



ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS RURAIS

Nayana Ruth Figueiredo
Universidade Federal da Paraíba

Ivan Targino Moreira
Universidade Federal da Paraíba

Resumo

O artigo tem como objetivo fazer uma reflexão teórica sobre o papel do Estado nas economias capitalistas e sobre o impacto das políticas públicas sobre os territórios rurais. O estudo parte da concepção de que, sob o modo de produção capitalista, o estado tem uma dupla função: incentivar o processo de acumulação e se legitimar perante a população. Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para o mundo rural devem propiciar a acumulação de capital no processo produtivo agrícola e, ao mesmo tempo, buscar o apoio da população rural para o projeto do Estado capitalista. As políticas de sustentação aos territórios rurais inscrevem-se nessa dupla preocupação: dar sustentação ao agronegócio e incorporar a produção familiar à dinâmica do mercado, de um lado, e propiciar os meios para a sustentação da agricultura familiar como mecanismo de obter sustentação política desse segmento produtivo, de outro lado.

Palavras-chave: Relações campo-cidade; Rural-urbano; território; territorialidade; identidade.

ÉTAT, POLITIQUES PUBLIQUES ET TERRITOIRES RURAUX

Resumé

L'article vise à faire une réflexion théorique sur le rôle de l'État dans les économies capitalistes et sur l'impact des politiques publiques sur les territoires ruraux. L'étude part de la conception selon laquelle, dans le mode de production capitaliste, l'État remplit une double fonction: encourager le processus d'accumulation et se légitimer devant la population. En ce sens, les politiques publiques visant le monde rural doivent prévoir l'accumulation de capital dans le processus de production agricole tout en recherchant le soutien de la population rurale pour le projet de l'État capitaliste. Les politiques de soutien aux territoires ruraux font partie de cette double préoccupation: soutenir l'industrie agroalimentaire et intégrer la production familiale à la dynamique du marché, d'une part, et fournir les moyens de soutenir l'agriculture familiale en tant que

mécanisme permettant d'obtenir un soutien politique de ce segment. productif, d'autre part.

Mots-Clés: Field-city relations; Rural-urban; territory; territoriality; identity.

O ESTADO E A REPRODUÇÃO CAPITALISTA

Se algo diferencia o poder político no capitalismo em relação a formas sociais anteriores é a sua centralidade assentada e exercida pelo Estado. Não é objetivo aqui tratar da evolução histórica do conceito de Estado e das várias teorias que explicam seu surgimento, mas tão somente da formação do Estado contemporâneo no sistema capitalista enquanto elemento fundamental para favorecer a acumulação do capital e transmitir em sua gestão um cunho mais social em suas políticas, mas estará limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses da classe que o Estado representa. Este Estado contemporâneo toma forma a partir da dominação do capital na produção material, nessa fase monopolista do capitalismo que exigiu práticas políticas centralizadoras.

São dois os momentos cruciais na transição para o Estado, como pontua Lefebvre (1981), como o conhecemos hoje: o primeiro foi a produção de um espaço físico, o território nacional, que tem a cidade como centro; e o segundo foi a produção de um espaço social, político, conjunto de instituições hierárquicas, leis e convenções sustentadas por valores, onde há um mínimo de consenso, construído no e a partir do próprio Estado.

Para ser uma formulação adequada para explicar o Estado, a teoria tem de ser suficientemente robusta para ajudar a entender o comportamento do Estado sob diversas circunstâncias econômicas, sociais e políticas, portanto é preciso que a teoria explique o conteúdo desse Estado e vá além das formas de governo. Todavia é preciso recorrer a um modo abstrato de análise, “deixando as investigações concretas levantarem a questão de como a teoria é uma mera abstração até ser posta a funcionar” (HARVEY, 2005, p. 76).

As teorias sobre o estado na Idade Moderna buscaram bases mais concretas, distanciando suas construções daquelas baseadas em pressupostos teleológicos, mas em boa parte caiu na noção de legitimidade racional do poder, como é o caso da teoria do contrato social. No quadro atual, o marxismo se revela como uma contribuição elucidativa para a compreensão do Estado e da política nas sociedades contemporâneas. O enfoque marxista não só foge dos entendimentos tradicionais, mas permite um entendimento da dinâmica da reprodução do modo capitalista de produção e o papel do Estado nessa dinâmica.

Seguimos aqui a compreensão de Mascaró (2013) sobre o Estado, que na Idade Contemporânea adquire uma nova conotação, onde a teoria política desejada pela burguesia casou com o que a prática política burguesa já conseguiu e instalou. E para isso é preciso o entendimento de sua posição contraditória dentro da

totalidade da reprodução capitalista. Como alude Poulantzas (1985), as contradições de classe assumem no seio do Estado a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparatos do Estado. O Estado surge, então, da necessidade de uma nova ordem política, na qual os capitalistas pudessem proteger a propriedade privada e garantir a reprodução do capital.

Como o Estado moderno está inserido na dinâmica capitalista, não se pode buscar sua explicação na política, mas no capitalismo. Nesse contexto, o Estado e o mercado são as instituições centrais, mas nesse sistema abre-se a separação entre domínio econômico e domínio político e o capitalista não é necessariamente o agente de Estado, aparecendo na aparência do fenômeno como entidades distintas. Mesmo em alguns momentos e em questões específicas o econômico e político não coincidirem seus objetivos, não significa uma ruptura com o domínio capitalista do aparato estatal e nem o abandono do objetivo central de reprodução do capital.

