações de suas comunidades e assegurar uma parceria para qualquer outra atividade que viesse a realizar no município. Acreditava também que, se essa articulação deixasse de existir, isso poderia, como consequência, gerar desmotivação e fragilização das associações nas comunidades.

A AMMTRAFAS proporcionou às mulheres formações relacionadas aos programas PAA e PNAE, alertando para a compreensão de que esses programas representavam iniciativas do poder público federal com o objetivo de fomentar a produção familiar e incentivar a geração de trabalho e renda para elas. Diante dessa conjuntura, a AMMTRAFAS firmou acordo com as associações para que seus grupos de mulheres fossem contemplados nos programas e fornecessem os gêneros alimentícios solicitados.

Para acessar o programa, as mulheres precisam combinar fatores como estruturação local (sede e recursos materiais), disponibilidade de tempo e habilidades específicas adquiridas através de cursos de formação necessárias para produção dos alimentos em quantidade e qualidade. Outras duas associações de agricultores do município de Santaluz também comercializam para o PAA, na modalidade compra com doação simultânea, porém, sem vínculo com a AMMTRAFAS: a Associação Comunitária da Fazenda Nova e a Associação dos Moradores de Sítio Novo.

Nessa modalidade — compra com doação simultânea —, os alimentos comercializados pelas associações e grupos de mulheres devem ser característicos dos hábitos alimentares locais (alimentos perecíveis, produtos *in natura* ou processados), devendo cumprir os requisitos de controle de qualidade exigidos nas normas vigentes. Os alimentos são entregues duas vezes ao mês a cada 15 dias para as associações das comunidades carentes beneficiadas com a política de segurança alimentar. As comunidades beneficiadas com os alimentos produzidos pelas mulheres da AMMTRAFAS foram: Antônio Conselheiro, Arapuá, Areal, Boa Esperança, Caldeirãozinho, Junco, Lagoa das Cabras, Lagoa Escura, Nova Divinéia, Queimada do Milho, Sítio e Várzea da Pedra.

Em relação ao PNAE, a AMMTRAFAS tomou conhecimento através dos parceiros Sindicato Rural do Município (STR-Santaluz), Movimento de Organização Comunitária (MOC) e Cooperativa Rede Produtoras da Bahia (COOPEREDE), quando da participação das mulheres em encontros organizados por estas entidades. Nesses encontros, foi possível conhecer e se informar sobre a regulamentação do programa, seus benefícios, os processos e as possibilidades de inserção das trabalhadoras rurais no mesmo.

Em 2010, alguns grupos de produção da AMMTRAFAS começaram a participar do programa através da chamada pública. Os grupos Mulheres de Fibra, Mulheres Virtuosas, Mulheres Sonhadoras, Mão na Massa, Mulheres de Garra, Arte e Sabores e Garra Feminina foram, então, os primeiros no município a serem inseridos no PNAE. Como se obser-

va, a implementação do PNAE em Santaluz beneficiou, de início, uma quantidade expressiva de grupos de mulheres, isso porque naquele ano a AMMTRAFAS já contava com 11 grupos organizados. A experiência de alguns grupos com o PAA e a atuação da associação de mulheres no sentido de mediar, unir e fazer com que houvesse entre os grupos essa socialização das práticas foi, em parte, o que possibilitou esse reconhecimento e a participação rápida das trabalhadoras rurais no PNAE.

Também teve influência a formalização da associação, através do registro, e uma tomada de consciência e atitude da coordenação da AMMTRAFAS na perspectiva de lutar e de cobrar maior atuação das mulheres trabalhadoras rurais nas políticas públicas municipal, estadual e federal, a fim de contribuir para melhorar as condições de suas associadas. Como explica Santos (2010), ao tratar do associativismo na região sisaleira da Bahia, "o associativismo figura como uma possibilidade de resolução de problemas ou melhoria das condições de vida" (Santos, 2010, p. 35).

Em 2015, a AMMTRAFAS viabilizou a participação de 16 grupos de produção do município de Santaluz no programa PNAE. O primeiro passo da associação nessa perspectiva foi analisar o perfil dos grupos que demostravam interesse em participar das chamadas públicas — analisar as aptidões e a disponibilidade das mulheres para o trabalho com a produção dos alimentos e identificar as condições e os recursos materiais e financeiros que os grupos dispunham para dar início ao trabalho. A partir daí, a associação

de mulheres viabilizou, em parcerias com o MOC e a COOPEREDE, cursos de formação relacionados à produção de alimentos para capacitar os grupos de produção.

