



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA - DCHF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIA -
PLAN TERR

**ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA) E O DESENVOLVIMENTO NO MEIO RURAL NO MUNICÍPIO DE ITABUNA
- BAHIA**

Feira de Santana – Bahia
Abril de 2015

DIEGO PITA RAMOS

**ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA) E O DESENVOLVIMENTO NO MEIO RURAL NO MUNICÍPIO DE ITABUNA
- BAHIA**

Trabalho Dissertativo desenvolvido para apresentação ao colegiado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial - PLANTEP, do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, para obtenção do Título de Mestre.

Mestrando: Diego Pita Ramos

Orientador: Prof. Dr. Juarez Duarte
Bomfim

Feira de Santana – Bahia

Abril de 2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL - PLANTEERR
MESTRADO PROFISSIONAL

ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA) E O DESENVOLVIMENTO NO MEIO RURAL NO MUNICÍPIO DE
ITABUNA-BA

Diego Pita Ramos

Prof. Dr. Juarez Duarte Bomfim
Orientador - PLANTEERR/UEFS

Prof. Dr. Clóvis Caribé Menezes dos Santos
PLANTEERR/UEFS

Aprovado em 25 de novembro de 2015

Feira de Santana/BA
Novembro de 2015

Dedico à minha família

Enfim, o que é o homem diante da Natureza?
Um nada em relação ao infinito, um tudo em
relação ao nada, um meio entre nada e tudo.
(Blaise Pascal)

AGRADECIMENTO

Agradeço à todos, familiares (em especial à minha mãe e irmãos que fizeram sacrifícios financeiros e não financeiros para a conclusão desta etapa em minha vida), amigos e professores, que contribuíram direta e indiretamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Especificamente agradeço ao meu orientador, Professor Juarez Bomfim, pela paciência, apoio e contribuições (sempre necessárias para o bom andamento do desenvolvimento dessa pesquisa) ao longo da orientação.

Agradeço também à FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, pela concessão da bolsa de mestrado, que possibilitou o bom desenvolvimento dessa pesquisa.

Agradeço aos funcionários e agentes da Prefeitura Municipal de Itabuna (mais especificamente da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente), do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itabuna, da Câmara de Vereadores, e COOTEBA pelo apoio prestando quando do levantamento de dados para esta pesquisa.

Apresento também meus agradecimentos aos professores membros da Banca Examinadora, os Professores Doutores, Clóvis Caribé e Zina Benavides.

Em especial gostaria de agradecer ao companheiro Kaká (e demais colaboradores do ECOBAHIA) que auxiliou nas articulações para a coleta de parte dos dados. Estendo esses agradecimentos aos que se mobilizaram e me apoiaram direta ou indiretamente nas etapas que se sucederam para a conclusão dessa etapa.

RESUMO

Dentre os Programas pertencentes ao bojo das Políticas Sociais desenvolvidas recentemente no Brasil, encontra-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visa o desenvolvimento da agricultura familiar via geração de renda no meio rural. O objetivo da presente pesquisa é Analisar a gestão e execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Itabuna-Bahia, e o desenvolvimento socioeconômico do meio rural deste município. Uma vez que Itabuna é o município brasileiro que capta o maior volume de recurso junto ao MDS para executar o PAA Doação Simultânea, e é referência em nível nacional, no que se refere à gestão deste Programa. Para compreender as causas que contribuíram para que Itabuna obtivesse esse *status*, essa pesquisa identificou as instituições que auxiliam em sua gestão, e observou a primordial contribuição do Legislativo Municipal que além de fiscalizar o efetivo cumprimento dos gastos públicos destinados ao PAA realiza articulações para que as associações beneficiárias obtenham cada vez mais resultados positivos; a contribuição da CEPLAC e da COOTEBA na prestação de assistência e assessoria técnica rural aos grupos apoiados. Atualmente, Itabuna beneficia 13 grupos de produtores rurais, os quais entregam parcela de sua produção de alimentos (processados, hortaliças, legumes, raízes e tubérculos, verduras e ovos) para esse canal de comercialização, que beneficiam ações sócio-assistenciais de 36 grupos alocados no município. Dessa maneira, o PAA contribui para a superação de dois problemas: do lado dos agricultores, há a superação do gargalo da comercialização; e por parte das entidades de apoio aos menos favorecidos socioeconomicamente, têm-se a garantia da segurança alimentar e nutricional no município. Por fim, observou-se que para garantir um desenvolvimento ao todo do rural, é essencial que haja a inserção dos produtores periurbanos, além do estudo de outras possibilidades de comercialização, visto que devido ao caráter de programa, o PAA pode ter suas ações encerradas de acordo com os interesses do Estado.

Palavras-Chave: Itabuna; Rural; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

ABSTRACT

Among the programs belonging to the bulge of the developed Social Policies recently in Brazil , is the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), which aims at the development of family farming through income generation in rural areas. The aim of this research is to analyze the management and implementation of the Food Acquisition Program - PAA in Itabuna -Bahia , and the socioeconomic development of rural areas of this county. Once Itabuna is the Brazilian city that captures the bulk of appeal with the MDS to run the PAA Doação Simultânea, and is a reference at the national level as regards the management of this program . To understand the causes that contributed to Itabuna obtain this status , this research identified the institutions that assist in their management, and noted the fundamental contribution of the municipal legislature that in addition to monitoring the effective implementation of public expenditure allocated to PAA performs joints so that beneficiary associations obtain increasingly positive results; the contribution of CEPLAC and COOTEBA in providing assistance and rural technical assistance to groups supported. Currently, Itabuna benefits 13 groups of farmers, which deliver part of its production of food (processed vegetables, legumes , roots and tubers , vegetables and eggs) for this marketing channel , receiving social assistance actions of 36 allocated groups in the county. Thus , the PAA helps to overcome two problems: on the side of farmers , there is overcoming the bottleneck of marketing ; and by entities to support disadvantaged socioeconomically , have to ensure food and nutrition security in the city. Finally , it was observed that to ensure a development of the whole country , it is essential that the insertion of peri producers and the study of other marketing possibilities, since due to the program character , the PAA may have its closed actions according to State interests .

Keywords : Itabuna ; Rural; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

RESUMEN

Entre los programas que pertenecen al nicho de la política social desarrollada recientemente en Brasil, es el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tiene por objeto el desarrollo de la agricultura campesina a través de la generación de ingresos en las zonas rurales. El objetivo de esta investigación es analizar la gestión y ejecución del Programa de Adquisición de Alimentos - PAA en Itabuna - Bahía, y el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales de este municipio. Debido al hecho de que Itabuna es la ciudad brasileña que captura la mayor parte de la apelación con el MDS para ejecutar el PAA Doação Simultânea, y es una referencia a nivel nacional en cuanto a la gestión de este programa. Para entender las causas que contribuyeron a Itabuna obtener este status, esta investigación identificó las instituciones que ayudan en su gestión, y tomó nota de la contribución fundamental de la Legislatura Municipal que, además de la supervisión de la aplicación efectiva del gasto público asignado a la PAA realiza articulaciones de manera que las asociaciones beneficiarias obtengan resultados cada vez más positivos; la contribución de CEPLAC y COOTEBA en la prestación de asistencia y asistencia técnica a los grupos rurales compatibles. Actualmente, Itabuna beneficia a 13 grupos de agricultores, que entregan parte de la producción de alimentos (hortalizas elaboradas, legumbres, raíces y tubérculos, verduras y huevos) para este canal de comercialización, que se benefician de acciones asignadas de asistencia social de 36 grupos en el municipio. Así, el PAA ayuda a superar dos problemas: en el lado de los agricultores, no es superar el cuello de botella de la comercialización; y por las entidades para apoyar a los desfavorecidos socioeconómicamente, tienen que garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición en la ciudad. Por último, se observó que para garantizar el desarrollo de todo el rural, es esencial que la inserción de productores semiurbanos y el estudio de otras posibilidades de comercialización, ya que debido a su carácter de programa, el PAA puede haber cerrado sus acciones de acuerdo a los intereses del Estado.

Palabras-clave: Itabuna; Rural; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: BAHIA E SUA NOVA REGIONALIZAÇÃO	58
FIGURA 2: PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA	60
FIGURA 3: MAPA DO TILS	61
FIGURA 4: ITABUNA E SUAS DIVISAS	70
FIGURA 5: Organograma do executivo para gestão do PAA em Itabuna	76

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E NÃO FAMILIAR DE ALIMENTOS BÁSICOS NO BRASIL.....	40
QUADRO 2 – ESTRUTURA DO PFZ: EIXOS TEMÁTICOS E AÇÕES	42
QUADRO 3 – POPULAÇÃO RURAL NO TILS	62
QUADRO 4: NÍVEL DE RENDA NO TILS	63
QUADRO 5: GRAU DE INSTRUÇÃO NO TILS	64
QUADRO 6: EQUIPE PAA ITABUNA	76
QUADRO 7: PRODUTOS REFERENTES À LISTA PARA A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PAA ITABUNA	78
Quadro 8: ENTIDADES SOCIO-ASSISTENCIAIS APTAS AO RECEBIMENTO DE DOAÇÕES PROVENIENTES DO PAA MUNICIPAL	78
Quadro 9: ASSOCIAÇÕES ACOMPANHADAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE	81
QUADRO 10: COMPOSIÇÃO DO CMDRS	92

LISTA DE ABREVIATURAS

¼ - um quarto

1/3 – um terço

ACM - Antônio Carlos Magalhães

BACEN - Banco Central do Brasil

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNCC - Banco Nacional de Crédito Cooperativo

CAE - Conselhos de Alimentação Escolar

CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar

CDLAF - Compra Direta Local da Agricultura Familiar

CDS - Compra para Doação Simultânea

CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabuna

CNP - Conselho Nacional do Petróleo

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDEB - Conselho Econômico da Bahia

CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSAD - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

ONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COTEBA - Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia

CPCL - Incentivo à Produção e Consumo de Leite

CPE - Comissão de Planejamento da Bahia

CPR - Cédula de Produtor Rural

CPR Doação - Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea

CPR Estoque - Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF

DIREC – Diretorias de Educação e Cultura

DIRES - Diretorias Regionais de Saúde

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária,

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

ha - hectare

Hab. – habitante(s)

IBC - Instituto Brasileiro do Café

IBG – Instituto Brasileiro de Geografia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICB – Instituto de Cacau da Bahia

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFBA - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

JK - Juscelino Kubistchek

Km - Quilômetro

Km² - Quilômetro(s) quadrado(s)

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome

MF - Ministério da Fazenda

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OAA - Organização para Alimentação e a Agricultura

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAT - Alimentação do trabalhador

PEP - prêmio para escoamento de produção

PFZ – Programa Fome Zero

PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PGPM - Política de Garantia do Preço Mínimo

PIB - Produto Interno Bruto

PLANDEB - Plano de Desenvolvimento da Bahia

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Plano Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PPA – Plano Plurianual

PROAGRO - programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção

PSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PT - Partido dos Trabalhadores

RA - Regiões Administrativas

RMS - Região Metropolitana de Salvador

SAF – Sistema Agroflorestal

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAGRIMA - Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Itabuna

SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Bahia

SEPLANTEC - Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itabuna

TILS - Território de Identidade Litoral Sul

UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz

SUMÁRIO

1. <u>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</u>	1
1.2 <u>Objetivos</u>	5
1.2.1 <u>Objetivo geral</u>	5
1.2.2 <u>Objetivos específicos</u>	5
1.3 <u>Procedimentos metodológicos e técnicas de pesquisa</u>	5
2. <u>ECONOMIA INSTITUCIONAL/INSTITUCIONALISMO</u>	8
2.1 <u>As ideias de Throstein Veblen</u>	10
2.2 <u>Neo-institucionalismo</u>	16
3.1 <u>Revolução verde e suas influências sobre o meio agrícola brasileiro</u>	21
3.2 <u>Políticas agrícolas no período do regime militar</u>	23
3.3 <u>Nova República e o meio rural no Brasil</u>	27
3.4 <u>Políticas agrícolas no pós Plano Real: “aparecimento” dos agricultores familiares</u>	29
4. <u>POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS</u>	33
4.1 <u>Notas sobre Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil</u>	33
4.2 <u>Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos</u>	41
5 <u>TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ASPECTOS SOBRE O TERRITÓRIO LITORAL SUL E ITABUNA-BAHIA</u>	48
5.1 <u>Aproximação ao conceito de território</u>	48
5.2 <u>Bahia: um pouco do seu planejamento dos anos 1930 à 2002</u>	51
5.3 <u>influências do Governo Lula sobre o planejamento territorial baiano</u>	54
5.4 <u>Territórios de Identidade: um pouco sobre o Território Litoral Sul</u>	56
5.5 <u>Itabuna: aspectos históricos</u>	65
5.6 <u>Aspectos econômicos de Itabuna</u>	68
5.7 <u>Aspectos geográficos de Itabuna</u>	70

<u>6 ITABUNA E SUA REDE DE GESTÃO DO PAA</u>	73
<u>6.1 Poder Executivo de Itabuna e a gestão do PAA</u>	75
<u>6.2 Da atuação do Poder Legislativo municipal e o PAA em Itabuna</u>	82
<u>6.3 Organizações sociais e públicas no auxílio à gestão do PAA em Itabuna</u>	87
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	95
<u>REFERÊNCIAS</u>	98

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por política pública pode-se entender o conjunto de ações que visam atender determinados setores da sociedade em face aos problemas existentes. Para sua efetivação é essencial que se desenvolva uma cooperação entre o governo e a sociedade (SOUZA, C, 2003). A essa cooperação desenvolvida entre poder público e sociedade Evans (1993) nomeou-a sinergia, que é a relação de engajamento entre as partes, com vista ao reforço mutuo de suas metas.

As políticas públicas são ações do Estado que orientam, por meio do emprego de normas e métodos previamente estabelecidos, a elaboração e implementação/execução da administração pública no que dizem respeito à distribuição e redistribuição do poder, a tomada de decisão e os conflitos que ocorram entre os atores sociais envolvidos, e o regramento quanto ao montante de recursos para se ofertar os bens e serviços públicos que se deseja fomentar (TEIXEIRA, 2002).

O âmbito das políticas públicas é diverso e estudado por várias ciências sociais, sendo uma delas a economia, a qual visa analisar as mesmas através das falhas de mercado (como a existência de mercados de competitividade imperfeita, existência de bens públicos, externalidades negativas, entre outros), ou seja, busca-se atingir um ótimo social, frente à impossibilidade das ações isoladas dos agentes privados realizarem esse mesmo ótimo. Vale ressaltar que essa é uma abordagem da escola keynesiana, a qual se contrapõe à escola clássica, ao entender que é essencial que o Estado intervenha na economia para atingir o desenvolvimento, ao invés de esperar que por meio dos mecanismos de mercado e da “mão invisível” a economia se ajuste, e assim, obtenha o desenvolvimento (SOUZA, N, 2005).

Cabe ressaltar que ao Estado era delegada (conforme os preceitos da Escola Clássica) a função de mediar as relações econômicas entre os agentes, e assim se galgaria rumo ao pleno emprego. Na insuficiência desta perspectiva frente aos acontecimentos iniciados, sobretudo, na década de 1930, emerge-se o keynesianismo¹, e o Estado passa a ser o fomentador e elemento indispensável do

¹ O keynesianismo é o termo utilizado para designar a teoria econômica fundada pelas ideias do economista John Maynard Keynes, o qual defendia a intervenção do Estado na economia (o que não significa dizer que defendia a estatização da economia, como nas tentativas socialistas no pós

desenvolvimento econômico (e social). Tem-se então um princípio das políticas públicas, todavia, há uma grande concentração/centralização do poder no aparelho estatal, que articula então uma verticalização no fomento à formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

No caso brasileiro essa realidade passou a se modificar após a constituição de 1988, quando da Reforma do Estado, onde se alterou a relação entre Estado e o território nacional. Com a afirmação dos princípios democráticos ocorreu a descentralização e o caráter moderador da Máquina Pública (BONNAL; KATO, 2011). Assim, com a reforma administrativa do Setor Público, passou-se a uma regionalização administrativa que culminou com a inserção dos estados, regiões e municípios no planejamento, responsabilização e execução da prestação de serviços e bens públicos para a sociedade (a qual passa também a ter cada vez mais importância na tomada de decisão e prática das ações das políticas públicas, o que reafirma a democratização do Estado Nacional).

São diversas as tipologias das políticas públicas (conforme apontado por Lima e Souza, [200-]), e também os setores que deseja abranger, como por exemplo, industriais, sociais, agrícola, etc.. As políticas voltadas para o meio rural no Brasil, seguindo a ótica apresentada acima, começam a se desenvolver a partir da década de 1990, tendo a modificação da visão fordista, que via a produção agrícola como uniforme e integrante ao complexo econômico nacional, e produtora de matéria-prima e alimentos, para uma perspectiva que percebe o todo de suas relações sociais e econômicas de produção, e sua importante contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Daí tem-se a formulação de políticas mais realistas ao contexto do campo brasileiro, as quais passaram a auxiliar e fomentar a produção que atualmente reconhecemos como sendo da agricultura familiar, obtendo-se ao longo dos anos reflexos positivos no desenvolvimento agrícola do Brasil, devendo-se isso aos marcos institucional por parte do governo, em suas diversas instâncias (BONNAL; KATO, 2011).

A pauta das políticas econômicas e públicas ficou mais voltada à industrialização no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (que inclusive ficou caracterizado como um governo liberal), apesar de ter se iniciado

Revolução Russa), sobretudo em áreas onde não havia interesse ou capacidade da iniciativa privada investir/atuar, com o objetivo de atingir o pleno emprego.

nesse período alguns programas sociais. Contudo, foi durante o governo Lula que se passou a ter um pacote mais volumoso de políticas sociais no país, ações direcionadas a diminuir a pobreza, e facilitar o processo produtivo dos pequenos produtores brasileiros.

Desse modo, há no Brasil o Programa Fome Zero (PFZ), o qual visa garantir o direito à alimentação e inclusão social, contribuindo com a segurança alimentar da população mais vulnerável. O PFZ atua a partir de quatro eixos articuladores (acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e articulação; e mobilização e controle social), os quais possuem programas para que se alcancem seus objetivos, dentre os quais, encontra-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visa o desenvolvimento da agricultura familiar via geração de renda no meio rural (MDA, 2012), além de possibilitar a segurança alimentar aos que se encontram mais vulneráveis social e economicamente.

O PAA conflui com a demanda por alimento aos menos favorecidos e às necessidades do mercado para os produtos da agricultura familiar (GRISA et al. 2009). Através da produção agrícola pela agricultura familiar é possibilitada a compra, formação de estoque e distribuição de alimentos para a parcela da população que se encontra em estado de insegurança alimentar. Dessa forma é possível a inclusão social e econômica no campo, e de pessoas em estado de vulnerabilidade social.

Na Bahia o primeiro município a fazer parte das ações do PAA foi Itabuna, município que se localiza no Sul da Bahia e possui uma área total de 432.244 Km², e uma população de 204.667 habitantes, sendo que desse total apenas 2,46% residem no meio rural (IBGE, 2013).

Apesar de possuir esse pequeno percentual de pessoas do campo e se caracterizar como um município industrial e de serviços, Itabuna adquiriu ao longo da execução dessa política pública de aquisição de alimentos o *status* de município modelo quanto ao PAA (SEDES, 2012). Daí surge a seguinte inquietação: quais os elementos que contribuíram para que Itabuna galgasse à essa condição de município modelo na gestão do PAA? E secundariamente, quais os impactos no meio rural advindos durante os anos que se seguiram após a implantação do programa?

Diante estes questionamentos, chega-se a hipótese de que a eficiência

(entendida aqui como: resultado socialmente relevante²) na gestão do PAA em Itabuna se dá devido ao pequeno público atendido, em relação a outras cidades que possuem uma maior população rural, e a sinergia formada entre as instituições e entidades envolvidas, o que conflui para uma melhoria nos indicadores ligados à situação rural deste município. Dessa maneira, entende-se ser relevante um estudo que busque identificar quais as redes sociais e/ou institucionais que contribuem para a eficiência do PAA em Itabuna.

Assim, ao fim desta pesquisa espera-se conhecer os reflexos e as perspectivas do PAA para Itabuna, de maneira a nortear intervenções que busquem atingir mais eficiência dessa política não somente neste município, como também em toda a região sulbaiana, buscando o seu fortalecimento e desenvolvimento, o que poderá inclusive guiar a tomada de decisão noutras regiões, embora se saiba que não será possível produzir uma fórmula mágica para a implementação desta política, devido às particularidades e as nuances que envolvem o contexto de cada local.

Como aponta Sachs (2004), o tema desenvolvimento vai se modificando de acordo com as nuances e os paradigmas postos em determinado período. Baseando-se em seu pensamento, irá se analisar o desenvolvimento local sob a perspectiva da sustentabilidade, de modo que se observará se seus cinco pilares (social, ambiental, territorial, econômico e político) estão sendo contemplados, para que se possa justificar o título de referência na gestão do PAA para Itabuna. Pois, experiências noutras regiões apontam para esse sentido com impactos positivos baseados na diversificação da produção; elevação da renda; ampliação da área de cultivo, entre outras (DORETTO; MICHELLON, 2007; GRISA, 2009; ZIMMERMANN, [200-]).

² Para maiores entendimentos sobre o tema da eficiência, em se tratando da administração pública, ver: MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_18/Artigos/art_paulomo.htm. Acesso em: 11/08/2014.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a gestão e execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Itabuna-Bahia, e o desenvolvimento socioeconômico do meio rural deste município.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar as culturas produzidas pelos beneficiários do Programa, assim como as técnicas e tecnologias empregadas na produção e o acompanhamento técnico desenvolvido;
- Descrever a estrutura operacional do PAA em Itabuna, quais entidades envolvidas e quais as modalidades acessadas;
- Compreender a contribuição do PAA para as Instituições Sociais sediadas em Itabuna, e também para a realidade rural (trabalho, êxodo, saneamento) do município.

1.3 Procedimentos metodológicos e técnicas de pesquisa

A área de estudo desta pesquisa foi o município de Itabuna, o qual se situa na microrregião Ilhéus/Itabuna (também conhecida como Região Cacaueira), e se localiza na região Sul da Bahia. Itabuna possui 204,667 mil habitantes, e 432,224 Km². As principais atividades produtivas são: comércio, indústria e agricultura (IBGE, 2010).

O método de abordagem para este estudo utilizou foi o hipotético-dedutivo, o qual consiste na “construção de conjecturas, que devem ser submetidas a testes, os mais diversos possíveis (...) e ao confronto com os fatos, para ver quais as hipóteses que sobrevivem como mais aptas na luta pela vida, resistindo, portanto, às tentativas de refutação e falseamento” (MARCONI; LAKATOS, 2000, p. 72).

Esse método foi desenvolvido por Bacon, como alternativa ao método dedutivo e o indutivo, e tem sido bastante utilizado na área das ciências sócias (MARCONI; LAKATOS, 2000).

Dessa forma, esta pesquisa parte de uma hipótese, a saber, que a eficiência da execução do PAA em Itabuna e seus desdobramentos positivos ao meio rural se devem a sinergia desenvolvida entre as partes envolvidas (município, conselhos, produtores e entidades sociais) e ao fato desse município possuir um pequeno número de produtores rurais para serem acompanhados/atendidos por esse Programa. Ao longo deste estudo essa hipótese será testada, a fim de confirmá-la ou refutá-la de acordo com os fatos percebidos.

O procedimento utilizado para a abordagem acima descrita se deu por meio do estudo de caso, o qual é caracterizado pelo “estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado (...) [e permite] descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação” (GIL, 2002, p.58-59).

As informações analisadas nesta pesquisa se deram mediante pesquisa de campo, onde foram levantados dados de fontes primárias, por meio da realização de entrevistas livres obtidas junto aos representantes da Secretaria de Agricultura de Itabuna, COOTEBA (Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itabuna, instituições responsáveis pela gestão do PAA em Itabuna, as quais possibilitarão acesso às informações referentes aos mecanismos de gestão e procedimentos adotados para avaliação e acompanhamento do PAA e de seus beneficiários.

As entrevistas foram realizadas de maneira semi-estruturada, para que se pudesse averiguar os processos e procedimentos desenvolvidos ao longo da gestão do PAA por estas instituições, assim como seu grau de participação e envolvimento com o todo que necessita a gestão deste programa que carece de uma sinergia interinstitucional.

Os participantes incluídos que participaram das entrevistas nessa pesquisa, são os representantes máximos das instituições (Secretaria, COOTEBA, Sindicato) pesquisadas, ou alguém por eles delegados, levando em consideração que caso haja essa delegação se tratará de alguém com conhecimentos e competências necessárias para apresentar os esclarecimentos necessários à esta investigação.

Foram também utilizados dados de fontes secundárias, junto a SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, órgão responsável pelo acompanhamento e execução do PAA em relação à modalidade de doação simultânea (que é a modalidade acessada pelas entidades acompanhadas pela Prefeitura Municipal em Itabuna); IBGE e outros órgão ligado ao Poder Público estadual para aferir dados ligados à variáveis sociais e econômicas das famílias residentes no meio rural de Itabuna.

Aqui serão averiguados os repasses e outras informações sobre a estrutura e responsabilidades na gestão do PAA na área de estudo acima informada.

2. ECONOMIA INSTITUCIONAL/INSTITUCIONALISMO

Ao se iniciar um estudo sobre políticas públicas alguns entendimentos devem ser realizados, tais como discussões sobre Poder, Governo e Estado, dessa maneira, antes de se iniciarem as discussões sobre o tema proposto nesse capítulo, serão apresentados brevemente tais elementos, em sua evolução ao longo de determinadas Escolas.

O Estado e o Poder foram tratados por diversos autores, contudo, é no âmbito dos primórdios da Ciência Política que eles são melhor desenvolvidos, iniciando suas análises com os Contratualistas³ (Locke, Hobbes, e Rousseau) que trazem similitudes e também divergências em suas análises.