Portanto, entendemos, aqui, o Estado a partir de teóricos fundados nas formulações de Marx, que vê o Estado, em última instância, com suas ações voltadas para garantir a produção e reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo. A necessidade desse papel se dá pelo fato de que as relações capitalistas de produção são caracterizadas por uma organização que separa os produtores diretos dos meios de produção, criando, de um lado, a necessidade do estabelecimento do trabalho assalariado e, de outro lado, dificuldades para a realização da produção, uma das origens do surgimento das crises. No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e da proteção da propriedade privada dos meios de produção passa a não exigir da força bruta e da violência física, pois o Estado passa a ser o garantidor do aparato que sustenta a exploração capitalista.

O aparato necessário à reprodução do capital, assegurada pela troca de mercadorias e garantida pela exploração da força de trabalho, é assegurado pelo Estado. A troca de mercadorias na dinâmica típica do capital que cria valor, lucro, acumulação, a partir das forças produtivas, constrói o poder e a dominação burguesa e sua reprodução partindo do próprio capital.

Além da função de garantir a reprodução capitalista, o Estado também exerce a função de legitimador da ordem social e da sua própria existência. Isto é, procura adotar medidas que lhe garantam o apoio da população para poder exercer suas funções no processo de reprodução do capital. É nesse sentido que Pasukanis (1977) afirma que o Estado tem de se apresentar como aquilo que não é (o Estado de todos) para poder ser aquilo que realmente é (o Estado viabilizador do capital).

O capitalismo é o primeiro modo de produção da história que se constitui como “totalizador irrecusável e irresistível, não importa quão repressiva tenha de ser a imposição de sua função totalizadora em qualquer momento e em qualquer lugar em que encontre resistência” (MÉSZÁROS, 2002, p. 97). O Estado capitalista se caracteriza pela centralidade que estabelece quanto ao poder político, no sentido

de sua capacidade de realizar interesses e projetos de classe. De acordo com esse autor, essas características tornam este sistema mais dinâmico do que todos os modos de produção anteriores:

Contudo, o preço a ser pago por esse incomensurável dinamismo totalizador é, paradoxalmente, a *perda de controle* sobre os processos de tomadas de decisão. (...) associada a seu caráter totalizador – sem paralelo em toda a história, até nossos dias –, estabelece-se uma correlação anteriormente inimaginável entre *economia* e *política*. (...) Mencionemos aqui de passagem apenas que o Estado moderno imensamente poderoso – e igualmente totalizador – se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o *complementa* de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais (MÉSZÁROS, 2002 p. 97-98, grifo nosso).

Segundo Harvey (2005), o Estado capitalista está presente em quase todos os aspectos da produção e do consumo. Muda, no entanto, a sua forma de atuação de acordo com a evolução do capitalismo.

O Estado se origina da contradição entre os interesses particulares, e os da comunidade. No entanto, como o Estado tem de assumir uma existência “independente”, para garantir o interesse comum, torna-se o lugar de um “poder alienígena”, por meio do qual pode dominar os indivíduos e os grupos (MARX e ENGELS, 2015, p. 54). “O uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem de exercer seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos” (MARX e ENGELS, 2015, 106). Lembrando que “com relação à sua determinação mais profunda, o sistema do capital é *orientado para a expansão e movido pela acumulação*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 100, grifo nosso).

Para solucionar em parte essas contradições, Harvey (2005) propõe o emprego de duas estratégias: “a primeira é encarregada de expressar a vontade de domínio e as instituições pelas quais essa vontade se manifesta, deve parecer independente e autônoma em seu funcionamento”; e a segunda estratégia baseia-se na “conexão ideologia e Estado, o interesse de classe são capazes de ser transformados num ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ‘ideias dominantes’” (HARVEY, 2005, p. 79, grifos nossos). Contudo, tais ideias dominantes precisam se apresentar como sendo do interesse comum, como verdades universais (HARVEY, 2005). Nesse mesmo entendimento, Mézáros (2002) ainda coloca que o:

Estado moderno deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

Mas, para este autor, o Estado não deve viabilizar a acumulação apenas de forma indireta através da regulação, ele deve agir diretamente como um “comprador/consumidor direto em escala sempre crescente” (MÉSZÁROS, 2002, p. 100).

Caberia ao Estado também, ainda segundo Mézáros (2002), a função de prover algumas necessidades reais do “conjunto social”, sendo elas educação, saúde, habitação e manutenção da chamada “infraestrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social, “atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo” (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

Por mais cheia de boa vontade, ou na linguagem técnica, por mais que estabeleçam objetivos e público alvo bem definidos, as políticas públicas são fruto de uma decisão centralizada, que visa de um lado a sua legitimação (políticas sociais) e, de outro lado, a viabilização da acumulação de capital (HARVEY, 2005; MÉSZÁROS, 2002) Isso evidencia a necessidade da intervenção do Estado no funcionamento do sistema econômico e social (HARVEY, 2005). Desse modo, uma das contradições mais evidentes e, em última análise,

inadministrável, é que historicamente as estruturas corretivas globais e de comando político do sistema do capital se articulam como *Estados nacionais*, embora como modo de reprodução e controle sociometabólico seja inconcebível que tal sistema se confine a esses limites. (MÉSZÁROS, 2002, p. 111).