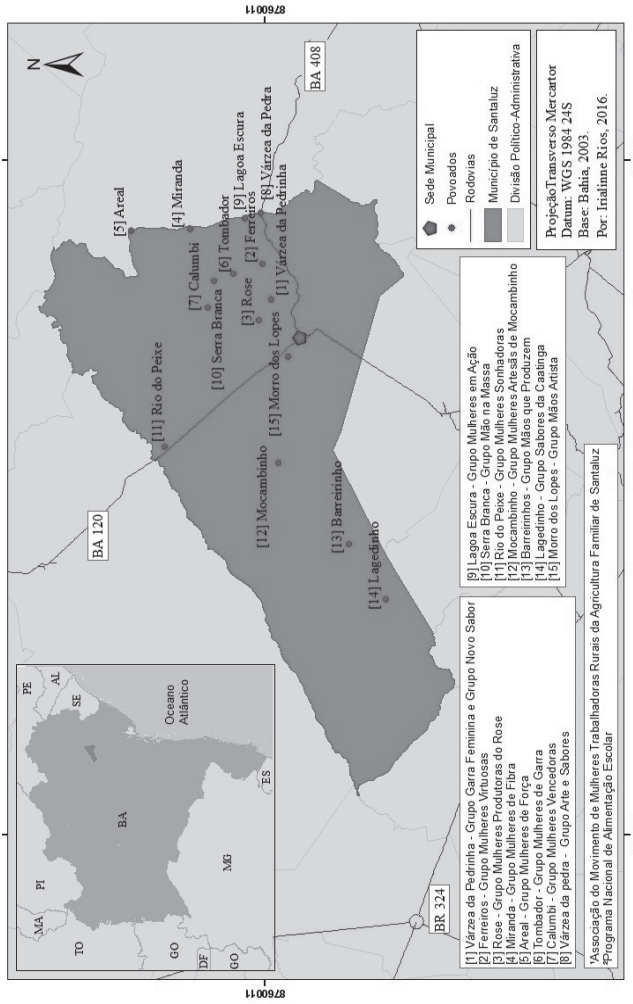
Atualmente, a AMMTRAFAS permanece mantendo as parcerias com as associações comunitárias, principalmente com aquelas que celebram contratos com a prefeitura municipal para a realização do PNAE (associações de Ferreiros, Miranda, Lagoa Escura e do Rose). E, no ano de 2015, também estabeleceu articulação com a COOBENCOL (cooperativa vinculada à ASCOOB e à AMMTRAFAS), de modo que as cinco instituições concorreram à chamada pública da prefeitura e ganharam a licitação. De acordo com a representante da AMMTRAFAS:

> Os produtos e os valores que são lançados na chamada pública é dividido para essas cinco entidades. Essas entidades colocam os produtos e os mesmos preços. Ou seja, na hora do pregão não tem uma associação que vai ganhar da outra, porque todas estão com o mesmo preço. **Dentro dessa parceria todas ganham a licitação**. E aí, a articulação fica para AMMTRAFAS, a nossa associação se mantêm na articulação desses produtos. Então, é isso que a gente faz, uma parceria com as entidades que concorrem na chamada pública pra se manter todo ano no programa (Representante da AMMTRAFAS, 2015, grifo nosso).

Há, portanto, uma articulação com as associações para que elas pleiteiem o contrato do PNAE no município, porém, de forma que não se tornem concorrentes umas para as outras, há nesse processo o entendimento de que todas as entidades são parceiras. A associação comunitária não terá, em contrapartida, responsabilidade alguma no que se refere à organização e à assistência aos grupos, que ficam a cargo da AMMTRAFAS. Cabe apenas às associações fechar o contrato, prestar contas e repassar os valores todos os meses para as mulheres, que são também associadas nestas entidades.

Isso não significa, contudo, que as quatro associações citadas não tenham competência para assistir aos grupos de mulheres nas suas comunidades, e sim que há uma divisão de tarefas e responsabilidades assumidas em comum acordo entre a AMMTRAFAS e as cinco entidades (associações comunitárias e a COOBENCOL) que participaram desse processo de chamada pública para o PNAE. Em 2015, a AMMTRAFAS contribuiu para que 16 grupos de mulheres participassem do PNAE no município (ver Quadro 2).

A Figura 2 localiza as comunidades rurais de Santaluz onde existem os grupos da AMMTRAFAS que participaram do PNAE em 2015, ou seja, destaca a abrangência dos grupos de mulheres atuantes no programa e também a distribuição destes no espaço rural do município.



Fonte: Elaboração própria.