Inicialmente, o que há de semelhante entre os contratualistas é o fato de entenderem que é por meio de uma convenção/contrato que se cria a sociedade e o Estado. Para dar sequência em seus escritos, ambos apontam temas como poder, natureza humana, liberdade, estado de natureza, leis, entre outros.

As contraposições entre ambos está em perceber a natureza humana, onde para Hobbes esta é má e carece da sociedade para torná-la boa, enquanto que para Locke e Rousseau os homens não viviam em guerra em seu estado de natureza.

Para Hobbes (2003) a liberdade humana põe a coletividade em perigo, enquanto que para os outros dois contratualistas é por meio da liberdade (que para Rousseau, diga-se de passagem, é inalienável e intransferível) que o ser humano garante sua harmonia.

O Estado para Rousseau (1999) é parte integrante do povo. Para Locke este é uma legitimação da possibilidade de se garantir a vida, liberdade e propriedade (LOCKE, 2006). Enquanto que para Hobbes este é um ser exterior à sociedade, com força ilimitada e imensurável capaz de garantir a segurança às pessoas, inclusive delas mesmas, e também as leis naturais, as quais em suma, resumem-se em fazer ao outro o que gostaria que fizessem a si mesmo.

³ Esses são assim conhecidos, devido ao fato de apontarem que o homem rompe com o Estado de Natureza para viver em um Estado Social, dominado pelas convenções sociais (leis) que passam a reger a vida em coletividade. Nessa superação do estado de natureza, os homens em comunhão desenvolvem um pacto, um “contrato social” entre ambos para nortear o bom convívio entre as partes.

Weber realiza distinção entre poder e dominação. Sendo que para ele o poder é algo mais genérico e abstrato, enquanto que a dominação representa o ato institucional de representar (por em prática) esse poder. Através da institucionalização do poder nas estruturas sociais é que aquele que detêm o poder passa a ser obedecido, e caso contrário, pode utilizar as sanções para fazê-lo. Assim, o Estado é o ente que possui o monopólio do uso legítimo da força para fazer-se obedecido (através do direito), sendo que nessa perspectiva o Estado é governado para benefício de todos, primando pelo bem comum de toda a sociedade (WEBER, 1999).

Sob outra vertente, e sendo essa a que é aqui aceita e será levada em conta ao longo deste trabalho, há a visão do Estado sob a perspectiva da tradição marxista, a qual leva em consideração que o Estado é um agente que por meio do aparelho repressivo se utiliza do poder que lhe é permitido para garantir que as classes dominantes (detentoras dos meios de produção e por isso do poder político) assegurem sua dominação sobre os proletariados (os que detêm apenas a força de trabalho como meio de prover seu sustento) (MARX, 2006).

Nessa perspectiva, temos que no caso brasileiro essa visão pode facilmente ser percebida, tal que o Estado aqui sempre esteve a favor dos benefícios de uma classe dominante (no período do Império, da Colônia, da República e mesmo atualmente, conforme ficará percebido no capítulo que trata sobre as políticas agrícolas e seus beneficiários), sobretudo devido ao fato de sempre essa parcela da sociedade se organizar politicamente (através de diversos meios) impondo-se no aparelho de estado.

Em certa medida a análise de Veblen sobre a “classe ociosa” possui correlação com os atributos da dominação abordados por Weber, na medida em que o primeiro faz diversas considerações sobre as influências dos tipos de dominação exercida pelos capitalistas sobre o consumo da classe operária; apesar de Veblen ser considerado por muitos como, membro da tradição marxista (apesar de o mesmo não se apresentar como sendo).

Nesse capítulo será visto as influências exercidas pela classe dominante sobre o proletariado (em Veblen) e também pelos demais agentes/atores no neo-institucionalismo. O capítulo não traz discussões sobre a Nova Economia

Institucional por essa estar mais ligada às questões microeconômicas (da firma) que não apresentam muitas interligações com o tema aqui analisado (políticas públicas).

2.1 As ideias de Thorstein Veblen

Antes de se iniciar uma discussão acerca das análises de Veblen e de suas teorias se faz essencial o entendimento de seu contexto histórico, visto que aí residem as influências e as motivações para as suas observações.

Em fins do século XIX o capitalismo passava por mais uma transformação importante, a saber, um processo de acumulação de capital na grande empresa, o que levou a uma racionalização do processo de acumulação e institucionalização desse processo sob a forma de corporação. Ocorria assim, uma mudança na estrutura da grande empresa, que culminara na internacionalização do capital (têm-se aqui um princípio sobre os estudos da teoria do imperialismo) e mudança estrutural da classe capitalista (perpetuando seu domínio via uma propriedade passiva e ausente).

A sociedade estadunidense foi o laboratório para o desenvolvimento das análises de Veblen, que “registrava e relatava os traços estranhos e “bárbaros” da cultura americana mais ou menos da mesma maneira como os antropólogos da época relatavam os costumes de culturas “primitivas”” (HUNT, 2009. P. 303, grifos do autor).

Em seus estudos Veblen analisou as características peculiares da nova classe capitalista que surgia, uma classe que passava agora a se distanciar das propriedades e atividades produtivas, que se comportava como um grupo de administradores de administradores, uma classe arrendatária que passara a escoltar seus interesses políticos, econômicos e sociais obtendo rendas através do trabalho de uma imensa maioria, e ostentando seus costumes e riquezas. “Veblen talvez tenha sido o teórico social mais importante, mais original e mais profundo da história norte-americana” (idem, *ibid.*).

Com contribuições da teoria da evolução de Darwin que impactou além das ciências naturais também a filosofia e sociologia social, Veblen também demonstra

em seus escritos influências dessa corrente. Além disso, Thorstein Veblen apresenta familiaridade com a análise marxista em sua orientação histórica, realizando uma investigação histórica das características materiais que norteiam a civilização, assim, concentrou-se em analisar o esquema da vida material da civilização. “A história humana era, para Veblen, a história da evolução das instituições sociais. A conduta humana baseava-se em certos padrões discerníveis comuns a todas as épocas da História” (HUNT, 2009, p. 304).

Foi tecido por esse teórico uma abordagem alternativa à Economia Neoclássica, há aqui a inovação apresentada por Veblen, com sua crítica ao pensamento neoclássico ele conseguiu superar a visão reducionista dessa escola e permitiu que a economia passasse por outros campos, atingindo um sistema multidisciplinar de elementos econômicos que influenciavam e eram influenciados no escopo da vida social.

Os economistas da Escola neoclássica analisavam a economia de forma simplificada, onde o mercado operava em concorrência perfeita, tendo todos os fatores produtivos (e também as informações) alocados na produção, e era dessa maneira que o bem comum seria alcançado, visto que através dos interesses individuais os interesses coletivos seriam alcançados.

Nessa situação as forças de mercado regulariam a vida econômica e também social, uma vez que esta Escola realizava suas análises de maneira apolítica, desconsiderando a natureza humana e as instituições sociais.

O princípio norteador da economia (segundo essa visão) era a do livre mercado (*laissez faire*), aqui o governo deveria apenas garantir a liberdade individual e os contratos, ademais, a “mão invisível” regularia a vida econômica, que diga-se de passagem, operava com “pequenos” distúrbios sazonais que logo cessariam, retornando ao equilíbrio.

Com sua visão desconsiderando a história e as instituições, os neoclássicos realizavam suas operações investigativas por meio de modelos econométricos, que não se atinham a realidade em suas análises dos elementos micro e macroeconômicos.

Essa abordagem acabava não explicando nada, com seus axiomas e perspectivas humanas (do homo econômico) que se dirigia para uma atitude sempre racional, egoísta e maximizadora de prazeres e utilidades. A isso Veblen

trazia que “a finalidade do capital é servir a este fim – o aumento da sensação de prazer – e as coisas representam capital, no esquema hedonista autêntico, na medida em que atendem a esse fim” (VEBLEN, 1983, p. xx).

Em seus modelos estatísticos elementos relacionados à política e cultura eram tratados como anomalias, que por não terem importância/influência na explicação da questão posta eram tidos como erros, exógenos ao(s) modelo(s), já previsto, e com um grau de aceitação no todo da econometria.

Veblen encarava essa Escola da economia como mera releitura do utilitarismo de Bentham, e teceu críticas a forma simplista de encarar de maneira ahistórica a natureza humana e as suas instituições sociais. Pois, para ele o homem não funciona como uma máquina que liga e desliga ao calcular as dores e o prazer, ao verificar a utilidade em aceitar esse último em detrimento do primeiro (a dor).

Veblen estava certo de que a teoria neoclássica em seu hedonismo estava disposta a criar uma doutrina do valor alicerçando uma teoria da distribuição que garantisse e justificasse a remuneração do capital e os direitos de propriedade. E já que para essa teoria as rendas representavam as contribuições produtivas da propriedade para a sociedade, que inclusive pairava sob uma “harmonia social”, que era o estado normal das coisas.

A crítica feita por Veblen em relação à questão mencionada acima, se dava em duas frentes, a primeira, devido ao fato do autor entender que a produção é um processo cultural e social, nunca individual ou de exclusividade de um fator de produção (para ele, a remuneração da renda pelos juros se dava pelo amadurecimento do capitalismo, através da economia monetária e da instituição da propriedade) uma vez que não existe um indivíduo auto-sustentável e isolado. Segundo, devido ao fato de que para Veblen era essencial contrapor a visão neoclássica de ocultar a natureza do antagonismo básico do capitalismo (o conflito entre trabalhadores e proprietário).

Já que a teoria utilitarista funcionava como meio para atender aos interesses dos proprietários ausentes, Veblen elaborou seu quadro teórico com vistas a apresentar essa dicotomia antagônica do capitalismo, esclarecendo os traços comportamentais das instituições sociais peculiares a cada época.

Para tanto, Veblen utiliza de três vias distintas em sua abordagem, os quais: o ponto de vista da Psicologia Social; da Economia; e da Sociologia. “Cada um desses

três níveis de análise tendia a confundir-se com os outros dois, pois Veblen estava analisando uma sociedade constituída fundamentalmente por duas classes principais: os capitalistas (...) e a classe operária” (HUNT, 2009, p. 310).

Para apresentar a sua compreensão sobre o capitalismo em suas vias de análise, Veblen distinguiu as classes que dividiam a sociedade e apresentando suas características peculiares, ou seus instintos⁴. Havia dois grandes grupos de instintos na teoria social de Veblen, o instinto de construção e o instinto de exploração ou predatório; o primeiro estava ligado aos instintos paternal e da curiosidade ociosa; e ao instinto predatório se encontravam presentes o conflito humano, a subjugação e exploração sexual, racial e de classes, os quais se camuflavam por trás do dito espírito esportivo e cerimonialismo. O instinto de construção estava relacionado a classe operária, também designada pelo teórico como homem comum, trabalhadores e engenheiros. Já no instinto de exploração se encontravam ancorados na classe capitalista, também chamada de classe ociosa, proprietários ausentes, interesses investidos, ou capitães da indústria. Às relações entre essas classes⁵ Veblen chamou-as de negócios (HUNT, 2009).

Por meio de sua teoria evolucionista e o pressuposto dos meios matérias da vida, Veblen aponta que desde a época da escravidão (passando pelo período feudal) ao capitalismo a servidão se deveu a existência da propriedade privada e ao instinto predatório.

Segundo o autor, em sua fase inicial, o capitalismo possibilitou uma harmonia entre as classes sociais, contudo, no decorrer do processo (ao fim do século XIX) houve um desequilíbrio entre os instintos construtivo e predatório. Por um lado, o instinto predatório levava a um crescimento da criatividade e das inovações, mas por outro turno, o instinto de exploração (herdado no período do feudalismo) ressurge e os negócios passam a dominar as relações sociais, nesse caso a busca pelo lucro passa a ser a única preocupação.

⁴ Com esse termo, Veblen não pretendia inferir que o ser humano é movido pelos instintos, essa é, contudo a terminologia que ele utiliza como categoria de análise.

⁵ Aqui é possível perceber semelhanças entre os escritos de Veblen e Marx (vale lembrar que Veblen pode ser considerado como da linha marxista, mas o mesmo não se via como tal e também não se dizia marxista) na busca de distinguir a sociedade em dois grandes grupos distintos da sociedade. Em sua análise Karl Marx dividiu a sociedade entre capitalistas (detentores dos meios de produção) e proletariados (os que possuíam apenas a força de trabalho como meio de troca no sistema capitalista, e por isso explorados no processo de geração e transformação de riquezas/renda).

Uma vez dominando os “produtores” do progresso técnico e com o sistema de trocas impregnado na sociedade capitalista, a classe ociosa pode (se valendo da propriedade privada) se ausentar cada vez mais do processo de produção, e com seus lucros podiam assim realizar novos investimentos e manter seu alto padrão de consumo e vida luxuosa.

Como se pode perceber, o instinto predatório alicerça sentimentos individualistas e mesquinhos, que somado ao aprisionamento do instinto criativo (via pagamento de salários no mercado de “trabalho livre”) do homem comum, possibilitava vantagens unicamente aos proprietários ausentes nos negócios. Todavia, de que modo essa realidade não se modificava? Para responder a essa inquietação, Veblen aponta a subjugação do homem comum através da mentalidade do ideário predatório para o alcance de uma posição mais favorável. Tem-se também o padrão de vida dos proprietários ausentes, que por meio do “consumo imitativo” passa a ser perseguido por parte da classe dos trabalhadores.

A ostentação da classe ociosa de suas proezas se apresentava em torno de seu consumo e desperdício conspícuo, que era possível por meio de suas rendas não-onerosas, que dependiam do domínio social e cultural e dos aspectos predatórios (aspectos pecuniários e de negócios) (HUNT, 2009).

Ou seja, por um lado a classe ociosa realizava seus gastos em artigos de luxo para manter sua ostentação, e por outro, os trabalhadores tentavam imitá-los através do consumo, e assim, é que se torna possível a dominação do instinto predatório sobre o criativo, que continua a se subordinar aos negócios, uma vez que (de acordo com a conjuntura posta para Veblen do capitalismo norte-americano) pode-se somar isso ao fato dos grandes recursos nacionais estarem sob a vigilância e controle dos interesses dos proprietários ausentes.

Uma vez com o domínio dos meios e fatores de produção (de maneira tangível e/ou intangível) aos capitalistas estava salvaguardada a possibilidade de adentrar noutro campo do poder, a saber, o governo. E o mesmo ocorria de maneira direta ou indireta, uma vez que este existe para proteger a ordem social (e como já descrito, essa ordem pairava sob uma estrutura de classes desigual e favorável aos interesses dos proprietários ausentes), ou seja, manter as coisas ordenadas como estavam, com a garantia da propriedade privada e seus privilégios.

O princípio do governo capitalista é de garantir que não sejam ameaçados os direitos da propriedade privada, e quando esses eram ameaçados os governos eram chamados, e sempre “resolviam” a situação com um desfecho favorável aos homens de negócio, por meio de suborno, ou por medidas mais sutis que estavam relacionadas ao amplo apelo de que ao se garantir os interesses dos capitalistas, se estaria realizando uma benfeitoria para a sociedade, uma vez que com perdas de ganhos os proprietários teriam que realizar a diminuição da produção e, por conseguinte a dispensa de pessoal, a isso, Veblen chamou de “sabotagem” (que era o abandono consciente da eficiência⁶).

Essa solidariedade existente entre o Estado e os que dominavam as técnicas de “sabotagem” com o apelo de uma benfeitoria social, permitia que a cultura predatória dos interesses investidos se sobrepusesse aos interesses da maioria da sociedade, impedindo o desenvolvimento do espírito criativo e construtivo (que em sua maioria era pacífico).

Embora fosse verdade que a “renda livre”, os privilégios e os poderes dos capitalistas eram diretamente provenientes das leis de propriedade, da concentração da propriedade nas mãos dos proprietários ausentes, de seu controle sobre o governo e de todos os usos legítimos da força mortal, no longo prazo, seu poder de governar a sociedade dependia mais de sua capacidade de controlar as emoções, as ideias e as disposições ideológicas da maioria dos trabalhadores (HUNT, 2009, p.324).

Conforme visto, é essencial aos capitalistas introduzir uma ideologia que apresente ao homem comum uma insatisfação crônica, para que a sua miséria fosse vista como sua culpa, e para que assim estes aceitassem os valores da cultura pecuniária como normais. O domínio social, econômico e político se davam através dessa ideologia.

O que Veblen vem nos apresentar é que na sociedade capitalista (dividida em duas classes distintas) o aparelho de estado é essencialmente utilizado como instrumento de garantia da propriedade privada e dos privilégios e lucros que dela advém. Para tanto, o autor se utilizou de uma abordagem interdisciplinar para analisar essas duas classes, e a dominação e “aceitação” da cultura da classe

⁶ Essa sabotagem da indústria auxiliava os proprietários ausentes a se manter no controle da ciranda comercial e política, pois com ela eles podiam garantir um maior lucro possível, e sensibilizar a população quanto aos riscos e perdas sociais existentes no que se refere a uma possível quebra em seus negócios.

ociosa, que em seu nível último chegou a manipular o governo. Nessa perspectiva têm-se que o Estado é o meio legítimo pelo qual os capitalistas buscam afirmar sua ideologia de dominação sociocultural e econômica, para se firmarem no poder e com o poder.

Essa realidade não se encontra muito distante de ser percebida, uma vez que apesar de ter sido desenvolvida em finais do século XIX e início do século XX, pode facilmente ser observada no contexto brasileiro, e em certa medida, no capítulo que se segue (e traz discussões sobre a política agrícola no Brasil) perceberemos que o direcionamento das políticas para o setor agrícola brasileiro se valeram em muito tempo para o benefício da burguesia rural aqui existente.

2.2 Neo-institucionalismo

Douglas North é dentre os estudiosos do institucionalismo o que mais se aproxima dos diálogos de Veblen, e ele é um dos responsáveis pelo retorno dos estudos dessa corrente, que ficou por vários anos em descrédito (no pós crise de 29/30). Ao lado de North outros pesquisadores se somam ao que se tornou conhecido como neo-institucionalismo, tendo sido Hodgson um dos mais importantes.

Sendo assim, será tratado aqui as principais ideias dessa corrente, e sobretudo, as contribuições de North e Hodgson.

Conceição (2002) aponta quatro principais pontos tratados pelos neo-institucionalistas

Primeiro, a economia é vista como um processo contínuo, (...) não relacionada a tempo, lugar e circunstância; segundo, as interações entre instituições, tecnologia e valores são fundamentais; terceiro, a análise ortodoxa é rejeitada por ser demasiadamente dedutiva, estática e abstrata (...), e quarto, os institucionalistas enfatizam (...) trabalhos empíricos e teóricos de outras disciplinas, que confere a economia um caráter multidisciplinar (p. 125).

Dentre os elementos analisados pela escola neo-institucionalista mais ligados à economia (por assim dizer) têm-se as trocas, os contratos, mercado, firma, e direitos de propriedade. Hodgson analisa as trocas além do convencionalmente aceito, passando para uma perspectiva em que analisa o “estado satisfatório” obtido com a posse de determinado bem adquirido com um dado processo de comercialização. Ainda a respeito das trocas, Hodgson trata as sociais e as econômicas, sendo que a segunda se caracteriza pelos direitos de propriedade imbuídos com a comercialização, já na primeira essa característica é inexistente.

Para que se estabeleça esse sistema de trocas se faz necessário um sistema legal para normatizar essa relação de transferências, ou seja, a normatização dos contratos para estabelecer os acordos, há também os consensos sociais para os comportamentos padrões.

North (1990) traz para a discussão sobre o institucionalismo, e sua análise sobre políticas públicas, a observância de três custos que estão ligados à formulação, execução e manutenção de políticas.

Os custos são: de informação; de manutenção e utilização; e de imposição. O primeiro deles está relacionado aos custos ligados à formulação das propostas, referentes ao levantamento de informações diretamente relacionadas ao setor e ao objeto da ação, e outras informações relevantes à tomada de decisão, além dos custos referentes à capacitação/qualificação de pessoal. O segundo conjunto de custos está ligado aos gastos com o monitoramento e manutenção da organização (ões), e os gastos com esse monitoramento (ou avaliação). Já o terceiro dos custos traz consigo as saídas referentes à renovação das trocas existentes no acordo, bem como os custos advindos da imposição de uma das partes.

Por si só esses custos não apresentariam relevância para o entendimento sobre políticas públicas, contudo, ao se analisar a estrutura institucional posta se verifica a influência desses custos, tal que, de acordo com a estrutura do arranjo institucional os custos de transação sofrerão alterações, visto que o jogo de trocas provoca alterações na tomada de decisão e, por conseguinte na formulação e implementação de políticas.

De acordo com o comportamento de cada ator, o arranjo institucional poderá sofrer alterações, uma vez que uma recompensa ou incentivo para um ator pode não ser para outro, o que irá alterar os custos de transação, que por parte do

“formulador” deverá sempre tender para a redução, enquanto que para um ator que pode vir a obter maiores vantagens individuais do que coletivas com a execução de uma política, a barganha estará mais dificultada. Por fim o que permanece em cheque é o fator da maximização dos interesses (ampliação dos benefícios, contra a diminuição dos desprazeres), que a depender do comportamento dos atores, tenderá para um interesse que beneficie esse ou aquele grupo de indivíduos.

Por conta disso é que aqui são mantidas as análises históricas, pois é a partir da análise dos eventos históricos que levam até a consecução de determinada realidade que se pode compreender as mudanças no arranjo institucional e na implementação de uma política, as trajetórias são importantes por permitir a observação das decisões tomadas e a contribuição de um ator ou atores para essas instituições, analisando-se os conflitos gerados e os resultados obtidos.

3. NOTAS SOBRE POLÍTICAS AGRÍCOLAS E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

Para tratarmos sobre política agrícola, devemos inicialmente apresentar uma conceituação a cerca desse elemento, para que a partir duma definição possamos criticá-la e compreender seus desdobramentos ao longo de sua aplicação (ou não) no contexto brasileiro.

Faz-se necessário compreender que o direcionamento de um setor “beneficiário” dentre as políticas de um governo estão intimamente ligadas aos seus objetivos, e além disso, como aponta Dye (1972) política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (p.2 *apud* HOWLETT et al, 2013), nessa medida aponta-se aqui que ao se adotar uma política agrícola como norte de seu governo, o governo opta por não realizar outra política, assim, há a política A ou então a política do não A.

Nesse aspecto, podemos dizer que houve então a não política agrícola no Brasil até a definição por parte do governo em tornar o setor como uma das bases para o processo de industrialização (via substituição das importações, voltaremos a essa discussão mais adiante) pretendido para o país. Ou seja, houve o processo de industrialização da agricultura, e a agricultura para a industrialização⁷.

Em verdade as elites rurais ensejavam por uma política voltada à industrialização que modernizasse a produção da agricultura brasileira, uma vez que havia a “ameaça” das propostas de reforma agrária entre as décadas de 1950 e 1960.

Sobre a questão iniciada anteriormente, temos dois elementos centrais (ou apenas um, a depender da análise feita, já que ambos se iniciam sob o mesmo pretexto, o da industrialização), a substituição de importações, alicerçada pelos preceitos cepalinos, e a revolução verde que com ela se desenvolveu. Sob a égide do primeiro dos elementos citados, temos o processo de industrialização/urbanização adotado no Brasil, sobre tudo no Sudeste e Sul.

⁷ “por industrialização da agricultura entende-se aqui a adaptação dos processos produtivos da indústria de transformação aos processos produtivos do setor agropecuário. Fala-se em adaptação em vez de incorporação porque se trata, no caso do setor agropecuário, de uma simples mecanização dos processos produtivos, da mera substituição do trabalho pelo capital, ou da simples troca de insumos intra-setoriais por insumos extra-setoriais” (SZMRECSÁNYI, 1998, p.72)

Um dos meios para a liberação de mão de obra para os centros urbanos e para a produção foi a continuidade do processo de privilégios aos grandes latifúndios em relação aos minifúndios, e também a tomada de medidas agrícolas frente às agrárias, que seriam por sua vez uma medida mais aconselhável para mitigar as desigualdades no campo, bem como em todo o país (apesar dos benefícios possíveis por meio do acesso à terra com sua permanência garantida, houve no Brasil apenas uma tímida iniciativa para uma reforma agrária).

Essa situação (a da predominância de apoio público aos grandes produtores em detrimento dos pequenos e médios) é verificada ao longo de grandes períodos na economia brasileira em sua relação com o pequeno produtor. Já era sabido da importância da pequena produção e da necessidade em torná-la mais eficientemente produtiva e assim dar o suporte necessário para a economia nacional. Porém como será visto adiante custou-se a dar a devida atenção (por meio de políticas efetivas) aos agricultores familiares. Contudo, devido à necessidade em retirá-los da condição de “atraso” em que produziam, foi oficializada em 1948 a Extensão Rural no Brasil (sob o apoio e orientação norte-americana), a qual visava dar condições aos pequenos agricultores para se adequarem à dinâmica do mercado, com a incorporação de novas técnicas (FONSECA, 1985).

Mas finalmente, o que vêm a ser uma política agrícola e a que se destina?

As políticas agrícolas podem ser compreendidas como a formulação, orientação e execução de atividades para o setor rural no que se refere ao fomento e apoio prestados ao crédito, comercialização, abastecimento e à gestão dos riscos inerentes à produção agropecuária.

Conforme apontado por Delgado (2001) a política agrícola se destina a alterar o comportamento dos agricultores, suas produções, produtividade e dos mercados agropecuários, no curto e no longo prazo. Ou ainda, “a orientação dessas políticas é dada pelo papel que se espera que a agricultura cumpra em um dado momento histórico” (NUNES, 2007).

Assim, fatores como a tecnologia empregada, utilização do solo (e demais fatores produtivos), infraestrutura, carga fiscal e outros mecanismos da alçada econômica são também modificados.