Para o autor, o Estado, como agente totalizador da criação e da circulação global a partir das unidades socioeconômicas internamente fragmentadas do capital, deve comportar-se em suas ações internacionais de maneira bastante diferente da que utiliza no plano da política interna. Mas o próprio Mézáros também identifica “uma grande *dissonância estrutural* entre o Estado moderno e as estruturas reprodutivas socioeconômicas do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125). Dissonância essa que diz respeito inicialmente à “ação humana de controle – o sujeito social –

em relação à escala cada vez mais extensa da operação do sistema do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125).

O mesmo Estado regulador que, em Lenhardt e Offe (1984), aparece em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. E esta função reguladora através da política social aparece claramente no processo de transformação do trabalho não assalariado em assalariado (LENHARDT e OFFE, 1984). O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de políticas e programas sociais, procuraria manter, sob controle, parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

Voltando-se para o conteúdo das ações do Estado, estamos diante de uma questão fundamental: como o Estado capitalista atua para preservar as relações no conjunto da sociedade de classes ou quais as relações de interesses que determinam as ações do Estado? A resposta está no Estado provedor das condições infraestruturais necessárias à produção capitalista, investimento que não interessa a nenhum capitalista individualmente, pois ou requerem um montante expressivo de capital ou não propicia o lucro médio (HARVEY, 2005, p. 83).

Portanto, existe uma diferenciação entre a política que se enquadra numa estratégia de transformação das relações de dominação e de exploração na sociedade e a política que busca transformar as relações de dominação e exploração vigente e sua inserção espacial.

No desenvolvimento do processo de acumulação capitalista e nas crises do capitalismo, as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deterioram, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização. Relacionado a isto, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privada da sociedade, inclusive a educação, alimentação, saúde, habitação, transporte, passam a ser desempenhadas pelo Estado. O sistema de acumulação capitalista cria em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à reprodução permanente da força de trabalho através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho. As “respostas” dadas pelo Estado assumem, necessariamente, uma dimensão espacial à medida que o processo de acumulação se dá de forma diferenciada no espaço.

ESTADO E INSERÇÃO TERRITORIAL

É nessa perspectiva de política pública de Estado capitalista que se insere o Programa Nacional de Alimentação Escolar¹, uma política pública com dois objetivos distintos: garantir a reprodução e qualificação da força de trabalho através da alimentação escolar e; garantir a permanência e reprodução da agricultura

camponesa, com garantia de compra da sua produção a um preço mínimo. “O Estado nessa perspectiva, em vez de ser considerado como um agente neutro organizando e regulamentando oficialmente os atores políticos, é visto como um produto das relações sociais e da organização da produção” (GROTH, in MOURA, 1989, p. 27).

Interessa-nos muito mais o conteúdo desse Estado capitalista moderno do que as formas que ele assume no decorrer da história, se social democrata, totalitário, autoritário, liberal, de bem-estar social, neoliberal etc. Trata-se, portanto, não do fim do Estado, mas de uma mudança em sua natureza, e seu papel, entendendo que ele não é uma forma acabada, mas um processo. “Significa que o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala de poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas formas e funções” (BECKER, 2001, p. 299).

Contrário ao que é posto no liberalismo clássico, o capitalismo tem no Estado o provedor das condições indispensáveis a sua reprodução. Há uma reorganização do espaço pelo Estado que o consolida no centro das ações que vão interferir nas relações sociais de produção. Nesse sentido, a reprodução das relações sociais da produção capitalista processa-se pela lógica das ações territoriais do Estado sempre a serviço do capital. (ALENCAR e MENEZES, 2009).

Não é, no seio do estado capitalista, o melhor lugar para as classes dominadas acumularem forças. O Estado não apenas reflete de forma distorcida a luta de classes, mas também desempenha um papel ativo na definição dos rumos dos enfrentamentos de classe. Mas o que se observa é que o campesinato está mais regido pela dinâmica integradora que se dá a partir do Estado do que pela confrontação direta com o mesmo.

Essa seção tem por objetivo promover uma discussão sobre a ação do Estado, através das políticas públicas sobre o território camponês. Durante o período de 1995 a 2015, o Estado brasileiro desenvolveu políticas públicas destinadas ao camponês com o objetivo de transformá-lo em pequeno capitalista, dentro de uma visão que entende a produção camponesa como atrasada, no sentido de promover uma modernização via mercado. Nesse sentido, o território seria palco do progresso e a política pública territorial seria um instrumento concreto, dentro da ideologia de classe que cerca o Estado, para aproximar a produção camponesa do mercado capitalista.

Entendemos que há uma produção camponesa do espaço, com um modo específico de acumulação, a acumulação simples, que organiza o território. Como a acumulação simples é vista como atraso dentro do cenário capitalista, o Estado seria, então, o ente político que faria, através de suas ações no território, as mudanças necessárias à criação das condições para a reprodução ampliada do capital, vale dizer integrar a produção camponesa na dinâmica da economia de mercado que a envolve.

É preciso pensar o sentido ideológico e político das políticas públicas territoriais do Estado, permeado pelas contradições e lutas de classe. Entendendo o Estado como um representante político da classe que se consolida a partir do território, e que o Estado só age no território a partir da política levando em consideração as condições da classe capitalista. Então, ao analisar uma política pública, é preciso ter claro que há um componente ideológico de classe implícito, quando não explicitamente enunciado. As políticas públicas voltadas para a produção familiar rural devem ser vistas como ação do Estado no território, buscando transformar o território rural no palco para a reprodução ampliada do capital.