Desde que o PNAE passou a ser executado no município (em 2010), as mulheres da AMMTRAFAS participam no processo de compra institucional. Se a associação de mulheres consolidou essa posição diante das outras organizações da sociedade civil atuantes em Santaluz e diante do poder público, é porque a AMMTRAFAS age de forma estratégica e planejada. Logo, é pertinente sinalizar algumas de suas estratégias que contribuíram para essa conquista:

a) Realiza reuniões com as entidades consorciadas, renovando a cada ano as parcerias estabelecidas (associações comunitárias de Ferreiros, Lagoa Escura, Miranda e Rose e, mais recentemente, com a Cooperativa de Beneficiamento – COOBENCOL);

b) Viabiliza cursos de formação e aprimoramento para as mulheres;

c) Assegura representação da AMMTRAFAS no Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão que fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos para realização do PNAE, que zela pela qualidade dos produtos e tem mandato de quatro anos;

d) Inscreve os grupos de produção em projetos e demais programas do governo federal/estadual que tenham como objetivo disponibilizar aos empreendimentos solidários equipamentos de produção, escritório ou mesmo recurso financeiro para estruturação das sedes dos grupos;

e) Disponibiliza informações para os grupos sobre o PNAE, para que as mulheres conheçam as normas e as diretrizes do programa e saibam que atitudes devem ser tomadas caso a lei não se cumpra;

f) Presta assessoria e acompanhamento constante aos grupos nas comunidades, algo que é realizado em parceria com o MOC e a COOPEREDE, através de técnicos que trabalham diretamente com os grupos;

g) Realiza avaliações do programa todos os anos, com participação dos grupos de produção em assembleia geral ou extraordinária.

Nº	Grupo	Comunidade rural	Criação do grupo	Nº de mulheres do grupo	Tempo de atuação no PNAE/anos
1	Mulheres de Fibra	Miranda	2004	27	5
2	Mulheres Artesãs de Mocambinho	Mocambinho	2005	5	4
3	Mãos Artistas	Morro dos Lopes	2007	4	4
4	Mão na Massa	Serra Branca	2007	7	5
5	Arte e Sabores	Várzea da Pedra	2008	6	5
6	Produtoras do Rose	Rose	2008	20	4
7	Mulheres Virtuosas	Ferreiros	2009	19	5
8	Mulheres em ação	Lagoa Escura	2009	9	3
9	Mulheres Sonhadoras	Rio do Peixe	2009	6	5
10	Mulheres de Garra	Tombador	2009	7	5
11	Garra Feminina	Várzea da Pedrinha	2009	5	5
12	Novo Sabor	Várzea da Pedrinha	2009	4	5
13	Sabores da Caatinga	Lagedinho	2010	4	4
14	Mulheres de Força	Areal	2010	8	3
15	Mulheres Vencedoras	Calumbi	2011	6	4
16	Mãos que Produzem	Barreirinhos	2013	5	1
					Total 16 15 142

Quadro 2 – Caracterização dos grupos de mulheres associadas à AMMTRAFAS que atenderam ao PNAE em Santaluz, 2015
Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar, também, que os grupos fornecem diferentes gêneros alimentícios para o PNAE, como sequilho, broa, pão, beiju e polpa de frutas. O beiju, por exemplo, pode ser produzido em diferentes formatos, mas, para atender ao PNAE, apenas dois são exigidos, um em forma de conchinha sem nenhum recheio, outro quadrado com recheio de coco e açúcar. A técnica para fazer o beiju é a mesma utilizada desde outrora pelas mães e avós dessas mulheres: em uma chapa de ferro (medindo entre 120 cm^2 a 150 cm^2) aquecida a lenha é espalhada a fécula da mandioca fresca (semiúmida) com auxílio de uma colher ou peneira, distribuindo-a de tal maneira que ela vai assumindo a forma que se deseja; depois, espera-se até que o beiju esteja torrado para retirá-lo do forno e, após esfriar, é embalado.

A AMMTRAFAS é responsável pela distribuição da quantidade de alimentos que cada grupo deve produzir para o PNAE. Essa divisão se realiza em reunião organizada pela associação de mulheres e leva em consideração os seguintes fatores: 1) que todos os grupos recebam a mesma demanda de pedidos, a fim de evitar que um seja mais beneficiado que o outro, pois consideram que todos devem contribuir com a associação de forma equitativa, mas dentro de suas possibilidades; 2) os gêneros alimentícios são distribuídos de acordo com a habilitação e estruturação dos grupos para aquela produção específica, já que nem todos produzem todas as variedades de alimentos — por exemplo, somente o Grupo Mulheres Virtuosas está habilitado (até o presente momento) para a produção de pão, pois dispõe dos equipamentos necessários à produção em quantidade e qualidade. Alguns grupos se identificam melhor com a produção de

um tipo de gênero alimentício e, a partir daí, os próprios grupos solicitam para a AMMTRAFAS cursos de culinária que venham a atender suas demandas particulares. De acordo com representante da associação de mulheres, elas só podem fornecer os alimentos depois de capacitadas para isso. O que ficou evidente é que todas têm o direito de oferecer seus produtos para o programa; contudo, precisam estar bem capacitadas.

