



Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFPR

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPAÇO RURAL: INSERÇÃO DE PEQUENOS AGRICULTORES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA**

*PUBLIC POLICIES FOR THE RURAL AREAS: INSERTING SMALL FARMERS IN THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM (PNAE) IN THE MUNICIPALITY OF SANTO ANTONIO DE JESUS / BA*

(Recebido em 08-08-2019; Aceito em 21-06-2023)

**Joelia Silva dos Santos**

Mestre em Planejamento Territorial – UEFS

Docente EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, Barreiras - Brasil

joeliaavlis@gmail.com

### **Resumo**

As desigualdades no espaço rural brasileiro são produtos da histórica ação seletiva empreendida pelo Estado no atendimento das demandas a determinados grupos sociais. Tal ação constituiu-se em um dos fatores condicionantes à destinação de subsídios para o segmento do agronegócio, em detrimento do pequeno agricultor. Ainda assim, na atualidade, a resiliência desta categoria reverbera através da organização social. Emergiram, por via da mobilização local, tentativas de inserção daquela categoria em programas ou em políticas que pudessem oferecer possibilidades de mudanças na estrutura produtiva. Tal panorama é apresentado neste artigo, com o objetivo de analisar a inserção dos pequenos agricultores da comunidade da Sapucaia, do município de Santo Antônio de Jesus/BA, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como fornecedores de gêneros alimentícios. Utilizaram-se, neste artigo, a pesquisa bibliográfica, a documental, e a pesquisa de campo, sendo esta última concretizada com a aplicação de 43 (quarenta e três) formulários aos agricultores – do total de 44 (quarenta e quatro) –, que passaram a fornecer alimentos ao PNAE, a partir de 2010, na localidade supracitada. Estes dados foram coletados em 2015, e sua análise demonstrou que a ação dos agricultores da comunidade da Sapucaia culminou com sua inserção no programa, sendo este um meio normativo que ensejou um processo de reorganização no espaço rural.

**Palavras-chave:** Pequenos agricultores; Política pública; PNAE; Espaço rural; Reorganização.

### **Abstract**

The inequalities in Brazilian rural areas are the result of the historical selective action undertaken by the State as it attended the demands of certain social groups. Such an action constituted in one of the conditioning

factors for the destination of subsidies to the agribusiness segment to the detriment of the small farmers. Even so, nowadays, the resilience of this category reverberates through social organization. Through local mobilization attempts have been made to include this that category in programs or policies that might offer possibilities for changes in the productive structure. This panorama is discussed in this article, with the objective of analyzing the insertion of small farmers of the Sapucaia community, municipality of Santo Antônio de Jesus/BA, in the PNAE – National School Feeding Program –, as suppliers of foodstuffs. In this article, bibliographical, documentary and field research were used, and the latter took place through the application of 43 (forty-three) forms to farmers – out of 44 (forty-four) – who began supplying food to PNAE in 2010 in the locality mentioned above. These data were collected in 2015 and their analysis showed that the action of the Sapucaia community farmers culminated in their inclusion in the program, which is a normative means that led to a process of reorganization in rural areas.

**Key words:** *Small farmers; Public policies; PNAE; Rural area; Reorganization.*

## Introdução

A criação de políticas públicas para o espaço rural brasileiro contemplando os pequenos agricultores foi tratada como questão trivial durante o processo de formação do Estado. Pode-se afirmar que as tímidas tentativas<sup>1</sup> de atender o pequeno agricultor, principalmente no Nordeste, deram-se de forma enviesada, devido à maneira como essa região foi subestimada, taxada como obstáculo ao avanço da modernização do espaço rural brasileiro e rotulada como atraso para o desenvolvimento do país.

Ao discutir as urbanidades do rural, Rua (2006) enfatiza o tratamento destinado aos pequenos agricultores classificados como “incapazes de acompanhar o progresso técnico, econômico e social” (RUA, 2006: 84).

Os privilégios concedidos à agricultura de mercado e a adoção do modelo de concentração da propriedade imbricaram contradições na produção do espaço rural e nas conseqüentes lutas dos movimentos sociais e sindicais pela efetivação de políticas públicas que contemplassem a diversidade dos agricultores desprovidos dos mecanismos produtivos à geração de renda ou à própria subsistência, modelo base para a contínua espoliação dessa categoria.

Essa situação perdurou no Brasil, basicamente, até a redemocratização do país (década de 1980), quando o cenário político, insuflado pelas reivindicações populares, torna favorável a criação de políticas públicas em diversas regiões do Brasil. Assim, surge na década de 1990, a principal política pública com ênfase no pequeno agricultor, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se constituiria no alicerce para o desencadeamento de outras políticas que

---

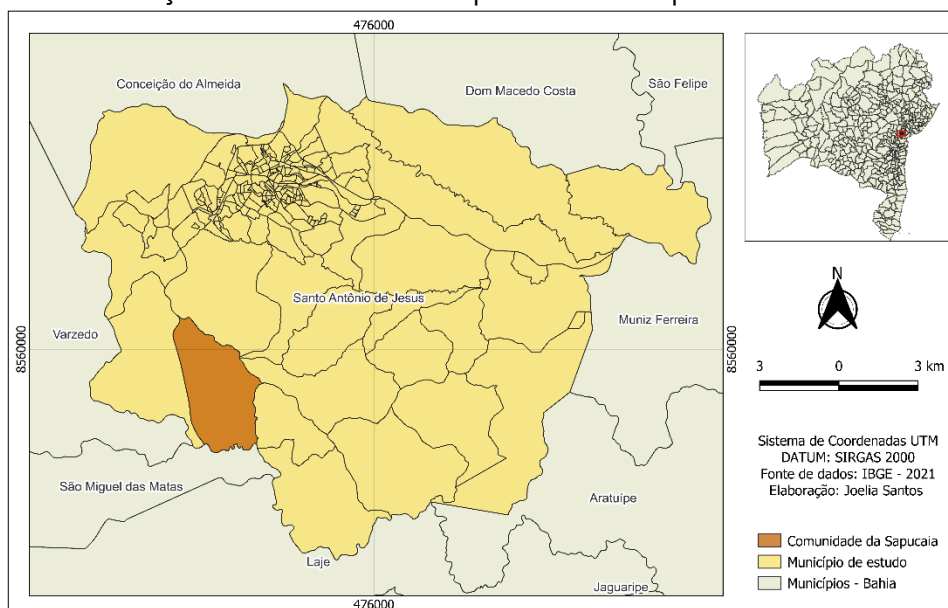
<sup>1</sup> Magalhães expõe as fragilidades das políticas públicas implementadas pelo estado brasileiro voltadas ao espaço rural, como: o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (PROTERRA) na década de 1970, o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) em 1975, e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) na década de 1990. Todas tiveram singelos resultados face, entre outras questões, às dificuldades de alcance à esfera local (MAGALHÃES, 2000).

passariam a incluir este segmento, como é caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído em 2003, com ênfase na redução da carência alimentar, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que possibilitou ao pequeno agricultor, a partir de 2009, o fornecimento de gêneros alimentícios às escolas públicas.

Embora haja muitas abordagens teóricas sobre a agricultura brasileira com ênfase no pequeno agricultor, este artigo relaciona a institucionalização da norma (Lei nº 11.947/2009) (BRASIL, [2012]) pela inserção desta categoria em uma política pública que buscava contribuir para o fortalecimento da base social. O fundamento da lei era dar visibilidade aos agricultores como protagonistas dos avanços e conquistas efetivados na comunidade rural, bem como apontar o PNAE como uma política que vinha provocando rupturas nas estruturas produtivas tradicionais imbricadas no processo histórico.