Portanto, partimos da ideia de que a política pública é a dimensão concreta da ação estatal, enquanto o Estado é a dimensão abstrata da ideologia dentro da luta de classes. Portanto, os efeitos territoriais da lógica econômica das ações do Estado no território podem influenciar no processo de criação de valor, e na circulação e apropriação da mais valia.

Ao longo da sua história, o Brasil vivenciou vários planos de governo e políticas públicas que promoveram uma distribuição desigual do capital e dos recursos financeiros no território, notadamente no território rural. Esse processo marginalizou os camponeses em detrimento dos grandes proprietários e gerou uma massa de pobres tanto no campo quanto na cidade, para onde se encaminham os pequenos produtores que são expropriados da terra (SAYAAD, 1976). A partir dos anos 1990, o Estado começa a investir em políticas públicas com o propósito de inserir os camponeses no mercado como agricultores familiares, porém manteve a abordagem setorial das políticas públicas, mesmo quando os documentos oficiais mudaram e passaram a abordar o território como base das ações.

É José Eli da Veiga (2002), no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quem formula uma concepção de território para ser adotada na formulação de políticas públicas voltadas para a agricultura. Para Veiga (2002) o território é apenas e tão somente receptáculo das ações do Estado. É preciso, então, analisar a ação do Estado no território rural, através das políticas públicas, enquanto produto concreto da luta de classes e lugar de realização do modo capitalista de produção. Política pública para efeito desta análise deve ser compreendida a partir da teoria crítica, considerando o conceito de ideologia, pois elas são gestadas dentro do Estado capitalista que tem o interesse de proteger e legitimar estruturas fundamentais do poder político-econômico do modo capitalista de produção. Desse modo não há neutralidade da política pública, pois os interesses considerados são acima de tudo os das classes dominantes.

O Estado é um dos agentes produtores do território e interfere viabilizando os interesses de ampliação e reprodução do capital nos diferentes territórios. Essas ações territoriais do Estado são muito comuns nas políticas públicas com a finalidade de reorientar investimentos do capital público e privado, buscando amenizar as desigualdades regionais que são inerentes ao modo de produção capitalista. Essas ações do Estado no território se inscrevem no âmbito do modo capitalista de produção.

Contrário ao que é posto no liberalismo clássico, o capitalismo tem no Estado condições indispensáveis ao desempenho favorável da sua reprodução. Há uma reorganização do espaço pelo Estado que o consolida no centro das ações que vão interferir nas relações sociais de produção. Nesse sentido, a reprodução das relações sociais da produção capitalista processa-se pela lógica das ações territoriais do estado sempre a serviço do capital (ALENCAR e MENEZES, 2009).

As ações territoriais do Estado direcionam investimentos públicos e privados na tentativa de homogeneizar o capitalismo no país através de projetos de desenvolvimento regional ou rural na tentativa de uma intervenção espacializada. Além dessas iniciativas espacializadas, a recente estratégia, ou, pelo menos, desde o início do processo de redemocratização do Brasil com a constituição de 1988, os municípios têm sido uma esfera privilegiada para a promoção de políticas públicas e, portanto, descentralização da intervenção do Estado central com intervenção pública no território ao invés dos grandes projetos nacionais de desenvolvimento. Pelo menos na teoria, porque na prática os projetos, mesmo os que compreendem iniciativas descentralizadas, continuam em sua maioria sendo iniciativas gestadas no poder central e nos organismos internacionais, como é o caso das políticas para a agricultura de base familiar. O que ocorre na prática, na verdade, é uma maior descentralização dos recursos e não da definição das ações.

O fio condutor desse protagonismo recente do território incorporado à elaboração das políticas públicas, em face da tradicional estrutura setorial das ações do Estado, tornou necessário o aprimoramento gradual dos mecanismos institucionais, com vistas a consolidar o território como unidade de planejamento, gestão social e instrumento de integração e ação interfederativa.

A ideia de gestão do território é uma tentativa de vencer as dificuldades impostas ao processo de planejamento centralizado decorrentes da crise financeira do Estadoⁱⁱ. Essa tentativa traz um elemento novo na prática do planejamento e da ação do estado brasileiro que é a incorporação do princípio das relações de poder. Porém, a maior mobilidade espacial do capital aumenta invés de diminuir as desigualdades regionais, pois se dissocia de qualquer projeto econômico-social de longo prazo. Esses projetos, ao contrário do que prega o neoliberalismo, necessitam de apoio do Estado através de subsídios fiscais, financeiros e na construção de infraestrutura que estimule o investimento privado em frações que estimulem o investimento privado em frações do território nacional.

Temos claro que qualquer política pública se materializa no território e tem, efetivamente, uma dimensão territorial explícita, mesmo não estando o território presente nos documentos oficiais que balizam as ações das políticas públicas, mas no contexto atual as ações do estado no território conduzem a uma mudança na forma de reprodução do capital no contexto do modo capitalista de produção. O território, nos estudos da geografia, é entendido pela sua produção e materialidade fundamental para entender a estratégia do Estado através das suas ações territoriais.

Precisamos ter claro a qual território as políticas públicas fazem referência. Fica evidente que a intervenção do poder público no território por meio das políticas públicas acelera e modifica os padrões de reprodução do capital no território sem modificar a estrutura econômica. A concentração fundiária é uma das estruturas territoriais rígidas que as políticas públicas territoriais voltadas ao desenvolvimento rural não modificou.