Segundo a legislação que dispõe sobre o funcionamento do PNAE (Lei nº 11.947/2009), a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar deve ser realizada desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local. A Prefeitura, enquanto entidade executora do programa, é responsável por esse levantamento dos preços. Fazendo uma análise dos dados referentes aos repasses financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para compras da merenda escolar no município de Santaluz, nos anos de 2012, 2013 e 2014, destaca-se que a Prefeitura tem de fato investido o percentual que cabe às compras da agricultura familiar. (Quadro 3).

Ano	Entidade Executora	Valor transferido pelo FNDE	Valor em aquisições da agricultura familiar	Percentual
2012	Prefeitura Municipal de Santaluz	R$ 569.664,00	R$ 179.450,50	32,01%
2013	Prefeitura Municipal de Santaluz	R$ 655.708,00	R$ 272.392,10	41,54%
2014	Prefeitura Municipal de Santaluz	R$ 730.476,00	R$ 232.252,55	31,79%

Quadro 3 – Valores (R$) investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE nos anos de 2012, 2013 e 2014, em Santaluz

Fonte: Elaboração própria.

Os valores que são transferidos pelo governo federal para a execução do PNAE no município de Santaluz e os valores que foram investidos pela Prefeitura nesses três anos destacados reafirmam que a gestão municipal tem cumprido com o determinado na Lei nº 11.947/2009: "Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de suas organizações" (Brasil, 2009).

De acordo com as próprias mulheres da AMMTRAFAS, a agricultura familiar de Santaluz tem potencial para oferecer muito além daquilo que é estipulado em lei e adquirido pela Prefeitura. Embora essa seja uma questão de prioridade que perpassa as decisões do poder público municipal, a AMMTRAFAS tem pautado essa questão do aumento do percentual de compras do PNAE como sendo uma alterna-

tiva para gerar mais renda e qualidade de vida para as trabalhadoras rurais, que vivem basicamente da renda gerada com os grupos de produção.

AUTONOMIA DAS MULHERES RURAIS DE SANTALUZ

Uma das principais missões assumidas pela AMMTRAFAS é contribuir com a organização social e econômica das agricultoras rurais, enfatizando a necessidade de fomentar processos de produção, beneficiamento e comercialização de produtos da agricultura familiar pelas mulheres, o que supõe uma demanda de trabalho e renda para elas, reconhecimento e valorização de seu trabalho.

Desde a origem do MMTR-Santaluz que as mulheres sinalizavam as dificuldades que enfrentavam em gerar renda a partir do seu trabalho. Ou seja, a criação do movimento coletivo significava a possibilidade de afirmação de um lugar próprio para ressignificação das atividades produtivas realizadas por elas — logo, a probabilidade de realização de um trabalho mais valorizado, que garantisse uma renda equivalente. Segundo depoimento de uma das militantes do movimento, a dificuldade com a renda foi um dos fatores que fortaleceu a organização do movimento porque:

> Desde quando eu comecei a acompanhar o movimento já ouvia essa história delas, que desde 1990 elas já se reuniam. E aí quando elas começaram a se engajar mesmo, elas sentiam essa dificuldade da questão da geração de

> renda. Como cada uma das mulheres já desenvolviam alguma coisa, umas faziam crochê, outras faziam o aió[29] e outras faziam o chapéu, cada uma delas produzia lá nas comunidades delas e quando elas saíam para as reuniões, elas levavam as peças que elas produziam para lá mesmo elas venderem [...]. Depois, foi surgindo essas ações de estar incentivando a questão da criação, da formação desses grupos de produção. Como elas já trabalhavam muito essa questão da geração de renda, da autonomia, daí a gente começou (Representante da AMMTRAFAS, 2015).

A declaração da representante da AMMTRAFAS retrata a preocupação das mulheres em gerar renda e a maneira como elas buscaram, em suas práticas cotidianas, utilizar tais habilidades (técnicas de costura) para superar essa falta de recurso financeiro. Expressa, ainda, que a autonomia da mulher passa pela independência financeira, sendo que a formação dos grupos de produção nas comunidades era vista como uma possibilidade de aumentar a renda e valorizar sua condição de trabalhadora rural.