No município de Santo Antônio de Jesus, (Mapa 1), a Associação de Pequenos Agricultores da Comunidade<sup>2</sup> da Sapucaia passou a discutir e buscar meios de inserção no PNAE motivada pela experiência de alguns agricultores locais que já haviam participado do programa nos anos entre 2010 e 2013, por meio de uma associação regional. A mobilização para inscrição na chamada pública, visando ao fornecimento dos gêneros agrícolas, garantiu a efetivação dos agricultores da Sapucaia no PNAE, em 2014 e 2015.

**Mapa 1 – Localização da Comunidade da Sapucaia no Município de Santo Antônio de Jesus – BA**



**Fonte:** Elaborado pela autora com dados do IBGE, 2023.

Para desenvolver este artigo, utilizaram-se a pesquisa bibliográfica, a documental e a de campo. A

<sup>2</sup> O termo “Comunidade” é utilizado nesse artigo em menção a Sapucaia devido à autossuficiência dos agentes em relação às demandas locais.

primeira teve como fundamentação os pressupostos teóricos de (BONETI, 2007; CAVALCANTI, 2012; CORRÊA, 1987; FORTES, 2018; HEIDEMANN, 2009; PEREIRA, 2001; RUA, 2006; SANTOS, 1985, 1994, 2001, 2004, 2005, 2009; SILVA, 2008, 2010; SOUZA, 2006; SOUZA, 2013; TEIXEIRA; LAGES, 1997) e a documental, através da qual analisaram-se instrumentos normativos que instituíram, regulamentaram e servem como referência para se entender o PNAE e os mecanismos de inserção do pequeno agricultor, sendo eles a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e a Lei nº 11. 947/2009. Por fim, a pesquisa de campo, concretizada com a aplicação de 43<sup>3</sup> (quarenta e três) formulários aos agricultores em um de total de 44 (quarenta e quatro) que passaram a fornecer alimentos ao PNAE, a partir de 2010.

Em sua primeira seção, este artigo discute o contexto geográfico nacional que (in)viabilizou a entrada dos agricultores no PNAE e, na sequência, discorre sobre os conceitos de políticas públicas viáveis à análise deste trabalho, além de proceder a uma abordagem sobre o espaço rural e seu processo de reorganização, por meio dos sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2009).

Na seção seguinte, apresentam-se dados e informações que constituem avanços obtidos através da ação dos pequenos agricultores, a partir do fornecimento de gêneros<sup>4</sup> alimentícios ao Programa. Por fim, destacam-se as considerações que versam sobre a importância das políticas públicas para o fortalecimento da base rural local.

### **Contexto geográfico de inserção do pequeno agricultor no PNAE**

Em meados do século XX, estava em curso o processo de industrialização e urbanização no Brasil. Nesse contexto em que as populações do espaço rural adentravam as cidades em grande escala, o problema da subnutrição surge como pauta de discussão no país, situação que ensejou ações governamentais voltadas ao fornecimento da alimentação escolar (BRASIL, 2019). Esse panorama fundamentou-se, à época, na manutenção do latifúndio e na ausência de políticas públicas de amparo ao pequeno agricultor para que ele permanecesse no espaço rural, evitando, assim, os problemas gerados pelas grandes aglomerações urbanas.

Nesse contexto, o Estado brasileiro construiu a relação entre a subnutrição das populações rurais que migraram para o espaço urbano (especialmente a região Sudeste), atraídas pelas propagandas que exaltavam o desenvolvimento industrial do país, mas perdurou a ausência de amparo

---

<sup>3</sup> Durante o período de realização da pesquisa de campo, não foi possível aplicar os 44 questionários, pois um agricultor estava em viagem.

<sup>4</sup> A escolha dos produtos agrícolas do PNAE é realizada por nutricionistas da Central de Alimentação da Secretaria de Educação do município que, pela Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, [2012]), devem considerar as especificidades locais.

ao pequeno agricultor que resolveu permanecer na sua região de origem. A ação do Estado consistia em transformar o migrante agricultor em exército industrial de reserva (FORTES, 2018), sem lhe prover meios de sobrevivência no espaço urbano, ao mesmo tempo em que negligenciava aqueles que permaneceram no espaço rural, pois não foram criadas políticas públicas para atendê-los em suas especificidades.

A aglomeração no espaço urbano, como resultado da modernização parcial do espaço rural e do êxodo, colocou as populações do campo, que se encontravam nos centros urbanos, em situação de extrema pobreza.

Geograficamente, o Brasil é um país onde a produção agrícola e a redução da carência alimentar poderiam ocorrer em conformidade com a distribuição de terras e o fornecimento dos meios necessários para que os pequenos agricultores pudessem manter suas famílias com a renda do campo. Como a ação do Estado transcorreu na contramão desse processo, ao apoiar apenas a produção de alimentos concentrada nas mãos das grandes corporações, o problema da subnutrição ampliou-se. O agravamento da subnutrição pela ausência de políticas públicas resultou na implementação do PNAE desde 1955. Como consequência, a inserção dos pequenos agricultores no Programa, em 2009, através da Lei nº 11.947/2009, se constituiria em uma extensão de uma ação reparadora.

Portanto, a abordagem da trajetória geográfica de inserção do pequeno agricultor no PNAE correlaciona-se, desde meados do século XX, com a adoção do Estado ao paradigma da concentração de terras e a consequente industrialização parcial do campo, fatores responsáveis pelo êxodo rural e pela ampliação da carência alimentar no espaço urbano. A inserção do pequeno agricultor como fornecedor de gêneros agrícolas para a política de Alimentação Escolar foi uma necessidade criada pelo próprio Estado e posta no esquecimento durante mais de meio século, por se tratar, principalmente, de um segmento que não tem expressiva representatividade na esfera política.

Nesse ínterim, a dívida do Estado com o pequeno agricultor não foi quitada, e a problemática da subnutrição no país continua como uma questão atual, pois meio século depois da abordagem sobre a fome realizada por Castro (1984), o Programa Fome Zero<sup>5</sup> foi criado pelo governo federal com o objetivo de combater a fome e a extrema pobreza.

O PNAE, objeto de análise deste artigo, vincula-se à proposta do Programa Fome Zero, pois, existe uma relação entre a reprodução do modelo de concentração de terras, que subjugou a maior

---

<sup>5</sup> O programa foi criado em 2003, pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de combater a fome e a extrema pobreza.

parte da população rural empobrecida à carência alimentar, as consequências geradas pela manutenção desse paradigma e a recente inserção dos agricultores no programa.

Conforme o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde a década de 1940, o Estado brasileiro propôs a realização de ações pontuais visando ao fornecimento da alimentação escolar aos estudantes da Educação Primária. De 1955 até o início da redemocratização do país (1988), campanhas e programas nacionais foram instituídos por meio de decretos, visando a incentivar os estabelecimentos públicos, ou particulares, de ensino a facilitarem e oferecerem alimentação aos estudantes. A não realização da proposta, à época, justificou-se pela “pretensa” ausência de recursos financeiros. Em 1979, essas iniciativas passam a ser denominadas Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contudo, o fornecimento da alimentação para alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Creche só foi assegurado na Constituição Federal de 1988, como um dos programas suplementares à educação, sob a responsabilidade do Estado e com abrangência em todo território nacional. (BRASIL, [2018]).

