

Mercados institucionais e agricultura familiar na Amazônia: limites territoriais e institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos no Assentamento Corre Água (Macapá-AP)

Institutional Markets and Family Farming in the Amazon: Territorial and Institutional Limits of the Food Acquisition Program in the Corre Água Rural Settlement (Macapá-AP)

Josimar Santos de Aviz

Universidade Federal do Amapá. Macapá, AP, Brasil

Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala

Universidade Federal do Amapá. Macapá, AP, Brasil

Charles Achcar Chelala

Universidade Federal do Amapá. Macapá, AP, Brasil

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constitui um dos principais instrumentos de articulação entre agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas no Brasil. Contudo, sua efetividade apresenta variações significativas conforme os contextos territoriais e institucionais de implementação. Este artigo analisa os fatores que condicionam o desempenho do PAA no Assentamento Rural Corre Água, localizado no município de Macapá, Estado do Amapá, buscando compreender por que a participação dos agricultores assentados permanece reduzida, mesmo em um território relativamente próximo ao principal centro consumidor do estado. Adota-se o estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, combinando análise documental, questionários, entrevistas semiestruturadas e análise territorial. Os resultados indicam que a baixa adesão ao programa decorre da interação entre fragilidades produtivas, limitações de infraestrutura, insuficiência de assistência técnica e entraves institucionais. Conclui-se que a efetividade do PAA em assentamentos amazônicos depende de uma abordagem territorial integrada, capaz de articular compras públicas, assistência técnica, organização produtiva e investimentos estruturais voltados ao desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Segurança alimentar; Compras públicas; Amazônia

Abstract

The Food Acquisition Program (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) is one of the main public policy instruments linking family farming, food security and rural development in Brazil. However, its effectiveness varies significantly according to territorial and institutional contexts. This article analyzes the factors conditioning the performance of the PAA in the Rural Settlement of Corre Água, located in the municipality of Macapá, Amapá State, seeking to understand why farmers' participation remains low despite the settlement's relative proximity to the main consumer market in the state. The study adopts a case study approach, combining qualitative and quantitative methods, including documentary analysis, questionnaires, semi-structured interviews and territorial analysis. The results show that low participation is

associated with productive constraints, infrastructural limitations, insufficient technical assistance and institutional barriers. The effectiveness of the PAA in Amazonian settlements depends on an integrated territorial approach to promote sustainable regional development.

Keywords: Rural development; Food security; Public procurement; Amazon

1. Introdução

A agenda do desenvolvimento rural no Brasil mantém-se caracterizada pela contradição existente entre a elevada concentração fundiária, a expansão de fronteiras do agronegócio e a busca pela implementação de políticas socialmente justas e ambientalmente sustentáveis de uso do território. Nesse contexto, a reforma agrária permanece como política pública estruturante, por sua dimensão redistributiva e por seu potencial de reorganizar relações econômicas e sociais no campo, influenciando o acesso a recursos, a configuração de mercados e a própria governança territorial. Conforme analisam Girardi e Fernandes (2008) e Sauer (2010), os assentamentos rurais constituem um dos principais instrumentos estatais para responder a conflitos históricos e a reivindicações de movimentos sociais, ainda que seus resultados sejam heterogêneos e dependentes do arranjo institucional e das condições locais.

A criação de assentamentos, entretanto, não garante automaticamente trajetórias de desenvolvimento rural. A instituição de assentamentos pode reproduzir vulnerabilidades quando o acesso à terra não é acompanhado por políticas complementares, como o estabelecimento de infraestrutura, o acesso ao crédito, assistência técnica e mecanismos estáveis de comercialização. Em muitos casos, a política agrária é executada de forma fragmentada, deixando famílias assentadas expostas a condições de precariedade, impedindo-as de produzir e comercializar, comprometendo a geração de renda e a permanência no território. Essa perspectiva dialoga com Mattei (2012), ao destacar que a reforma agrária, se limitada à redistribuição sem políticas agrícolas e de desenvolvimento, tende a assumir caráter compensatório e perde parte de seu potencial transformador.

Na Amazônia, tais desafios se intensificam por especificidades espaciais e socioambientais. Processos de ocupação e ordenamento territorial foram historicamente conduzidos por projetos de colonização e integração econômica, quase sempre desconsiderando as dinâmicas socioculturais locais e os limites ambientais. Políticas de colonização associadas à interiorização populacional e ao aproveitamento econômico da floresta produziram conflitos e pressões sobre ecossistemas e comunidades. Como reação, emergiram modelos alternativos de assentamento e de gestão territorial que procuraram reconhecer a permanência sustentável de populações locais e suas formas de uso do território.