Nunes (2007) lembra que além das políticas diretamente ligadas ao setor agrícola, outros instrumentos de política econômica influenciam (estimulando ou retraindo o setor), como:

- Política fiscal: tributação, gastos do governo, mecanismos de isenção fiscal e de incentivos fiscais.
- Política monetária: taxa de juros de captação versus taxa de juros de empréstimos, taxas de juros nominal versus taxas de juros real.
- Política cambial: câmbio valorizado versus câmbio desvalorizado.
- Política de rendas: legislação trabalhista e política de zoneamento do uso da terra.
- Política comercial: acordos comerciais entre países.
- Política agrícola: crédito rural, política de garantia de preços mínimos, seguro rural, pesquisa, extensão rural, sanidade vegetal e animal, políticas específicas para certos produtos e insumos, política de uso florestal e de incentivo ao reflorestamento. Além desses instrumentos de política agrícola mais gerais, outros podem ser desenvolvidos visando atender um público específico, como os de apoio à agricultura familiar (NUNES, 2007, p. 2).

3.1 Revolução verde e suas influências sobre o meio agrícola brasileiro

Tratou-se acima de alguns apontamentos das políticas agrícolas e suas finalidades, tratando das alterações estruturais que elas desenvolvem, mas, outros elementos auxiliam na formulação e execução de tais medidas públicas, como, a orientação do governo e o arranjo institucional em que está inserido, e a conjuntura econômica ou paradigma em que se encontra um governo, em suas relações domésticas e internacionais.

A esse caso, há de se mencionar a Revolução Verde, que pode ser considerada como um divisor de águas para a questão agrícola brasileira, “divisor” devido ao fato de ter sido a tentativa em romper, através de tais ações, com o passado colonial brasileiro em seus processos de produção.

Essa revolução foi pactuada entre o Estado e a burguesia rural para (dentre outros motivos) beneficiar os novos capitalistas industriais, os quais seriam beneficiados com a absorção de máquinas e equipamentos pela agricultura, além da

utilização de fertilizantes e defensivos químicos utilizados nas grandes lavouras para a exportação, a chamada industrialização da agricultura, entendida aqui como “a adaptação dos processos produtivos da indústria de transformação aos processos produtivos do setor agropecuário” (SZMRECSÁNYI, 1998).

Quando acima tratou-se da pactuação do Estado com os latifundiários, referimo-nos aqui ao fato de ter-se tido aí uma política de crédito rural concedida pelo governo aos grandes produtores de *commodities* para assim ampliar a produção brasileira (mesmo que as custas da preservação/conservação ambiental e do êxodo rural provocado) e equalizar a balança de pagamentos, que nesse cenário estava cada vez mais dependente de tecnologia e equipamentos para abastecer as indústrias aqui implantadas.

Com a modernização da agricultura, das suas forças produtivas e relações de produção,

estava implícita a convicção de que a *revolução brasileira em curso* (superaração do passado colonial em sua aliança com o imperialismo) se fazia sob a hegemonia da aliança burguesia nacional/proletariado urbano, cabendo ao campo, no decorrer do processo, que se previa ser longo, a função de produzir alimentos e matérias-primas, de um lado, e, de outro, consumo de produtos industriais (LINHARES e SILVA, 1981, p. 40).

Não se quer dizer aqui que o processo de urbanização, industrialização e o êxodo rural não se iniciaram nesse período, bem como não o foi durante o período da grande depressão de 1929/30⁸, mas após esse evento e aos anos que o sucederam é que se intensificou o processo de industrialização, e a concentração deste no estado de São Paulo, e em menor escala nos outros estados que compõe a sua região (SZMRECSÁNYI, 1998).

Os reflexos da Revolução Verde foram: o aumento da produtividade agrícola, ou seja, a ampliação da produção por mão de obra empregada; ampliação da área cultivada/fronteira agrícola; exploração de novas culturas (como a soja ao fim dos anos 60). Porém, por outro lado, houve a inibição de culturas para o abastecimento interno, com a produção de alimentos sendo deslocadas para terras menos férteis e

⁸ Para esse período (meados da década de 1930) se fez necessário a introdução de políticas agrícolas, já que era essencial a intervenção do governo para se combater os reflexos provocados pela Grande Crise, e assim reduzir a volatilidade sofrida pelos preços dos produtos agrícolas, garantir a produção de alimentos e o nível de renda por parte dos produtores (COELHO, 2001).

seus produtores não conseguindo ter acesso à crédito, e conseqüentemente aos insumos modernos (COUTO, 1984).

Com exceção feita ao Plano Trienal de 1963, a agropecuária não havia sido posta como elemento merecedor de medidas prioritárias dentro de um governo, quando da presidência de Goulart que expandiu o crédito aos produtores rurais e realizou a fixação de preços mínimos para a produção de alimentos básicos (COUTO, 1984), têm-se aqui um princípio da política de preços mínimos.

Foi sinalizado até aqui, alguns mecanismos do governo para dotação da agropecuária nacional, em verdade, diretamente para o setor houve apenas as linhas de crédito⁹ para a modernização da atividade, mas há de se mencionar que houveram outras políticas que beneficiaram os capitalistas rurais, como por exemplo o Regime das sesmarias, e a Lei de Terras. Oliveira Neto (2009) aponta que “Com a depressão de 30, foram criadas medidas de apoio, principalmente aos segmentos açucareiro, canavieiro e algodoeiro, com políticas de controle de oferta e preços e de tímidas iniciativas de assistência rural” (p. 59).

3.2 Políticas agrícolas no período do regime militar

Após os governos populistas com seus objetivos desenvolvimentistas, a população brasileira experimentou um período sobre o regime militar, que se estendeu de 1964 a 1985.

Durante esse período a transformação do campo era vista como condição indispensável para desenvolver de vez o capitalismo em solo brasileiro, as teorias do período indicavam a reforma agrária como meio para se alcançar o desenvolvimento da agricultura no país, e por contraditório que se possa parecer foi durante o governo militar que se esboçou uma reforma nas estruturas agrárias do Brasil, mas, houve uma reorientação em 1964 do pacto político (devido a conjuntura política externa e interna), e com ela veio (continuou) a intensificação da penetração do

⁹ Em 1965 ocorreu a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), integrante à política de criar medidas não inflacionárias de financiamentos, com o orçamento da União como fonte de recursos, além da inclusão dos bancos privados no sistema, ficou estabelecido que a esses cabia a destinação de 10% dos seus depósitos no crédito agrícola, ou direcioná-los junto ao BACEN (Banco Central do Brasil) sob juros de 7% a.a. (SOUSA, 2009).

capitalismo na agricultura, e fim ao mecanismo de regulação de preços (LINHARES e SILVA, 1981).

A partir de 1964 sob o comando dos militares, o Estado perde o caráter populista e adquire um perfil repressor perante os movimentos sociais. A lógica agora era a do crescimento, baseado na concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia (MEDEIROS, 2001, p. 14 *apud* SOUSA, 2009).

Couto (1984) aponta que no período entre 67 e 79, houve como política, o objetivo de fazer da agropecuária o grande gerador de divisas para suplantar a dependência tecnológica e financeira do Estado nacional, para isso adotou-se medidas para apoiar a exportação agrícola. Para o autor, acarretou-se aí dois problemas, a saber, a inflação (que nesse caso se dá, entre outros fatores, a oscilação das safras, ao múltiplos agentes/atravessadores ao longo dos níveis comerciais, e também a política nacional de estabilização) e a exclusão social, difundidos via concentração fundiária, e concentração da população rural nas periferias dos grandes centros.

Cabe lembrar que entre esses anos (apontados no parágrafo anterior) houve o “milagre brasileiro”, o qual foi um período (entre os anos de 1968 e 1973) com elevadas taxas de crescimento do PIB nacional, com inflação controlada, o que permitiu o acesso a novos empréstimos junto ao FMI. Durante o “milagre” o governo apontava que estava havendo o aumento do “bolo” o qual seria repartido posteriormente com a população. Acontece que para o período ocorreu a crise do petróleo, causando modificações no sistema financeiro internacional e na economia brasileira. Como resultado, o bolo nunca foi dividido e seus benefícios não foram logrados pelos cidadãos brasileiros.

Em 1973 são criados organismos do Estado para (dar continuidade) difundir tecnologia ao campo através da pesquisa e extensão agrônômica. São criadas a EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, e a EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (MÜLLER, 2007).

Ao início de 1979 são configuradas novas políticas agrícolas, colocando o setor como prioritário, por ser a “agropecuária o único setor capaz de resolver a curto prazo três grandes problemas: inflação, déficit do balanço de pagamentos e substituição de derivados de petróleo por agro-combustíveis” (COUTO, 1984, p. 17),

assim, centrou-se os pontos estratégicos na produção agropecuária no III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), o que trouxe euforia aos produtores que inclusive ampliaram as áreas produtivas, mas, como veremos adiante, essa euforia transformou-se em insatisfação no decorrer da execução do PND.

As políticas agrícolas do Plano foram postas em prática por meio de “pacotes”, sendo os principais os de 23/05/1979 e o de 07/12/1979. No primeiro as medidas adotadas foram de curto prazo e restringiam-se no apoio ao plantio¹⁰. O segundo estabeleceu tarifação à exportação agrícola, e a elevação dos encargos financeiros (juros mais correção monetária) em relação ao crédito rural; houve ainda em 1980 a elevação desses encargos, de 15% para 24% aos mini e pequenos produtores, e 33% aos demais, tinha-se ainda o adiantamento de 100% para todos os produtores (COUTO, 1984).

A situação se agravaria em 81, com a redução dos limites de adiantamento, e da participação do PROAGRO (programa de Garantia da Atividade Agropecuária), ao longo desse ano as tarifas desse seguro se elevaram. Esses mecanismos eram negociáveis em sua totalidade junto ao governo. Com as suas reduções houve uma abertura para a penetração das iniciativas privadas para assegurarem a produção agrícola (COUTO, 1984).

Oliveira Neto (2009) aponta ainda que para o período entre 1965 e 81, houve uma modernização técnica com crescimento da agricultura empresarial, com aprofundamento de suas relações com a indústria, com a ênfase ainda para o mercado externo.

Feita essa ponderação, houve para os anos seguintes, de 1982 e 83 a ordem de uma redução ainda maior aos subsídios oferecidos ao setor agropecuário, até a sua completa extinção (COUTO, 1984).

Para a safra de 1981/82 além da limitação do volume de recursos (política restritiva) houve a elevação das taxas de juros, saltando de zero para a casa dos trinta e cinco, e quarenta por cento ao ano. Sendo que o crédito era prioritário ao custeio (70% do volume total). Com a redução dos principais instrumentos da

¹⁰ Houve contudo, apoio aos produtores nas áreas de fronteira, pois houve a unificação do preço do óleo diesel estabelecida pelo CNP (Conselho Nacional do Petróleo), com essa política os consumidores de diesel e seus derivados, independentemente das distâncias para as refinarias passaram a pagar os mesmos preços pelos produtos. Outro fator da expansão da produção agropecuária na fronteira foi o fato do governo arcar com os custos de transporte. Mesmo nas regiões mais distantes os produtores recebiam o mesmo preço mínimo devido a unificação destes sob o regime de preço único adotado no ano de 1981 (GASQUES e VILLA VERDE, 1990).

política agrícola (sobretudo do crédito rural), o governo utilizou-se da política de preços¹¹ (correção do preço-base; preços de intervenção; e estabelecimento da regra da plurianualidade de preços mínimos) para realizar uma compensação no setor agrícola (GASQUES e VILLA VERDE, 1990).

Mas se o setor era prioritário ao governo por que o mesmo não se ocupou em ampliar investimentos em armazenagem, transporte e comercialização, investindo apenas no plantio e em seguida na redução dos subsídios?

Como respostas, temos o fato de que o governo buscava combater a inflação, e para tanto reduziu os seus gastos para não carecer da emissão de papel moeda (para o período, o Brasil era um dos países que menos emitiam moeda), diminuindo assim os subsídios na agropecuária, porém essa medida de redução dos subsídios para conter a inflação resultou no agravamento do problema.

Têm-se também a sofisticação do caráter acessório do setor para beneficiar outros (com o crescimento capitalista da economia frente à crise que passava o Brasil).

Há ainda uma outra via de explicação, que seria a ampliação do endividamento para os produtores do setor, tendo os pequenos e médios, uma vez estimulados pelo pacote, como devedores primários, que auxiliariam o funcionamento da ciranda financeira, assim como a indústria já que demandariam mais insumos e maquinário para a ampliação do plantio. Em 1979 Ribeiro afirmava que “a prioridade agrícola em termos reais não existem, mas sim a utilização prioritária do setor agrícola como meio para tentar sair da crise” (citado por COUTO, 1984, p. 24).

O setor agrícola que havia se “acostumado” com a política de crédito passou a sofrer restrições desse estímulo após 75, sendo que foi observada uma queda de 32% no período entre 78 e 82. Lembremos, pois, que havia frente ao país um governo militar influenciado pelo imperialismo estadunidense, e pelo amparo financeiro do FMI. Assim, houve a abertura comercial brasileira, com estímulo a produção para a exportação, o que somado a maxidesvalorização da moeda nacional e ao pouco amparo institucional do Estado e de uma infraestrutura de apoio deficitária, resultou na baixa competitividade no comércio internacional e no baixo

¹¹ Com os preços mínimos, o governo apresentava um valor básico em que estaria disposto a pagar pela produção (*commodities*) no período da colheita, gerando assim uma compensação entre os preços mercado

abastecimento interno (o que auxilia no desenvolvimento de mais inflação). Dessa forma, acompanhou-se uma maior participação comercial de produtores dos Estados Unidos e Europeus no mercado agrícola internacional, e o Brasil chegando a tornar-se importador de produtos agropecuários, além é claro da incorporação das tecnologias para a produção agrícola (COUTO, 1984).

Às transformações ocorridas ao longo do período aqui apresentado (pós-revolução verde e período da ditadura militar) convencionou-se tratá-las como uma “modernização conservadora”, modernização no que se refere aos novos meios produtivos (pacote tecnológico) e ampliação da fronteira agrícola, tendo como parâmetro o mercado internacional e sua estrutura concorrencial para as *commodities*. No que concerne ao acréscimo da palavra conservadora no termo, têm-se que não houve uma ruptura no modelo até então vigente (desde o período colonial), com a produção para a exportação, sendo esta realizada por grandes produtores, que oligopolizavam o setor agropecuário, tendo por parte do governo um maior beneficiamento na política de crédito, além dos subsídios e incentivos aos modernos insumos agrícolas. Como resultados desta “modernização” têm-se a concentração de renda e benefícios agrícolas, inflação crônica, ampliação da pobreza e exclusão social.

3.3 Nova República e o meio rural no Brasil

Já com os militares fora do governo, sob a égide da Nova República há a “extinção dos subsídios aos investimentos em máquinas, tratores e equipamentos” (GASQUES e VOLLA VERDE, 1990), somando a isso, têm-se a criação da caderneta de poupança rural e do Fundo de Desenvolvimento Agropecuário, o que ampliou o nível de liquidez dos produtores, lhes possibilitando maior agilidade para realizar aplicações na produção e na propriedade; além de possibilitar menor dependência frente a política global.

Houve para o período do final da década de 80 o apoio governamental em produções específicas, com dispêndios para as plantações de cana-de-açúcar, café e trigo. Para essas culturas o valor representava 60% do total do montante

destinado aos investimentos em crédito rural, estoques reguladores, programa de garantia de preços mínimos, políticas de trigo, do açúcar e do café, para o ano de 1988 (GASQUES e VILLA VERDE, 1990).

Sob esse novo governo, houve também a utilização de incentivos fiscais (principalmente para projetos agroindustriais e de pecuária), e programas de desenvolvimento regional (como o POLOCENTRO, POLONORDESTE e o POLAMAZÔNIA), os quais abrangiam a criação infra-estrutural, pesquisa agrônômica e energia elétrica. Com esses investimentos (e somados a outras peculiaridades do setor agrícola) a produção agropecuária brasileira obteve crescimento durante a década de 80, mesmo com preços decrescentes para os produtos agrícolas (GASQUES e VILLA VERDE, 1990).

Há de se mencionar que até então o direcionamento das políticas públicas para o setor rural se restringiu ao benefício dos grandes produtores, marginalizando a pequena produção. Apesar de que ao fim dessa última década mencionada ocorreram mudanças no arranjo institucional, e com uma estabilidade da economia, foi possível que se multiplicassem os agentes para o setor. Sousa (2009, p. 55) apresenta que "dificuldades em relação à disponibilidade de crédito e à queda da renda dos agricultores na segunda metade da década de 1980, desabilitava-os" em relação à abertura comercial e desregulamentação de mercados, afetando assim a agricultura brasileira. No início do governo Sarney (1985) ocorreu a utilização de indexadores ao eliminar-se o subsídio ao crédito (REDIN e FIALHO, 2009).

Tem-se aqui que da segunda metade dos anos 80 até início da década de 1990, foi posto em prática novos instrumentos para o financiamento, vindo de fontes não-governamentais, cabendo a iniciativa privada "o processo de financiamento, de comercialização e de gestão dos estoques de produtos agropecuários" (OLIVEIRA NETO, 2009).

Para os anos iniciais da década de 90, sob a crise fiscal existente no Brasil, e o processo de abertura comercial e a desregulamentação de mercados, a agricultura nacional sofreu sérios golpes (SOUSA, 2009), uma vez submetidos a concorrências dos países vizinhos e aos baixos recursos financeiros disponíveis em posse dos agricultores (essa queda na renda é uma herança dos anos 80, alta tarifação aliada a quedas nos preços reais dos produtos agrícolas, o que acarretou em elevação dos custos de produção e decréscimo nos retornos).

O governo Collor inicia os anos 90 com a implantação de um governo neoliberal, levando a níveis mínimos o apoio à agropecuária nacional e o crédito rural, vindo inclusive algumas empresas públicas à extinção, as quais: EMBRATER, IBC (Instituto Brasileiro do Café), e o BNCC - Banco Nacional de Crédito Cooperativo (REDIN e FIALHO, 2009).

Os autores, acima citados, continuam, apresentando que a estratégia neoliberal sofreu sérios “golpes” já que houve ainda na safra de 1990/91 redução da quantidade colhida. Os problemas foram amenizados pelos estoques governamentais e importações realizadas.

Desse modo, o governo comprometeu-se a adotar tarifas compensatórias para reduzir o efeito das importações e a definir um preço não subsidiado para liberação dos seus estoques reguladores. Os mecanismos adotados para regular o mercado e conceber suporte ao desenvolvimento da agricultura trouxeram reflexos drásticos aos cofres públicos em meados de 1995 (REDIN e FIALHO, 2009, p. 7).

Em 1992 é lançado o PEP (prêmio para escoamento de produção), com o objetivo de garantir um preço de referência ao produtor individual ou organizado em cooperativas, donde o governo realizava a compra via leilões abertos (intermediados pela CONAB) dos produtos agrícolas, permitindo que os produtores não obtivessem perdas de valores quando da colheita de suas safras.

3.4 Políticas agrícolas no pós Plano Real: “aparecimento” dos agricultores familiares

Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu continuidade ao neoliberalismo e promoveu uma política que rompeu definitivamente com a do desenvolvimentismo e ampliou a dependência brasileira à política externa (via uma inserção submissa brasileira na economia mundial), motivado pelos interesses do capital e pela elevação de recursos internacionais disponíveis (BACELAR, 2003?).

Com os grandes problemas enfrentados pela agricultura brasileira, somando-se a isso a imensa insatisfação social e pressão de movimentos sociais de esquerda

ligados à representação de pequenos produtores (sobretudo da CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), há ainda em 1994 a criação do PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção (SOUSA, 2009; MESQUITA, 2011).

Esse programa viria, posteriormente a transformar-se no PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar no ano de 1995 através da Resolução 2.191, sucedida em 1996 pelo decreto presidencial de nº 1.946. O PRONAF é uma importante política pública direcionada aos agricultores familiares, mas em seu primeiro ano houve apenas ações de crédito para custeio, quando da abrangência nacional do Programa é que este passou, em 1997, a operar ações referentes a investimento (SOUSA, 2009; MESQUITA, 2011; BNB, 2012).

A forma de acesso por parte dos produtores ao crédito do PRONAF se dava via bancos comerciais, com o governo sendo um intermediário, que cobria a diferença dos juros, aí os juros conferidos ao crédito rural se igualavam ao dos demais setores da economia (MÜLLER, 2007).

Outro mecanismo desenvolvido em meados dos anos 90 foi a Cédula de Produtor Rural - CPR, criado em 1997 (REDIN e FIALHO, 2009).

Cabe mencionar aqui que durante esse período (até aqui analisado) ainda eram poucas as discussões sobre a agricultura familiar, sendo que este termo foi cunhado pela primeira vez na literatura nacional em 1991 por Ricardo Abramovay, em sua tese de doutoramento. Em 1994 José Eli da Veiga o reforça em estudo realizado para a OAA (Organização para Alimentação e a Agricultura). Assim, não é difícil de se perceber que havia o descaso desta categoria nas análises governamentais. Em relação às políticas públicas para o setor, era referido o termo pequeno produtor, produção de pequena renda, agricultura não-comercial, entre outros. Em certa medida fica claro os reflexos de tais políticas à este segmento (BNB, 2012).

E mesmo com a criação do PRONAF não houve profundas alterações quanto aos beneficiários da política de crédito rural em seus anos iniciais, havia grande concentração de recursos para os produtores de maior disponibilidade financeira, que em sua maioria se localizavam na região Sul do país (GRISA, 2010; REDIN e FIALHO, 2009).

Para atender aos agricultores que tinham dificuldade em acessar os recursos do PRONAF foi lançado pelo governo (após mobilização do Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA) o “Pronafinho”, que era uma espécie de subprograma, uma linha específica para o atendimento à pequenos produtores rurais próximos a linha da pobreza (GRISA, 2010).

A agricultura familiar compreende um amplo segmento social de produtores, que constituem subgrupos com peculiaridades e necessidades específicas. Por esse motivo foram criadas ao longo da execução do PRONAF linhas distintas de financiamento, para fins específicos (como pesquisa e extensão rural, capacitação, infra-estrutura, e a produção de atividades rurais específicas e de cuidado para com o meio ambiente).

Essas alterações na operacionalização do PRONAF se devem ao fato de apenas em 2006, através da Lei nº 11.326, a agricultura familiar ter sido regulamentada como segmento produtivo, carecendo da institucionalização de ações governamentais específicas para o seu atendimento (BNB, 2012).

Para ter acesso às ações/recursos do PRONAF é essencial ao pequeno produtor estar enquadrado nos requisitos da lei supracitada, e ser portador da DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), que é o instrumento de identificação da família, onde consta o enquadramento da família quanto ao grupo em que pertence. A DAP é emitida em cada localidade por uma entidade oficial de assistência técnica, extensão rural ou sindicato rural, credenciada pelo MDA (BNB, 2012).

A partir de 2002 com o governo Lula, os grupos sociais passaram a ter maior espaço para discussão e proposição de medidas para intervir nos rumos tomados pelo governo via políticas públicas.

Com maior espaço para o debate e dialogando com representantes do governo em fóruns sobre segurança alimentar e nutricional, foi se desenvolvendo medidas para atender as demandas para este seguimento. Assim, é posta em prática uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PSAN (GRISA, 2009).

Somando-se a isso temos um amplo aparato do governo ao atendimento da necessidade de uma busca pela soberania alimentar e nutricional no Brasil, orientadas via a concretude de ações do Programa Fome Zero (com seus diversos

programas para o atendimento de seus objetivos) e da ampliação da abrangência do PRONAF (conforme mencionado acima).

Como principais políticas/programas fruto das ações governamentais para fomento à produção agrofamiliar, e ao acesso à alimentação adequada à população mais susceptível à fome, temos: Financiamento de Infra-estrutura e Serviços Municipais; Capacitação e Profissionalização dos Agricultores Familiares e técnicos; Financiamento da Produção da Agricultura Familiar (Crédito Rural); Proagro Mais; Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF); Garantia-Safra; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BNB, 2012).

Pode-se perceber que conforme apontado por Oliveira Neto (2009), se pode dividir em quatro fases as políticas públicas voltadas ao setor agrícola no Brasil (pós Revolução Verde).

A primeira dessas fases se estendeu de 1965 a 1985, tendo a modernização conservadora como elemento principal. A segunda (de 1985 a 1995) se refere à diminuta participação do governo na política agrícola e a liberalização dos mercados. De 1995 a 2002 ocorreu a terceira etapa, com a retomada da política de crédito (com recursos privados). E a quarta fase se estende de 2003 aos dias atuais, com o fortalecimento da política de crédito (com a ampliação da participação de bancos privados) e direcionamento de políticas à agricultura familiar, como as compras institucionais assegurando uma alimentação digna e saudável aos pobres e minimizando o gargalo da comercialização aos pequenos produtores agropecuários (OLIVEIRA NETO, 2009).

Contudo, apesar da ampliação das ações do governo para o setor não houve uma ruptura na estrutura agrária e agrícola nacional, tendo ainda grandes concentrações de renda/divisas nas mãos de grandes empresas e grupos ligados ao agronegócio.

4. POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Nesse capítulo serão apresentadas discussões acerca dos princípios da segurança alimentar e nutricional, assim como uma breve exposição do caso brasileiro, discutindo-se pormenorizadamente a estrutura e objetivos do Programa Fome Zero e do Programa de Aquisição de Alimentos.

4.1 Notas sobre Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

O conceito de Segurança Alimentar encontra-se alicerçado em três aspectos, os quais, quantidade, qualidade e regularidade ao acesso aos alimentos. E com esse conceito, temos que se trata da possibilidade de acessar aos alimentos e não em se ter a disposição os mesmos, uma vez que na contemporaneidade tem-se problemas no que tange a distribuição e não à produção (TAKAGI et al. 2007).

Diferentemente, apontava Malthus em seus escritos que a catástrofe social se daria devido aos hábitos “irracionais” dos pobres (o ócio e a paixão pelo sexo, por exemplo, que elevaria a demografia sem uma produção devida para provê-la) ao afirmar que a população crescia em progressão geométrica, enquanto os alimentos eram produzidos em progressão aritmética. O que levaria ao caos social, devido à morte por fome. Ou seja, em síntese, a falta de alimentos é que levaria à fome (MALTHUS, 1983).