Desde a sua consolidação na Constituição, até a aprovação da Lei nº 11.947/2009, os órgãos responsáveis pelo repasse dos recursos financeiros destinados pelo governo federal para a aplicação no PNAE não exigiam obrigatoriedade à aquisição de alimentos derivados de determinado segmento produtivo. No final da primeira década do século XXI, durante a qual ganharam notoriedade as discussões governamentais acerca das políticas públicas direcionadas à compra institucional de produtos agrícolas, o Estado insere na Lei nº 11.947 de 2009 a obrigatoriedade das entidades executoras utilizarem, no mínimo, 30% do valor destinado ao PNAE à compra de gêneros alimentícios derivados do segmento produtivo que a Lei nº 11.326 de 2006 (BRASIL, [2011]) considerou como “Agricultura Familiar”<sup>6</sup>, viabilizando a entrada do pequeno agricultor no programa como fornecedor.

Já que esta inserção se configura, através da criação da lei que a instituiu, como política pública, cabe, na seção que se segue, a discussão sobre conceitos e concepções de políticas públicas.

### **Políticas públicas: conceitos e concepções**

O final do século XX foi marcado por mudanças no modelo de estado brasileiro. O Estado patrimonial (oligárquico/autoritário) sofre rearranjos institucionais que culminam com a transição para o

---

<sup>6</sup> Utilizamos este termo apenas com referência à designação governamental. Portanto, toda vez que fizermos menção à Agricultura Familiar estaremos nos referindo ao termo utilizado pela Lei, nº 11.947/2009 ou por quaisquer outros instrumentos legais – decretos, regulamentos – que adotam essa nomenclatura.



modelo gerencial (democrático)<sup>7</sup> (PEREIRA, 2001). A abertura democrática legitimou a distinção entre a estrutura do Estado e a representação da sociedade civil, e tal conjuntura favoreceu o desencadeamento das inúmeras reivindicações populares perante a esfera estatal e em prol da criação de políticas públicas. As demandas dos movimentos sociais, sindicatos e associações adentram na pauta de negociações da esfera governamental e, em muitos casos, se materializam através de alguma intervenção do poder público.

Nesse contexto, o conceito de políticas públicas pode ser definido engendrando “[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa” (BONETI, 2007: 74). Já Souza (2006: 24) enfatiza que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.” Sendo um conceito polissêmico, há abordagens que relacionam a decisão governamental e a aplicação de recursos públicos para tal fim, como seus principais elementos definidores. Esse é o caso do conceito utilizado por Cavalcanti (2012), quando afirma que

[...] as políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público” quando a política decorre de algum governo (executivo de algum Estado). As políticas são públicas quando possuem algum envolvimento com os recursos públicos que são geridos pelo poder público mesmo quando são implementadas por organizações do setor privado ou por organizações não governamentais. O público da política não se relaciona com a quantidade de pessoas a quem ela se destina seja ela “grande” ou “pequena”. Ou ainda, o termo público da política (*public policy*) não se relaciona ao tipo de participação no processo de sua elaboração (democrática ou não). Ou seja, toda e qualquer política que é concretizada pelo Estado é considerada pública, pois, de alguma forma se relaciona com poder público e seus recursos, sejam eles quais forem. A política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer independentemente da participação de determinados grupos da sociedade (sindicatos, movimentos sociais etc.) (CAVALCANTI, 2012: 30-31).

Em alusão à definição, a autora assevera que a política pública é uma ação ou inação pretendida e realizada pelo governo, sem que essa atitude, de decidir (gênese) e implementar (execução) a política dependa da participação de determinados grupos da sociedade civil para que aconteça, como os sindicatos, associações, movimentos sociais, etc. Essa acepção desconsidera que a origem das políticas públicas consiste no diálogo e nas pressões exercidas pela sociedade civil perante o Estado. Diferentemente do conceito adotado por Cavalcanti (2012), Boneti (2007) entende as políticas públicas como algo que se origina a partir do anseio das classes que reivindicam a

---

<sup>7</sup> Pereira (2001) discute as mudanças ocorridas no Brasil com as transições do regime político oligárquico ou autoritário ao democrático e, no plano administrativo, do Estado patrimonial (política meramente de elites) ao gerencial (democracia da sociedade civil).

intervenção do Estado no atendimento às demandas sociais, constituídas historicamente ou não, como questão de ordem pública.

Em uma dimensão mais abrangente do conceito de políticas públicas, que não se limita à ação do Estado, tampouco se relaciona apenas com a intervenção do poder público na sociedade e a utilização dos seus recursos, Heidemann (2009) considera que o terceiro setor pode desenvolver ações em prol do bem comum, sem a necessidade de envolver a instância do governo na tomada de decisões. Nesse sentido, o conceito de políticas públicas é entendido para além daquele que nasce do anseio da sociedade e são legitimadas nas instâncias do governo. Acerca dessa questão, o autor afirma que “a perspectiva de políticas públicas vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, [...] não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas”” (HEIDEMANN, 2009: 31). Por esse viés a própria sociedade organizada, através de ONGs ou associações, pode ser agente das políticas públicas.

Todavia, a esta altura, uma ressalva é necessária. As ações das organizações não governamentais, como agentes que realizam prestações de serviços sociais, se forem denominadas políticas públicas, acabam por generalizar toda e qualquer ação não governamental, ao ponto de associá-las ao caráter jurídico de sua institucionalização, que é eminentemente estatal. Portanto, ainda que o façam, tais organizações estarão desenvolvendo uma atividade que as colocam como prestadoras de serviços públicos, diferentemente de promotoras das políticas públicas. Essas iniciativas podem ser inseridas na esfera estatal por via da mobilização social, tendo-se, assim, uma forma de gênese das políticas públicas.

Embora se tenham feito algumas ponderações sobre alguns conceitos de políticas públicas que foram apresentados até aqui, ressalta-se que não se pretende adentrar esta celeuma conceitual, importando apenas apontar alguns conceitos já consolidados e aquele que foi adotado por ser compreendido como o que mais se aproxima à proposta deste artigo.

Portanto, ainda que os conceitos de políticas públicas utilizado por Heidemann (2009) e Cavalcanti (2012) não atendam à demanda da proposta deste artigo, há convergência em relação à definição deste último autor sobre a política pública como algo que o governo pretende ou não fazer em determinado contexto social, e a ideia de Michel (2015)<sup>8</sup>, o qual acrescenta que a política pública é “o que os governos decidem fazer ou não fazer. Não estamos afirmando que não atuar é uma política pública, mas que a decisão de não agir frente a um determinado problema constitui em si uma política pública”. Corrobora-se essa questão tendo em vista que a “ausência” do Estado, no amparo à pequena

---

<sup>8</sup> “Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar. No estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública” (MICHEL, 2015: 3).



produção agrícola brasileira, sempre foi uma escolha intencional motivada por questões políticas nas quais as reivindicações feitas e as pressões exercidas pelos movimentos sociais e sindicais nem sempre foram suficientes para reverter a deliberação do Estado, a favor dos seus grupos de aliados.

Decidindo, em muitos momentos, por não fazer, o Estado priorizou outros segmentos produtivos e manteve os contrastes sociais no espaço rural, ciente de sua existência. No momento em que o Estado decide implementar uma política pública para determinado grupo, automaticamente, isto implica não executar para outro segmento. Tais acepções vão gerar consequências tanto para o grupo que foi atendido pela política como para aquele que não obteve atendimento. É nesse sentido que o “não fazer” constitui-se em políticas públicas.