A Amazônia apresenta obstáculos logísticos e institucionais que incidem diretamente sobre a produção e a comercialização. Precariedade de estradas e vicinais, questões climáticas e serviços públicos insuficientes ampliam custos de transporte e reduzem a garantia de manutenção do escoamento da produção. Somam-se a isso fragilidades organizacionais e dificuldades de acesso à assistência técnica e extensão rural, elementos frequentemente apontados como condicionantes da efetividade de políticas públicas para a agricultura familiar em áreas periféricas. Braga *et al.* (2023) destacam que assentamentos implantados em áreas de difícil acesso e baixo dinamismo econômico enfrentam maiores restrições para consolidar circuitos mercantis, o que reforça a relevância de instrumentos que reduzam incertezas e ampliem a estabilidade de demanda.

Com isso, os mercados institucionais ganham relevância nesta análise. Ao mobilizar o poder de compra do Estado, esses mercados buscam reduzir falhas de mercado e criar canais de comercialização mais estáveis para agricultores familiares, induzindo organização produtiva, planejamento e diversificação. Belik e Chaim (2002) discutem que compras públicas podem funcionar como mecanismo de desenvolvimento local ao criar demanda relativamente previsível, especialmente em contextos em que a comercialização privada é dominada por intermediação e por cadeias longas. No campo das políticas públicas brasileiras, a consolidação dessa estratégia ocorreu principalmente a partir dos anos 2000, em articulação com políticas de segurança alimentar e nutricional (Grisa; Schneider, 2015).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) insere-se nesse arcabouço como inovação institucional ao se propor conectar a produção da agricultura familiar a demandas públicas, com múltiplas modalidades operacionais e objetivos combinados de geração de renda e provisão alimentar. Ao mesmo tempo, sua performance é fortemente territorializada: depende de capacidades administrativas municipais, do funcionamento de entidades proponentes, do suporte de assistência técnica, de infraestrutura e da capacidade de produção local. Assim, a efetividade do PAA pode variar substancialmente entre regiões e mesmo entre municípios próximos, exigindo análises empíricas que considerem condicionantes institucionais, produtivos e territoriais.

No Amapá, essas questões assumem destaque particular. O Estado apresenta elevada proporção de áreas com algum tipo de proteção legal, o que convive com padrões de ocupação e com dinâmicas socioeconômicas concentradas na capital, Macapá, e no município de Santana.

Segundo o IBGE (2024), o Amapá possui 142.253,880 km² e 72% de seu território encontra-se sob algum regime de proteção. Com isso, as unidades de conservação e os

territórios indígenas e quilombolas influenciam o ordenamento territorial e os usos possíveis, ao mesmo tempo em que a economia regional mantém forte dependência de serviços e do mercado urbano. Silva Junior *et al.* (2025) reforçam a necessidade de compreender políticas rurais em diálogo com esses condicionantes.

Macapá se destaca como principal centro consumidor e articulador logístico do Estado, influenciando oportunidades de mercado para a produção rural assentada. Os centros urbanos amazônicos, ao concentrarem demanda e serviços, podem atuar como nós de integração para circuitos de abastecimento. Ou seja, assentamentos próximos a esses centros tenderiam a enfrentar menores custos de transporte e maior acesso a mercados, o que torna ainda mais relevante investigar por que, em determinadas situações, a participação em mercados institucionais permanece baixa mesmo quando a localização aparenta ser favorável.

O Assentamento Rural Corre Água, objeto deste estudo, se insere nesse contexto. Diferentemente de muitos assentamentos amazônicos implantados em áreas remotas, o Corre Água apresenta relativa proximidade com o mercado urbano e com vias estruturantes. Paradoxalmente, ainda assim observa-se baixa participação dos assentados no PAA, o que sugere que os entraves superam a dimensão espacial e incluem fatores institucionais e produtivos, como fragilidades organizacionais, insuficiência de assistência técnica, limitações de infraestrutura e dificuldades de atendimento às exigências operacionais do programa.