A ação territorial do Estado está dentro da disputa de classe pelo território. Não são coisas separadas. Não se trata de uma territorialização do Estado, mas de ações no território camponês que não extinguiram seu contraditório, apenas o distancia temporariamente e a luta de classe pelo território continua. Assim como o latifúndio não conseguiu extinguir as lutas camponesas pela terra, as ações do Estado no território camponês podem amenizar os conflitos e proporcionar uma falsa impressão de paz no campo.

Assim é preciso repensar o papel do território na trilogia, ou seja, “a que território se faz referência no âmbito da inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território” (STEINBERGER, 2013, p. 61). Pensar em políticas públicas e seus entrelaçamentos com o conceito de território requer perceber que o Estado atua também na organização espacial da sociedade com suas construções infraestruturais ou nas regulações, buscando, no caso do Estado capitalista, tanto a sua legitimação (com atuação junto à população), quanto a acumulação do capital. Desse modo, a ação do Estado se desenvolve tentando contemporizar o atendimento das necessidades da população com as condições necessárias à reprodução do capital. Nesse sentido, “sua ação é marcada pelos conflitos dos diferentes membros da sociedade de classe, bem como da aliança entre eles” (CORREA, 2001, p. 26). Assim, para que as políticas sejam eficazes é de fundamental importância compreender as relações de poder que estruturam o território para poder agir (SAQUET, 2009).

A abordagem territorial das políticas públicas além de refletir as dificuldades de planejamento centralizado, foi também influenciada pelas experiências adotadas por países da União Europeia. É a partir do final da década de 1990 que o governo federal brasileiro passa a adotar as diferentes escalas no planejamento e formulação de suas ações. A abordagem territorial passa gradativamente a presidir uma parcela significativa da intervenção do Estado, principalmente, aquelas ações relacionadas com a sua função de legitimação. As intervenções relacionadas com a sua função de acumulação continuam sendo formuladas levando em conta a escala nacional, a exemplo da política monetária, política cambial, política comercial etc.

Mas os programas governamentais com abordagem territorial surgem formalmente a partir do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal, definindo os territórios a serem objeto da ação e a criação de novos mecanismos governamentais para gerir essa ação (SILVA, 2013, p. 562).

Mas a questão fundamental desse tópico é tentar entender em que consiste a abordagem territorial das políticas públicas: Que mudanças essa abordagem representa? E quais os possíveis caminhos que ela pode levar?

Essa nova abordagem é primeiro de tudo uma mudança no discurso, e a trajetória que seguiu foi marcada pela “preocupação crescente em incorporar e articular as dinâmicas locais aos desafios e dinâmicas mais globais contribuiu para que a noção de território substituísse paulatinamente, no linguajar de atores sociais e políticos, a noção de local”, pois seria essa uma “estratégia de ação coletiva mais autônoma com respeito aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado” (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2011, p. 3).

Para Guimarães Neto (2010), a definição de políticas públicas baseadas no território surgiu com base em dois aspectos bem característicos do país: à dimensão continental do Brasil, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território; e a grande desigualdade territorial do Brasil na perspectiva do desenvolvimento econômico e social. Então, essa abordagem seria uma tentativa de superar as “questões regionais” históricas.

O MDA no documento referência da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário considera o território como unidade de planejamento adequada para: (1) a gestão social e descentralizada das políticas públicas de desenvolvimento rural; (2) a execução de forma integrada dessas políticas; (3) a articulação entre as agências e os órgãos de diferentes instâncias do poder público nos níveis federal, estadual e municipal, em um ambiente horizontal, fortalecendo o pacto federativo; (4) a articulação de diferentes atores sociais, fortalecendo uma cultura de participação social e elevando o patamar de discussão do estrito interesse local para esfera de maior complexidade territorial, e (5) a integração de órgãos públicos, contribuindo para uma atuação articulada, de caráter multidimensional, das políticas públicas para o rural (MDA, 2013, p. 53 e 54).

A concepção de território utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e aprovada pela Resolução nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF em 16 de fevereiro de 2005 é de:

Espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

A partir do discurso oficial é possível constatar que os “territórios rurais” defendidos pelo MDA são construídos a partir de uma perspectiva integradora, “pois agregam sujeitos diversos numa coesão forjada a partir do espaço, e não das atividades econômicas e posição social”, o que levaria os “territórios rurais” a pressuporem uma “unidade de classes e atividades, inclusive aquelas não agrícolas, pois o rural não seria mais sinônimo de agricultura”, portanto, “seria necessária uma categoria conceitual capaz de aprender a complexidade da realidade agrária, nesse caso, o território” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 62). Seguindo essa interpretação, “o território possui uma perspectiva *multidimensional e integradora* dos diversos segmentos sócias, ele se constituiria numa síntese espacial que agrega diferentes sujeitos em uma coesão construída em decorrência do pertencimento a um determinado espaço”. O sujeito se veria “incluído e partícipe a partir do espaço, e não da classe ou categoria social a que pertence” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 61).

Para Sabourin (2009, p. 154) “a abordagem territorial deve permitir a constituição de espaços de diálogos entre organizações locais, sociedade civil, municipalidades e serviços do Estado, de forma a levar mais facilmente em conta dinâmicas territoriais, prioridades e especificidades das iniciativas dos atores locais”. Ou seja, ambas as perspectivas enfocam o papel dos atores locais no território.