No que tange à delimitação, Boneti (2007) entende políticas públicas a partir da trajetória que se percorre da sua elaboração à sua efetivação. Esse todo concebido pela dinâmica adotada no processo não deveria ter como foco o momento em que as políticas públicas são legitimadas e materializadas pelo Estado, por meio de uma lei ou decreto, mas todo o envolvimento, de qualquer que seja o segmento social, para transformar as demandas sociais em políticas públicas. Isso implica pensar as relações de poder e correlações de forças que são estabelecidas por diversos grupos na busca pela efetivação de algum interesse.

A ação normativa do Estado que inviabilizou o desenvolvimento do pequeno agricultor, em meados do século XX, contrapõe-se à ação que inseriu essa categoria na Lei nº 11.947/2009, e cada contexto revela motivações políticas completamente diferentes para cada “fazer” ou “não fazer” das políticas públicas.

No cenário atual, a garantia da compra de gêneros agrícolas pelo PNAE foi o mecanismo que impulsionou os agricultores da Comunidade da Sapucaia à busca pelo fornecimento no programa. Todas as ações constituídas pela comunidade local com esse propósito começaram por incitar um processo de (re)organização do espaço na propriedade rural que se encontra em curso. Assim, na próxima seção, abordaremos a (re)organização do espaço a partir da ação dos agentes que (re)produzem a organização espacial.

### **Re(organização) do espaço**

A organização espacial consente formas espaciais criadas e não criadas pelo trabalho humano, não podendo ser limitada à materialidade do espaço (casas, fábricas, pontes, estradas), já que seu resultado depende das ações desenvolvidas pelos agentes que compõem as diferentes dimensões que constituem a sociedade, a econômica, política, social, espacial, cultural. Essas multidimensionalidades

envolvem as relações imbricadas nas lógicas de produção do espaço que compreendem expressões materiais e imateriais (SOUZA, 2013).

O Estado é um dos agentes que podem organizar e reorganizar o espaço através de suas ações, sendo um dos principais protagonistas desse processo, seja agindo por meio dos próprios mecanismos da máquina administrativa ou repassando essa função para organismos econômicos nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo em que o Estado age como indutor da organização espacial, através, por exemplo, da criação das políticas públicas, também produz e reorganiza o espaço por meio da ação dos seus agentes, os representantes encarregados de executar as políticas na escala local.

Para Silva (2008), “[...] o processo de reorganização espacial se dá a partir da ação de agentes específicos e essa ação é compreendida quando a relacionamos com a norma, a técnica, a percepção e a organização” (SILVA, 2008: 44). Tais dimensões são discutidas em função dos rebatimentos provocados pela ação do Estado articulado à esfera local, que é regida por normas que precisam da presença de determinadas técnicas para serem aplicadas no espaço geográfico, conformando sua (re)organização, que pode ser compreendida de diferentes maneiras e conforme a percepção de cada indivíduo. A análise da reorganização do espaço rural requer uma abordagem sobre o conceito de espaço, contemplando o entendimento sobre sua organização.

No final da década de 1970, Milton Santos publica o livro *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. Nesta obra, o autor apresenta a definição de espaço que será sustentada em suas produções científicas, até a década de 1990. Naquele momento histórico, o espaço era compreendido por Santos como produto de processos sociais do passado e do presente que se manifestam e se realizam no espaço geográfico, através de funções e formas.

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução não se faz de forma idêntica em todos os lugares (SANTOS, 2004: 153).

Em sua obra *Espaço e método*, Milton Santos (1985) permanece com a abordagem sobre espaço sustentada nas quatro categorias de análise aludidas e assevera que o espaço é composto tanto pelos objetos geográficos, que podem ser naturais e artificializados, quanto pela sociedade. Esse conjunto de relações ganha sentido por meio dos processos sociais que ocorrem em formas específicas, as quais desempenham funções de acordo com a estrutura existente em determinado

momento. A partir dessa teoria, o autor aduz que “na verdade, sem as formas, a sociedade, através das funções e processos, não se realizaria” (SANTOS, 1985: 2). Assim, as categorias adotadas pelo autor são definidas conforme seus significados, mas podem variar em função da abordagem do pesquisador e da própria organização espacial estudada.

*Forma* é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um dos seus aspectos num dado instante do tempo. *Função*, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. *Estrutura* implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. *Processo* pode ser definido como uma ação contínua, desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança (SANTOS, 1985: 50).

Portanto, de acordo com essa concepção, a definição de espaço pode ser explicada da seguinte maneira: existem funções (atividades técnicas/humanas e naturais) desempenhadas pelas formas (construídas pelo homem ou preexistente na natureza) que ocorrem dentro de uma estrutura (montada a partir da necessidade de produção), a qual foi construída por meio de um processo (considerando a relação espaço-tempo) e que resulta no espaço geográfico, um produto da relação sociedade-natureza formado a partir do trabalho.

Assim, o espaço contém e está contido em diversas instâncias estruturantes da sociedade. Nessa relação dialética, a organização espacial é um produto social, logo, construído pela sociedade. Sendo assim, a definição do espaço será sempre suscetível à reconstrução e adaptação, conforme a sociedade modifique a forma de se relacionar com os elementos técnicos/materiais que assente sua produção.

No contexto da década de 1980, Corrêa (1987) trabalha com o conceito de organização e reorganização espacial, tendo como princípio de análise a transformação da natureza primitiva pelos primeiros sistemas de engenharia<sup>9</sup> construídos pelo homem. A forma como essas obras são distribuídas e organizadas espacialmente constitui o espaço geográfico. Assim, a organização espacial de uma sociedade é o seu próprio tecido social espacializado. “[...] é a segunda natureza, ou seja, a natureza primitiva transformada pelo trabalho social” (CORRÊA, 1987: 54). Nesse sentido, as relações de produção constituídas a partir do trabalho produzem e, ao mesmo tempo, são produtos da reprodução do espaço geográfico. Corrêa, em alusão a Milton Santos, enfatiza que a organização e

---

<sup>9</sup> Milton Santos (2006) utiliza o termo sistemas de engenharia se referindo à criação dos primeiros fixos – zonas produtivas, rotas de navegação, estradas de rodagem, usinas, ferrovias – que, no caso do território brasileiro, impulsionaram o dinamismo econômico da sociedade, principalmente em determinadas regiões – Sudeste e Sul do país.

reorganização espacial devem ser analisadas a partir da relação dialética entre estrutura, processo, função e forma.

A definição e interpretação defendidas por Milton Santos, nos anos 1980, através da dialética que considera a relação entre estrutura, processo, função e forma como elementos necessários à leitura do espaço, foi redimensionada nas suas publicações posteriores. Na década de 1990, Milton Santos apresentou no livro *A natureza do espaço* uma construção teórica sobre a definição dessa categoria geográfica envolvendo um enfoque mais direto com o uso da técnica. O espaço foi definido por ele como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações que apresenta uma forma-conteúdo, sendo elementos que não podem ser pensados separadamente.

Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2009: 63).

O espaço geográfico resulta da interação entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações de forma indissociável, mediante a presença da técnica criada e utilizada pelo ser humano para modificar o meio social. Em cada contexto histórico, as técnicas foram se aperfeiçoando, ou sendo aperfeiçoadas e, conseqüentemente, seu uso também sofreu modificações que culminaram com uma complexidade de técnicas e sua instrumentalização.

Em seu livro *Técnica, espaço e tempo*, Milton Santos (1994) assevera que a técnica se constitui como um dos dados explicativos do espaço que se efetiva através do modo de produção, a partir de relações materiais e das relações de produção que são imateriais. É o uso que a sociedade faz da técnica que explica a existência do espaço. Porém, objetos e ações necessitam, na contemporaneidade, de discursos, e estes podem ser construídos por meio de uma ação que é comandada por agentes externos ao contexto local. A velocidade com que novas ações são criadas e novos objetos são alocados no espaço nos obriga a aprender e estabelecer, todos os dias, relações de aprendizagem. É a partir dessas relações que o espaço se reorganiza, recriando e redefinindo lugares e regiões. É por isso que, sendo constituído pelo conjunto indissociável de sistemas de ações e sistemas de objetos que se influenciam mutuamente e interagem indissolúvelmente, o espaço é entendido pelo uso da técnica como espaço total.