Este artigo tem como objetivo analisar os fatores que limitam a efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Assentamento Rural Corre Água, em Macapá-AP, buscando compreender em que medida condicionantes institucionais, produtivos e territoriais interferem na inserção da agricultura familiar assentada nos mercados institucionais. Parte-se da hipótese de que a baixa adesão ao programa resulta da combinação entre fragilidades na gestão e execução da política pública e limitações estruturais locais, como insuficiência de assistência técnica, precariedade produtiva e entraves organizacionais.

Adota-se o estudo de caso como estratégia capaz de articular estudos empíricos e interpretação teórica sobre políticas públicas em contexto regional. Esse recorte permite compreender como arranjos institucionais locais, capacidades organizacionais e condições materiais de produção e logística condicionam resultados, evitando generalizações indevidas e evidenciando mecanismos causais que operam no território.

O artigo busca qualificar o debate sobre mercados institucionais na Amazônia, indicando que a proximidade com centros consumidores, embora relevante, não é condição suficiente para garantir efetividade. Ao mesmo tempo, pretende oferecer subsídios para o

aprimoramento do PAA, apoiando recomendações orientadas ao fortalecimento da assistência técnica, da organização produtiva e da coordenação interinstitucional, aspectos decisivos para a sustentabilidade econômica e social dos assentamentos rurais.

2. Revisão da Literatura

A questão fundiária brasileira continua sendo um dos eixos estruturantes da desigualdade no meio rural. A concentração histórica da terra define as relações de poder e delimita oportunidades econômicas. Como observa Fernandes (2005), a terra constitui recurso estratégico de controle territorial e político, razão pela qual os conflitos agrários extrapolam o campo produtivo e alcançam disputas sobre projetos de desenvolvimento.

Com a redemocratização do país, a reforma agrária passou a ocupar destaque no debate público. A criação de assentamentos foi apresentada como resposta institucional às pressões sociais acumuladas ao longo de décadas. Contudo, como destacam Girardi e Fernandes (2008), a política de assentamentos operou muitas vezes como mecanismo de administração de conflitos, sem necessariamente alterar o padrão estrutural de concentração fundiária. Sauer (2010) reforça essa leitura ao evidenciar a oscilação de prioridades e recursos destinados à agenda agrária ao longo dos ciclos políticos.

Essa descontinuidade ajuda a compreender por que parte dos assentamentos foi constituída sem a consolidação de bases produtivas e institucionais sólidas. Figueredo *et al.* (2020) apontam que mudanças de orientação governamental e restrições orçamentárias impactaram diretamente a estabilidade das políticas. A ausência de infraestrutura e de crédito acessível ao agricultor familiar comprometem a sustentabilidade de muitos projetos.

A política de reforma agrária no Brasil, nesse sentido, não pode ser analisada estritamente pelo número de famílias assentadas. Mattei (2012) argumenta que seu alcance transformador depende da articulação entre acesso à terra, políticas agrícolas e estratégias de desenvolvimento territorial. Quando restrita à redistribuição fundiária, tende a assumir caráter compensatório. Costa (2024) reforça ao demonstrar que, apesar da expansão dos assentamentos, a concentração de terras permanece elevada.

A localização territorial constitui variável adicional. Braga *et al.* (2023) mostram que assentamentos implantados em áreas com baixa conectividade enfrentam custos logísticos mais altos e menor dinamismo econômico. A distância de mercados consumidores e a precariedade de infraestrutura interferem diretamente na geração de renda e na estabilidade das atividades produtivas.

É nesse cenário que a agricultura familiar se torna categoria central de análise. Para Grisa e Schneider (2015), trata-se de forma social de produção em que família, trabalho e território se entrelaçam. A reprodução econômica dessas unidades depende tanto de recursos materiais quanto de acesso a redes institucionais e canais de comercialização.

O reconhecimento institucional da agricultura familiar, especialmente a partir da década de 1990, representou inflexão importante nas políticas públicas. Schneider *et al.* (2016) destacam que programas de crédito e apoio produtivo consolidaram esse reconhecimento. Ainda assim, dificuldades de inserção mercantil persistem, sobretudo diante da pequena escala produtiva e da volatilidade de preços.

Nesse contexto, os mercados institucionais passam a desempenhar um papel relevante. Ao mobilizar o poder de compra do Estado, criam demanda relativamente estável e reduzem parte da incerteza enfrentada pelos produtores. Belik e Chaim (2002) sustentam que compras públicas orientadas ao desenvolvimento podem fortalecer circuitos locais de abastecimento e mitigar assimetrias de mercado.