A questão dos atores sociais locais aparece com muita força a partir do advento da introdução do território como categoria importante para as políticas públicas. O problema é que muitas vezes não fica claro quem são esses atores e os seus papéis. Mas fica claro, a partir da perspectiva desse trabalho, que os atores que podem dar outro rumo às políticas públicas territoriais se encontram nos movimentos sociais e não no corpo técnico, isso porque, “existe forte conexão entre território e movimentos sociais, pois ambas as categorias estão relacionadas à transferência das decisões de cúpula estatal, empresarial e partidária para as bases da sociedade civil organizada”, portanto, “as decisões na base e a dimensão territorial servem para fortalecer os movimentos sociais, as lutas e as resistências camponesas contra a hegemonia capitalista” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 57).

Quando falamos em movimentos sociais no campo é impossível não falar do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), como esses trabalhadores sem-terra podem lutar pela territorialização de uma política pública? Não só podem como apresentam o melhor caminho de luta, pois as “ocupações e acampamentos também possuem conteúdo territorial, pois implicam no solapamento do domínio dos latifúndios sobre um determinado espaço. Entretanto, é necessário observar que, embora o acampamento apresente conteúdo territorial, ele é uma etapa do processo de territorialização camponesa, pois é transitório, é busca” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 66).

Do “confronto pelo domínio do espaço entre camponeses e agronegócio/latifundiário, é possível conceber o território como expressão das contradições sociais”, é nesse movimento contraditório, de “resistência e subordinação, que deve ser interpretado o território” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 57).

A preocupação dominante da literatura é “afirmar a abordagem territorial como forma de superar, conceitual e politicamente, a abordagem setorial como orientadora da formulação de políticas públicas” (LEITE e DELGADO, 2011, p. 15). A política pública aplicada ao território é, de alguma forma, uma superação da ideia de política pública setorial, pois o gestor público no seu planejamento e a avaliação das políticas públicas vai levar em conta fatores como a escala, o público alvo a ser envolvido, mas sobretudo as localidades específicas para sua execução. “No entanto, em relação à concepção dos programas territoriais analisados, atesta-se a existência de dois grupos distintos: os que buscam apenas ‘territorializar’ suas ações (por serem de natureza setorial) e os construídos dentro de uma visão territorial” (ROCHA e BURSZTYN, 2008, p. 3).

Já segundo Silva (2013, p. 78) essas ações governamentais de planejamento territorial se “fundamentam a partir de uma crítica ao modelo tradicional de políticas públicas no país, ao substituírem o enfoque municipalista, de gestão autocrática ou centralista”. O novo modelo seria baseado em “uma atuação intermunicipal, legitimada pelos agentes sociais locais” que busque “articular em suas engenharias institucionais, com vistas à maior incidência territorial das políticas públicas”. Constatam-se as “limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que, na maioria das vezes, exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos”, sendo possível que o território supra essa limitação (SILVA, 2013, p. 558; MOREIRA e TARGINO, 2011).

A abordagem territorial das políticas públicas “permitiu, ainda, a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas, que antes era suprimida nas ações de desenvolvimento regional, basicamente voltadas para a estruturação dos espaços urbanos” (SILVA, 2013, pp. 559 e 560).

Mas esse discurso de revalorização do meio rural nas políticas públicas leva para o “caminho para a obtenção de vantagem à pequena agricultura é operar como um ‘agronegócio familiar’”, transformando a diferença entre a produção familiar e a capitalista uma questão de “escala, e o lugar social desse ‘agronegócio familiar’ estaria garantido pela eficiência produtiva derivada da força local do território” (FABRINI e ROOS, 2014, p. 60). Para tornar possível a autonomia camponesa na produção, “um dos aspectos em que as redes territoriais têm alcançado maior sucesso é na criação de novos mercados que ponham em destaque capacidades regionais ‘territorializadas’” (ABRAMOVAY, 2000, p. 15).

Outra superação proposta pelo enfoque territorial das políticas públicas é a superação do problema da escala dos fenômenos, sejam eles geográficos, demográficos, sociais ou produtivos. A questão das escalas e da articulação de recortes territoriais reaparece com toda força, exigindo um enfoque novo para as ações dos governos, em seus diferentes níveis, pois a divisão administrativa do país em macrorregiões e as divisões dos estados em microrregiões homogêneas não são suficientes para dar conta das escalas para construção dos territórios foco das políticas públicas. Para Silva (2013, p. 558) “o território para as políticas públicas representaria uma referência associada à localização e à extensão de um

determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o regional e o local”.

Manoel Correia de Andrade também defendia uma divisão territorial do Brasil com a criação de uma unidade intermediária entre estados e o município, que poderia ser “denominada de região administrativa ou de departamento, que aglutinam uma série de municípios e procuraria dar maior racionalidade à distribuição geográfica dos serviços e das iniciativas dos estados” (ANDRADE, 1994, p. 220).

Indo um pouco mais fundo na questão, “a realidade tem negado as elaborações teóricas abstratas uniescalares” e as políticas públicas com “maiores e melhores resultados são justamente as que não discriminam nenhuma escala de per si (considerando que uma escala seja melhor que outra, devendo ser privilegiada na ação)”, mas “reforçam as ações multi-escalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas etc., (re)construindo as escalas espaciais (analítica e politicamente) mais adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado” (BRANDÃO, COSTA e ALVES, 2007, p. 17).

Ao utilizar o corte territorial também tenta resolver o problema das políticas públicas que tentam superar a questão da pobreza rural ao homogeneizar os pequenos agricultores pelo corte único da renda. Ao homogeneizar diferentes problemas e grupos em situação de pobreza

pelo corte único da renda, as especificidades da população que forma o rural brasileiro – pequenos agricultores, trabalhadores com ou sem terra – são desconsideradas, e o território que ocupam – ou reivindicam ocupar – perde relevância (...) A política, então, acaba por abstrair a identidade política e social destes grupos” (...) (VALADARES, 2013 p.16).