A heterogeneidade e descontinuidade do espaço geográfico se explicam pela diversidade de trabalho, pelos processos produtivos, por mercadorias (objeto) e trabalhadores mercadorias coisificados pelo circuito do capital. As relações construídas durante a produção, circulação e distribuição dos objetos e mercadorias são estabelecidas sem considerar limites e fronteiras físicas da

localidade, município, estado, etc. A fluidez das relações estabelecidas nessas escalas impede que se contemplem todas as etapas do processo produtivo. Essas totalidades são a não espacialidade que se manifesta para além das fronteiras físicas. (SANTOS, 1994).

Por meio do raciocínio de Durkheim, Milton Santos afirma que formas sociais não geográficas podem tornar-se formas sociais geográficas. “A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial” (SANTOS, 2009: 75). Em uma lógica histórica, o espaço definido como conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações se apresenta pela realidade material, datação e origem; pela lógica atual se afirma enquanto função e significado. O espaço é, portanto, composto por essas duas lógicas. Tomando como exemplo a propriedade, mencionada por Milton Santos (2009), as lógicas que compõem o espaço rural brasileiro relacionam-se à função e ao significado da propriedade, no Brasil, por volta do século XVI (lógica histórica) e no contexto atual.

Essa questão envolve a discussão da reorganização do espaço apresentada neste artigo a partir de uma comunidade rural formada por pequenos agricultores que têm a função e o significado das suas propriedades alteradas, a partir da ação do Estado.

Ao mesmo tempo em que o homem cria a técnica, ele a utiliza para produzir e criar espaço. É possível que objetos naturais sejam também objetos técnicos, não sendo criados pelo homem, mas utilizados por ele de forma a desempenhar uma atividade técnica. Para isso, é preciso que haja susceptibilidade de funcionamento, como por exemplo, um animal – objeto natural – pode ser utilizado, ao mesmo tempo, para transportar mercadorias – objeto técnico. Da mesma forma, hoje, é muito comum, nas áreas rurais, a presença do objeto técnico, como uma moto, por exemplo, sendo utilizada para transportar mercadorias com dois “panacuns<sup>10</sup>”, substituindo o burro que fazia o mesmo trabalho, em outros tempos. Assim, o espaço determina e redefine os objetos técnicos, através do seu uso.

Outrossim, a essência de construção do espaço geográfico está nas percepções do que foi produzido pelas ações de vários agentes, dentre eles o trabalhador, resultantes das relações sociais estabelecidas a partir do trabalho, mas não é apenas isso, é, também, o resultado da natureza humanizada, da sua reprodução, que se constitui em uma sociedade de classes sociais, e da natureza nata (SANTOS, 2009).

A ação é precedida e procedida por um projeto que se consolida e toma forma no espaço, ao ser materializado por um conjunto de procedimentos. Essa ação, que pode ser executada por um ser humano ou um grupo – como no caso de uma Associação – provoca mudanças na base social, a partir

---

<sup>10</sup> Cestos feitos de cipó, geralmente utilizados, no espaço rural, em um animal de carga para transportar, entre outras finalidades, produtos agrícolas.

do momento em que se espacializa e é visualizada no espaço. Através da ação – trabalho – o homem altera a “primeira natureza”, porém o Estado também regula ações que são capazes de (re)definir novos arranjos espaciais, através das forças que podem não ser exclusivamente hegemônicas. A ação do Estado com a implementação do PNAE é movida por uma racionalidade e intencionalidade capazes de reorganizar o espaço em conjunto com as ações dos grupos que são alcançados pelo programa. Essa relação resulta da parceria estabelecida entre ambos, assunto que foi analisado por Silva (2010), a partir do estudo sobre o tecido associativo do Território de Identidade do Sisal, no qual o autor conclui que “[...] a parceria Estado e Associação, desde que equilibrada, pode e deve ser um caminho para a consolidação da nossa democracia” (SILVA, 2010: 362).

No âmbito da globalização, acentua-se a competitividade entre grandes empresas, de modo que as solidariedades verticais acabam por sobrepujar muitas tentativas de avanço dos pequenos grupos. A hegemonia desses organismos tende a eliminar as solidariedades horizontais que “[...] refaziam-se historicamente a partir de um debate interno, levando a ajustes inspirados na vontade de reconstruir, em novos termos, a própria solidariedade horizontal” (SANTOS, 2001: 85). Contudo, existem expressões locais que conformam solidariedades horizontais – a exemplo das associações, cooperativas – e, embora não estejam amplamente inseridas na economia global, funcionam como refúgios capazes de permitir a manutenção dessas formas de solidariedades, cujo resultado das ações tende a ser menos desigual ao se reverberar no espaço geográfico. Em mais uma elucubração na qual questiona a manutenção da união vertical sob normas rígidas, o que, no caso brasileiro, acarreta prejuízos à nação, Santos (2005) aduz:

Enquanto isso, as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender os seus interesses, o que lhes permitiu passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido e que também distingue as regiões brasileiras umas das outras (SANTOS, 2005: 144, grifo nosso).

As uniões horizontais são um caminho possível à produção do espaço mais racional e balizado por outras dimensões – como a política, social, cultural –, para além da dimensão meramente econômica, sendo frequentes em situações específicas em que a base ainda não foi totalmente consolidada, visto que os interesses estarão voltados ao fortalecimento do conjunto, importando mais o todo do que a parte. A descentralização de um consumo, que se fundamenta totalmente no viés econômico ao consumo político, como exemplo do contexto supracitado, tem verossimilhança com a organização espacial da comunidade rural da Sapucaia localizada no município de Santo Antônio de Jesus – BA, e se apresenta pelo contraste que marca as diferentes formas de (re)produção do espaço



rural. Nesse caso, corroborando Corrêa (1995), através da valorização produtiva, uma prática espacialmente localizada e efetivada pela ação do Estado.

### **Inserção no PNAE e reorganização do espaço rural**

A reorganização do espaço rural que se inicia a partir de 2010, na comunidade da Sapucaia, localizada no município de São Antônio de Jesus – BA, é resultado da interação entre os sistemas de ações e os sistemas de objetos mobilizados em diferentes escalas: Estado (através da norma) e agricultores (visando à inserção no PNAE).

Nesse sentido, a análise que se segue considerou alterações no espaço rural, após a entrada dos agricultores nesta política pública, dando ênfase às limitações produtivas que este segmento enfrenta, embora tais limitações não tenham impedido avanços significativos na base local.

Assim, uma das primeiras variáveis apresentadas nesta análise é a área das propriedades dos agricultores que fornecem alimentos ao PNAE, a maioria, 80%, tem sua área compreendida entre 0,4 a 3 hectares, sendo 33 propriedades ao todo, como apresenta a Tabela 1, contudo, nesse aglomerado existem 12 propriedades com áreas que variam de 0,4 a 0,8 hectare. As demais propriedades, 20%, possuem áreas entre 4 a 16 hectares, mesmo assim, estão todas classificadas como minifúndios, segundo o critério do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cujas propriedades que têm área inferior a um módulo rural (um módulo corresponde a 30 hectares no município) são assim denominadas.