A partir dos anos 2000, com o fortalecimento das políticas de segurança alimentar, essa estratégia ganhou maior densidade institucional. Grisa e Schneider (2015) observam que a articulação entre políticas sociais e agrícolas permitiu aproximar produção familiar e consumo público. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) emerge como expressão concreta dessa convergência.

Grisa e Porto (2015) analisam o PAA como inovação institucional por combinar geração de renda e abastecimento alimentar. Ao estabelecer modalidades flexíveis de compra e preços de referência, o programa pode incentivar planejamento produtivo e diversificação. Silva *et al.* (2014) ressaltam, entretanto, que essa estrutura híbrida — simultaneamente agrícola e social — exige capacidades administrativas e organizacionais que nem sempre estão presentes nos territórios.

Experiências empíricas sugerem que a participação no PAA pode estimular reorganização produtiva quando articulada à assistência técnica e à ação coletiva. Modenese e Sant'Ana (2019) identificam efeitos positivos sobre diversificação e estabilidade de renda. Melo e Scopinho (2018), por outro lado, destacam que fragilidades organizacionais e insuficiência de apoio técnico limitam a adesão de assentados.

Schneider *et al.* (2016) alertam que mercados institucionais não substituem políticas estruturantes. Seu impacto depende de investimentos complementares em infraestrutura,

serviços e organização produtiva. Quando operam de forma isolada, tornam-se vulneráveis a restrições orçamentárias e a mudanças institucionais.

No contexto da Amazônia, tais condicionantes assumem intensidade particular. A dispersão espacial e a precariedade da logística de transporte elevam custos e riscos. Ainda assim, onde há coordenação entre gestão local e assistência técnica, as compras públicas podem contribuir para estabilizar circuitos produtivos.

No Amapá, relatórios do Instituto de Extensão, Assistência e Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP), referente aos anos de 2021 e 2025, indicam entraves logísticos e limitações de acompanhamento da assistência técnica, como fatores recorrentes. Contexto que reforça a necessidade de analisar o PAA a partir de sua governança territorial e das capacidades institucionais disponíveis em escala municipal.

Assim, compreender a efetividade do PAA em assentamentos requer articular três dimensões: agrária, produtiva e mercantil-institucional. A primeira envolve segurança fundiária e condições jurídicas; a segunda, infraestrutura e assistência técnica; a terceira, arranjos administrativos e coordenação entre Estado e produtores.

A simples proximidade geográfica a centros consumidores não assegura inserção econômica consistente. Quando organização coletiva, suporte técnico e capacidade administrativa são frágeis, oportunidades permanecem subaproveitadas. No caso do Assentamento Corre Água, a hipótese que orienta este estudo sustenta que a baixa participação no PAA decorre da interação entre limitações produtivas, organizacionais e institucionais que operam no território.

3. Metodologia

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza descritiva e analítica, tendo como definição metodológica o estudo de caso, o que se mostra adequado para a compreensão aprofundada de políticas públicas em contextos territoriais específicos. Tal escolha permite analisar, de forma integrada, os condicionantes institucionais, produtivos e territoriais que influenciam a efetividade do PAA no Assentamento Rural Corre Água, no município de Macapá, Estado do Amapá.

Os procedimentos metodológicos foram organizados em quatro etapas: 1) revisão bibliográfica; 2) análise documental; 3) trabalho de campo com coleta de dados primários; e 4) tratamento, sistematização e análise integrada dos dados. A revisão bibliográfica contemplou produções acadêmicas e técnicas relacionadas à reforma agrária, agricultura familiar, mercados

institucionais e políticas públicas de segurança alimentar, as quais fundamentaram a construção do referencial teórico e orientaram a definição das categorias de análise do estudo.

A análise documental envolveu o exame de dados secundários provenientes de órgãos federais e estaduais, tais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP). Esses documentos permitiram contextualizar a implementação do PAA no âmbito institucional, bem como identificar diretrizes normativas, volumes de recursos, critérios de participação e histórico de execução do programa no estado e no município de Macapá.

A pesquisa de campo constituiu uma etapa transversal da pesquisa, desenvolvida ao longo de todo o seu percurso, e incluiu a aplicação de questionários estruturados junto aos agricultores familiares assentados no Corre Água, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais diretamente envolvidos na operacionalização do PAA, tais como técnicos da assistência técnica rural e gestores públicos. Os questionários tiveram como finalidade levantar informações sobre o perfil socioeconômico das famílias assentadas, sistemas produtivos, formas de comercialização, infraestrutura disponível e nível de participação nos mercados institucionais, especialmente no PAA.