Atualmente já se considera como ultrapassada essa visão, ao passo que com os avanços da agricultura¹² (como por exemplo com o desenvolvimento da agricultura de precisão e a maior produtividade por área plantada) é notória a percepção de que a produção de alimentos é possibilitada para suprir as

¹² Frente a possibilidade de colapso ambiental, devido às diversas pressões humanas sobre o meio, se faz necessário apontar que há a limitação do fator terra quanto a produção, sobretudo nos países com tecnologia menos desenvolvida para a agricultura.

necessidades alimentares da população, que inclusive não tem mantido uma taxa crescente de crescimento, como previsto pela perspectiva catastrófica malthusiana.

Nessa perspectiva, percebe-se que o problema da não alimentação está forjado sob a falta de acesso aos alimentos, quer esse acesso esteja impossibilitado por falta de renda, guerras, estruturas de mercado, entre outros.

Além dessa questão do acesso aos alimentos há de se discutir também o tripé desse conceito de segurança alimentar (quantidade, qualidade, e regularidade).

Quanto ao primeiro, tem-se que a quantidade está aqui intrínseca no que se refere ao acesso a alimentos capazes de suprir as necessidades nutricionais, proteínas, vitaminas e carboidratos em níveis adequados aos indivíduos. Quanto à qualidade, os alimentos devem estar isentos de quaisquer riscos de contaminação ou alteração em suas características organolépticas, assim como condições higiênicas adequadas ao preparo e consumo desses alimentos. Quanto à regularidade, a segurança alimentar preza pela alimentação periódica (no mínimo três refeições por dia), ou seja, não se deve ter restrição ao acesso a tais alimentos, que deve ser inclusive, constante, para garantir o bom funcionamento do organismo do indivíduo (TAKAGI *et al.* 2007).

Além do conceito de segurança alimentar se encontrar em constantes debates também novas discussões acerca de termos como soberania e sustentabilidade alimentar.

A soberania se encontra baseada em duas escalas, a econômica e a cultural. Quanto a primeira têm a busca por uma autonomia alimentar aos países (como por exemplo uma menor dependência das importações e às flutuações dos preços) e a geração de emprego e renda na produção de alimentos. Enquanto à cultura, têm-se a preservação dos hábitos alimentares de cada localidade (uma busca pela fuga da padronização impostas pela economia capitalista com o avanço do processo de globalização), e também a manutenção dos hábitos/costumes de cultivo e consumo (TAKAGI *et al.* 2007).

Já a sustentabilidade alimentar, traz consigo as questões ligadas à preservação/conservação ambiental no cultivo de alimentos, o que significa pensar uma produção que não utilize fertilizantes sintéticos, nem defensivos químicos; além do combate à monocultura e uso de sementes/alimentos advindos da transgenia (MALUF, 1996). Nessa perspectiva, a preservação produtiva seria o caminho a ser

percorrido, como por exemplo com a adoção de práticas agroecológicas, permaculturais e a implantação de sistemas agroflorestais (SAF's).

Para que se desenvolvessem discussões sobre esses conceitos, foram criados espaços¹³ globais, que envolveram governos e a sociedade civil. Dentre eles tem-se a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993 em Viena, e a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, que ocorreu em Roma (MALUF, 1996).

Nesses encontros internacionais ficou percebido a necessidade em se incluir o acesso à alimentação como integrante ao rol dos Direitos Humanos, e que a alimentação adequada é (por conseguinte) uma obrigação do Estado¹⁴.

Ao se discutir acerca da segurança alimentar, se faz necessário também tratar sobre temas como a fome e a pobreza; elementos que podem vir a contribuir para uma situação de insegurança/vulnerabilidade alimentar, mas que não devem ser confundidos.

A fome está relacionada à alimentação diária em condições insuficientes para suprir as necessidades energéticas do organismo em relação à adquirida por esta alimentação, o que inibi a realização das atividades cotidianas e a manutenção e bom desenvolvimento do corpo, em suas funções laborais e intelectuais.

Essa alimentação inadequada pode levar a desnutrição (falta de nutrientes, proteínas, vitaminas, ferro entre outros) do organismo, o que pode acarretar em doenças e também no subdesenvolvimento do organismo. O que somado à saneamento básico inadequado e acesso precário aos aparelhos de saúde causam diversos danos à faixa da sociedade que dispõe de menores recursos para combater doenças e epidemias (TAKAGI et al. 2007).

A fome comumente está associada à pobreza, contudo, a própria noção de pobreza não é consensual. Comumente se utiliza a variável renda para se determinar quem é ou não pobre. Como aponta Demo (1996, p. 19) “esse horizonte é mais tratado e possui vantagem metodológica de caber facilmente nos trâmites acadêmicos, do tipo ‘indicadores sociais’, porque quantificáveis” (grifos do autor), e com essa abordagem sobre a pobreza socioeconômica são desconsiderados outros fatores sociais que também influem para essa condição

¹³ Como espaços nacionais para a discussão sobre a segurança alimentar, temos como os de maior destaque, as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar - CNSA (primeira em 1994, segunda em 2004, e a terceira em 2007) ambas realizadas pelo CONSEA (Zimmermann, 2011).

¹⁴ Para maiores entendimentos, ver o Comentário Geral 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

Mas devido a dificuldade em se estimar esses outros parâmetros, os governos utilizam a renda *per capita* para analisar essa linha da pobreza, o que não possibilita uma visão realística do problema, apesar de permitir que a partir dela se tenha algum elemento para a toma de decisão¹⁵.

Amartya Sen traz para discussão uma nova perspectiva de abordagem ao tema da pobreza, a que a vê como privação de capacidades básicas (morbidez, subnutrição, mortalidade, negligência médica) dos indivíduos, e traz que

A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (...). Os argumentos em favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades são, a meu ver, os seguintes:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).
- 2) Existem *outras* influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é *variável* entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p. 109-10. Grifos do autor).

Com essa perspectiva, Amartya Sen busca ampliar e melhorar o entendimento da causa e da natureza da pobreza e privações, buscando compreender os fins que dão razão à busca pelas “liberdades” das pessoas. Aqui é superada a visão do “meio” que leva à pobreza (nesse caso a renda), devido a fatores como idade, sexo, localização, entre outros, que influenciam nas escolhas e nas possibilidades em desenvolvê-las. Uma vez que em países com grandes desigualdades sociais (de gênero, raça/etnia, idade) as capacidades ficam comprometidas, nesses grupos estratificados, em relação à aquisição de bens impostas pela sociedade devido a um certo padrão; ao acesso à assistência médica; e à recebimentos e educação igualitária.

¹⁵ Atualmente não é utilizada somente a renda *per capita* como objeto de análise para se analisar o grau de desenvolvimento de uma determinada localidade, pois, devido à sua limitação outros elementos foram levados em consideração, como os relacionados à educação, mortalidade e longevidade, o que permitiu o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, possibilitando novas abordagens sobre as esferas que contribuem para um olhar menos economicista sobre a sociedade.

Corroborando com a perspectiva trazida por Sen, Demo (1996) aponta que a pobreza é “repressão do acesso às vantagens sociais (...) No fundo, pobreza é injustiça, o que leva a ressaltar, por outro lado, a necessidade da consciência política da pobreza [visto que] O pobre mais pobre é aquele que sequer sabe e é coibido de saber que é pobre” (p.19).

A pobreza pode ser decorrente de fatores estruturais e conjunturais de um desenvolvimento desigual, que vigora a partir da expropriação de muitos para o benefício de poucos, ao passo que no Brasil, por exemplo, os 10% mais ricos do país detêm 75% da riqueza nacional (Barros et al, 2000), ou seja, é tácita a concentração de renda como um problema econômico e social que favorece ao desenvolvimento e manutenção da pobreza.

Há e houve por um longo período no Brasil a adoção de políticas emergenciais de combate a fome (como a doação de cestas básicas) e de combate à seca no sertão nordestino, ao invés de se pensar e por em prática políticas que ao invés de mero paliativo buscassem superar os problemas sociais existentes. Dessa maneira, uma política de segurança alimentar e nutricional deve ter o combate a fome como princípio fundante, contudo, esse princípio não deve visar a emergência da situação, mas sim numa perspectiva de romper com a pobreza estrutural, possibilitando uma maior dignidade aos seus beneficiários, visando a emancipação do indivíduo, tendo o resgate da cidadania dos indivíduos como elemento principal de suas ações ao buscar o enfrentamento das desigualdades sociais, porque “política social deve ser, sempre que possível, emancipatória, unindo autonomia econômica com autonomia política” (DEMO, 1996, p. 23).

Acima tratou-se da correlação existente entre esses termos (fome, pobreza e segurança alimentar) e ao fato de que não se deve confundi-los, e isso decorre do fato de que um indivíduo pode ser pobre e mesmo assim manter uma alimentação em níveis aceitáveis (logicamente essa situação ocorrerá através da análise de seu custo de oportunidade, ao abrir mão de outros consumos, como por exemplo em habitação, saúde, educação, vestimentas, entre outros) não comprometendo suas funções diárias e seu crescimento e manutenção do organismo. Apesar dessa possibilidade, Takagi e Belik (2007, p.195)) trazem que “há uma aderência clara entre insegurança alimentar e renda, o que nos permite tomar a população de renda

mais baixa como público beneficiário prioritário para os programas de segurança alimentar”.

Noutro lado, a pessoa pode ter recursos suficientes para acessar aos alimentos, mas devido à uma alimentação irregular e/ou inadequada não consiga obter através de sua alimentação os nutrientes e proteínas necessárias para o bom desempenho de suas funções biológicas, e a isso pode-se entender também como uma das causas da fome (a sub e a desnutrição).

A distinção entre ambos (combate à pobreza e garantia da segurança alimentar e nutricional) não é trivial e vale reiterar: a política de segurança alimentar busca garantir o direito básico à alimentação e busca atender às pessoas com insegurança alimentar. Utilizar o conceito de segurança alimentar traz consigo uma ação politizadora: amplia a cidadania, superando a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios (TAKAGI e BELIK, p. 196, 2007).

Dessa maneira, deve-se ter em mente ao se pensar numa política de segurança alimentar, não apenas a possibilidade de acesso aos alimentos, mas também dar a devida atenção aos problemas que cercam as limitações ao acesso em quantidade e qualidade necessária, como por exemplo condições higiênicas adequadas nas moradias, a educação alimentar e as boas práticas de manipulação de alimentos. E como veremos adiante, é percebido um avanço no caso brasileiro, ao se tomar esses elementos numa política complexa que visa garantir a segurança alimentar.

No Brasil a política de segurança alimentar começou a se desenhar no início dos anos 2000, antes da eleição que viria a eleger um de seus idealizadores. As propostas de uma política que visava promover a segurança alimentar e nutricional no país, foi elaborada pelo Instituto Cidadania (o qual era dirigido por Luis Inácio Lula da Silva) e implementado nos períodos iniciais do Governo Lula (TAKAGI, 2006).

Uma das primeiras ações desse governo (em relação à temática aqui colocada) foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome - MESA, e a revitalização do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁶ (órgão de assessoramento do Presidente da

¹⁶ Em 1991 o “Governo Paralelo” iniciativa do Partido dos Trabalhadores, apresentou uma proposta para uma Política de Segurança Alimentar Nacional que serviram como fundamentos para a

República, composto por membros da sociedade civil e de ministérios), os quais contribuíram para com os objetivos propostos pela política de segurança alimentar, via Programa Fome Zero – PFZ (que será melhor apresentado na seção que se segue), que permaneceu como prioridade do governo ao longo de seu mandato (TAKAGI et al. 2007).

O Fome Zero traz consigo a visão de que se trata de um direito humano o acesso à alimentação, e para garanti-lo fez-se necessário programas e ações inter setoriais e complementares (na área de saúde e educação) para superar a criação de medidas compensatórias que aconteciam de maneira isolada e pontualmente.

Para tentar garantir um bom funcionamento do PFZ em sua articulação institucional, há a participação integrada de ministérios e outros órgãos do governo na instância federal, estadual e municipal, além da gestão participativa através da criação de conselhos de segurança alimentar e nutricional (também nos três níveis).

O governo federal além de articular essas políticas sociais com os ditos ministérios, conta também com a parceria dos estados e municípios e com a participação da sociedade, para implementar programas e ações que buscam superar a pobreza e, por conseguinte, a desigualdade de acesso à alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna e regular.

Devido ao fato de possuir o caráter participativo, a política de segurança alimentar e nutricional traz em si a possibilidade de auxiliar na formação do sujeito social, com possibilidades de dar direção ao seu destino e compreender a pobreza como injustiça social (DEMO, 1996).

Acima vimos que um dos problemas determinantes para a pobreza está centrado na concentração de renda. A partir dessa constatação podemos analisar então a pobreza (no caso brasileiro) como um problema político, uma vez que ao longo dos anos de existência do Brasil se verificou uma grande gama de políticas públicas que visavam ao benefício dos ricos do país, em detrimento do descaso aos que se encontravam às margens da sociedade (tanto nas cidades como no campo).

Devido a essa grande concentração de políticas para benefício dos grandes produtores rurais (tomemos aqui o setor agrícola como objeto de análise) verificou-se no Brasil uma distancia cada vez maior entre os latifundiários e os minifundiários, os quais inclusive passaram a ser permitidos às margens dos grandes lotes

criação do CONSEA em 1993, e trouxe como tema prioritário à agenda das políticas sociais brasileiras às ligadas a fome e a questão agroalimentar (MALUF et al. 1996).

estrategicamente para a produção de alimentos para o abastecimento doméstico (as políticas além de serem voltadas aos grandes produtores priorizavam a exportação).

Aqui já se faz presente a interligação entre produção agrofamiliar e segurança/soberania alimentar, visto que aos latifundiários ligados ao *agribusines* há o direcionamento para a monocultura visando a exportação, enquanto que por outro turno a agricultura familiar vêm produzindo a maior parte dos alimentos que compõe a cesta dos brasileiros.

No quadro a seguir pode ser visualizado a participação da agricultura familiar em comparação a produção não familiar, na composição dos alimentos básicos consumidos pelos brasileiros.

Quadro 1 – Comparação da participação da produção da agricultura familiar e não familiar de alimentos básicos no Brasil

PRODUTO/CULTURA	FAMILIAR (em percentual)	NÃO FAMILIAR (em percentual)
Mandioca	87%	13%
Feijão	70%	30%
Milho	46%	54%
Café	38%	62%
Arroz	34%	66%
Trigo	21%	79%
Soja	16%	84%
Leite	58%	42%
Aves	50%	50%
Suínos	59%	41%
Bovinos	30%	70%

FONTE: Grossi e Marques (2007).

Com esses dados é percebida a alta contribuição da produção oriunda de propriedades rurais familiares para a garantia da soberania alimentar no Brasil. Além disso, Grossi e Marques (2007), apontam que a agricultura familiar é mais eficiente (produz em apenas 24% da área agrícola brasileira) do que as do agronegócio, gerando R\$ 677/ha ao passo que a produção não familiar gera pouco mais que a metade desse montante, R\$ 358/ha. Além de ser mais produtiva, a agricultura familiar também absorve mais mão-de-obra no campo do que o agronegócio, utilizando quinze pessoas por cada cem hectare, frente aos dois trabalhadores pelos mesmos cem hectares da agricultura não familiar.

Ou seja, investir na agricultura familiar é basilar para a promoção da segurança alimentar e nutricional, uma vez que esta possui maior percentual de participação nos alimentos consumidos pelos brasileiros, além de contribuir mais para o desenvolvimento nomeio rural, pois, já que utiliza um maior número de pessoas em sua produção e gera maior renda por área produzida, permite que um maior número de pessoas não necessitem ser atendidas pelas ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no que se refere na obtenção de alimentos via instituições sociais.

4.2 Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa Fome Zero é uma estratégia do governo federal para tentar garantir o acesso à alimentação adequada para aqueles em situação de insegurança alimentar. Visa promover a segurança alimentar e nutricional, com vistas a inclusão social e elevação do sentimento de cidadania para a população atendida pelo Programa.

O PFZ atua baseando-se em uma rede que integra diversos ministérios que gestam políticas vinculadas às suas diretrizes, possibilitando uma sinergia que garante melhores resultados para o acesso à alimentação, geração de ocupação e renda, melhoria nas condições de escolarização, saúde, e de abastecimento de água.

Essa rede ministerial inclui o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Desenvolvimento Agrário; da Saúde; Educação; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o de Trabalho e Emprego; Ciência e Tecnologia; o Ministério da Integração Nacional; o do Meio Ambiente; além dos Ministérios da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Fazenda. O governo federal além de articular essas políticas sociais com os ditos ministérios, conta também com a parceria dos estados e municípios e com a participação da sociedade, para implementar programas e ações

que buscam superar a pobreza e, por conseguinte, a desigualdade de acesso à alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna e regular.

Como já foi dito, o Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores, a saber, acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e articulação; e mobilização e controle social.

O primeiro destes eixos contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação. O segundo busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar, promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo. Já o terceiro eixo procura incentivar a economia solidária e desenvolver ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. O quarto e último dos eixos do PFZ objetiva estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional.

Abaixo segue-se um quadro discriminando cada um dos programas e/ou ações existentes em cada um dos eixos do PFZ.

Quadro 2 – Estrutura do PFZ: eixos temáticos e ações

EIXO ARTICULADOR	PROGRAMAS E AÇÕES
1 - Acesso aos Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Família Alimentação Escolar (PNAE¹⁷); • Alimentos a grupos populacionais específicos; • Cisternas; • Restaurantes populares; • Bancos de alimentos; • Agricultura urbana / Hortas comunitárias; • Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); • Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); • Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); • Alimentação e nutrição de povos indígenas; • Educação alimentar, nutricional e para consumo; • Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis; • Alimentação do trabalhador (PAT); • Desoneração da cesta básica de alimentos.
2 - Fortalecimento da Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); • Garantia-Safra;

¹⁷

Utiliza-se aqui entre parênteses as siglas dos Programas, como são usualmente conhecidos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro da Agricultura Familiar; • Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).
3 - Geração de Renda	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação social e profissional; • Economia solidária e inclusão produtiva; • Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad); • Organização produtiva de comunidades • Desenvolvimento de cooperativas de catadores; • Microcrédito produtivo orientado.
4 - Articulação, Mobilização e Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> • Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); • Mobilização social e educação cidadã; • Capacitação de agentes públicos e sociais; • Mutirões e doações; • Parcerias com empresas e entidades; • Controle social - conselhos da área social.

Fonte: MDA (2012), elaboração própria.

Um dos programas/ações estruturantes pertencentes ao segundo eixo do PFZ é o Programa de aquisição de alimentos (PAA), o qual conflui com a demanda por alimento aos mais desfavorecidos socioeconomicamente e às necessidades do mercado para os produtos da agricultura familiar (GRISA et. al. 2009). Por meio do Programa, e, por conseguinte, através da produção agrícola pela agricultura familiar é possibilitada a compra, formação de estoque e distribuição de alimentos para a parcela da população que se encontra em estado de insegurança alimentar. Dessa forma é possível a inclusão social e econômica no campo, e de pessoas em estado de vulnerabilidade social, já que Os produtos também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

O PAA define-se enquanto um Programa inter setorial, tendo o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional acompanhando sua formulação e implementação, além doutras organizações da sociedade civil que realizam o controle social (através de suas representações no próprio CONSEA, além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e nos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE. Em sua organização há um Grupo Gestor composto pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); da Fazenda (MF), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Desenvolvimento Agrário (MDA); e recentemente, pelo Ministério da Educação (MEC), grupo este que se

responsabiliza pela definição das medidas necessárias à operacionalização do Programa.

Vinculado ao MAPA encontra-se a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB como membro gestor executor, somando-se nessa função com os Estados, Municípios; além de grupos gestores locais compostos por organizações de agricultores (cooperados, associados, entre outros) e outras entidades que administram seus projetos.

O PAA é implementado com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), executado via Grupo Gestor mencionado acima, atuando em cinco modalidades, através de parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), governos estaduais e municipais. Para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

A estruturação do PAA se encontra em cinco modalidades, sendo que desde 2006 duas dessas modalidades passaram a ser operacionalizadas com recursos destinados pelo MDA, as quais: Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e a Compra Direta da Agricultura Familiar; e com recursos orçamentários do MDS são executadas as modalidades Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite; a outra modalidade, Compra Institucional, é executada com recursos da proponente (BRASIL, 2012).

Essas modalidades do PAA citadas acima se encontram sumariamente apresentadas a seguir:

- Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF: Visa à aquisição de alimentos pelo Governo Federal, quando esses estão sofrendo baixas de preços, ou para atender a necessidade de alimentos de populações em insegurança alimentar. Os produtos podem ser adquiridos de agricultores familiares organizados em grupos formais ou informais, garantindo sua inserção no mercado com a garantia do preço de referência, por meio da compra direta de sua produção, garantindo reserva de alimentos. É operada pela CONAB com

recursos do MDS e MDA, tendo o montante de R\$ 8.000,00 como limite anual de comercialização por agricultor.

- **Compra para Doação Simultânea – CDS:** Quando operacionalizada com recursos de outras instâncias governamentais que não a União, pode também ser conhecida como Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), ou como Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação), nesse caso com recursos da Conab, via MDS. Essa modalidade volta-se à promoção da articulação entre a produção agrícola familiar e as demandas locais por alimentos à pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional, bem como instituições públicas e filantrópicas como creches, escolas, albergues, abrigos, asilos, hospitais entre outros. Também podem ser apoiados programas sociais existentes na localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Essas medidas confluem para com o fortalecimento da economia local e de sua agricultura familiar. O valor máximo comercializado por agricultor/ano é de R\$ 4.500,00.
- **Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR Estoque:** Voltada para a formação de estoque, de alimentos da safra vigente, nas próprias dependências das organizações formais de agricultores familiares, visando uma posterior comercialização. É operacionalizada com recursos do MDA e MDS pela CONAB, com um valor de R\$ 8.000,00 por agricultor/ano.
- **Incentivo à Produção e Consumo de Leite – CPCL:** Se objetiva a incentivar a produção familiar de leite nos Estados do Nordeste e garantir o consumo deste alimento, visando combater a fome e desnutrição de pessoas em vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional, contribuindo para com o fortalecimento do setor produtivo dessas famílias. Os recursos disponibilizados para essa modalidade são oriundos do MDS e também dos estados participantes, com valor de R\$ 4.000,00 agricultor/semestre.

- Compra institucional: Tipologia de compra para o consumo regular de alimentos destinada ao atendimento de demandas por parte dos organismos político-administrativos. A forma de acesso se dá de maneira individual ou por meio de organizações (associações ou cooperativas), e o limite anual é de R\$ 8.000,00 (BRASIL, 2012).

A observância de que os objetivos do PFZ como um todo, bem como do PAA estão sendo cumpridos é realizada por meio do que se conhece com “avaliação de políticas públicas”, que vem assumindo (nas últimas décadas principalmente) grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais.

Conforme aponta Cunha (s/d),

A avaliação pode subsidiar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. {...} Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários.

Dessa maneira, será realizada então uma análise sobre a gestão do andamento do PAA em Itabuna (visto que esse é o objeto de análise para este projeto de pesquisa), baseando-se na perspectiva apresentada acima, que conforme as atuais teorias/estudos sobre o gasto público apontam, está elencada no último quesito das fases/ciclos dos programas governamentais/políticas públicas, a saber, o “controle e avaliação”, o qual permite um olhar sobre os resultados alcançados e seus gargalos para um posterior ajuste/retroalimentação do programa e/ou política, Derlien *apud* Cunha (s/d) aponta três características da avaliação de políticas, as quais: de informação, de alocação e de legitimação.

Zimmermann (s/d) aponta que o PAA é fruto de uma política diferenciada, pois foi pensada sem o apelo macroeconômico para norteá-la, além da conjuntura que permitiu que o CONSEA buscasse viabilizar as demais políticas do Fome Zero que culminou com a criação do grupo técnico interministerial para planejar o PAA, e gestá-lo com instrumentos próprios e específicos às necessidades de um programa desta magnitude.

Outra característica apresentada por essa autora para o PAA é o fato de considerá-lo como um “arranjo institucional”, devido a articulação entre o CONSEA e o grupo técnico executor. É essa situação que deverá ser detalhada neste estudo, para que se entenda a participação do grupo técnico na esfera municipal para a promoção da eficiência na gestão em Itabuna, identificando assim os gargalos e os avanços ao longo deste arranjo.

5. TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ASPECTOS SOBRE O TERRITÓRIO LITORAL SUL E ITABUNA-BAHIA

Essa seção da dissertação se encontra subdividida em outras três partes, as quais discutirão os processos pelos quais o Estado realizou alterações nas suas intervenções sobre o espaço baiano. Será tratado o histórico e aspectos econômico, geográficos e sociais do Território Litoral Sul e também do município de Itabuna.

Contudo, antes que iniciemos as discussões sobre essas questões, traremos algumas abordagens sobre temas relevantes em geografia, sobretudo quando se pensa o planejamento territorial, ainda mais nos moldes como ele vem sendo tratado e realizado.

Dessa maneira, tem-se inicialmente o fato de que em geografia, alguns conceitos se encontram bem próximos, com uma linha bem tênue separando-os, como espaço, região e território. Assim, tentar-se-á apresentar de maneira o mais clara possível esses conceitos, e se utilizando de principais nomes da área para garantir o enriquecimento da discussão.

5.1 Aproximação ao conceito de território

Vasconcelos (2007) traz que as discussões sobre território retornaram ao meio acadêmico na década de 90, isso devido a “negligência” da ciência econômica sobre a apropriação do território pela atividade econômica. E inicia atualmente grandes discussões quando tratados.

Além disso, o limite entre os conceitos de espaço, região e território é bastante tênue, e seria pouco possível desnudá-los nessas linhas que se seguirão (visto que o objetivo do trabalho como um todo não se baseia em se debruçar sobre tal análise), por conta disso, tomaremos algumas definições (contribuições de importantes autores, para nos apropriarmos do entendimento sobre o elemento objeto desta seção).

Dessa maneira, aqui “consideramos o espaço como condição prévia da existência da vida, sendo a primeira e mais importante forma de domesticação feita pelo ser humano no planeta” (VASCONCELOS, 2007, P. 277).

Sendo assim, aqui já percebemos a participação humana na compreensão sobre os elementos da geografia. E por conta disso há a relação de elementos de ciências sociais com os elementos físicos/naturais estudados em geografia.