Se a autonomia delas estava relacionada à própria geração de renda, a expectativa das mulheres era que, através do movimento, seu trabalho tivesse uma visibilidade maior para a sociedade, ressignificando aquelas atividades que já

29 Bolsa típica do Nordeste brasileiro onde se guarda qualquer coisa. Uma espécie de bolsão.

desenvolviam há muitos anos nas comunidades onde moravam, como o crochê, a produção de artigos em palha como chapéus e esteiras e em tecido como o aió e o fuxico[30], a pintura em tecido e a produção de alimentos.

Esse foi, também, um fator que impulsionou o registro jurídico da associação de mulheres, porque dessa forma poderiam propor projetos e concorrer a programas do governo (federal, estadual e municipal) em nome do movimento. Atualmente, os grupos de produção da AMMTRAFAS dispõem de uma cooperativa (COOBENCOL) e de uma loja (Loja Maria Bunita) para comercializar os produtos na sede do município de Santaluz, além de participarem do PAA e do PNAE.

A luta das mulheres por autonomia perpassa pelo fato de seu trabalho ser pouco valorizado no contexto rural. Devido a isso, a existência do movimento de mulheres deve ser abordada "[...] a perspectiva da construção de sua emergência como grupo, coletivo personalizado, em luta por reconhecimento e direitos" (Mota, 2006, p. 340). A categoria "movimento de mulheres trabalhadoras rurais" se configura enquanto condição para reuni-las, seja pelas experiências de vida, trabalho e/ou espaço de vivência. Para Elisabeth Souza-Lobo (1991, p. 8-9):

> [...] a formulação das demandas, das reivindicações coletivas, passa pela

30 Técnica artesanal que aproveita restos de tecido para transformá-los em acessórios (colchas, toalhas de mesa, bolsas, bijuterias, entre outros). Consiste em pequenas trouxinhas de panos, costuradas em círculos recortados de sobra de tecidos.

> construção de uma ideia de direitos, pelo reconhecimento dos direitos de um grupo, pela consideração a experiências coletivas que estão na origem dos grupos. As pesquisas efetuadas sobre a formação dos clubes de mães mostram o processo de construção das identidades de grupo: as mulheres se reconhecem a partir de uma atividade tradicional, como o tricô ou a costura.

O cotidiano e as experiências de vida das mulheres são características comuns que fizeram e ainda fazem parte da formação dos movimentos de mulheres no Brasil. Tais questões agregam o grupo e fortalecem o coletivo no sentido de refletir sobre o contexto social onde estão inseridas e de como agir para buscar os meios necessários às melhorias de suas condições de vida.

A AMMTRAFAS desenvolve atividades de formação, cursos e capacitações, feiras solidárias, momentos de recreação e intercâmbios para os grupos de mulheres, além de proporcionar espaços para comercialização de seus produtos. Para isso, a AMMTRAFAS conta com uma rede de outras entidades parceiras, no município e também no Território do Sisal, com as quais estabelece articulações no sentido de auxiliar suas atividades. As parceiras principais são o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Município de Santaluz (STR), a Central de Apoio às Associações (CEAIC), a Prefeitura Municipal de Santaluz, a ASCOOB Itapicuru, a Cooperativa Rede de Produtoras da Bahia (COOPEREDE) e o Movimento de Organização Comunitária (MOC).

A AMMTRAFAS atua no sentido de amparar e assistir as trabalhadoras rurais de Santaluz e também de Araci. Para isso, reconhece a necessidade da efetivação de parcerias que cooperem com a troca de informações e conhecimentos técnicos, organizacionais, de gestão, apoio à produção e comercialização. Em entrevista, a representante da AMMTRAFAS afirma que:

> Nosso objetivo hoje é o fortalecimento das mulheres, em suas comunidades, em suas bases. Fortalecer também a própria associação, porque a gente também não pode fortalecer somente os grupos e esquecer da associação. Hoje, toda a base do grupo está na associação. A associação acaba interferindo, identificando projetos pra estar buscando recursos e melhorar a estrutura dos grupos e também a formação de novas lideranças, até porque essa diretoria que está hoje não é eterna, vai passar. E, para que uma de nós saia hoje, alguma vai ter que assumir isso (Representante da AMMTRAFAS, 2015).

Logo, uma vez fortalecido os grupos, o próprio movimento se fortalece e, nesse sentido, as mulheres reconhecem a importância que tem a entidade AMMTRAFAS para a organização das trabalhadoras rurais no município e, por isso, se preocupam em repassar o conhecimento e as responsabilidades com a gestão da associação às demais companheiras

da luta, a fim de que o trabalho por elas desempenhado não morra.