As entrevistas semiestruturadas buscaram apreender as percepções dos atores-chave acerca dos desafios, limitações e potencialidades do programa, permitindo captar dimensões institucionais e organizacionais que não emergem de forma plena nos dados quantitativos. O tratamento dos dados qualitativos foi realizado por meio da Análise de Conteúdo, conforme o método proposto por Bardin, envolvendo as etapas de pré-análise, categorização temática e interpretação dos resultados, de modo a articular empiria e referencial teórico.

Os dados quantitativos foram sistematizados por meio de estatística descritiva simples, possibilitando a identificação de padrões relacionados à produção, renda, acesso a políticas públicas e participação no PAA. A combinação entre informações estatísticas e àquelas colhidas nas entrevistas e observações de campo permitiu construir um quadro mais completo da realidade analisada. Enquanto os dados quantitativos dimensionaram os fenômenos, os qualitativos contribuíram para interpretá-los de forma mais aproximada possível da realidade.

3.1. Caracterização da Área de Estudo: aspectos territoriais, socioeconômicos e socioambientais

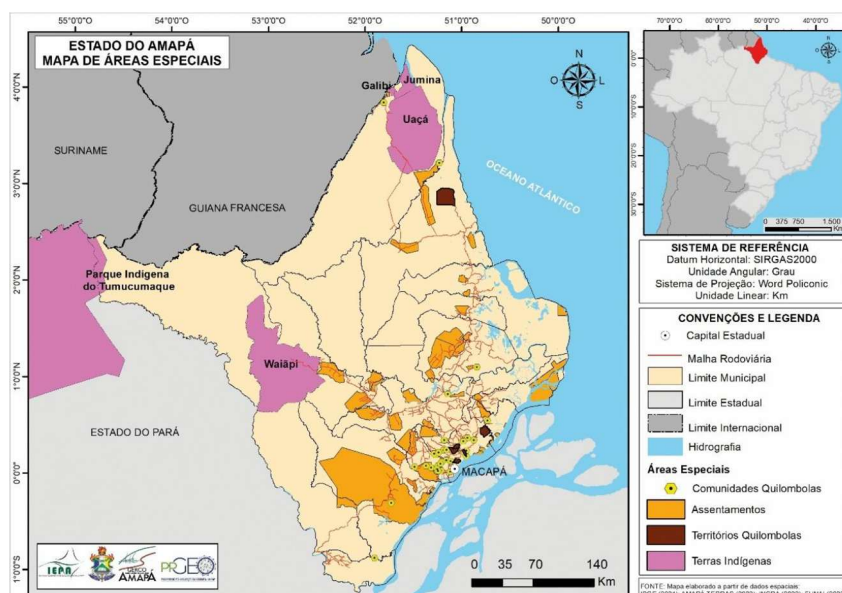
O Estado do Amapá localiza-se na porção setentrional oeste da Amazônia brasileira, apresentando uma configuração territorial marcada pela elevada presença de áreas legalmente protegidas, pela forte concentração populacional no eixo Macapá–Santana e por uma ocupação

rural historicamente condicionada por políticas de colonização, reforma agrária e ordenamento territorial.

Com aproximadamente 72% de seu território sob algum regime de proteção legal, o estado apresenta restrições e especificidades que caracterizam os usos do solo e as dinâmicas produtivas, especialmente no meio rural. Nesse contexto, os projetos de assentamento rural configuram-se como instrumentos de acesso à terra e de permanência da agricultura familiar, distribuindo-se de forma heterogênea pelo território estadual, explicitando sua concentração relativa em áreas próximas a eixos viários, zonas de transição urbano-rural e municípios com maior capacidade administrativa.

Esses assentamentos abrigam famílias com trajetórias marcadas por vulnerabilidade social, baixa capitalização produtiva e dependência de políticas públicas, contribuindo de forma limitada na produção de alimentos, mas sobretudo para a segurança alimentar das comunidades rurais. Assim, a leitura integrada do território amapaense, a partir da espacialização dos assentamentos rurais, permite compreender que as condições de acesso a mercados, infraestrutura, assistência técnica e políticas públicas são profundamente territorializadas, constituindo elemento-chave para a análise da efetividade de programas como o PAA em contextos amazônicos. O Mapa 1, a seguir, apresenta o Estado do Amapá, identificando seus assentamentos rurais, evidenciando forte concentração próximo aos eixos rodoviários e hidrográficos.