A questão da área da propriedade é uma variável complexa, pois, ao mesmo tempo em que a limitação do tamanho implica a dificuldade de associar algumas atividades de cultivo e até mesmo de criação, muitas vezes, o agricultor que possui menor área consegue ampliar a variedade produtiva, por meio de técnicas que viabilizam outras rendas. Foi o que se observou, *in loco*, com práticas de consórcio que contribuem para desenvolver o cultivo da maior variedade de gêneros agrícolas possíveis, no pouco espaço disponível na propriedade.

**Tabela 1:** Tamanho das propriedades rurais dos agricultores inseridos no PNAE na comunidade da Sapucaia no município de Santo Antônio de Jesus- Ba/2015

Área (ha)	Frequência absoluta	Frequência relativa
16>26	1	2.5%
18   16	1	2.5%
15   13	2	5 %
12   10	-	-
9   7	1	2.5%
6   4	3	7.5%
3   0,4	33	80%
Total	41*	100%

**Fonte:** Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015/ Elaboração própria

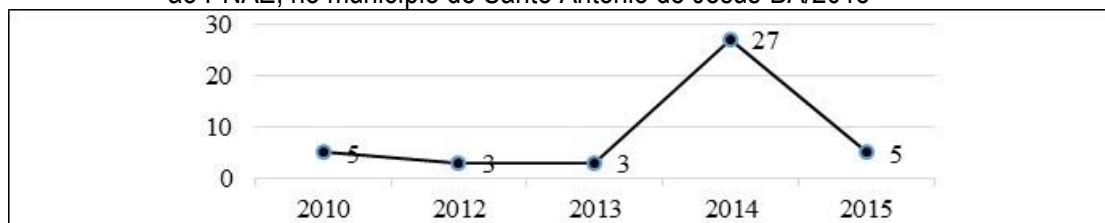
\*Dos quarenta e três agricultores que responderam ao formulário, 2 não souberam informar a área da propriedade

Embora seu meio de produção seja escasso, o pequeno agricultor pode insurgir, através das políticas públicas, com força capaz de dissolver as amarras da subjugação e desvalorização da classe pela (re)organização do espaço a qual consiste, acima de tudo, na sua reprodução social, assim, o “espaço rural é uma forma de organização social e o fato agrícola é uma especialidade do rural” (TEIXEIRA; LAGES, 1997: 13). Hoje, mais do que no passado, os agentes do espaço rural redefinem suas próprias ações, tornando-se protagonistas de diversas alterações no substrato material e simbólico.

Desde 2010, ano em que cinco agricultores forneciam mercadorias ao programa, por meio de uma Associação regional, as propriedades rurais da Sapucaia têm sofrido alterações. Em 2012 e 2013 foram inseridos mais três agricultores, em cada ano. Mas foi em 2014 quando ocorreu a conquista da Chamada Pública pela Associação da Sapucaia, que 27 agricultores (Gráfico 1), dos atuais 44 que fornecem ao PNAE, foram inseridos no programa via Associação local. A ampliação foi possível graças à atuação dos sócios que perceberam as vantagens da organização para fornecimento ao programa. São esses sistemas de ações que, através das horizontalidades, permitem a re(organização) do espaço rural pela lógica social.

Em 2015, a Associação ganhou novamente a Chamada Pública e mais cinco agricultores foram alcançados pela política. Essas ações são resultados da construção do espaço que, conforme Santos (1985), é composto tanto pelos objetos geográficos, que podem ser naturais e artificializados, quanto pela sociedade, e esse conjunto de relações ganha sentido por meio dos processos sociais.

**Gráfico 1:** Ano em que os agricultores da comunidade da Sapucaia passaram a fornecer os produtos ao PNAE, no município de Santo Antônio de Jesus-BA/2015

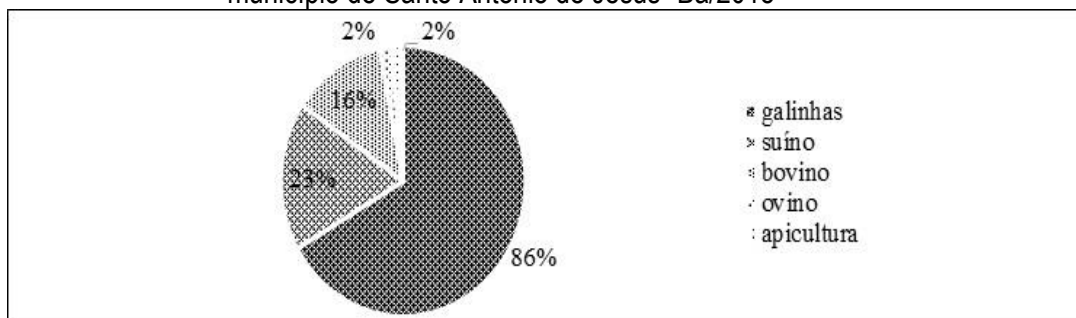


**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015.

O ano de 2014 é um marco para os agricultores da comunidade da Sapucaia, tendo em vista a legitimação do fornecimento pelos próprios agentes rurais do município. A entrada no PNAE significa possibilidades de geração de renda e envolve, também, a garantia mínima de compra assegurada pelo programa. A ressalva está nas mudanças dos sistemas de objetos (agrícolas e de criação) que se iniciam bem antes desse processo, em 2010, fato que revela o potencial disponível nas ações dos agricultores almejando mudanças, mesmo tendo tão poucos membros envolvidos.

O sistema de criação nas propriedades distribui-se conforme apresentado no Gráfico 2. A maioria dos agricultores, 86%, criam galinhas, no geral, destinadas ao consumo. A criação de suínos e bovinos existe em 23% e 16% das propriedades, respectivamente, do total de agricultores que fornecem ao PNAE. A ovinocultura e apicultura (2% cada uma) são dois tipos de sistemas que foram introduzidos na comunidade, a partir da inserção dos agricultores no programa. Embora este dado demonstre uma alteração pequena no sistema de criação, os agricultores afirmaram que esta inserção só foi possível devido à renda gerada pelo PNAE.

**Gráfico 2:** Número de criação por propriedade inserida no PNAE na comunidade de Sapucaia no município de Santo Antônio de Jesus- Ba/2015

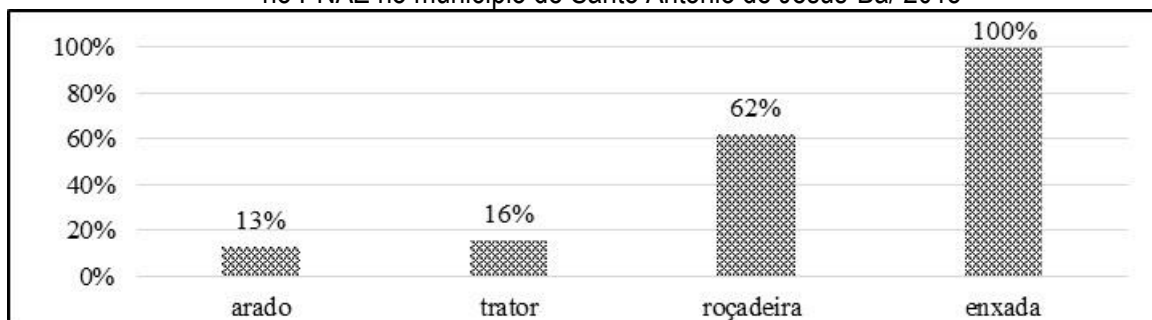


**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015

Na situação de precariedade sociohistoricamente constituída, essa reorganização ocorrerá paulatinamente e demandará um maior tempo histórico para ser percebida nos elementos materiais, em sua totalidade. Diferentemente do processo que transformou o espaço rural brasileiro em extensas áreas de monoculturas, a mudança que o PNAE representa na comunidade da Sapucaia é o vetor de ascensão de uma categoria que almeja mais protagonismos nas suas escolhas do que a imposição de propostas. Em todas essas relações tecidas, o espaço rural se reorganiza.