Os grupos de produção caracterizam uma das principais e mais significativas formas de organização coletiva das mulheres da AMMTRAFAS. As sedes desses grupos representam processos pelos quais as mulheres territorializam espaços, pois, ao construírem suas sedes nas comunidades, se apropriam de uma fração do espaço e passam a desenvolver aí ações relacionadas à organização produtiva, formação e socialização de práticas de economia solidária, tornando visível sua ação na comunidade.

Os grupos de produção e a AMMTRAFAS constituem condição e consequência para a autonomia das mulheres porque existem em função das trabalhadoras rurais. Por isso, é importante lembrar que a autonomia econômica representa mais que a garantia de autonomia financeira. "A remuneração não é a única fonte de autonomia; esta depende da formação, do acesso aos bens comuns, ao crédito, à economia solidária e aos serviços públicos" (Brasil, 2014, p. 101). Por isso, consideramos que a autonomia das mulheres da AMMTRAFAS tem sido conquistada todos os dias, por meio de muita luta e persistência de cada uma delas, seja através da associação ou individualmente, onde quer que estejam inseridas.

Uma das representantes da AMMTRAFAS, ao avaliar o resultado do PAA e do PNAE para a realidade das agricultoras associadas, compreende que os programas contribuíram para a transformação da vida dessas mulheres. Essa transformação não se limita à questão financeira, sendo também social, pois, motivadas pelo trabalho desenvolvido para os

programas, elas participam de capacitações, intercâmbios e reuniões direcionadas às demandas dessas políticas, e tudo isso contribui para o desenvolvimento/desempenho pessoal, profissional e político das mulheres. Para ela:

> São duas políticas que têm transformado bastante a vida das mulheres, porque são oportunidades que elas têm hoje que antigamente nem se sonhava em ter. Onde a mulher, a mãe (vamos dizer assim, vamos tratar na questão da mãe) está ali produzindo seu produto, sabendo que seu produto vai para as escolas e que seus próprios filhos irão se alimentar daquilo que elas estão fazendo. E, além disso, da mãe produzir a própria merenda, alimentação para seus filhos, elas ainda são compensadas financeiramente por isso. Então, olhando por esse lado do cuidado da mãe e da questão financeira de ter melhorado a renda delas... Muitas trabalham no sisal, muitas são donas de casa e esses dois programas vieram pra complementar e, às vezes, é a principal renda na casa dessas mulheres (Representante da AMMTRAFAS, 2015).

Uma questão muito significativa na fala da representante da AMMTRAFAS está em reconhecer a importância emocional e afetiva que as mulheres carregam consigo quando se trata de pensar o PNAE. Mulheres que trabalham produzindo o alimento dos próprios filhos é algo que atribui

a elas uma carga de responsabilidade e muito mais do que uma cobrança alheia: torna-se uma cobrança pessoal delas mesmas em relação ao trabalho.

Já com relação ao PAA, a avaliação que as mulheres fazem do programa também é positiva. De acordo com as mulheres da AMMTRAFAS, participar do PAA resulta:

I) na ampliação e organização dos grupos de mulheres no município que trabalham com produção de alimentos na perspectiva de fazer parte desse projeto;

II) na produção qualificada dos gêneros alimentícios;

III) no reconhecimento do poder público municipal, da sociedade civil e das comunidades atendidas pelos PAA, no que se refere aos alimentos produzidos pelos grupos de mulheres;

IV) no fato de que o PAA tem se consolidado enquanto uma fonte de geração de renda para as mulheres e;

V) no fato de o programa vir inserindo cada vez mais os grupos de mulheres na produção de seus gêneros alimentícios — a Resolução nº 44/2011 e o § 5º do artigo 4º do Decreto nº 7.775/2012 estabelecem que as organizações de mulheres têm prioridades no fornecimento desses alimentos.

Assim, os programas têm, desde a implementação em Santaluz, contribuído para fortalecer e estruturar as organizações produtivas de mulheres do município, e esse processo tem a AMMTRAFAS como principal articuladora e mediadora das demandas que dizem respeito às trabalhadoras rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde já, é preciso dizer que foi muito significativo todo o processo de construção desse conhecimento, que teve como foco a associação das trabalhadoras rurais de Santaluz, porque as histórias dessas mulheres representam referências de luta necessárias à busca e ao fortalecimento da autonomia das mulheres no contexto da sociedade. Através deste trabalho foi possível compreender que uma das principais caraterísticas da AMMTRAFAS é estabelecer relações de cooperação entre os grupos de mulheres que a constituem e com outras entidades no município — relação esta que a própria associação vai chamar de parcerias, como apontado anteriormente. Uma relação extremamente significativa pelo que ela representa: auxílio mútuo. Na rede de cooperação da AMMTRAFAS, pode-se destacar as associações comunitárias e a Cooperativa de Beneficiamento (COOBENCOL), que são as principais proponentes nos programas PAA e PNAE.