Retomando o entendimento sobre espaço, há de se compreendê-lo como fruto da evolução humana, da sociedade, e à isso, Milton Santos (1992) já informava que “o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade” (p. 1).

Quando dito acima sobre o sensível limite entre um termo e outro, estava-se referindo a esses aspectos, pois como será visto a seguir o território se encontra alinhavado com os mesmos elementos.

Pois, conforme Raffestin (1993, p. 144) o território pode ser compreendido como

um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder.

Dessa forma, percebe-se que o espaço é anterior ao território, e que o território se define por meio das relações de poder, sendo constituído pela ação humana, no que diz respeito às relações políticas, econômicas e socioculturais.

Essa relação de poder que configura um território é apresentada por Haesbaert (2004) não apenas como o tradicional poder político, mas também em seu poder simbólico de apropriação, visto que

Desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação” (HAESBAERT, 2004, p. 01. Grifos do autor).

Esse espaço caracterizado pela presença de uma sociedade que lança seu domínio por meio das relações de poder. E essa relação social que se lança sobre o espaço em forma de apoderação cria a territorialidade/territorialização, a qual pode também estar vinculada ao poder público.

A esse respeito Schneider e Tartaruga (2004, p. 06) citando Becker (1983, p. 9), que informa que esses poderes em menor escala tem colocado “a região na escala local [lugar] [...] como escala espacial ótima tanto para a organização de movimentos reivindicatórios – regionalismos – como para a política espacial do Estado” (1983, p. 9).

Assim, pode-se entender, que a região seria um território constituído através do poder público. Contudo, como veremos adiante, há bases administrativas e econômicas desenvolvidas no bojo das ações do Estado, que passaram a utilizar o termo território ao invés do termo e escala regional, como por exemplo, os territórios rurais, e de identidade. Não que se queira dizer que apenas houve a alteração na nomenclatura e se utilizou da mesma metodologia. Ambos trouxeram inovações e novas formas de se pensar e fazer política no território.

Em relação à utilização da escala territorial pelo Estado, para realizar incursões sobre este com suas políticas, Vasconcelos (2007, p. 280) traz que

Em nossa perspectiva, portanto, o território deve atender a pelo menos três dimensões básicas: uma escala definida, uma relação de poder definida e uma identidade própria. De acordo com o recorte analítico pode recobrir um assentamento de reforma agrária, um município, uma microrregião ou uma mesoregião. Não desconhecemos a importância de outras escalas como a Estadual, a regional legal e a nacional.

Observando essas escalas (sobretudo) é que foram desenvolvidas medidas para a implementação de projetos de desenvolvimento territorial, que possuíam a escala municipal como pequena para as necessidades dos mesmos, e que vislumbravam a escala estadual e regional como também insuficientes para atender as necessidades postas por ser grande.

As políticas de desenvolvimento territorial e/ou o planejamento inerente à esse território, varia de acordo com cada governo e com o público ao qual pretende

beneficiar. Assim veremos sumariamente, como tais processos foram realizados no estado da Bahia, até chegarmos ao território em que a presente pesquisa atua.

5.2 Bahia: um pouco do seu planejamento dos anos 1930 à 2002

A Bahia pode ser considerada uma das pioneiras no que tange ao planejamento estadual. Como por exemplo, já nos anos iniciais da década de 1930 há a instalação do ICB (Instituto do Cacau da Bahia) e do Instituto Baiano do Fumo, ambas criadas como forma de contornar crises nessas culturas, que estavam intimamente ligadas à economia estadual.

Apesar desse pioneirismo, há de se lembrar do que ficou conhecido como “enigma baiano” (tema tratado diversas vezes pelo economista Pinto de Aguiar), condição percebida ao longo de várias décadas na economia baiana, que apresentava involução e estagnação nos níveis de crescimento nas atividades comerciais, manufatureiras e também agrícola (nesse ponto vale lembrar a grande dependência da economia estadual de suas safras e para com as flutuações positivas na demanda internacional por elas).

Outro motivo para o “enigma” era a estrutura produtiva nacional, onde ao pé em que eram desenvolvidas as indústrias do Centro – Sul, a Bahia se apresentava como financeira desse sistema por meio de seu caráter agrário-exportador.

Em meio a euforia do Plano de Metas de Juscelino Kubistchek (JK) e a aceitação do enigma baiano e dos fatores que o impulsionava, é desenvolvida de fato uma política de planejamento estadual (com o Governo Antonio Balbino, e sua equipe de planejamento liderada por Rômulo de Almeida) . para esse período (de meados da década de 1950) foram criados na Bahia o CONDEB (Conselho Econômico da Bahia) e a CPE (Comissão de Planejamento da Bahia).

Apesar do governo de Antonio Balbino não ter resolvido a maior parte dos problemas levantados, a cultura de planejamento permanece, e impulsiona o discurso de ser esse o como meio de superação das desigualdades sociais e da estagnação dos números da economia baiana.

Nessa perspectiva é lançado o PLANDEB (Plano de Desenvolvimento da Bahia) do governador Juracy Magalhães, que visava uma integração da Bahia com a região Sudeste, o que acabou por ocorrer, mas não corrigiu o problema econômico estadual, uma vez que a Bahia se tornou uma exportadora de bens intermediários para o Sul-Sudeste, ao invés de conseguir desenvolver a atividade industrial em seu interior, com uma indústria forte e capaz de competir com os produtos finais produzidos nas regiões economicamente mais avançadas.

Apesar dos problemas ao longo de sua execução, algumas das ações do PLANDEB foram ainda executadas em governos posteriores até finais dos anos 1980.

Especificamente ao que nos importa aqui (a saber, a ação do estado na configuração da dinâmica regional/territorial da Bahia), tem-se a reforma administrativa de Lomanto Júnior como importante instrumento ferramenta do planejamento estadual.

Com essa reforma (em 1966) o governo baiano estabeleceu uma divisão estadual em 21 Regiões Administrativas (RA), com essa subdivisão estadual, cada uma das regiões passaria a ter um centro¹⁸ (um município com maior nível de urbanização em relação aos demais vizinhos) que possuiria órgãos estaduais de atendimento específico, como fóruns, presídios, serviços de saúde e educação, etc.

O modelo de planejamento baseado nas RA não foi exitoso como se pretendia, chegando a haver uma nova subdivisão em 16 microrregiões (ao invés das 21) ainda no governo de Lomanto Júnior. Fruto dessa etapa têm-se a regionalização da educação e saúde como pontos positivos, visto que nesses aspectos haverá até os dias atuais essa configuração com as DIREC's (Diretorias e DIRES (Diretorias Regionais de Saúde).

Em 71 já com ACM (Antônio Carlos Magalhães), é reafirmada a importância do planejamento para o desenvolvimento socioeconômico da Bahia, e dessa vez, ao invés de serem criados instrumentos intermediadores e secundários na promoção do planejamento estadual, é conferida à este instrumento de ação estadual uma Secretaria de Estado, criada assim, a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC).

¹⁸ As Sedes das RA eram: Salvador; Feira de Santana; Ilhéus/Itabuna; Vitória da Conquista; Jequié; Alagoinhas; Juazeiro; Jacobina; Valença; Serrinha; Brumado; Senhor do Bonfim; Xique-xique; Itaberaba; Santo Antônio de Jesus; Santa Maria da Vitória; Barreiras; Caetité; Medeiros Neto; Seabra; e Ribeira do Pombal.

Em 1973 é lançado o Projeto de Regionalização Administrativa da Bahia, nesse projeto foram utilizados estudos iniciados por Milton Santos e estudos realizados pelo IBGE (IBG¹⁹). Como resultado, o estado passou a ser subdividido em 37 regiões naturais; em 21 regiões de saúde; 19 regiões policiais; 20 educacionais; e 16 regiões fiscais.

Além disso, foram identificadas as cidades de maiores fluxos comerciais e de comercialização, a saber, Feira de Santana; Ilhéus/Itabuna; Conquista Senhor do Bonfim; Jequié; e Cícero Dantas. Além de zonas produtoras de cereais, como milho e feijão (Irecê, Tucano, Santa Maria da Vitória) e arroz (Guanambi).

Ao fim dos trabalhos da SEPLANTEC o estado passou a ter 17 regiões administrativas, que poderiam ainda ser subdivididas em Regiões Econômicas, tendo como capitais: Conquista, Feira de Santana, Salvador, Itaberaba, Barreiras, Ilhéus/Itabuna, Juazeiro, Alagoinhas, e Jacobina.

Nos anos iniciais da década de 1990 é realizada uma revisão da regionalização administrativa da Bahia, pois ao longo do período de utilização desse formato houveram poucas utilizações da metodologia proposta em relação às ações do governo estadual. Por isso, foi traçada nova divisão, a qual se utilizou da dinâmica urbana para se aglomerar as regiões estaduais, levando em conta a distancia máxima (100 km) desse centro para a sua zona de influência.

Com o novo formato foram identificadas 26 novas RA, sendo uma delas o bipólo Itabuna/Ilhéus, que apresentava um conjunto de 23 municípios influenciados por esse centro urbano.

O entendimento da influência exercida por uma cidade de maior porte (ou no caso em questão de duas cidades) discutida ao longo dos projetos de planejamento para a Bahia, permanecem presentes, porém no período pós RA, essa característica se torna base para um entendimento que não mais possui como agente principal o Estado.

O que queremos aqui dizer, é que com a implantação do conceito de Regiões Econômicas na Bahia, o Estado passou a “indicar” as regiões que possuíam maior atratividade para que o setor privado pudesse realizar investimentos, devido ao seu potencial produtivo. Para essa regionalização, a Bahia foi subdividida em 15 Regiões Econômicas, sendo uma delas a região Litoral Sul, a qual possuía como pólo e sub-

¹⁹ Para esse período o nome da entidade era “Instituto Brasileiro de Geografia”, sendo que não levava em consideração a “estatística” que passou a ser incorporada a sigla posteriormente.

pólos as cidades de Ilhéus e Itabuna, além de Valença (a qual se localiza na região conhecida como Baixo Sul e dista-se do bipólo em aproximadamente 210 km).

Ainda sob a mesma perspectiva, o governo da Bahia aglutinou as Regiões Econômicas em “EIXOS”, para que a máquina pública pudesse realizar investimentos pontuais (sobretudo na área social, visto que permaneceu a idéia neoliberal para essa formulação, o que implica dizer que as questões de investimentos econômicos eram de respeito da iniciativa privada) para o período entre 2000 e 2003²⁰ em regiões que apresentavam representatividade em relação à sua produção (homogeneização de uma atividade produtiva específica) e a aglutinação populacional.

Assim, a Bahia é mais uma vez subdividida (se bem que mediante uma continuidade de visão para o desenvolvimento do estado), agora em 8 Eixos de Desenvolvimento (Metropolitano, Chapada, Mata Atlântica, Extremo Sul, Nordeste, São Francisco, Grande Recôncavo e Planalto) ficando Itabuna alocada no Eixo denominado Mata atlântica, com outros 44 municípios.

5.3 influências do Governo Lula sobre o planejamento territorial baiano

Já sob o Governo Lula, há alterações quanto ao planejamento e gestão territorial, haja visto que para o PPA Nacional já constava como objetivo a diminuição das disparidades entre as regiões.

Como maior inovação neste quesito, pode-se citar a criação da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT; e o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, os quais alteraram as formas de ação do Estado sobre as regiões/territórios.

O PNDR traz em si a observação da desigualdade econômica (e o dinamismo provocado por essa variável) entre as regiões, e o motivo da pouca atratividade para instalação de novos empreendimentos.

²⁰ Através da aprovação do PPA – Plano Plurianual 2000-2003.

Destarte, o PNDR visa dinamizar as regiões que possuem menor crescimento econômico²¹, valorizando novas alternativas para incentivar a inserção da iniciativa privada nessas localidades, com vistas à promover o crescimento econômico e melhorar o bem-estar social (BRASIL, 2005).

Como maior avanço desse período há de se mencionar a ampliação da importância da participação popular na elaboração dos mecanismos da gestão pública. Não que se queira aqui dizer que de fato existe uma eficácia enquanto a consulta à sociedade civil organizada (haja vista que sempre existiu no Brasil uma grande disparidade entre o que está escrito e o que de fato se pratica), mas ao menos nos escritos oficiais há essa mudança de postura, e é dada maior relevância ao que a sociedade de fato pretere à sua localidade.

A PNOT por sua vez traz em si a dualidade litoral x interior como situação a ser resolvida. Isso devido a constatação da grande concentração populacional e de atividades produtivas ao longo da costa brasileira, e por conta disso, há toda uma estrutura política e institucional para amparar essa realidade (BRASIL, 2006).

Para tanto, um grupo de especialistas e técnicos do governo federal se reuniram a fim de diagnosticar o panorama das atividades econômicas no país, e propor uma política para integrar as diversas áreas e assim interligar o país e dinamizar o crescimento em todas as regiões. Para se atingir tal finalidade, é ressaltada a necessidade de um complexo de transportes capaz de garantir uma logística que acompanhe o crescimento esperado. Além disso, é diagnosticado o uso e ocupação do solo como inadequado aos princípios do desenvolvimento sustentável, e assim se fazia essencial repensar o modelo de utilização do solo de maneira ambientalmente correta, elevando-se as peculiaridades de cada bioma para se promover o crescimento econômico sustentável (BRASIL, 2006).

Tendo como princípio norteador o desenvolvimento sustentável, a diminuição das disparidades regionais e o dinamismo entre as regiões, é lançada a PNOT como nova política de Estado para assuntos referentes à regulação das ações para o desenvolvimento territorial no Brasil, ou seja, o ordenamento territorial, visto que

Sob uma perspectiva normativa e estratégica, o ordenamento territorial é um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o

²¹ Essa metodologia realizou uma divisão do território nacional em quatro tipos distintos de classificação em relação ao grau de crescimento, a saber: alta renda; renda média e pouco dinâmica; renda baixa/média e dinâmica; e renda baixa e dinâmica.

espaço, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem (BRASIL, 2006, p. 50).

Utilizando-se de tais conceitos e das políticas neles alicerçada, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA desenvolveu uma inovação em sua metodologia de atuação ao implementar os Territórios Rurais.

Por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o MDA passou a pensar o desenvolvimento rural sustentável, tendo como foco a agricultura familiar em uma escala maior que a municipal e menor que a estadual, mas entre municípios que compreendiam um mesmo perfil produtivo, e que desenvolviam relações entre si, com a aproximação entre suas instituições, de seus movimentos sociais, e por isso partilhando de um mesmo objetivo.

Com essa medida, se iniciava uma abordagem territorial para as ações e projetos governamentais no Brasil, e traz a tona a necessidade de assentar um novo olhar sobre o rural brasileiro (deixando esse de ser visto apenas como agrícola, ligado à atividade produtiva), pensando em seu desenvolvimento em bases sociais e ambientais sustentáveis, uma vez que a maior parte dos municípios brasileiros carecem do rural para se manter; para gerar emprego e renda, direta ou indiretamente, para seus cidadãos.

5.4 Territórios de Identidade: um pouco sobre o Território Litoral Sul

Após uma vitória inesperada nas eleições para o Governo do Estado, toma posse no ano de 2007 o governador Jaques Wagner do Partido dos Trabalhadores (PT). O qual trazia em seu discurso o enfrentamento das desigualdades sociais existente entre as regiões.

Para tanto, o governo realiza uma alteração na regionalização do estado para aplicar a sua proposta de desenvolvimento para o estadual, que segue as proposições apresentadas quando da definição do desenvolvimento sustentável. Dessa forma o governo afirma (em um documento da Secretaria de Planejamento da Bahia - SEPLAN) que em sua política

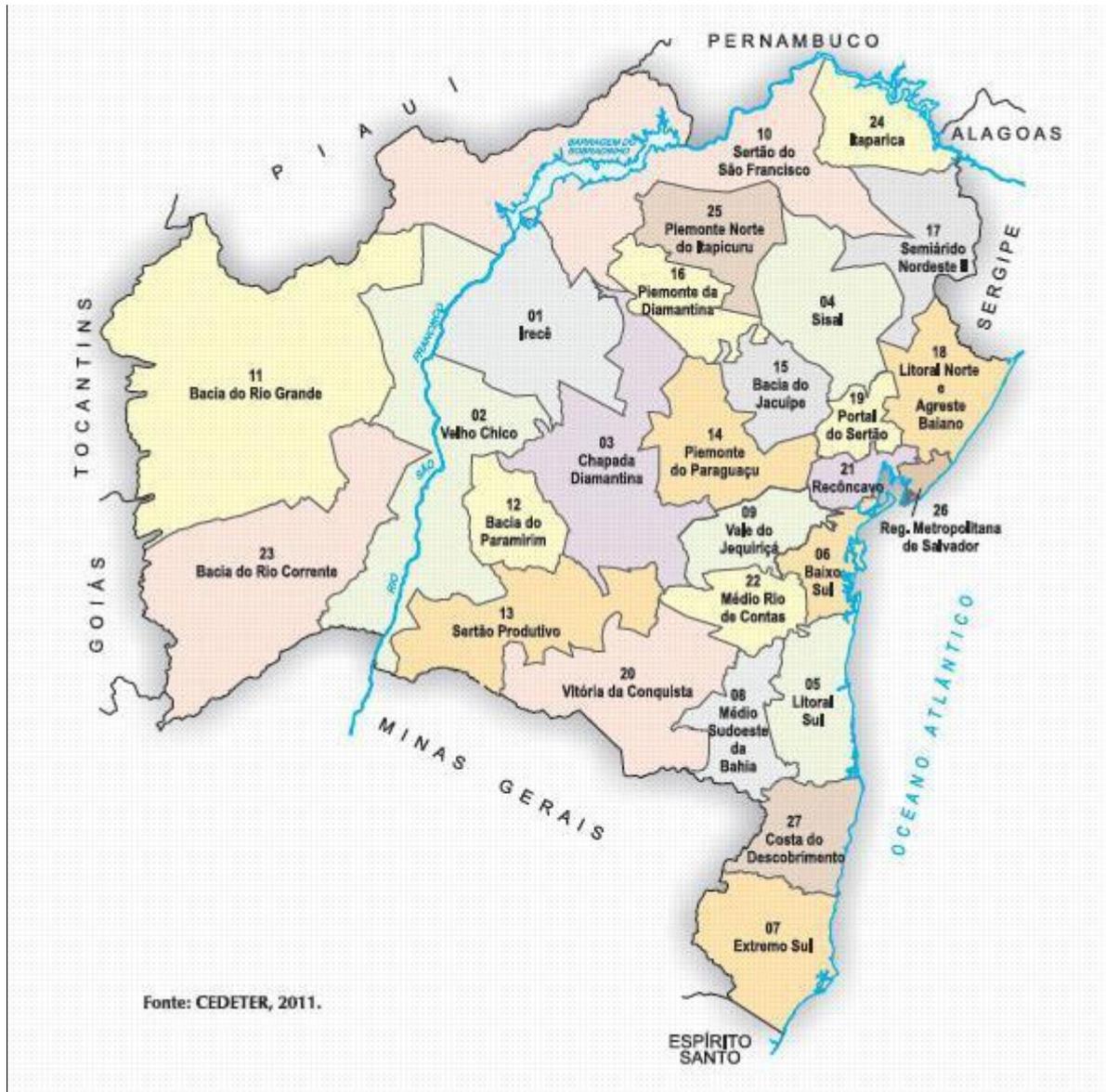
o processo de desenvolvimento deve perseguir a redução das desigualdades regionais, através do estímulo ao desenvolvimento local e da priorização das áreas e regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos, e também assegurar a preservação e recuperação dos recursos ambientais, de modo que o atendimento as necessidade da presente geração não comprometa o bem-estar das gerações futuras (BAHIA, 2008, p.47).

Assim, para o PPA 2008/2011 o governo estadual propõe uma nova regionalização da Bahia, agora, uma que não fosse intensiva em capital, mas sim uma que oportunizasse um desenvolvimento equânime em todo o estado, atuando prioritariamente nas unidades onde o capital não realiza grandes investimentos.

Dessa maneira, influenciado pela metodologia utilizada pelo MDA para seus Territórios Rurais, e tomando mão de suas diretrizes, o governo da Bahia cria os Territórios de Identidade, com pequenos ajustes para a sua operacionalização.

Assim, o governo deixa de utilizar os Eixos Estaduais de Desenvolvimento e as Regiões econômicas (ambos pertencentes a plataforma de regionalização do governo carlista) para aplicar sua política de desenvolvimento estadual, e subdivide a Bahia em 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 1: Bahia e sua nova regionalização



Fonte: CEDETER (2011)

Para a criação dessas 26 unidades o governo realizou um arranjo que levou em consideração, as características geográficas, ambientais, políticas, socioculturais e econômicas dos municípios, além das relações econômicas e sociopolíticas que estes realizavam entre si, e por conta disso os municípios puderam optar pela sua participação em um território ou outro, assim, há a possibilidade inclusive de mobilidade/transição, a depender da dinâmica das relações que este município julgue prioritária e do seu sentimento de pertencimento.

Segundo a SEPLAN (2008) os territórios de Identidade possuem o objetivo de

Identificar oportunidades de investimento e prioridades temáticas definidas a partir da realidade local de cada Território possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer, em seu Planejamento Territorial, a existência de 26 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região.

Essa nova política de desenvolvimento territorial reforça também a necessidade de participação da sociedade civil para a sua construção, por compreender que esta é quem melhor reconhece seus problemas enfrentados, e funciona como agente prioritário para pensar as possíveis soluções conjuntamente com os técnicos do governo e sua lógica de desenvolvimento.

Através dos dados da imagem a seguir (uma tabela apresentada pela SEPLAN), ficam perceptíveis as grandes disparidades entre as regiões da Bahia, e apresenta a pouca eficiência da política de desenvolvimento até então utilizada. Há pouco dinamismo econômico e grande concentração dos aportes públicos na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

A idéia do governo ao desenvolver os territórios é de dar maior atenção aos territórios menos desenvolvidos, e promover uma maior interligação entre os municípios que convivem com problemas semelhantes e desenvolver uma relação entre ambos territórios, fortalecendo e unificando as relações interestaduais.

Em relação a tabela acima, será tratado mais especificamente dados referentes à variáveis socioeconômicas do TILS, o qual inclui o município de Itabuna entre os pertencentes a este território.

FIGURA 2: PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA

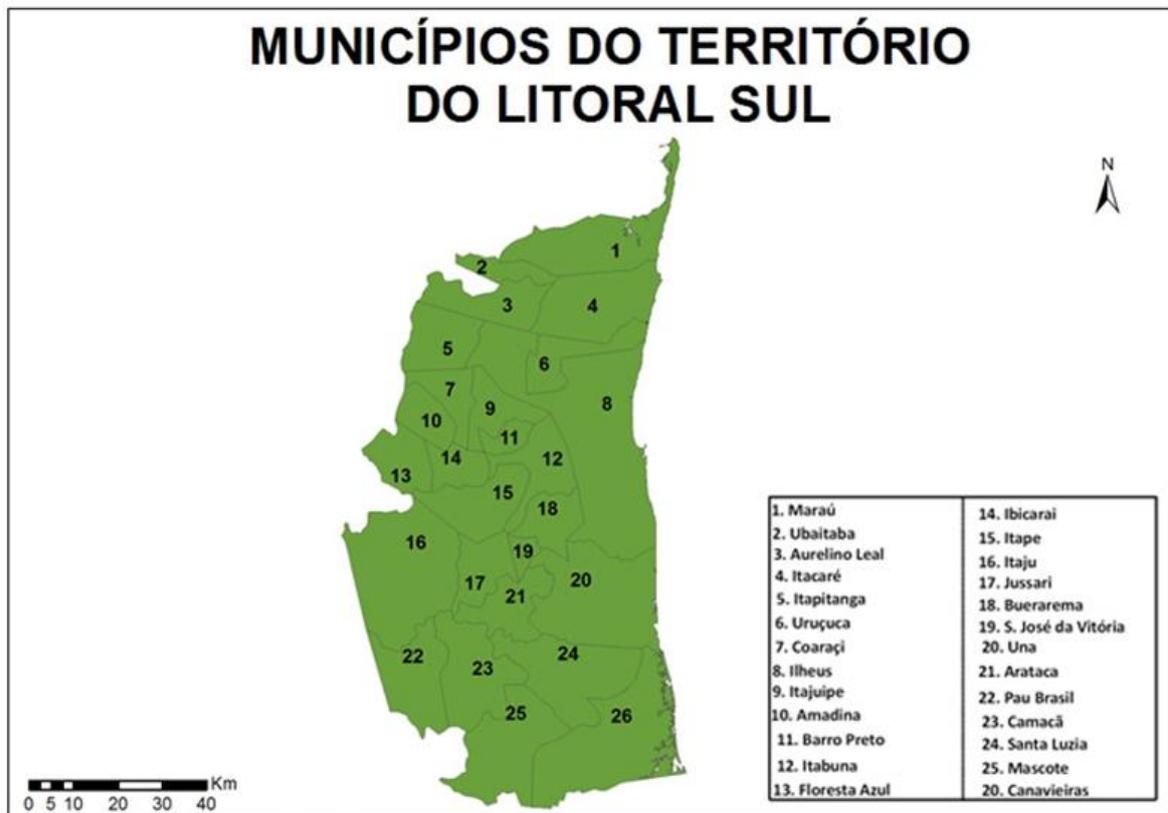
Território	População 2006	Densidade Demográfica 2006	Taxa de analfabetismo (%) 2000	PIB per capita 2004 (R\$ 1,00)	Famílias com renda per capita até 1/4 S.M.*
01.Irecê	391.303	14,64	25,3	2.297,57	35,58
02.Velho Chico	366.188	7,90	31,1	2.405,81	42,76
03.Chapada Diamantina	359.277	11,80	29,0	2.640,14	32,37
04.Sisal	570.061	27,87	34,2	2.350,74	38,90
05.Litoral Sul	845.192	55,77	25,4	4.935,70	27,08
06.Baixo Sul	316.932	44,38	33,9	3.109,23	32,68
07.Extremo Sul	761.799	24,86	26,2	5.547,54	22,74
08.Itapetinga	262.740	22,00	31,7	3.637,09	26,64
09.Vale do Jiquiriça	335.580	27,03	32,3	2.447,65	27,63
10.Sertão do S. Francisco	496.307	8,04	27,8	4.304,63	30,66
11.Oeste Baiano	349.147	4,63	26,4	9.706,20	30,77
12.Bacia do Paramirim	167.056	16,46	34,5	2.017,11	37,76
13.Sertão Produtivo	441.282	18,74	25,4	3.071,26	31,00
14.Piemonte do Paraguaçu	285.151	14,84	28,7	2.354,24	33,87
15.Bacia do Jacuípe	219.316	20,68	32,0	2.229,75	33,55
16.Piemonte da Diamantina	196.007	19,13	29,6	2.396,94	33,37
17.Semi-árido Nordeste II	417.686	25,50	40,1	2.182,48	35,56
18.Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte	613.643	42,68	27,5	7.317,64	30,78
19.Portal do Sertão	843.058	145,44	18,6	4.220,34	22,64
20. Vitória da Conquista	769.056	28,69	30,6	2.650,58	27,09
21.Recôncavo	575.935	109,69	23,3	19.454,12	25,77
22.Médio Rio de Contas	388.675	38,74	29,7	3.467,15	31,76
23.Bacia do Rio Corrente	201.746	4,46	31,9	3.977,82	38,77
24.Itaparica	163.150	13,40	26,5	9.149,75	28,32
25.Piemonte norte do Itapicuru	225.104	16,35	28,3	3.794,30	35,71
26.Metropolitano de Salvador	3.388.755	1246,41	10,7	11.303,39	15,18
Bahia	13.950.146	24,70	20,4	6.350,06	26,59

Fonte: Bahia, 2008
*Incluindo famílias sem rendimento

Fonte: SEPLAN, 2008.