Mapa 1- Assentamentos rurais do Estado do Amapá

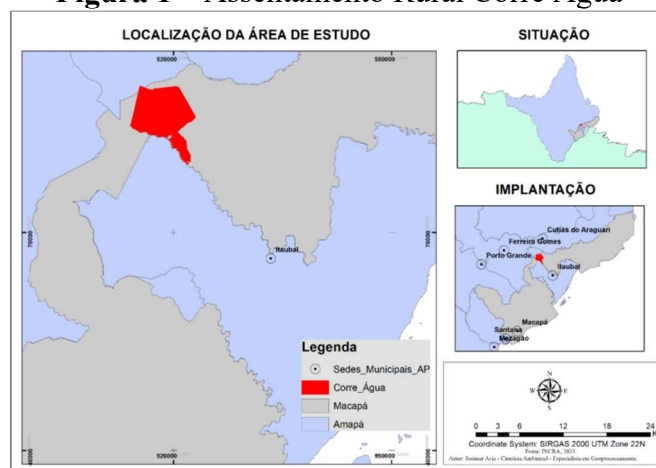


Fonte: Silva Junior et al. (2025).

O Assentamento Rural Corre Água situa-se no município de Macapá, capital do Estado do Amapá, localizado na porção centro-oriental do território estadual. O assentamento insere-se em uma área de transição entre o espaço urbano consolidado e zonas rurais de uso predominantemente agrícola, condição que imprime especificidades à sua dinâmica socioeconômica, produtiva e territorial.

O Projeto de Assentamento Corre Água abrange uma área aproximada de 210.200 hectares e reúne 99 famílias assentadas, o que resulta em uma média superior a 2.000 hectares por família, evidenciando uma configuração fundiária extensa e espacialmente dispersa, com implicações diretas para a organização produtiva, o acesso à infraestrutura e a operacionalização de políticas públicas no território.

Figura 1 – Assentamento Rural Corre Água



Fonte: Elaborado por Josimar Aviz (2025)

Criado no âmbito da política nacional de reforma agrária, o Assentamento Corre Água abriga famílias de agricultores familiares oriundas, em grande parte, de trajetórias marcadas por precariedade socioeconômica, migração rural e urbana e inserção histórica em relações de trabalho informal. Essas famílias encontram na agricultura familiar uma atividade econômica, bem como um meio de reprodução social, articulando produção de alimentos, geração de renda e segurança alimentar. A estrutura fundiária do assentamento caracteriza-se por lotes individuais, com uso predominantemente familiar da terra e baixa mecanização dos sistemas produtivos.

O assentamento apresenta uma base agrícola pouco diversificada, composta majoritariamente por culturas alimentares de ciclo curto, hortaliças, raízes, tubérculos e frutíferas, além de pequenas criações. Essa diversidade produtiva está associada tanto à necessidade de subsistência das famílias quanto às tentativas de inserção em mercados locais. No entanto, a produção ocorre, em grande medida, com baixo nível de capitalização,

dependência de insumos básicos e limitado acesso a tecnologias apropriadas, o que restringe a escala e a regularidade da oferta agrícola.

O Assentamento Corre Água insere-se em um contexto típico da Amazônia Oriental, marcado por elevada biodiversidade, solos com limitações naturais à intensificação agrícola e regime climático caracterizado por alta pluviosidade, como também períodos de estiagem. As práticas produtivas desenvolvidas pelas famílias assentadas tendem a combinar técnicas tradicionais e manejo de baixo impacto, com reduzido uso de insumos químicos, o que confere potencial para sistemas produtivos mais sustentáveis. Contudo, a ausência de assistência técnica contínua limita o aproveitamento desse potencial e dificulta a adoção de práticas agroecológicas.

A relação entre produção agrícola e meio ambiente no assentamento é caracterizada por um conjunto de restrições legais e institucionais, como a necessidade de preservação de áreas de reserva legal e de proteção permanente. Essas exigências, embora fundamentais do ponto de vista ambiental, impõem desafios adicionais aos agricultores familiares, especialmente quando não acompanhadas de políticas de apoio técnico e produtivo que permitam conciliar conservação ambiental e geração de renda.