Quais seriam as vantagens da adoção da abordagem territorial das políticas públicas? Algumas delas são explicitadas por Silva (2013, p. 78):

- 1) definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais, geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica;
- 2) diminuir significativamente o número de interlocutores a que o órgão central responsável tem de se remeter para a implementação das ações;

- 3) obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política;
- 4) mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e
- 5) permitir a construção de arranjos institucionais que propiciem mais conectividade e articulação com outras ações (públicas e privadas) que também incidam sobre tais territórios.

Essas são todas vantagens que beneficiam os formuladores, implementadores, gestores, administradores dos programas ou políticas públicas com enfoque territorial. Se nos ativermos bem ao que Silva (2013), ou o IPEA, ou o governo, o que é a mesma coisa, já que se constitui um documento de uma agência de pesquisa financiada pelo governo, veremos que eles entendem o território como norma, ou seja, o território delimitado por critérios técnicos, apesar da palavra social e geográfico estar presente no texto.

Mesmo com algumas limitações, Silva (2013, p. 30) propõe uma classificação interessante para as políticas públicas territoriais, de acordo com a “centralidade que o território possui em cada estratégia e no grau de conflitualidade que apresentam”, a saber, território como: i) *regulação*, “estão as políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional”; ii) *meio*, “estão as políticas setoriais que, com vistas a delinear uma estratégia mais eficiente de intervenção, determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelo órgão responsável”; iii) *fim*, “estão aquelas que possuem como objetivo o desenvolvimento do território, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local”; iv) *direito*, “o caso de políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para assegurar a grupos sociais específicos o direito aos recursos territoriais (terra, água, floresta etc.) imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva” (SILVA, 2013, p. 31).

Com base nessa tipologia, vamos abordar a classificação de apenas duas políticas públicas que são de interesse da presente pesquisa. A mais importante política pública com o enfoque no *direito*, que é a Reforma Agrária, “que transfere o direito de posse de uma parcela de terras e seu patrimônio ambiental a famílias de agricultores sem-terra, o que possibilita a manutenção da identidade camponesa e garante sua reprodução social” (SILVA, 2013, p. 563). Como a terra é o fator fundamental para a produção, reprodução e manutenção do campesinato, podemos considerar os recursos do PNAE destinados à agricultura familiar como uma forma de política pública baseada *no direito*, ou pelo menos incentivada pelo,

pois “estas políticas podem se dar por meio de regularização da posse de áreas ocupadas historicamente por estes grupos sociais (SILVA, 2013, p. 563).

Mas acima de tudo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estaria classificado no território *como meio*, cujos territórios, descontínuos por sinal, são definidos pela localização dos agricultores familiares associados às organizações produtivas que estabelecem contrato diretamente com o órgão do poder público responsável pela compra dos alimentos a serem produzidos e determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelos órgãos responsáveis. E também *como fim*, pois possuem como objetivo o desenvolvimento do território, criando possibilidades de investimento e dinamizando a economia local.

Silva (2013, p. 564 e 565) deixa claro que o “exercício de construção dessas tipologias serve apenas para uma categorização analítica das políticas públicas que partem de uma abordagem territorial em seus marcos constitutivos”. Então haveria ações que poderiam ser classificadas em mais de um tipo, a julgar pela maneira que se utilizam da abordagem territorial para sua intervenção, é o que ocorre, por exemplo, com o PNAE.

E porque fizemos esse exercício teórico? Foi para mostrar que o PNAE é uma “opção de inserção produtiva nos territórios, melhorando as condições de vida nas regiões”, mas, para isso, necessita de uma articulação “entre os vários ministérios bem como articulações com outras esferas do poder, incluindo as esferas estaduais e municipais” e outras instituições/organizações públicas para que os benefícios sejam vistos com um todo e não simplesmente cada um trabalhando de forma isolada.

É importante também que os atores sociais percebam essa importância de organização e nos espaços de constituição da política pública como nos colegiados possam trabalhar para que essa possa ser operacionalizada, (...) normalmente, os mais organizados que mesmo com pouca mudança institucional conseguem uma mudança produtiva. (FORNAZIER e BELIK, 2012, p. 8 e 17).

Dentre os principais problemas apontados na perspectiva de territorialização das políticas públicas, são apontados: dificuldade de coordenação e de participação dos atores e de coordenação; sobreposição de territórios de programas em um mesmo espaço (ROCHA e BURSZTYN, 2008). As várias demarcações do território feito pelos diversos ministérios e órgãos governamentais terminam por gerar tensões, pois os territórios são definidos muito mais pela implementação de políticas do que por uma identidade (MEDEIROS e DIAS, 2011).

CONCLUSÃO

Esse artigo tem como argumento central a ideia de que o Estado nas formações sociais capitalistas desempenha uma dupla função: em primeiro lugar, o Estado deve adotar medidas que viabilizem a acumulação de capital e, em segundo lugar, implementar políticas que o legitime junto à maior parte da população, isto é, junto aos trabalhadores. Nesse contexto, as políticas de fortalecimento da agricultura camponesa enquadram-se tanto como um mecanismo de inserir a agricultura camponesa no circuito mercantil e, desse modo, fortalecer o processo de acumulação do capital, quanto de angariar o apoio político desse segmento da população. É assim que se entende o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar durante os governos Lula-Dilma.