O Território Litoral Sul é o de número 5 dentre os territórios baianos, e é também um dos que possui o maior número de municípios em seu escopo, totalizando 26, os quais se encontram agrupados no entorno do eixo Itabuna/Ilhéus e possuem como característica predominante o rural em suas economias, com exceção ao Bipólo.

FIGURA 3: MAPA DO TILS



FONTE: SEPLAN (2011).

O TILS possui limites físicos com outros quatro territórios, sendo eles: Baixo Sul; Médio Rio de Contas; Médio Sudoeste da Bahia; e Costa do Descobrimento, e em relação ao primeiro houve entradas e saídas de municípios entre estes.

O TILS é o segundo território que mais obtém recursos junto ao governo estadual, ficando atrás apenas do território da região Metropolitana de Salvador (o qual apesar da tentativa do governo baiano em “pulverizar” recursos em toda a Bahia e assim garantir um desenvolvimento equilibrado em seu território, concentra aproximadamente 40% dos recursos destinados para esta política de desenvolvimento territorial) (SEPLAN, 2008).

Dentre os municípios do território Itabuna é o que possui a menor área considerada rural (com apenas 2,46%) rivalizando com Maraú que por sua vez é o de maior incidência de moradores no campo com 81,35% (IBGE, 2012). Os demais município se concentram em sua maioria numa faixa que varia entre 20 e 40% da população habitando a zona rural, como pode ser visto na tabela que se segue.

Quadro 3 – POPULAÇÃO RURAL NO TILS

	Nome do Município	% da população rural
01	Itabuna	2,46 %
02	Coaraci	8,73 %
03	São José da Vitória	9,67 %
04	Ubaitaba	14,94 %
05	Ilhéus	15,71 %
06	Aurelino Leal	15,95 %
07	Buerarema	17,35 %
08	Barro Preto	17,94 %
09	Itajú do Colonia	19,68 %
10	Canavieiras	19,89 %
11	Itajuípe	20,13 %
12	Mascote	20,29 %
13	Uruçuca	20,46 %
14	Camacã	21,56 %
15	Jussari	24,60 %
16	Itapitanga	25,63 %
17	Ibicarai	26,35 %
18	Floresta Azul	31,11 %
19	Pau Brasil	31,97 %
20	Itapé	34,57 %
21	Una	37,65 %
22	Almadina	38,45 %
23	Santa Luzia	39,45 %
24	Itacaré	43,88 %
25	Arataca	46,13 %
26	Maraú	81,35%

FONTE: IBGE (2012).

Os dados referentes à moradia da população rural nos municípios do território nos é útil quando se observa os dados referentes ao Censo de 2000 e o último realizado em 2010, e se verifica um decréscimo na população global dos municípios do território, que passou de 866.078 mil habitantes para 795.310, ou seja uma redução de 8,28%.

Soma-se à isso, a redução da população não-urbana que antes era de 216.267 mil habitantes, e atualmente atinge os 149.341 mil habitantes rurais, o que representa 18,8% da população do território, que antes representava aproximadamente $\frac{1}{4}$ da população (24,97%).

Esses dados sugerem a existência de um êxodo rural no território, além de uma migração da população dos municípios que compõem o TILS para outras localidades, em busca de melhores oportunidades de emprego e condições de vida, uma vez que como veremos na tabela a seguir há um grande grau de pobreza na região.

Como observado, há uma esmagadora maioria da população (77,55%) do Território Litoral Sul que sobrevive com até um salário mínimo, e somado à parcela de pessoas que sobrevivem com rendimentos entre um e dois salários mínimos, ultrapassa-se a casa dos 90% das pessoas do TILS com baixa renda, o que evidencia uma pobreza generalizada.

Quadro 4: NÍVEL DE RENDA NO TILS

SEM RENDIMENTOS	233.458 hab.	35,23 %
ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO	280.454 hab.	42,32 %
1 A 2 SALÁRIOS	86.409 hab.	13,04 %
2 A 3 SALÁRIOS	23.871 hab.	3,60 %
3 A 5 SALÁRIOS	20.219 hab.	3,05 %
5 A 10 SALÁRIOS	12.983 hab.	1,96 %
10 A 20 SALÁRIOS	3.600 hab.	0,54 %
MAIS DE 20 SALÁRIOS	1.630 hab.	0,25 %

FONTE: IBGE (2012).

Em relação aos municípios, têm-se Ilhéus, Arataca e Itabuna com os menores índices de extrema pobreza no Território, com 31,21%, 32,95% e 33,05% respectivamente, enquanto que em pior situação quanto a esse quesito se encontram Itapitanga com 42,77%, Buerarema com 45,96%, e Mascote com 46,73% da população em extrema pobreza (IBGE, 2012).

Quando analisamos esses dados referentes à renda e correlacionamos com dados ligados à educação, observamos que se trata de uma pobreza estrutural, desenvolvida pelo modelo de exploração adotado na região, com alta concentração

de renda nas mãos de poucos, e aos demais poucas opções de acesso à informação e melhores condições de vida. Isso é observado quando se percebe que mais de 75% da população local não possui o ensino médio completo.

QUADRO 5: GRAU DE INSTRUÇÃO NO TILS

SEM INSTRUÇÃO OU FUNDAMENTAL INCOMPLETO	403.452	61,30 %
FUNDAMENTAL COMPLETO E MÉDIO INCOMPLETO	96.992	14,73%
MÉDIO COMPLETO E SUPERIOR INCOMPLETO	130.356	19,80 %
SUPERIOR COMPLETO	27.313	4,15 %

FONTE: IBGE (2012).

Uma outra constatação se faz ainda necessária, a saber, a exclusão racial existente no território, no que se refere ao grau de instrução e renda, pois, a maior parte dos que possuem até o ensino médio incompleto são pardos, pretos e indígenas (52,61% do total de pessoas do território), enquanto que apenas 14,6% de pessoas pertencentes à essas raças/etnias se encontram com o ensino médio concluído, cursando a faculdade ou já com graduação (IBGE, 2012).

Conforme observado, pode-se perceber que há graves problemas sociais por serem superados no Território de Identidade Litoral Sul, e que apesar dos avanços sociais observados nos últimos anos há ainda de se galgar um longo caminho para superá-los, visto que são frutos de um longo processo de racismo e concentração de renda.

Contudo, entende-se que uma vez que se pense os problemas dos municípios em uma escala que lhe possibilite dialogar com aqueles que enfrentam problemas sociais semelhantes, será possível obter uma maior eficácia na tomada de decisão por parte do Poder Público.

5.5 Itabuna: aspectos históricos

O nome do município tem origem nos topônimos tupis *ita* (pedra), *aba* (quebrar, trincar) e *una* (preto, preta), que unidos trazem **pedras pretas truncadas ou partidas**, ou apenas **pedras pretas partidas** (ITABUNA, 1996).

Para se tratar sobre os aspectos históricos de Itabuna, deve-se tratar a respeito da região em que se encontra inserido ou mais precisamente sobre a história de Ilhéus, uma vez que essa era a capitania que abarcava toda a região conhecida como cacauera, e este é o município que após desmembrado foi possível que fosse criada Itabuna.

Itabuna fazia parte da porção territorial de Ilhéus até 1906, quando ainda era um de seus distritos. Distrito esse criado devido à exploração de terras ao longo de um curso d'água hoje conhecido como Rio Cachoeira (ITABUNA, 1996).

A área era toda ela dominada pela floresta tropical, e foi explorada inicialmente por colonos brancos e tropeiros, além de contar com a presença de índios (alguns catequizados outros não).

Os brancos iniciaram suas incursões nas terras do então distrito de Tabocas motivados pela produção de cacau que se iniciava. Temos aqui um dos principais elementos para se pensar Itabuna e, sobretudo Itabuna no contexto regional, a lavoura cacauera (ITABUNA, 1996).

As plantações de cacau se iniciaram por volta de 1746, por meio de sementes trazidas do Pará pelo Francês Luiz Frederico Warneaux, isso no local onde atualmente se encontra o município de Canavieiras; em Ilhéus as plantações se iniciaram em 1752, expandindo-se para outros municípios (ou melhor dizendo, para locais que se encontram atualmente outros municípios) como Belmonte e Itabuna (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Haviam outros plantios como o de cana-de-açúcar, algodão, fumo e outros, e também a produção de bovinos, mas a cultura de maior expressão passou a ser o cacau, que inicialmente serviu como saída aos burgueses locais que vinham os rendimentos decrescentes nessas outras atividades, e que dispunham de recursos oriundos do comércio local (que também se mostrava incipiente).

O cacau foi inicialmente plantado às margens do rio Cachoeira, devido ao fato da região ser habitada por índios (de tribos como Aimoré, Pataxó e Camacan) que entravam em conflito com os colonos para expulsar-lhes de suas terras. Desse modo, a exploração de terras centrais tornava-se mais difícil, e para contornar a situação, o governo enviou padres jesuítas para catequizar os índios, além de um exército de índios já “apaziguados” da tribo Potiguar para combater os índios locais (ITABUNA, 1996).

Com o aumento da área cultivada a produção prosperou (devido a condições climáticas favoráveis) trazendo os retornos esperados pela burguesia local que se formava. A produção mostrava-se tão favorável que foi tentado introduzir a cultura do cacau de Cairú até Porto Seguro (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Em 1934 já com uma produção elevada e constante as amêndoas de cacau da região (já conhecida como cacauzeira, devido à grande importância econômica dessa atividade produtiva) passaram a abastecer regularmente o mercado externo. Para esse período, de 1821 a 1895, a produção de cacau representou a superação das atividades menos representativas e abarcou novos produtores, o que garantia as exportações (ANDRADE; ROCHA, 2005).

No período que se estende de 1896 até 1930 a cacauicultura representou para a região um aumento do fluxo monetário que possibilitou o crescimento da população, urbanização, industrialização e comércio local. No último ano desse período a região recebe o *status* de região rica (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Entre os anos que se estendem de 1930 à 1980 a região cacauzeira passa pelo período considerado como mais importante para a sua história. Importante devido aos altos e baixos que se sucederam durante esses anos, como por exemplo, entre os anos 51 e 57, apesar de aumento na área cultivada e nas exportações os preços oscilaram bastante, o que resultou na falência de negócios e numa crescente de endividamento por parte de produtores. Isso resultou no abandono de diversas propriedades (redução de 10.000 cacauicultores segundo a CEPLAC) e na modificação da gestão da propriedade. Fatores decorrentes dessa realidade foram: uma urbanização forçada de pessoas do campo; e uma administração mais próxima por parte do proprietário, que até então delegavam a um “administrador” a responsabilidade de condução das fazendas de cacau (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Ainda como elementos favoráveis à crise desse período temos os desdobramentos da Grande Crise de 1929 e do pós Guerra; e a diminuição das terras férteis (agora os cacauais passaram das áreas centrais para locais mais afastados).

A partir de 58, com a criação da CEPLAC pelo Governo Federal (que passou a substituir o ICB – Instituto de Cacau da Bahia, que possui como principal função a divulgação de preços e operações de compra), se iniciam pesquisas agronômicas e assistência técnica rural aos produtores. Isso somado ao fato de retorno de altas nos preços e com uma pequena expansão na comercialização exterior (ainda em sua maioria em amêndoas, apesar de já aí se iniciarem o processamento do cacau e sua exportação também em forma de manteiga) apresenta um período de recuperação que se estendeu até 1980 (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Nas décadas de 80 e 90 a cacauicultura regional sofre mais uma vez com impactos adversos, ocorridos devido à baixas no preço do cacau no mercado internacional; ao auto custo de manutenção da fazenda produtora de cacau; e sobre tudo à doença conhecida como vassoura-de-bruxa.

Assim como em outras monoculturas ocorreu também a decadência na lavoura cacaueteira, a diversificação se faz necessária para evitar grandes perdas (ou perdas totais) frente a acontecimentos relacionados ao mercado ou a produção. No caso do cacau, além de sofrer com a “podridão parda” que já atacava os cacauais, os produtores tiveram que lidar com a “vassoura-de-bruxa” (*Crinipellis perniciososa*, provocada pelo fungo *Phitophora*), obtendo diversas perdas (prejuízos na casa dos 30% da produção) frente a infestação que se iniciara (ANDRADE; ROCHA, 2005).

A partir da derrocada da produção cacaueteira, a região como um todo passou por severas dificuldades socioeconômicas (como desemprego, aumento da criminalidade e êxodo rural) e teve que buscar novas alternativas econômicas, e isso levou Itabuna a seguir na dianteira, tornando-se pólo regional, como veremos adiante (ANDRADE; ROCHA, 2005).

5.6 Aspectos econômicos de Itabuna

Itabuna ao longo de sua formação (que como vimos esteve diretamente ligada à produção cacaueteira) e devido ao seu dinamismo econômico acabou atraindo diversas pessoas de diversas localidades, nacionais e internacionais.

A intensidade da produção cacaueteira fazia com que Itabuna necessitasse de mãos para tocar as atividades ligadas a sua principal atividade, assim como atividades complementares (de serviços como médicos, farmacêuticos, engenheiros, comerciantes, entre outros). E devido à seca que assolava o sertão baiano e nordestino, a região recebeu pessoas oriundas de cidades estaduais como: Feira de Santana; Tucano; Cícero Dantas; Cipó; Entre Rios; Esplanada, etc. Além de imigrantes vindos de Sergipe e também do Oriente Médio (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Esses migrantes impulsionaram a atividade cacaueteira, auxiliando no desbravamento de matas para a expansão da produção, além de diversificar a economia local, com a introdução de novas atividades comerciais como joalheria.

Os migrantes estrangeiros (em sua maioria sírio-libaneses) insatisfeitos com a situação sócio-política no Oriente Médio escolheram o Brasil como refúgio para uma nova vida. Muitos se deslocaram para o estado de São Paulo, e outros buscaram a Bahia e especificamente Itabuna para iniciar atividades financeiras (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Como não estavam familiarizados com as técnicas agrícolas utilizadas na região, muito dos estrangeiros iniciaram atividades comerciais, tornando-se os conhecidos “mascates”, vendendo em domicílio, de fazenda em fazenda. Após o período de venda de porta em porta, os estrangeiros após já capitalizados, instalaram lojas no centro comercial local (ANDRADE; ROCHA, 2005).

A primeira casa comercial inaugurada em Itabuna foi um armazém de secos e molhados lançado por José Firmino Alves (ilustre personagem da história local), que vendia alimentos e demais mercadorias, como acessório de vestuário, louças, móveis e outros, para o atendimento dos moradores locais (que era complementado com o comércio dos mascates) e também de viajantes, uma vez que Itabuna se beneficiou (e ainda hoje se beneficia) com o fluxo de pessoas, em sua maioria

tropeiros, que por ali buscavam pousada durante percursos para outros locais (ANDRADE; ROCHA, 2005).

Conforme já iniciado no parágrafo anterior, vale ressaltar o benefício adquirido por Itabuna no que se refere a transportes e comércio, devido ao seu posicionamento geográfico, que liga o município por principais vias às diversas regiões da Bahia.

O setor varejista é carro-chefe no comércio local, que se diversificou e foi capaz de servir como escape frente a crise do cacau (nos anos iniciais da década de 1990) absorvendo a mão-de-obra expulsa da produção cacauícola, e iniciando também atividades comerciais informais com os camelôs (ITABUNA, 1996).

Com a ampliação do comércio varejista e com uma influência deste abarcando 29 municípios próximos (num raio de aproximadamente 100 km), Itabuna torna-se pólo local nesse setor, conjuntamente com Ilhéus formando um pólo varejista regional (ITABUNA, 1996).

Além do comércio, Itabuna oferece também (para seus cidadãos e os dos municípios influenciados por suas atividades econômicas) ampla gama de serviço, sendo que se especializou em serviços médicos/hospitalares e educacionais. Há também as atividades industriais, contudo ainda insipiente (representando apenas 17% dos empregos) para o porte do município, que possui o comércio e setor terciário como mais importante para sua economia (ITABUNA, 1996)

Em relação ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), que é uma medida que leva em consideração variáveis como: longevidade, educação e renda, e é utilizado como indicador para mensurar o desenvolvimento (e não apenas crescimento) econômico e humano local; Itabuna apresenta para uma elevação nos seus resultados, saltando de 0,453 em 1991 para 0,581, e o último levantamento realizado em 2010 trouxe uma melhora nos indicadores observados ainda mais notável, quando o município atingiu 0,712, numa escala que varia entre 0 e 1.

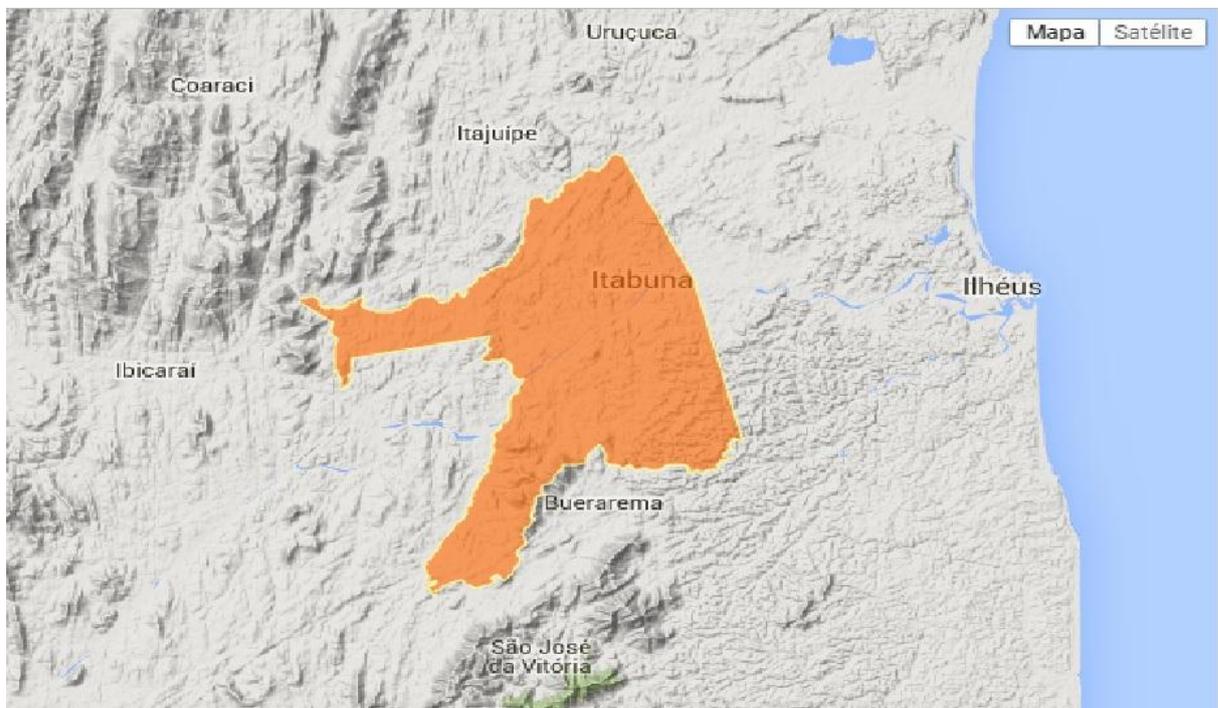
Levando-se em consideração apenas o PIB (Produto Interno Bruto), Itabuna desponta como líder regional, uma vez que atingiu R\$ 2.969.427.000,00 somando-se todas as riquezas produzidas em 2010, o que a torna a nona economia estadual, três posições a frente de Ilhéus que se encontra em décimo segundo lugar (e segunda colocada na região sul-baiana), com um PIB estimado em 2.315.540.000,00 (IBGE, 2011).

5.7 Aspectos geográficos de Itabuna

Em relação aos aspectos geográficos de Itabuna, iniciaremos tratando sobre sua posição geográfica, a qual já foi mencionada anteriormente como um dos fatores impulsionadores da economia local e seu dinamismo. Essa realidade se apresenta devido ao fato do município ser cortado pelas rodovias BR 101; e BA 415, fazendo com que se interligue com outros importantes centros do estado como: Itapetinga, Vitória da Conquista, Santo Antônio de Jesus, Feira de Santana e Salvador (esses dois últimos por meio da intersecção com a BR 324).

A esse respeito, compreende-se que Itabuna foi um dos municípios que se beneficiaram com o processo de integração da economia baiana com as outras regiões do país, ocorrido em meados dos anos 50, e que teve como consequência a implantação de estradas federais ao longo do território nacional, interligando o nordeste, centro oeste e norte ao sul e sudeste brasileiro. Daí o auxílio ao desenvolvimento de Itabuna, a qual foi cortada pela BR 101.

Figura 4: Itabuna e suas divisas



Fonte: Google Maps.

Itabuna faz divisa com os municípios de Itajuípe, Jussari, Buerarema, Ilhéus, Ibicaraí, Itapé, e Barro Preto. Encontra-se inserido na microrregião denominada Ilhéus-Itabuna, e com a atual divisão administrativa utilizada pelo governo do estado, se encontra no Território de Identidade Litoral Sul - TILS²² (ITABUNA, 1996).

A área total do município é de 443,19 km², tendo como coordenadas geográficas: 39° 16' 36" de longitude oeste e 14° 47' 21" de latitude sul; tendo uma população de 204.667 em 2010, com estimativa de crescimento para 218.925 em 2014; e uma densidade demográfica de 473,50/km² (IBGE, 2014).

Do total de habitantes de Itabuna apenas 2,46% residem na zona rural, ou seja, apenas 5.035 habitantes (aproximadamente) não são moradores da porção urbana desse município.

Essa realidade se coloca devido à intensificação de sua atividade econômica o que acelerou o processo de urbanização. Além disso vale lembrar que de acordo com as considerações do IBGE a zona urbana de um município compreende toda a área considerada não urbana além das vilas (que são como as sedes dos municípios) dos povoados e distritos, e como a tendência é que haja uma aglomeração nessas vilas o número de habitantes considerados urbanos tende a aumentar (IBGE, 2014).

Por meio dos critérios de classificação do IBGE e devido à vocação comercial e de serviços municipal, Itabuna tende a diminuir cada vez mais o contingente de sua população rural, a qual em todos os sentidos das rotas de saídas do município vem sendo empurradas para uma faixa cada vez menor de terras.

Essa situação também é observada na divisa de Itabuna com o município de Ilhéus, tendo como exemplo o Nova Califórnia, antes rural, mas que atualmente é considerado urbano (tendo sido elevado a categoria de bairro) e inclusive há a discussão sobre seu avanço à terras ilheenses.

O que se tem observado com esse processo de "urbanização" é a criação de bolsões de favelização nos bairros mais distantes da porção central de Itabuna, devido a perda de sua identidade com o rural, e à prestação precária de serviços públicos e equipamentos por parte da prefeitura.

²² A esse respeito, discutiremos melhor o TILS na seção seguinte deste capítulo.

Apesar dos malefícios sociais observados com a pressão da urbanização sob os bairros periféricos, tem-se como ponto “positivo” o avanço da cidade em sentido à Ilhéus, e estimulado a existência de um *continuum* entre ambas.

Conjuntamente com Ilhéus, Itabuna representa um importante pólo comercial varejista regional, e atualmente tem expandido o setor atacadista com a instalação de grandes redes de atacado nas margens da rodovia Ilhéus/Itabuna, nas proximidades do semi anel rodoviário de Itabuna e do bairro do Salobrinho em Ilhéus.

Esse fato, somado às instalações de importantes instituições para o cenário regional, como CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura de Cacau) e UESC (Universidade Estadual de Santa Cruz), e mais atualmente do IFBA (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia), ambas se situando em território ilheense, mas devido a proximidade com a cidade de Itabuna acabam beneficiando igualmente esse município no que se refere ao acesso à educação, pesquisa e atividades de extensão.

Essa característica da implantação estratégica ao longo da BA 415 entre os municípios de instituições de caráter educacional e de centro de pesquisa, somado aos novos empreendimentos imobiliários (comerciais e residenciais) fortalece a interlândia entre Ilhéus e Itabuna, e justifica o *status* de bipólo regional a estas, que a cada dia intensificam mais o processo de conurbação²³ entre ambos.