A pesquisa revelou que a participação da AMMTRAFAS nos programas PAA e PNAE potencializou o processo de organização e fortalecimento dos grupos de mulheres, pois a renda gerada com os programas contribuiu para montar e estruturar os grupos de produção e proporcionar um incremento na renda das mulheres. Contudo, acredita-se que a prefeitura municipal pode investir mais que 30% nas compras para o PNAE, pois a AMMTRAFAS garante que seus grupos podem fornecer muito mais do que os 30% legalmente instituídos.

Considerando que em alguns municípios do Território do Sisal as prefeituras municipais compraram da agricultu-

ra familiar, para o PNAE em 2014, um percentual próximo de 50% (Barrocas 49,60%, Lamarão 48,70% e Conceição do Coité 46,16%)[31], é possível pensar sobre esta possibilidade também para Santaluz. Essa tem sido uma demanda apontada pelas mulheres dos grupos de produção da AMMTRAFAS que, inclusive, foi debatida na Conferência Municipal de Mulheres em Santaluz, realizada em 14 de setembro de 2015, e também na II Conferência Territorial de Políticas Públicas para as Mulheres, realizada na cidade de Conceição do Coité, nos dias 22 e 23 de setembro de 2015. A proposta das mulheres é que o governo federal reestabeleça o percentual de compras, aumentando esse valor mínimo para 50%.

Acredita-se, dessa forma, que este é um dos desafios que as agricultoras rurais vêm enfrentando no âmbito de avaliação dos programas federais. As demandas apontadas pelas agricultoras nas conferências municipais, territoriais e estaduais foram encaminhadas como propostas para a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres[32], que articula todas essas experiências com o objetivo de avaliar, planejar e efetivar ações de políticas públicas para o desenvolvimento social, político e econômico das mulheres.

A territorialização dos grupos da AMMTRAFAS caracteriza a ressignificação dos espaços de participação coletiva

31 Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 27 jan. 2016.

32 A 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres teve como tema "Mais direitos, participação e poder para as Mulheres" e foi realizada entre os dias 10 e 13 de maio de 2016, em Brasília. O desafio principal dessa Conferência foi traçar estratégias para que as políticas públicas de igualdade para as mulheres sejam efetivadas nas 27 unidades da Federação e nos 5.570 municípios do país. Para mais informações, consultar texto base da 4ª Conferencia Estadual de Políticas para Mulheres, disponível no endereço: www.spm.gov.br.

das trabalhadoras rurais nas comunidades porque se apresenta enquanto mobilização solidária para as mulheres, sobretudo com a perspectiva de gerar conhecimento e autonomia. A formação dos grupos está relacionada à necessidade de gerir seus próprios espaços e seus meios de produção, e isso tem acontecido em Santaluz a partir da ação da AMMTRAFAS.

Entretanto, é preciso reconhecer que há limitações e problemas que ainda se colocam para a associação como desafios, desde os mais estruturais até aqueles de ordem relacional da própria instituição ou mesmo das múltiplas relações nas quais a AMMTRAFAS se envolve. A AMMTRAFAS assessora o trabalho de 22 grupos de mulheres; tendo em vista a dimensão territorial que assume a espacialização desses grupos no município e suas demandas, pode-se avaliar o quanto é exaustivo para a associação dar conta desse trabalho. Um dos maiores desafios da AMMTRAFAS, por exemplo, é manter todos esses grupos articulados, organizados e desenvolvendo bem seus trabalhos, algo que está relacionado também à própria convivência das mulheres em seus grupos, seus interesses específicos, as relações e os conflitos que acontecem internamente e refletem no movimento de modo geral.

Por representar um espaço de projeção das mulheres no município e no Território do Sisal, a AMMTRAFAS se destaca em especial quando motiva as mulheres a participarem também de outros espaços de discussão. Esses espaços de inserção tanto servem à projeção da associação como representam formas instituídas de relações de poder, uma vez que asseguram a participação em espaços de discussão

e decisão no município, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho de Desenvolvimento Rural e a Secretaria de Mulheres do Sindicato Rural. Elas hoje compreendem que desses fóruns coletivos saem deliberações e projetos que podem favorecer as agricultoras da AMMTRAFAS, necessitando, portanto, que a associação esteja pronta para demandar, questionar e disputar o que for de seu interesse, assim como fiscalizar a aplicação dos recursos repassados para os programas (PAA e PNAE) e a prestação de contas do gestor público. Portanto, os conselhos representam espaços de exercício de poder e são instâncias tão importantes para a execução dos programas que, caso eles não funcionem corretamente, o governo federal pode chegar a suspender os recursos.