Em relação aos equipamentos agrícolas, 62% (correspondem a 27 dos 43 agricultores) fazem uso de roçadeira, 13% (6) e 16% (7), respectivamente, utilizam arado e trator (Gráfico 3). Vale salientar que, no caso do primeiro grupo, o equipamento utilizado é do próprio agricultor, sendo que nove das 27 roçadeiras foram adquiridas após a inserção no programa, uma contribuição que ajuda na realização do trabalho diário e na redução da contratação da mão de obra temporária, que se tornou uma das maiores dificuldades do espaço rural na atualidade, devido à recusa de muitos jovens em trabalhar com as atividades agrícolas, além do retorno que, geralmente, é imprevisível. Com relação ao segundo, a utilização ocorre por contratação do serviço ao dono do equipamento, por isso, com menos frequência. A enxada é o elemento técnico que permanece presente em todas as propriedades agrícolas, tendo seu emprego já enraizado no cultivo tradicional.

**Gráfico 3:** Equipamentos agrícolas utilizados pelos agricultores da comunidade da sapucaia inseridos no PNAE no município de Santo Antônio de Jesus-Ba/ 2015



**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015.

A utilização do trabalho temporário, na Comunidade, ocorre em 49% das propriedades em que os agricultores participam do PNAE. Essa quantidade significativa relaciona-se com a questão da escassez da mão de obra no campo. Em muitos casos, aquilo que conhecemos como “Agricultura Familiar”, na verdade, se desenvolve com a presença dos pais, sendo que os filhos estão estudando e/ou trabalhando no espaço urbano com pretensão de permanecer na cidade ou apenas de residir futuramente no espaço rural. Portanto, a necessidade da mão de obra, além de ser um dos problemas

enfrentados pelos agricultores e que se relaciona, a longo prazo, com a carência da sucessão familiar no campo, também se torna mais uma despesa, em virtude da contratação de recursos humanos. Essa situação revela um esfacelamento das relações sociais, sendo ela consequência, em grande parte, da valorização do modelo de vida urbano, da subjugação do rural e dos discursos reproduzidos, principalmente, no espaço escolar<sup>11</sup>, sustentados pelos projetos de governos que a sociedade, consciente ou não, acaba legitimando.

Nesse cenário, é evidente que o discurso que estigmatiza o pequeno agricultor e o próprio espaço rural resulta de ações construídas nos meados do século XX e reforça a carência e a necessidade de políticas públicas que atuem para reverter essa situação.

O PNAE tem promovido mudanças, tanto no nível técnico quanto na questão das ações desenvolvidas pelos agricultores. Dentre elas, estão: as alterações que ocorreram na propriedade, a partir do investimento em criatórios e no próprio aumento da produção, consequência da geração de renda por via do programa, bem como de aquisição de equipamentos, como roçadeiras, pulverizadores, transporte (moto/carro), até as mudanças que envolvem o acesso a outros programas, no caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa de Microfinança Rural (Agroamigo), Programa de Microcrédito Produtivo Orientado da América do Sul (Crediamigo) e financiamentos.

As alterações indicadas pelos agricultores foram organizadas em três segmentos: 1) mudanças na propriedade (Tabela 2), com os dados estratificados nas seguintes variáveis: investimento em outras culturas/criação, aumento da produção agrícola e aumento da área; 2) aquisição de sistemas de objetos (Tabela 3), em que constam os dados referentes à obtenção de equipamentos agrícolas, meios de transportes e sistema de irrigação e 3) mudanças nos sistemas de ações (Tabela 4), que se relacionam ao acesso a outras políticas públicas, à contratação de mão de obra e à construção ou reforma da casa.

As mudanças na aquisição/implementação dos sistemas de objetos, nos sistemas de ações e nas propriedades rural apresentadas nas Tabelas 2, 3 e 4 não ocorrem dissociadas do contexto de vida do agricultor, tampouco se processam isoladamente, inclusive uma ação pode provocar vários rebatimentos no espaço, ao mesmo tempo em que sua execução pode ter sido movida por diferentes anseios. Compreende-se que a aquisição de quaisquer objetivos técnicos é precedida por sistemas de ações, da mesma forma que as ações decorrem da aquisição de sistemas de objetos (SANTOS, 2009). Outrossim, são mudanças que acontecem através da ação direta do agricultor, a partir das

---

<sup>11</sup> Arroyo defende uma educação do campo, voltada à valorização dos sujeitos locais. Ao criticar a secundarização desse espaço, aduz que “[...] o campo é visto como uma extensão, como um quintal da cidade” (ARROYO, 2007: 159). Sendo assim, os serviços estendidos ao campo, inclusive a educação, ocorrem de forma precarizada.

especificidades do local e de acordo com suas aspirações. Diferentemente das intervenções verticalizadas promovidas pelo Estado, nesse caso, o agricultor é o agente de transformação da realidade local.

**Tabela 2:** Mudanças na propriedade dos agricultores inseridos no PNAE na comunidade da Sapucaia no município de Santo Antônio de Jesus-BA/2015

Variáveis	Mudanças	Quantidade de agricultores	
		Relativa (%)	Absoluta
Investimento em outras culturas	Banana da prata	9,3	4
	Aipim	6,9	3
	Maracujá	6,9	3
	Tempero verde	6,9	3
	Banana da terra	6,9	3
	Melancia	4,6	2
	Couve	4,6	2
	Batata doce	4,6	2
	Abobora	2,3	1
	Repolho	2,3	1
	Cenoura	2,3	1
	Cacau	2,3	1
	Chuchu	2,3	1
	Côco	2,3	1
Investimento em criatório	Galinha	11,6	5
	Supino	6,9	3
	Bovino	4,6	2
	Apicultura	2,3	1
	Ovinocultura	2,3	1
Aumento da produção agrícola	-----	53,4	23
Aumento da área da propriedade	0,86	2,3	1

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015.



**Tabela 4:** Ações realizadas pelos agricultores inseridos no PNAE na comunidade da Sapucaia no município de Santo Antônio de Jesus-BA/2015

Variáveis	Acesso/investimento	Quantidade de agricultores	
		Relativo	Absoluto
Políticas públicas	PRONAF	6,9%	3
	Crediamigo	6,9%	3
	Agroamigo	2,3%	1
	Financiamento	2,3%	1
Mão de obra	Contratação	25,5%	11
Casa	Construção/ reforma	13,9%	6

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Pesquisa de Campo realizada na Comunidade da Sapucaia em 2015.

De forma geral, através do acesso ao PNAE, o agricultor conseguiu acessar outros programas, como o de crédito, e realizar intervenções na propriedade associadas à produção agrícola e à criação animal. Esses rebatimentos são avanços técnicos e humanos significativos, considerando apenas dois anos de inserção da comunidade no Programa. Tal situação revela, ainda, que esta categoria precisa de políticas públicas que ofereçam oportunidades de mudanças, mas permita ao agricultor optar e decidir pelos rumos que deve trilhar para concretizá-las.