²³ O processo de conurbação pode ser entendido como um fenômeno urbano desenvolvido a partir da união de duas ou mais cidades, constituindo uma única malha urbana, tornando-se difícil de perceber onde uma termina e a outra começa (POLIDORO, et al. 2009). E devido as instituições e empreendimentos acima citados, somado ao intenso tráfego na BA 415 (que nessa altura é conhecida como rodovia Ilhéus/Itabuna) pode se dizer que tal processo ocorre entre essas cidades, dadas suas devidas proporções, visto que notoriamente não se compara a de cidades pertencentes a uma região metropolitana dinâmica.

6 ITABUNA E SUA REDE DE GESTÃO DO PAA

Neste capítulo, serão tratados os resultados obtidos em campo, bem como demais levantamentos oriundos do processo de pesquisa para a confecção desta dissertação. Na oportunidade, realizar-se-á análises sobre a influência e contribuição de instituições específicas na gestão do PAA em Itabuna.

Assim, serão apresentadas discussões sobre a participação do poder público e também de outras organizações ligadas ou não ao governo, mas que desenvolvem ações para contribuir com os grupos beneficiários nas atividades que compreendem a elaboração e execução de tarefas inerentes ao PAA.

Dessa forma, esse capítulo se encontra subdividido em três seções distintas, as quais buscam elucidar essa rede que compreende a gestão do PAA no município de Itabuna. Com a finalidade didática de apresentar essa rede em grupos específicos, foi realizada uma divisão entre ações do Poder Legislativo itabunense; do Poder Executivo municipal; e por fim, ações de Organizações da Sociedade Civil e outros parceiros que atuam prestando apoio aos beneficiários.

Antes de adentrarmos especificamente nos dados obtidos em campo, se faz necessário introduzir (mesmo que brevemente) o funcionamento do sistema político brasileiro (e por conseqüência, sua divisão e possibilidades de ação de cada elemento), para que assim, realizemos incursões mais pertinentes ao longo do capítulo.

Tem-se que no Brasil o contexto da reforma institucional foi impulsionado pela Constituição Federal de 1988²⁴, a qual traz importantes novidades quanto ao financiamento de políticas sociais, redistribuição da renda nacional, e uma reforma democrática no que se refere à gestão pública.

Com essas alterações quanto à gestão da coisa pública, tem-se a descentralização política e democratização dos municípios como principal mecanismo de autonomia para as cidades (vale lembrar que a Carta Maior traz em sua agenda a reforma urbana e seu planejamento como uma das necessidades que justificava essa maior “independência” das cidades).

²⁴ Construída por meio de ampla mobilização social, de movimentos sociais; ONG's; Sindicatos; e outros setores da sociedade organizada, em prol à Constituinte.

Contudo, vale ressaltar que essa democratização e ampliação das possibilidades de gestão aos municípios, foi a medida encontrada para minimizar problemas sociais alicerçados no modelo de desenvolvimento pautado na urbanização, e que teria nos municípios maiores oportunidades de se pensar e executar ações de dinamização das atividades locais, e assim, se ampliassem as cidades.

A questão é que com a Constituição de 1988, as mudanças institucionais no âmbito local permitiram que o município parecesse com uma espécie de “micro país²⁵” tendo como instrumento análogo à Constituição a Lei Orgânica Municipal (em uma escala maior há as Constituições Estaduais para os Estados), uma mesma roupagem da divisão de Poderes e também (de maior importância para o objeto deste trabalho) o processo de municipalização de políticas públicas.

Nessa perspectiva, o que se têm é que a competência do município passa a ser diversa e ampla, contudo com uma restrição orçamentária ainda impeditiva no que concerne à execução de políticas públicas, o que nos possibilita dizer que há um poder para as cidades, mas um poder ainda inócuo, frente as suas necessidades.

Contudo, cabe aqui, a menção sobre os poderes e papéis referentes ao legislativo e executivo municipal, conforme havia-se indicado no início deste capítulo.

Em relação ao Poder Executivo municipal, tem-se a prefeitura como instituição responsável pela condução da vida pública de um município no que se refere à construção de equipamentos públicos, prestação de serviços assistenciais e de atenção básica, além do planejamento urbano e cobranças de impostos/tributação.

Se a prefeitura é a Sede do Poder Executivo Local, está concentrada na figura do prefeito a obrigatoriedade de executar as ações pertinentes a seu cargo, selecionando e indicando secretários para as diversas pastas municipais e revertendo em benefícios à sociedade os recursos arrecadados (quer no âmbito federal, estadual ou municipal).

Em um outro ponto se encontram os vereadores, os quais igualmente ao prefeito, são eleitos diretamente por meio de votos e são responsáveis pela

²⁵ Visto que possui a mesma estrutura política e com isso as possibilidades de execução, legislação e jurisprudência da vida de seus cidadãos.

fiscalização do Poder Executivo, bem como pela criação de Leis que irão direcionar a vida pública municipal.

Anteriormente ao sistema de escolha direta dos representantes municipais do executivo e legislativo, não haviam as prefeituras nem prefeitos, mas sim um intendente indicado pelo governador, o qual ficava lotado na Câmara municipal, que para o período acumulava tanto a função de executar quanto legislar a vida pública do município.

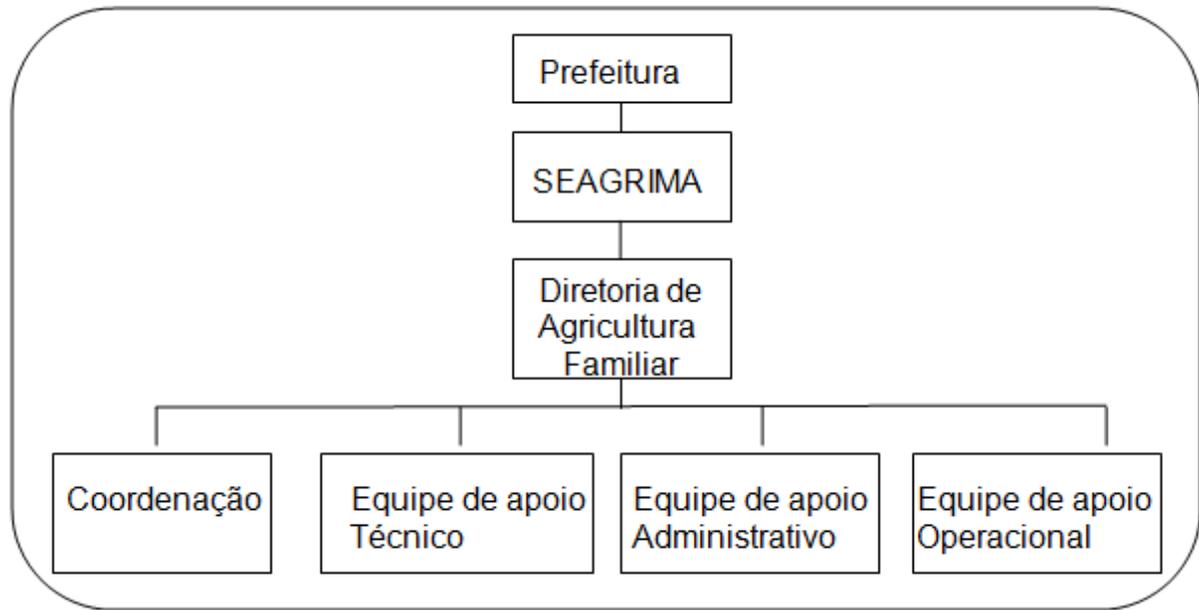
Atualmente possuímos a divisão dos “Três Poderes” também em nível municipal, com a Prefeitura, a Câmara de Vereadores, e o Fórum (e Comarca) como casas que abrigam o Executivo, Legislativo, e Judiciário na menor esfera dentre os entes federados do Brasil, o município.

6.1 Poder Executivo de Itabuna e a gestão do PAA

No que se refere a execução de atividades ligadas à produção agropecuária, a Prefeitura Municipal de Itabuna dispõe de uma equipe condizente com as necessidades postas para a realização de suas funções.

Há em sua estrutura (para o setor) a existência da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, a qual é composta por pastas/diretorias, dentre as quais existe a Diretoria de Agricultura Familiar, que para operacionalizar suas atividades conta com a colaboração de 22 profissionais (entre técnicos do administrativo e de campo), conforme organograma e tabela descritiva das funções, apresentados abaixo.

Figura 5: Organograma do executivo para gestão do PAA em Itabuna



Fonte: SEAGRIMA, 2015.

No organograma acima pode ser visualizado as divisões e competências designadas para executar o PAA no município de Itabuna, e na tabela que se segue se encontra discriminado cada cargo e quantidade de pessoal disponível em cada uma das equipes.

Quadro 6: EQUIPE PAA ITABUNA

Cargo/função	Nº de colaboradores
Diretora Agricultura Familiar	01
Coordenador	01
Técnico Administrativo	03
Nutricionista	01
Encarregado de Campo:Comprador	02
Encarregado de Campo	01
Equipe operacional: Campo	04
Equipe Operacional recepção	03
Motorista	02
Técnicos Agrícola	03
Engenheiro Agrônomo	03

Fonte: SEAGRIMA, 2015.

Com o quadro disponível, a SEAGRIMA desenvolve ações para executar as demandas do PAA, que compreende a etapa de adesão da associação, compra, distribuição dos produtos.

O processo de seleção e posterior adesão é desenvolvido pela equipe de técnicos da SEAGRIMA- Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Itabuna, equipe esta que é responsável pelo acompanhamento dos grupos atendidos.

A Compra dos alimentos oriundos da Agricultura Familiar é realizada diariamente pela equipe de campo da Secretaria de Agricultura, que realiza a pesagem e coleta nas próprias associações (que por sua vez possui um calendário de coleta específico para cada uma delas).

O processo de compra é realizado de maneira individual para cada agricultor (isso agiliza o processo de recebimento por parte do produtor, o qual possui um cartão utilizado para creditar o valor referente à sua venda), o técnico de campo responsável pelo procedimento de compra da produção, analisa e pesa os produtos, emitindo um recibo de compra, onde esse é levado para o administrativo para efetivar juntamente no sistema (SISPAA) posterior efetuação do pagamento.

Após a coleta dos alimentos, é realizada a organização dos repasses para as instituições sociais beneficiárias. Nesse procedimento, os produtos são encaminhados para a Central de distribuição do PAA, onde são analisados pela Nutricionista da SEAGRIMA responsável pela observação dos critérios de qualidade (em suas características organolépticas e nutricionais) dos alimentos adquiridos, os quais são distribuídos conforme necessidades das entidades beneficiadas.

Os alimentos recolhidos são distribuídos e entregues por entidades, dependendo da quantidade diária recebida (vale lembrar que a central do PAA recolhe diariamente os produtos, para garantir uma maior qualidade dos produtos e menores riscos de perdas devido ao acondicionamento de produtos extremamente perecíveis), e tipo de alimentos para cada instituição, onde verifica-se também a necessidade nutricional oferecida.

QUADRO 7: PRODUTOS REFERENTES À LISTA PARA A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PAA ITABUNA

Alimentos processados	Hortaliças e granja	Frutas	Verduras e legumes
MASSA DE MANDIOCA/PUBA	RÚCULA	LARANJA	PEPINO
DOCE DE BANANA CASEIRO	HORTELÃ	LIMA	QUIABO
DOCE DE LEITE	OVO CAIPIRA/COLONIAL	LIMÃO	MAXIXE
FARINHA DE MANDIOCA	CEBOLINHA VERDE	MAMÃO	MILHO VERDE
BEIJU	COENTRO	MANGA	ABÓBORA
BISCOITO DE GOMA	COUVE	TANGERINA	RAIZ DE MANDIOCA (AIPIM)
BOLO DE AIPIM	ALFACE	JACA	CHUCHU
BOLO DE PUBA		COCO SECO	FEIJÃO VERDE
		COCO VERDE	JILÓ
		BANANA (DA TERRA, NANICA, PRATA)	INHAME

Fonte: SEAGRIMA, 2015.

As indicações das Entidades Sócio-Assistenciais beneficiadas com o PAA Doação Simultânea são realizadas pelo CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social de Itabuna, assim como também o parecer para o MDS para a aprovação do PAA municipal.

Abaixo, seguem elencadas as instituições sociais que recebem os alimentos coletados via prefeitura/Secretaria de Agricultura no PAA.

Quadro 8: ENTIDADES SOCIO-ASSISTENCIAIS APTAS AO RECEBIMENTO DE DOAÇÕES PROVENIENTES DO PAA MUNICIPAL

Nº	ENTIDADE	Quantidade de Beneficiários	ENDEREÇO
01	RESTAURANTE POPULAR	1.000 pessoas diariamente	Centro
01	ASS. BENEFICENTE ESPERANÇA	100	Rua Bélgica 191, São Judas Tadeu
02	Ame Vida	107	Rua-B, nº328- Nova Itabuna
03	ASSANCRI	118	Rua-Getúlio vargas nº642 Santa Inês
04	ALBERGUE BEZERRA DE MENEZES	102	Avenida Bionor Rebouças Brandão, nº 730-Antique
05	APAE	104	Rua-professora Rita Dantas –nº40-Lomanto

06	ASSOCIAÇÃO PADRE PAULO TONUCCI	127	Rua- U,Nº65 Loteamento Monte Cristo Lote/13.14.15
07	ASSOCIAÇÃO DE BENEFICIÊNCIA TEOSÓPOLIS	130	Pc.Tiradente, 316-Centro
08	Associação Promocional da Mulher	121	Rua 23,135 Parque Boa Vista
09	Abrigo São Francisco	103	Rua-Arueira s/n
10	ACAI	146	Rua-Inglaterra 497,Sítio Em frente castelinho
11	CENTRO COMUNITÁRIO E CRECHE IRMÃ MARGARIDA	101	Rua da Liberdade 144.Maria Pinheiro
12	CMI SÃO JOSÉ	117	AV.Amélia Amado,792 – Centro OBS: Falta documentação de 2014.
13	CISO 129	129	Rua Francisco Ferreira da silva-97 Fátima
14	Centro Espirita dos Humildes	153	Rua Aurora, nº 160 – Conceição
15	Fundação Manuel chaves	138	Rua da Bananeira-Lomanto
16	Fundação DR. Baldoíno Lopes de Azevedo	110	Rua-Rua Francisco,36 Fátima
17	Fundação Marimbeta	112	Av. PRINCESA Isabel.638-São Caetano
18	Fundação Fernando Gomes	147	Rua Santa cruz. s/n Loteamento nossa senhora das graças
19	GACC	119	Pça: Tiradentes, 316-Centro
20	GAPA	141	Rua. Quintino Bocaiúva, 260-Centro
21	Grupo Humanus	150	Rua Rufou Galvão,19 Edf.Cruz sala 103-Centro
22	Instituição Recuperação Renascer	131	Rua da Gloria s/n Nova Califórnia

23	Lar Fabiano de Cristo	106	AV. Manoel Chaves,1576- São Caetano
24	LBV	142	Rua Gileno Amado, 1525- Caixa D'água./Fundo do hosp. Manoel Novaes
25	NUCLÉO CUIDAR	136	TV. Juarez Távora , nº 29 São Caetano
26	AGP	152	Câmara de Vereadores
27	FUSAFA Fundação Sagrada Família	109	Rua José Carlos, 521 – São Pedro
28	Núcleo Espírita Maria Dolores	139	Rua José Carlos N°521 Bairro –São Pedro
29	SOS da Criança	113	Av. Principal Nova Califórnia
30	CAPS II	108	Rua Gileno 188-Bairro Góes Calmon
31	GAPO	111	Rua x, nº29, Lot. Vitória Loup soares, B- João Soares
32	Sociedade São Vicente de Paulo	126	Rua Dalila Paganeli, -Centro
33	Espaço Educativo Santa Maria Madalena	134	Rua nova Itabuna Rua D, nº274 Térreo
34	Associação Solidaria	135	Rua. Bom Jesus N° 240 Pedro Jerônimo
35	Casa de Acolhimento	133	Rua- Pedro Zildo Guimarães 152, Zildolândia
36	Escola do kilo de Itabuna	120	Avenida Ilhéus N°496 centro Itabuna – BA.

Fonte: SEAGRIMA, 2015.

Os recursos para pagamento dos agricultores é realizado através do MDS e Banco do Brasil a partir da efetivação do recibo de compra. A estrutura, execução e logística é realizada via Prefeitura Municipal de Itabuna, através da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente com recursos municipais.

Todos os procedimentos de assistência técnica, assessoria, suporte, compra, entrega, e demais atividades, são realizadas via SEAGRIMA-Itabuna.

Ao todo, são treze as associações de agricultores familiares que participam do PAA municipal, para a modalidade acessada (Doação Simultânea) o valor

máximo operado por produtor é de R\$ 5.000,00, o que leva a um montante de R\$ 1.470.000,00 operados por período em Itabuna (levando em consideração o total de atendidos), conforme apresentado na tabela abaixo.

Quadro 9: ASSOCIAÇÕES ACOMPANHADAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

ASSOCIAÇÃO AGRICULTURA FAMILIAR :	Localização	Homens	Mulheres
AGRAFAM: Associação Grapiúna da Agricultura Familiar	Anel Rodoviário de Mutuns	11	05
APROFAMA: Associação Das Pequenas Produtoras do Morumbi	BR 101/ Pedreira União	02	04
Associação dos Produtores Eldorado		04	—
Associação dos Horteiros de Nova Ferradas	Nova Ferradas	01	02
Associação de Produtores Itamaraca	Região de Itamaracá	06	04
Associação de pequenos produtores de Jacareci e Adjacências.	Região Fazenda Progresso	07	03
Projeto de Assentamento Manoel Chinês	Semi- Anel Rodoviário	07	05
Associação dos Produtores do Morumbi	BR 101/Pedreira União	13	18
Associação de pequenos produtores Vila de Mutuns	Entrada de Mutuns	13	03
Associação de pequenos produtores e parceiros do Renascer e adjacências.	BR 101/ Posto Fiscal Buerarema	17	03
Associação de pequenos produtores rurais da região do Ribeirão Seco	BR 101/ Pedreira União	19	21
APROPOVO: Associação de Produtores e Posseiros da Roça do Povo.	Bairro Nova Ferradas	38	43
Associação de Pequenos Produtores da zona do Serrado e Progresso	Região do Ribeirão Seco	31	14
Sub-Total		168	126
Total			294

Fonte: SEAGRIMA, 2015.

Dentre as associações acompanhadas, chega-se ao número de 294 agricultores familiares beneficiados, sendo que deste total aproximadamente 43% é representado pelo público feminino, o que evidencia o comprometimento do Programa com a igualdade de gênero, e valorização da “mulher rural”.

Aqui fica perceptível que a articulação intersetorial e entre secretarias é indispensável para o bom funcionamento do programa em Itabuna, visto que cada setor fica responsável por uma função, como identificar as beneficiárias, selecionar os agricultores e alimentos, analisar o valor nutricional e qualidade de cada produto, e desenvolver o processo de compra e distribuição, isso, com sinergia entre organizações da sociedade civil, sociedade organizada e poder público.

6.2 Da atuação do Poder Legislativo municipal e o PAA em Itabuna

É notório que dentre as produções acadêmicas, muito poucas se destinam a realizar estudos dedicados à atuação do Poder Legislativo Municipal, assim como há poucas análises sobre a relação entre o legislativo e o executivo. Não queremos aqui, contudo, apontar que será realizada uma inovação, mas apenas elucidar esse apontamento sobre a bibliografia em Ciência Política e Políticas Públicas.

Mas, dando sequência a observação sobre o legislativo municipal, se faz fundamental apontar que aos vereadores é delegada a atribuição de fiscalizar e propor (criar) Leis municipais condizentes à realidade local.

Por meio do papel de fiscalizador, é atribuído aos vereadores que compõem a Câmara Municipal o importante papel de observar com bastante proximidade e propriedade as ações do executivo, tais como os gastos com investimentos e pagamentos de funcionários e terceiros.

Dessa maneira, é em última instância papel da Câmara aprovar ou reprovando as contas municipais, e acompanhar os dispêndios realizados (gestão do erário) mediante orçamento municipal.

Fiscalizar significa ser responsável por impedir gastos desnecessários e desvios de recursos públicos, ou seja, recursos do povo, e que deve ser investido

em prol do povo, e por isso investidos com a máxima eficiência possível para permitir que todos se beneficiem com eles.

Contudo, como dito anteriormente, é papel do(s) vereador(es) criar Leis Municipais, revisar e propor alterações em uma Lei antiga (as quais em todas as situações deverão ser apresentadas e votadas em assembleias da Câmara), com vistas a modernizá-la e adequá-la à novas necessidades da sociedade.

Quer seja no trabalho de fiscalizar ou propor leis, fica evidente que o princípio norteador das ações deste agente público é a noção de representante do povo. O que significa dizer que o vereador tem a função de primar pelos interesses sociais e pelas demandas da coletividade.

Assim como Prefeitos, presidentes e deputados, os vereadores também trazem em si interesses de uma camada ou classe social que o elegeu e a qual eles buscam representar.

E por conta disso, há de se esperar que um vereador que possua ao longo de sua vida política relações com movimentos sociais de acesso à terra e agricultura familiar busque representar os interesses dessa parcela da população (sem se esquecer é claro que o interesse da coletividade deverá estar acima dos próprios interesses e dos interesses do grupo que o apóia ou apoiou no processo de eleição), e crie mecanismos para atender suas demandas.

Devido a este fato, após a eleição (que veio na segunda tentativa ao pleito) na última disputa municipal (em 2012) foi eleito um representante ligado ao setor agrário, e comprometido com a causa do desenvolvimento da produção agrícola de base familiar e com isso da permanência das famílias rurais em suas comunidades e mantendo relação com seu *modus vivendis*.

O vereador em questão é atualmente Presidente da Câmara de Vereadores de Itabuna²⁶ e foi selecionado para prestar informações (via entrevista) para esta pesquisa não apenas por sua origem e luta relacionado ao campo, mas sim por ter desenvolvido e apresentado à Câmara uma Lei que permite ao executivo municipal gestar o PAA com recursos próprios.

²⁶ A Câmara de Itabuna é composta por 21 vereadores (o número de vereadores está relacionado ao tamanho da população municipal), e possui uma estrutura administrativa com a seguinte distribuição: 1 Presidente; 2 vices-presidente; 3 secretários; além dos vereadores que ocupam as funções anteriormente detalhadas, tem-se ainda: 1 Diretor Administrativo; 1 Secretário Executivo da Diretoria Administrativa; além dos setores de: Recursos Humanos; Controle Interno; Patrimônio; Jurídico; Imprensa; e Secretária Parlamentar.

O fato de ter proposto e conseguido aprovar a referida lei, é considerada nessa pesquisa como uma inovação na área da gestão pública uma vez que é pioneira em relação ao PAA.

Inicialmente na realização da entrevista, o vereador destacou o papel de fiscalizador da Câmara das ações do executivo municipal, e seu compromisso com essa função, e em relação ao PAA, informou que enquanto representante do povo itabunense, busca desenvolver uma “fiscalização do efetivo cumprimento do Programa em Itabuna” (palavras do entrevistado, 2015).

Além da realização das ações previamente estabelecidas devido ao cargo público que ocupa, é buscada pelo vereador a articulação entre entidades ligadas à gestão do PAA (em nível federal, estadual e municipal) para garantir um bom nível de desenvolvimento do programa. O mesmo informa que “devido ao bom relacionamento com o Ministério [Desenvolvimento Social e Combate à Fome]²⁷ a gente sempre busca conseguir recursos para convênios que possam beneficiar as associações (assentamentos e comunidades rurais) participantes”.

O vereador fez menção ao fato de ser oriundo da agricultura familiar e também assentado da reforma agrária, e também de ser membro da COOTEBA, o que lhe permite caminhar entre os setores que compõe os beneficiários assim como os colaboradores da execução do PAA. Justamente por esse bom relacionamento com essas partes, tem buscado fortalecer a articulação entre ambos, sobretudo buscando viabilizar a prestação do serviço de assistência técnica ao agricultor familiar.

Enquanto Câmara, não há a possibilidade de ações mais estreitas com os beneficiários do PAA, mas igualmente ao vereador entrevistado, seu assessor parlamentar (que também é de origem ligada à agricultura familiar) presta assessoramento à três associações que participam como fornecedoras do PAA gestado pela Prefeitura Municipal de Itabuna.

Esse trabalho era desenvolvido antes mesmo da ocupação do cargo de assessor, e devido ao comprometimento com o setor, as ações permanecem (mas não na condição de representante do legislativo municipal, se é que é possível dissociar o cidadão do cargo por ele ocupado).

²⁷ Vale lembrar que a prefeitura gesta apenas o PAA Doação Simultânea, o qual é executado com recursos do MDS.

A rede de cooperação em prol ao PAA (conforme visualizada e relatado pelo entrevistado) de Itabuna é bastante extensa, e conta com instituições municipais e também de abrangência regional dentro do Território Litoral Sul, e isso se deve ao caráter de pólo representado por Itabuna, e essa realidade faz com que se concentrem aí esforços que desdobrados atinjam positivamente municípios circunvizinhos.

Há também a articulação com o legislativo ilheense, que representado por um vereador que é integrante de uma importante cooperativa no cenário regional (a COOFASULBA) e de origem rural desenvolve cooperação com nosso entrevistado, e representa os interesses relacionados à agricultura familiar e ao PAA em nível territorial (por participar do conselho gestor do TILS)

É válido informar que a Câmara de Itabuna não possui assento nos Conselhos municipais, nem do Território, mas isso não a limita a participar ativamente das discussões referentes ao desenvolvimento rural de Itabuna, e inclusive as discussões e fixação dos valores trabalhados pelo PGPM que regulou o preço mínimo da arroba do cacau, foram iniciadas com a participação da Câmara.

Para essa atividade, a Câmara de Vereadores de Itabuna, mobilizou a sociedade civil e realizou audiências públicas para a inclusão do cacau no PGPM, o anúncio foi realizado em julho de 2013 pela Presidente Dilma Rousseff. Essa pauta era fruto de reivindicações e descontentamentos dos produtores sul baianos há tempos.