A AMMTRAFAS é uma associação que compreende bem a importância de se estabelecer e firmar parcerias na perspectiva de cumprir com seus objetivos. Pode-se dizer que essa conquista só é possível quando as parcerias são instituídas com organizações que se comprometem e empregam lutas que lhes são comuns. Os próprios parceiros da AMMTRAFAS contribuem para divulgar o trabalho da associação de mulheres e as experiências dos grupos de produção, como faz o MOC através da publicação do Bocapiu, um informativo mensal que busca socializar as vivências das agricultoras e agricultores dos municípios onde a entidade atua. Em 2015, por exemplo, o MOC publicou dois exemplares desse informativo destacando a origem de dois grupos de mulheres da AMMTRAFAS, seus desafios e os resultados positivos a partir da organização delas. As informações foram sistematizadas a partir das falas das próprias

mulheres e apresentam ilustrações relacionadas à rotina de vida e trabalho delas nos seus grupos.

Nesse sentido, a AMMTRAFAS representa um espaço de projeção das mulheres no município e no Território do Sisal. A associação se apresenta com forte expressão territorial e com significativo potencial emancipatório para as agricultoras, pois surge com uma proposta de valorização e de fortalecimento da trabalhadora rural, consolidando um sistema de organização do espaço baseado na implantação de sedes físicas de grupos de mulheres, interligadas e assistidas por uma associação constituída a partir delas próprias — ou seja, um espaço propício à promoção da autonomia das mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. 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; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF: CONSEA, 2010.

BUTTO, A; FARIA, N.; HORA, K.; DANTAS, C.; NOBRE, M. (org.). **Mulheres rurais e autonomia**: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília, DF: MDA, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br. Acesso em: 15 nov. 2017.

PIRES, S. M. **A atuação da Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais no contexto das políticas de segurança alimentar e a constituição de novas territorialidades em Santaluz** – Bahia. 2016. 170 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial Instituição de Ensino) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2016.

SANTOS, E. M. C. **Associativismo e desenvolvimento**: o caso da Região Sisaleira da Bahia. Feira de Santana: UEFS Editora, 2010.

SOUZA-LOBO, E. O gênero da representação: movimento de mulheres e representação política no Brasil (1980-1990). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 6, n. 17, 1991.

DADOS DA AUTORA

Silvana Maciel Pires

Licenciada em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia UNEB - Campus XI (2010), Especialista em Dinâmica Territorial e Socioambiental do Espaço Baiano pela Universidade Estadual de Feira de Santana UEFS (2012), Mestre em Planejamento Territorial - Mestrado Profissional - PLANTERR/UEFS. Professora da Educação Básica e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no município de Catu, Bahia.

E-BOOK

POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL
Revisitando programas
do governo federal brasileiro

Este livro foi composto no formato 15,0 x 21,0 cm, fonte
Minion Pro (texto principal e títulos).
Em agosto de 2026.

Neste livro, o leitor encontrará uma coletânea de textos elaborados a partir de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs). Estes TCCs foram defendidos no Mestrado Profissional em Planejamento Territorial (PLANTERR) da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Assim, os capítulos deste livro, com exceção do capítulo 1 que apresenta uma reflexão teórico-conceitual sobre Políticas Públicas, apresentam sínteses que têm em comum a abordagem das relações entre políticas públicas e inclusão social, a partir do estudo da ação do governo federal brasileiro. As investigações focaram as seguintes políticas e programas:

— *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);*

— *Política de Assistência Social;*

— *Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS (PNPICS);*

— *Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF);*

— *Programa Cisternas;*

— *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);*

— *Programa Bolsa Família (PBS);*

— *Programa Garantia Safra (GS);*

— *Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF); e,*

— *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).*

Os estudos revelam que essas políticas e programas também têm em comum a capacidade de impactar de diferentes formas as comunidades envolvidas na execução das ações: da ampliação da renda ao empoderamento feminino; da reconstrução de identidades territoriais à geração de novos negócios; do combate à fome e à desigualdade de oportunidades ao despertar para processos associativos. Assim, é inegável o papel central da execução dos programas para a inclusão social que resulta na melhoria da vida de milhares de pessoas que trabalham em diversos contextos desafiadores.

Editora zarte

ISBN:978-65-83341-43-3