O fortalecimento das relações sociais estabelecidas na comunidade da Sapucaia e a reorganização do espaço rural, através do PNAE, estão em andamento e se apresentam a partir das modificações, ampliações e aquisições de sistemas de objetos e de sistemas de ações. Nesse rearranjo, existem mudanças consideradas simbólicas, como é o caso da aquisição de conhecimento sobre políticas públicas, geração de expectativa para plantar, que redundam na elevação da autoestima do agricultor, já que pode saber onde irá destinar o produto, até as mudanças técnicas/materiais, com destaque para o aumento da produção agrícola que ocorreu para 53,4% dos agricultores, segundo informaram no formulário.

Além disso, citam-se o aumento da área, obtido pela compra de 0,86 hectare, a realização das atividades de lazer, que passaram a ser mais presentes na família, com a contribuição do PNAE para a geração de renda, o investimento em outras culturas (melancia, banana prata, aipim, tempero verde, batata doce, abobora, maracujá, couve, repolho, cenoura, cacau, chuchu e coco), em criação (apicultura, ovinocultura, avicultura, suíno, bovino), a aquisição de equipamentos agrícolas (roçadeira, pulverizador, enxada, sistema de irrigação), de veículos (moto, carro, caminhão), a contratação de mão de obra, construção de casa e o acesso aos programas de crédito, como apontam os dados apresentados (Ver tabelas 2, 3 e 4).

As ações de investir, contratar, construir, reformar e aumentar realizadas pelos agricultores coadunam com a lógica de (re)organização do espaço rural. Os objetos utilizados para concretizar tais ações e obtidos através da aplicação destas mesmas ações conformam a discussão do espaço rural tecida neste artigo, fruto da inserção no PNAE.

Embora os dados supracitados estejam segmentados, a utilização das normas, das técnicas, das ações e dos objetos ocorrem indissociavelmente. Além disso, o simbólico e o material, o tradicional e o moderno coexistem, reafirmando que a (re)organização, por via da política pública destinada, tende a atender ao pequeno agricultor.

### **Considerações Finais**

O PNAE é uma política pública que viabilizou ao pequeno agricultor da comunidade estudada a geração de renda pela garantia da compra dos gêneros agrícolas, através da escala local. Isso o diferencia das diversas políticas públicas anteriormente criadas pelo Estado brasileiro com amplitude orçamentária, mas de aplicabilidade restrita a alguns indivíduos em situação favorável – de comunicação, localidade e conhecimento –, e ao alcance das ações do Estado. Porém, é preciso avançar na busca por políticas que também foquem outras variáveis e fortaleçam a esfera produtiva, como é o caso da assistência técnica, fundamental para a aquisição e ampliação de novos conhecimentos norteadores dos avanços na etapa do cultivo.

Os resultados da pesquisa apontam para a desconstrução do perfil do agricultor acomodado, parcial e satisfeito com a situação de penumbra que o envolve, e reafirmam a potencialidade de avanços da base social do espaço rural, a partir das ações desenvolvidas pelos próprios agentes, quando há políticas públicas direcionadas às suas especificidades.

Uma das propostas do PNAE é contribuir para o desenvolvimento das comunidades locais. Para um agricultor que detém uma pequena porção de terra e precisa sustentar a família com a renda da propriedade, não é aconselhável correr riscos, para além daqueles que a atividade agrícola já oferece. Ainda assim, a renda gerada pelo fornecimento ao programa permitiu o investimento em culturas agrícolas e criação animal e, em parte, isso contribui para o aumento da produção agrícola. Essas alterações nas propriedades envolvem riscos, contudo, a certeza da venda do produto foi apontada pelos agricultores como estímulo ao investimento. Isso aponta que a categoria tem dificuldades para a comercialização dos produtos.

É fundamental asseverar que o pequeno agricultor obteve retorno com sua inserção no PNAE, na comunidade em estudo. É imprescindível destacar também a importância da mobilização feita e da

colaboração da sociedade para essa finalidade. Disso resulta a associação entre os sistemas de objetos e sistemas de ações que foram alocados.

Considerando as dificuldades dessa categoria, o Programa é uma singela política que já promoveu avanços no espaço rural. Diante da análise dos dados apresentados neste artigo, da escassez do meio produtivo (terra), da dificuldade de acesso aos instrumentos materiais/técnicos de auxílio à produção e do curto período de tempo de inserção no programa, uma questão se posta: em que situação estaria o pequeno agricultor, caso fosse alvo de políticas públicas mais específicas e integradas?

Este artigo indicou que a implementação do PNAE fortaleceu as horizontalidades e acarretou avanços na base produtiva local, para o segmento da pequena produção agrícola, que permaneceu na invisibilidade das políticas públicas criadas pelo Estado brasileiro durante o século XX. Além disso, o processo de re(organização) iniciado na comunidade da Sapucaia passa a mudar os aspectos produtivos, as relações sociais, envolvendo ações e técnicas que redimensionam a execução do trabalho e o seu resultado. Essas alterações acontecem na dimensão material e simbólica, colocando a comunidade em destaque no município, no que tange ao seu papel de protagonista na inserção de uma norma (Lei) que viabilizou a garantia da compra dos gêneros agrícolas.

Novos desdobramentos estão por ocorrer na comunidade da Sapucaia, visto que a Associação conquistou, mais uma vez, a Chamada Pública do PNAE, no município de Santo Antônio de Jesus em 2016, principalmente porque constitui o momento de efervescência da luta dos agricultores por outras conquistas, já que há entusiasmo com os avanços adquiridos, questão que pode gerar muito mais implicações no tecido social rural. O tempo histórico que se apresenta para redefinição do espaço rural, através dos sistemas de objetos e sistemas de ações elencados neste artigo, pode ser considerado lento, contudo, o processo de reorganização do espaço rural, em áreas de minifúndios, não envolve a intensidade resultante da formação de corporações; a lógica é a da coletividade via horizontalidades.

## Referências

- ARROYO, Miguel Gonzalez. Políticas de formação de educadores(as) do campo. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 27, n. 72, p. 157-176, maio/ago. 2007.
- BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Ed: Unijuí, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Brasília, DF: Planalto, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. *Lei 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm).

Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Histórico*. Brasília: FNDE, 2019 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 3 jul. 2019

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Antares, 1984. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador. EDUNEB, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1987.

FORTES, Ronaldo Vielmi. Sobre o conceito de exército industrial de reserva: aspectos históricos e atualidade. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 18, n. 36, p. 256-273, jul./dez. 2018.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

MAGALHÃES Antonio Rocha. *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste*. Banco Mundial (Depoimento escrito a pedido de Marcos Sá Correa) Maio de 2000. [S. l.]: Worldbank, 2000. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08Depoimento.pdf>. Acesso: 4. maio 2019.

MICHEL, Edith F. Kauffer. *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. [S. l.]: APP, 2015. Disponível em: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>. Acesso: 15 fev. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Gnacy *et al.* (org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Editora: Campanha das Letras, 2001.

RUA, João. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. *CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 6.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

SILVA, Onildo Araújo da. A influência recíproca na ação: o estado e as associações no território do sisal. In: COELHO NETO, Agripino Souza; SANTOS, Edinússia Moreira Carneiro; SILVA, Onildo Araújo. *(Geo)grafias dos movimentos sociais*. Feira de Santana: UEFS, 2010.

- SILVA, Onildo Araújo da. *Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de ponto novo no estado da Bahia – Brasil*. 2008. 146f. Tese (Doutorado)- Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2008.
- SOUZA, CELINA. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.
- TEIXEIRA, Mauricio Antônio; LAGES, Vinicius Nobre. Transformações no espaço rural e a geografia rural: idéias para discussão. *Revista de Geografia*, São Paulo, v. 14, p. 9-33 1997.