Em relação ao questionamento sobre qual vêm a ser na visão do entrevistado o maior avanço desenvolvido na gestão do PAA, o vereador apontou que “o PAA é revolucionário por dar condição ao agricultor em ter mercado certo/garantido, uma vez que o maior problema é o gargalo enfrentado pelo pequeno produtor é a comercialização; e com o PAA é possibilitado uma maior produtividade, pois, o agricultor já possui parte com venda garantida e isso ao invés de lhe viciar na venda pelo mercado institucional, lhe permite pensar na ampliação da produção para garantir maiores retornos, pois antes o produtor levava o produto pra feira livre, vendia parte dos produtos, trazia de volta os não comercializados, e acabava perdendo parte da produção. A superação dessa realidade é uma grande revolução observada em nível nacional”.

No que tange ao *status* de melhor gestão do PAA alcançado por Itabuna, foi perguntado o que o entrevistado quais fatores ele compreende que auxiliaram para essa situação.

Em sua resposta, o vereador entrevistado pontuou a assistência técnica prestada às famílias agroprodutoras como sendo primordial para que Itabuna alcançasse esse “nível”. Foi destacado o trabalho realizado pelo Núcleo local da CEPLAC em Itabuna como fundamental, por ser bastante organizado, nesse processo de acompanhamento cotidiano ao produtor, além da participação das demais organizações que também realizam esse serviço.

O entrevistado apontou também o empenho dos gestores (prefeitura por meio de sua secretaria) na execução do PAA, pontuando, que apesar de ter sido opositor da gestão passada, que nesse aspecto o executivo anterior realizava uma boa condução das ações necessárias para o funcionamento do programa no município, inclusive buscando maiores esclarecimentos sobre o funcionamento do Programa, com a solicitação da presença de técnicos da CONAB, e com isso foi possível alcançar mais recursos junto ao MDS.

Atualmente Itabuna é o município que mais capta recursos para desenvolver o PAA com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em relação há existência de entraves na gestão do PAA, o entrevistado apontou o atraso do repasse (sobretudo na gestão anterior) do pagamento feito ao agricultor familiar após a entrega dos seus produtos (essa situação vem sendo superada paulatinamente, mas ainda existe).

Retomando a lei, foi esclarecido que se trata de uma lei autorizativa, e não de caráter de obrigatoriedade, para que o gestor do PAA possa desenvolver em Itabuna o programa com recursos próprios. Falou ainda, sobre a expectativa para que essa realidade venha a acontecer (e que essa é uma busca da SEAGRIMA), mas que a prefeitura esbarra na questão orçamentária.

Como última análise realizada pelo entrevistado sobre os mecanismos exitosos do PAA em Itabuna (quando questionado sobre o pequeno público rural a ser atendido), foi levantada a proximidade das áreas produtivas com a cidade (que é bastante urbano) o que facilita o acesso para coleta e distribuição dos produtos repassados.

6.3 Organizações sociais e públicas no auxílio à gestão do PAA em Itabuna

Dentre os arranjos institucionais necessários para se realizar de maneira significativa e eficiente uma política social frente às diversas limitações e atribuições destinadas ao poder público local, há cada vez mais uma maior participação da sociedade civil organizada.

No caso de Itabuna, essa situação tem se mostrado bastante promissora e funcional, no que concerne à participação de organizações sociais operando no apoio à execução de ações da prefeitura.

Em relação a este ponto, tem-se em Itabuna (especificamente quanto a execução do PAA) uma ampla gama de instituições públicas e da sociedade civil (de representação) que articulam esforços para garantir o bom andamento das ações do Programa de Aquisição de Alimentos no município.

Uma das instituições relacionadas nesse quesito é o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Itabuna, o qual dentre as funções, tem a principal como sendo a representação da classe trabalhadora de empreendimentos rurais no município em que se encontra localizado.

No que tange ao PAA, o Sindicato é responsável pela análise e conferência do enquadramento do produtor enquanto agricultor familiar, para que assim, possa ser entregue à este a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP. Vale lembrar que sem este parecer/documento não há a possibilidade do agricultor participar de programas e projetos do governo federal, entre eles do PAA.

Os critérios realizados para o enquadramento quanto agricultor ou agricultora familiar leva em consideração critérios referentes ao tamanho da propriedade rural e a mão de obra utilizada no processo de produtivo.

Além da simples função de “emitir” ou não a DAP, o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Itabuna, atua na condução e acompanhamento de grupos ou famílias produtoras rurais oriundas da agricultura familiar, em suas diversas demandas, dentre as quais se encontra a elaboração e execução das propostas do PAA.

Apara aferir informações quanto a participação e articulação pró agricultura familiar e PAA do sindicato, se fez necessário realizar entrevista com a Presidente desta instituição, a qual é oriunda do movimento de luta pela terra (Inclusive filiada ao MLT, e uma das fundadoras deste movimento) e possui em sua formação a convivência com a reforma agrária, e ainda hoje reside em um assentamento da reforma agrária.

Por esses envolvimento com a causa, possui íntima relação com a agricultura familiar e suas demandas na busca pela qualidade de vida, e pontua que após o Governo Lula houveram pontos positivos de apoio ao agricultor, como eletrificação rural, ampliação das linhas de crédito e facilidades no pagamento dos valores trabalhados junto ao PRONAF.

A entrevistada aponta a organização popular via associação e cooperativas como essencial para o alcance de objetivos positivos para a agricultura familiar, e informa que por meio dessas instituições de representação é possível solicitar à CONAB a visita de um consultor para dirimir dúvidas sobre o funcionamento e requisitos para acessar o PAA, e assim fortalecer a autonomia dos grupos para que os mesmos sejam capazes de desenvolver sua própria proposta do Programa “pois antigamente algumas entidades cobravam altos valores para intermediar o processo, além de descaracterizar o processo com a inclusão de alimentos que não são produzidos regionalmente” (palavras da entrevistada, 2014).

A entrevistada explica que a participação do sindicato na gestão do PAA de Itabuna se dá por meio da intermediação deste com a COOTEBA (ambas parceiras) para auxílio técnico na elaboração da proposta (conforme veremos adiante), e orientação para que a associação se responsabilize pela gestão dos recursos do projeto aprovado. “A participação do sindicato está na elaboração, na documentação e na busca para que o projeto seja aprovado, ficando o grupo responsável pela execução. E há uma equipe local para atualizar a situação das DAP's e realizar a aproximação das associações com órgãos do Poder Público e da sociedade civil”.

Para a entrevistada dentre as instituições que compõem a “rede” de apoio à gestão do PAA em Itabuna, se destacam a CEPLAC e a COOTEBA. E acredita que o maior avanço na execução do PAA é a possibilidade da própria associação gestar o projeto e a disponibilidade da CONAB em enviar um técnico por um período de tempo determinado para sanar as dúvidas do grupo, que agora tem os meios para

desenvolver uma proposta mais condizente com sua realidade produtiva, e assim evitar distorções e desvios que ocasionaram em problemas, em momentos outros.

Em relação ao *status* de melhor gestão do PAA pertencer a Itabuna, a entrevistada considera que o empenho de cada organização beneficiária é que foi o diferencial, pois assim os agricultores perceberam que após o declínio da economia regional, que essa poderia ser a alternativa adotada para modificar a situação atual.

Além desse fator, elencou a realização de eventos promovidos via Território Litoral Sul, que abordaram a questão da segurança alimentar e nutricional (e contou com a presença de técnicos para orientação de temas específicos sobre o PAA e PNAE) e foram importantes instrumentos formativos e de empoderamento para os agricultores, contribuindo para seu desenvolvimento.

Uma outra importante instituição para o cenário regional que desenvolve ações de apoio ao funcionamento do PAA em Itabuna é a CEPLAC, a qual possui entre sua estrutura de atividades a pesquisa (há o CEPEC – Centro de Pesquisas do Cacau; e o CENEX – Centro de Extensão da CEPLAC), mas são sem dúvida as atividades de extensão seu objetivo principal.

Por meio dos escritórios locais, a CEPLAC realiza as atividades de acompanhamento ao pequeno produtor rural, e há uma unidade instalada no município de Itabuna, o qual assessora agricultores familiares quanto à suas demandas relacionadas ao processo produtivo e sua produtividade.

No que se refere ao PAA (cabe ressaltar que a CEPLAC acompanha uma ampla gama de agricultores e não somente os beneficiários do PAA, nem tão pouco os que acessam o PAA gestado pela Prefeitura Municipal) existe também atenção dos técnicos da CEPLAC na orientação técnica para um manejo condizente com as práticas agroecológicas, o que garante que os alimentos destinados às organizações sociais participantes do programa de doação simultânea recebam alimentos com qualidade.

A orientação técnica fornecida pela CEPLAC é realizada por seus técnicos que se encontram alocados no escritório local de Itabuna, e também realizado mediante participação de técnicos e bacharéis (em formação) quando da realização de estágio supervisionado na unidade de Itabuna.

Vale lembrar que a CEPLAC também realiza o processo de emissão de DAP no município, e isso garante que as avaliações solicitadas pelos agricultores para se

enquadrarem como familiares e poderem ter acesso aos programas governamentais para essa parcela dos agroprodutores é realizada com maior agilidade, e assim, mais produtores podem vir a desenvolverem inserção nos mercados institucionais criados pelo governo federal e outras políticas públicas.

Igualmente à CEPLAC (no que diz respeito ao fato de não possuir o público beneficiário do PAA como prioritário, mas isso não ser um entrave quanto à realização de atividades em conjunto com o mesmo) há a COOTEBA (Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia), a qual realiza trabalhos de assistência técnica rural e também especificamente aqueles ligados à agricultura familiar.

A COOETABA realiza diversos trabalhos em parceria com órgãos públicos e privados e organizações da sociedade civil (de classe e de representação), e atua em dezesseis territórios baianos, tendo sede em Salvador, e estando presente em noventa e seis municípios, dentre os quais Itabuna.

Em Itabuna, a cooperativa já atuou desenvolvendo trabalhos na cadeia produtiva de oleaginosas e noutras atividades ligadas a extensão rural. Foi uma das pioneiras no que se refere ao desenvolvimento de atividades do PAA no município (junto a CONAB realizou encontros para formação em Itabuna, o que garantiu uma expertise para elaborar e executar o PAA), e atualmente continua apoiando agricultores que operam nesse programa.

Além de realizar as ações de assistência técnica na propriedade dos produtores familiares, acompanhando seu processo produtivo, a COOTEBA também vem auxiliando pequenos produtores na elaboração da proposta para execução da comercialização via PAA, contribuindo no auxílio da parte burocrática da solicitação, que em muitas vezes limita o agricultor em acessar determinados canais.

A COOTEBA possui convênios com o governo federal e estadual para prestar assistência rural, e por conta disso, o acompanhamento não se limita à entidades que participam do PAA Doação Simultânea acompanhado pela Secretaria de Agricultura de Itabuna, mas a orientação abrange também esse público, e igualmente a CEPLAC, ambas organizações desenvolvem ações além de suas “obrigações” visando auxiliar no processo de fortalecimento da agricultura no nível local e regional.

Tanto CEPLAC quanto COOTEBA apresentam nessa medida, que estão comprometidas com o desenvolvimento local, e fortalecem a rede institucional de

apoio ao agricultor, às famílias rurais e suas organizações representativas, e, por conseguinte, desenvolvem práticas que fortalecem as práticas do PAA (quer seja na elaboração ou execução da proposta) em Itabuna.

Todas essas instituições (CEPLAC, COOTEBA, Sindicato) participam do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabuna – CMDRS, tendo uma cadeira a ser preenchida por um membro previamente informado (e com situação aprovada e homologada), o qual pode ser substituído por um outro membro da mesma instituição, também informado anteriormente, na condição de suplente.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi criado pela lei nº 1.924, de 09 de dezembro de 2003, mas poucos anos depois teve suas atividades suspensas, retomado as atividades com uma nova composição no ano de 2010, sendo que em 2013 houve por meio do Decreto Nº 10.643, de 09 de outubro de 2013, a nomeação da atual estrutura e dos representantes (titulares e suplentes) de cada instituição que o compõe.

O CMDRS é uma comissão composta por membros da sociedade e poderes públicos divididos de maneira “paritária”, e possui a responsabilidade de fiscalizar, inspecionar, acompanhar e fomentar ações públicas (ou em parceria entre público e privado) nas áreas da agricultura familiar e agronegócios.

Este conselho é formado por representantes da sociedade civil e da prefeitura municipal (e outros órgão ligado ao setor público), e funciona como órgão consultivo e de fiscalização do exercício do Poder Público Municipal no que tange às atividades e práticas que afetarão à comunidade, tendo como objetivo último o bem estar e efeitos positivos, mas que, contudo, nem sempre são passíveis de atingir o desejado.

Por essa possibilidade em apresentar gargalos ou possíveis conseqüências danosas, é que se faz essencial a existência dos diversos conselhos municipais, os quais funcionam como mecanismo de empoderamento e defesa da sociedade organizada.

O Conselho possui 24 membros (conforme será visto no quadro abaixo) que representam órgãos públicos (municipais, estaduais e federais), e compõem 1/3 do total de integrantes do CMDRS; e organizações da sociedade civil organizada (que desenvolvem trabalhos de representação, assistenciais, assistência técnica e

também de cunho religioso) que atuam no município e realizam atividades diretamente ligadas ao meio rural.

QUADRO 10: COMPOSIÇÃO DO CMDRS

SEGMENTO	ENTIDADE	REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO
ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS E REGIONAIS	a) Banco do Nordeste do Brasil s.a – BNB; b) Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC	8,33%
ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS	a) instituto do meio ambiente e recursos hídricos (INEMA); b) agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB); c) Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR); d) Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA)	16,66%
ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Itabuna (SEAGRIMA); b) Secretaria Municipal da Educação de Itabuna (SME)	8,33%
ENTIDADES CIVIS ASSISTENCIAIS	a) Albergue Bezerra de Menezes; b) Loja Maçônica 28 de julho	8,33%
ENTIDADES DE PRODUTORES RURAIS	a) Associação dos Pequenos Produtores e Posseiros da Roça do Povo - APROPOVO; b) Associação dos Produtores Familiares da Região do Serrado em Progresso e Adjacências; c) Associação dos Pequenos Produtores do Ribeirão Seco; d) Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Itabuna (MORUMBI) e) Associação dos Pequenos Produtores da Vila de Mutuns e Adjacências; f) Associação dos Pequenos Produtores da Região de Jacareci e Adjacências g) Associação Bela Flor dos Produtores Familiares de Itabuna; (ABFAFI); h) Associação dos Produtores da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia (APROFAMA)	29,16%

COOPERATIVAS RURAIS	a) Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia (COOTEBA) b) Cooperativa de Produtores da Agricultura Familiar e Economia Solidaria (COOPAFS); c) Cooperativa de Pequenos Produtores de Cacau, Mandioca e Banana do Centro Sul da Região cacauzeira Baiana (COOPERCENTROSUL)	12,5%
SINDICATOS RURAIS	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itabuna (STR)	4,16%
MOVIMENTOS SOCIAIS	Movimento de Luta pela Terra (MLT)	4,16%
ENTIDADES RELIGIOSAS	Ylê Axé Ogum Talokan - Casa de Ogum (Art.275, incisos i a iv – Constituição do Estado da Bahia)	4,16%

Fonte: Prefeitura Municipal de Itabuna (2013), elaboração própria.

O CMDRS realiza reuniões periódicas em caráter ordinário e extraordinário entre seus membros, e trazem à pauta temas que se desdobram entre políticas sociais ao meio rural, e sua influência no urbano, assim como o inverso. Vale lembrar que estamos tratando do município de Itabuna, o qual segundo dados oficiais possui menos de 4% da população no meio rural, sendo que esse rural possui íntima ligação com o urbano, no que se refere ao acesso a bens públicos como transporte, água e energia elétrica.

Um Conselho funciona como membro de importância fundamental em sua parceria com o Poder Público, para viabilizar melhorias nas políticas públicas, nesse caso, direcionadas ao desenvolvimento rural sustentável no município.

A existência do conselho por si só não garante a efetividade da participação social na tomada de decisão por parte do Poder Público, mas sem dúvida permite a existência do diálogo e maiores níveis de barganha entre sociedade e executivo local, além das próprias proposições quanto metas e interesses da coletividade para a vida do município.

E é nessa perspectiva que o CMDRS vem atuando, com proposição de novos modelos e metodologias aplicadas ao setor agrícola, e condução das políticas sociais para o meio rural em Itabuna, dentre as quais tem-se o PAA (que conta com membros beneficiários como pertencentes ao corpo deste órgão consultivo) que vem alcançando significativos resultados positivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação foi verificado o importante papel desenvolvido pelo Estado no que se refere à organização da vida pública no território em que este exerce seu poderio.

Cabe à este Estado a execução de ações que irão beneficiar parcela da sociedade, a qual será direcionada de acordo com a orientação do governo.

Essas ações do Estado são conhecidas como Políticas Públicas, as quais apresentam diversas tipologias e por isso, possuem diversas possibilidades de setores para se atuar.

Contudo, em um modelo de Estado democrático de Direito, há poucas possibilidades de um governo executar suas políticas a livre gosto e sem sofrer sanções e represarias.

Para garantir um bom nível de relação com setores da sociedade civil, e assim desenvolver políticas condizentes com a realidade social posta, é essencial que o governo crie canais de consulta e amplie as possibilidades de participação popular em sua gestão, permitindo o desenvolvimento de sinergia entre Poder Público e Sociedade.

Como dito, cabe ao governo executar políticas de benefícios à comunidade, e em um nível macro de suas intenções, o Estado poderá desenvolver um planejamento, que integre as diretrizes gerais de seus objetivos.

No Brasil, e também na Bahia, foi experienciado diversos momentos com o lançamento de programas governamentais, que possuem como objetivo último garantir o desenvolvimento das áreas em que o projeto se desdobrará. Mas, a perspectiva de desenvolvimento varia de acordo com a ideologia do grupo que está no Poder, e de acordo com o grupo que quer beneficiar.

Em relação a esta perspectiva, há a área de estudo na Economia Institucional que analisa o papel dos diversos agentes que interferem na tomada de decisão, e sob esse prisma, é possível realizar estudos que observem o comportamento dos agentes, assim como das interrelações por eles desenvolvidas.

É exatamente nessa linha que a presente pesquisa buscou se estruturar. Inicialmente passando por uma análise do processo de planejamento adotado no

estado da Bahia, a saber, a territorialização, e as relações institucionais que ela traz. Na sequência com o estudo dos indicadores municipais da área de estudo, Itabuna. Para que a partir daí fosse possível observar quais instituições desenvolvem ações junto ao PAA em Itabuna, e também o grau de interação entre ambas nesse processo.

Ao fim desta pesquisa, pode-se dizer que a hipótese inicialmente lançada foi corroborada, haja visto que conforme percebido por meio dos dados levantados a rede institucional (que compreende agentes ligados ao Poder Público, à Sociedade Civil Organizada, à Movimentos Sociais e demais organizações de representação e consulta) é positiva para o bom desempenho da prefeitura na gestão do PAA municipal.

O fato de possuir um público relativamente pequeno para atuar pode ser um ponto favorável ao desenvolvimento das ações da prefeitura, contudo, por si só ele não garantiria que Itabuna pudesse ter se tornado na maior captadora de recursos do PAA junto ao MDS, e “conquistasse” o grau de melhor gestão do PAA no Brasil.

Essa situação tornou-se possível graças aos esforços e empenho da equipe local designada para realizar todas as operações do Doação Simultânea, que além de estruturar as etapas operacionais do processo, facilita a coleta dos alimentos e se responsabiliza por toda a logística incutida; mas que sobretudo torna o agricultor em seu parceiro na execução das propostas, e diminui o problema do atraso no repasse do pagamento ao produtor como ocorria com frequência anteriormente.

Além dos méritos alcançados pela prefeitura na gestão do Programa, é mister salientar o alto grau de envolvimento de outras instituições nesse processo, tais como a CEPLAC e a COOTEBA, além do envolvimento e empoderamento das associações beneficiárias, do Sindicato Rural e da estrutura desenvolvida via Território além do comprometimento e ampla participação da CONAB no auxílio à ampliação das informações e realização de atividades de formação com os cooperados e associados.

A existência dessa sinergia entre as instituições envolvidas na gestão (direta e indireta) do PAA em Itabuna foi imprescindível para seu desempenho positivo, pois na medida em que lacunas eram deixadas abertas por uma das organizações, seus efeitos negativos não eram sentidos por haver uma outra que passaria à prestar a devida assistência aos beneficiários.

Cabe mencionar, que há um bom grau de desenvolvimento do programa em nível municipal, mas que o mesmo ainda possui problemas a superar, como por exemplo a inserção de agricultores periurbanos no processo de confecção e aprovação de propostas.

Há também o fato de que mesmo com a existência do cartão bancário para o recebimento do valor adquirido através da compra institucional, o Estado sempre fica devendo ao produtor, e por isso é essencial que se pense novos mecanismos de compra e venda dos produtos dos agricultores familiares, para acelerar o seu recebimento.

O PAA realiza o grande benefício da garantia da segurança alimentar e nutricional de parcela significativa da sociedade, diminuindo os riscos de fome e desnutrição (da população menos favorecida e carente), além de superar o incômodo gargalo da comercialização que deixava o produtor refém das variações do mercado para realizar seu planejamento produtivo e garantir o sustento familiar.

Contudo, é imprescindível que se tenha a clareza de que o PAA é um Programa, e não uma Política de Estado, o que significa dizer que a qualquer momento pode ser interrompido, e por conta disso, se faz necessário que medidas sejam pensadas e postas em prática para que outros canais de comercialização possam ser alcançados pelos agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Palma; ROCHA, Lurdes Bertol (Org.). De Tabocas a Itabuma: um estudo histórico-geográfico. Ilhéus: Editus, 2005.

ANDRADE-BREUST, Adriana Dantas. Itabuna: histórias e estórias. Ilhéus: Editus, 2003.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Políticas públicas para a agropecuária brasileira**. Brasília: MAPA/ACS, 2009. (Série institucional: Secretaria de Política Agrícola; 2).

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos. s/d.a.** In: <http://www.mds.gov.br/programas/segurancaalimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa> . Acesso em 30/09/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos faz seis anos com investimentos de R\$ 2,2 bilhões**. Notícia publicada em 10/07/2009, 2009b. In: <<http://www.mds.gov.br/>> Acesso em 01/10/2013.

Banco do Nordeste do Brasil. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF): relatório de resultados 2009**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

BONAL Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Miranda. (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14)

COUTO, Vitor de Athayde. **Cinco anos de políticas agrícolas: questionando a “prioridade”**. Salvador: FAEB, 1984.

CONCEIÇÃO, O. O conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionais. **Revista de Economia Contemporânea**, nº6, p. 119-146, 2002.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas**

Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.In: <http://www.aec-tea.org/fabio/Avaliacao_Politicas.pdf>. Acesso em: 19/07/2013.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania.** 2ª ed. Campinas: Papirus, 1996.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: **Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos.** Brasília: EDU-UNB. V.7. n.27, 2007. p.107-138.

EVANS, P. **O estado como problema e solução.** São Paulo, Lua Nova:- Revista de cultura e política, n 28/29. 1993

EZEQUIEL REDIN; MARCO ANTÔNIO VERARDI FIALHO. **POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR.** Campo Grande: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Comunicações), 2009.

FRANÇA, C. G; GROSSI, M.E.D; MARQUES, V.PM.A. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil.** Brasília: MDA, 2009.

GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos M. **Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta.** Brasília: IPEA (texto para discussão/nº 204), 1990.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRISA, Catia. et al. O programa de aquisição de alimentos (paa) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Agriculturas.** V. 8 – n. 3: 09/2009.
IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA. **Senso demográfico.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ba&tema=censodemog2010_amostra. Acesso em: 05/01/2013.

HOBBS, T. **Leviatã.** 2. ed. São Paulo: Ícone, 2003.

ITABUNA, Prefeitura Municipal. Itabuna em números. 2 ed. Itabuna, 1996.

LIMA, Mario Jaime Gomes de; SOUZA Osmar Tomaz. **Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o rio grande do sul.** Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa6/Tipologia_de_Politicas_

Publicas_como_Instrumento_de_Gestao_Execucao_Coordenacao_e_Avaliacao_do_Desenvolvimento_Regional-Uma_aplicacao_para_o_RS.pdf. Acesso em: 18/12/2012.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **História da agricultura brasileira: combates e controvérsias**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MALTHUS, T.R. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril 1983.

MALUF, RENATO S; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil**. Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88.

MARX, K. A ideologia alemã. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PAA: sobre o programa**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em: 15/12/2012.

MESQUITA, Pedro Pucci de. **Reflexões sobre o PRONAF B e a pobreza rural no município de Caucaia, estado do Ceará**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_18/Artigos/art_paulomo.htm. Acesso em: 11/08/2014.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

OLIVEIRA NETO, Aroldo Antonio de. Os problemas na agricultura e a agenda da política agrícola. In: CONAB. **Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola**. Brasília: CONAB, 2009.

POLIDORO, M.; TAKEDA, M. M. G.; BARROS, O. N. F. Análise temporal do processo de conurbação na região de Londrina-PR por meio de imagens Landsat. *Revista Geográfica Acadêmica*. v. 3, n. 1, 2009 (70-77).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: http://www.sedes.ba.gov.br/pagina/programa_de_aquisicao_de_alimentos. Acesso em: 15/12/2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, Jânia Maria Pinho. **Avaliação do financiamento da agricultura familiar na produção, ocupação e renda**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, 39: 11- 2003.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Pequena história da agricultura no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1998. 4.ed.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (ORGs). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.P. 188-207

TAKAGI, Maya; Da SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (ORGs). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.P. 159- 184

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 18/12/2012.

SANTOS, José Antonio Lobo dos. Implicações do PRONAF na produção do espaço rural de Feira de Santana-BA. Feira de Santana: UEFS Editora, 2009.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa – Um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Atica, 1974. (Os pensadores).

WEBER, Max. Economia e Sociedade. V.2 Brasília: Editora UNB, 1999.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **A PAUTA DO POVO E O POVO EM PAUTA : AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, BRASIL – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO POLÍTICA**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, 2011.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Disponível em: http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/62.pdf. Acesso em: 08/12/2012.