Outro aspecto relevante desses programas é o recorte territorial por eles assumido, superando o recorte setorial que predominava nas políticas públicas para esse segmento produtivo. Com efeito, as políticas públicas, compreendidas como públicas na sua gênese, não apenas se realizam no território como receptáculo de intenções, mas vão além ao propor ações que direcionam e redirecionam os usos do território nacional pelos agentes-atores sociais e que medeiam os conflitos entre eles. As ações que indicam não só sobre o território em si, mas sobre como o território é usado (STEINBERGER, 2013). Cabe aqui lembrar a questão dos usos políticos dos territórios, tanto em nível da esfera federal quanto da municipal.

O conceito geográfico de território é usado como instrumento de política pública para subordinar comunidades rurais aos modelos impostos a partir dos gabinetes dos formuladores das políticas públicas. “É nessa perspectiva que a Geografia, ciência que tem como objeto de estudo o espaço geográfico, com um de seus conceitos chaves, no caso território, pode vir a contribuir significativamente nos estudos das políticas públicas” (BUENO e LIMA, 2014, p. 8).

Não queremos aqui defender que porções do território camponês organizadas nos moldes da acumulação simples asseguram as condições de vida ideais e necessárias para a reprodução social das famílias. Todavia, a modernização desigual produzida pelo capital e conduzida pelo Estado a partir da política territorial agrava esse quadro na medida em que recria o latifúndio, concentra a renda e dispersa os regimes de cooperação.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **Economia Aplicada**, v, 4, n° 2, 2000.

ALENCAR, M. T. de; MENEZES, A. V. C. de. Ação do Estado na produção do espaço rural: transformações territoriais. **Campo - Território: Revista de Geografia Agrária**. v.4, n 8, p.121-147, ago. 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, Anpur, 1994.

BECKER, Bertha K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 271-307, 2001.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Biblio 3W**, v. 17, n. 1002, 2012.

BRANDÃO, Carlos; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BUENO, Paulo Henrique de Carvalho; LIMA, Antônia Jesuita de. As interfaces entre a Geografia e as Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 15, n. 106, p. 140-160, 2014.

CONDRAF. Resolução nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF em 16 de fevereiro de 2005. Brasília: MDA, 2005.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**, v. 54, n. 2, 2011.

FABRINI, J. E.; ROOS, D. **Conflitos territoriais entre o campesinato e o agronegócio latifundiário**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014. 144 p.il., tabs. (Coleção Geografia em Movimento).

FORNAZIER, Armando; BELIK, Walter. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural: entre o territorial e o setorial. **Pensamento & Realidade, Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA**. ISSN 2237-4418, v. 27, n. 3, 2012.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA; C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista Do Espaço**. Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Editions Anthropos. 1981.

LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano (Ed.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. 2011.

LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e Política Social: Tentativas de Explicação Político- Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social. In: OFF, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LIMA, Ricardo. **Projeto Áridas — Nordeste: Uma Estratégia para Geração de Emprego e Renda**. Brasília: IPEA, Texto para discussão n. 387, 1995.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. Boitempo Editorial, 2015.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. 1ªed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, István et al. **Para além do capital**. Boitempo Editorial, 2002.

MDA. 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/2ª-conferencia-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel-e-solidario>

MOREIRA, Emilia de R. F. ; TARGINO, I. Espaço, capital e trabalho no campo paraibano. **Revista da ANPEGE**, v. 7, p. 147-160, 2011.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. **São Paulo: Vértice**, 1989.

PASUKANIS, E. **Teoria Geral do Direito e o Marxismo**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1977

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo: Ed. Graal, 1985.

ROCHA, Juliana Dalboni; BURSZTYN, Marcel. Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semi-árido brasileiro: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. **Revista do Centro de Ciências Administrativas (UNIFOR)**. v, 14, p, 263-278, 2008.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SAQUET, Marco Aurélio; SOUZA, EBC de. **Leituras do conceito de território e de processos espaciais**. São Paulo: expressão popular, 2009.

SAYAAD, João. Crédito rural no Brasil. São Paulo: Ed. Pioneira, 1976.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. 2013.

STEINBERGER, Mônica. (org) **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler editora, 2013.

VALADARES, Alexandre Arbex Colaborador et al. **Desenvolvimento rural**. 2013.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações** (Universidade São Marcos), Campo Grande, MS, v. 3, n.5, p. 5-19, 2002.

Contato com o autor: Ivan Targino Moreira <ivantarginomoreira@yahoo.com.br>

Recebido em: 20/10/2018

Aprovado em: 14/05/2019

ⁱ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi implantado pelo governo brasileiro em 1955 com a denominação de Campanha da Merenda Escolar. Nos governos Lula e Dilma recebeu um aumento substancial dos recursos destinados ao Programa. De modo particular deve ser mencionada a integração do Programa com a agricultura familiar, isto é, a determinação de 30% das despesas com a aquisição de alimentos para as escolas deverem ser realizadas com agricultores familiares.

ⁱⁱ Exemplo inequívoco disso foi a implantação do Projeto Áridas pela Sudene. Dado o esvaziamento financeiro da instituição que a tornou incapaz de continuar com a política de industrialização, a saída foi passar a financiar iniciativas que visavam a geração de emprego e renda por unidades de produção de pequeno porte (LIMA, 1995).