Referente à infraestrutura, apesar da proximidade relativa com o perímetro urbano de Macapá, o assentamento enfrenta limitações significativas. As condições dos ramais de acesso são precárias, especialmente no período chuvoso, dificultando o escoamento da produção e o deslocamento dos agricultores. A infraestrutura produtiva é limitada, com carência de equipamentos de armazenamento, beneficiamento e transporte, o que impacta diretamente a capacidade dos assentados de atender às exigências operacionais dos mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos.

O assentamento apresenta fragilidades organizacionais, com baixo grau de formalização das organizações coletivas e reduzida capacidade de gestão. A atuação da assistência técnica rural ocorre de forma intermitente, condicionada à disponibilidade de recursos e à capacidade operacional dos órgãos responsáveis. Essa descontinuidade compromete o planejamento produtivo e a organização da oferta, elementos fundamentais para a participação efetiva nos mercados institucionais.

A proximidade geográfica do Assentamento Corre Água em relação aos principais equipamentos públicos, unidades de recebimento de alimentos e redes socioassistenciais do município configura, em tese, uma vantagem competitiva em comparação a assentamentos mais distantes. Entretanto, essa vantagem potencial é mitigada por entraves estruturais, produtivos e

institucionais que limitam a capacidade dos agricultores de aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pelo PAA e por outros canais de comercialização.

A caracterização socioambiental e territorial do Assentamento Corre Água revela um quadro marcado por contradições: de um lado, a inserção em um município que concentra a dinâmica econômica do Estado; de outro, a persistência de fragilidades estruturais típicas de assentamentos amazônicos. Essa condição reforça a relevância analítica do estudo de caso, ao evidenciar que a efetividade das políticas públicas voltadas à agricultura familiar depende não apenas da localização espacial, mas da articulação entre condições produtivas, organização social, capacidade institucional e sustentabilidade ambiental.

4. Discussão dos Resultados

Baixa participação no PAA e seus significados territoriais: os dados de campo evidenciam que a inserção dos assentados do Projeto Corre Água nos mercados institucionais permanece residual, apesar da proximidade relativa com o principal centro consumidor do estado. Do total de 31 agricultores entrevistados, apenas dois declararam participação no PAA, o que corresponde a aproximadamente 6,5%. Em termos analíticos, esse indicador revela que a localização favorável, por si só, não é condição suficiente para a materialização dos efeitos esperados das compras públicas, corroborando a literatura que destaca o caráter territorializado do desempenho do PAA e sua dependência de capacidades institucionais, infraestrutura e organização produtiva (Grisa; Schneider, 2015).

A baixa adesão não deve ser interpretada como ausência de interesse dos agricultores, mas como a existência de barreiras de acesso e de custos de conformidade. Os relatos coletados apontam, como eixo central, dificuldades associadas à regularização fundiária e ambiental dos lotes e ao atendimento dos requisitos operacionais exigidos para fornecimento ao programa (documentação, organização de oferta, prazos e entrega). Esse achado converge com análises que demonstram como exigências administrativas e controles formais podem operar como excludentes, sobretudo em contextos de vulnerabilidade territorial e baixa capacidade estatal de mediação (Rocha; Burlandy, 2014).

As limitações estruturais do território reforçam o caráter seletivo do acesso ao PAA. A precariedade das estradas vicinais e ramais, que é um problema recorrente em toda a região amazônica, torna o deslocamento difícil e eleva o custo logístico, com efeitos diretos sobre perdas pós-colheita, irregularidade na oferta e risco de descumprimento de cronogramas. Além disso, a necessidade de estabelecimento de sistemas de irrigação para o período de estiagem e

a instabilidade no fornecimento de energia elétrica restringem a diversificação produtiva, inviabilizando, em muitos casos, o cultivo regular de hortaliças e frutíferas, que são itens com alta demanda em modalidades do PAA. Assim, a dimensão infraestrutural representa um condicionante-chave para a capacidade de gerar excedentes comercializáveis e de assegurar regularidade de entrega ao mercado institucional.

A insuficiência de estruturas de armazenagem e beneficiamento é outro componente crítico. A falta de galpões, câmaras frias e instalações adequadas de processamento aumenta o risco de deterioração e limita a agregação de valor, reproduzindo uma inserção subordinada em mercados locais. Observou-se que a base econômica do assentamento é majoritariamente ancorada no cultivo de mandioca (*Manihot esculenta*) e na fabricação de farinha, atividade que combina adaptação ecológica, baixo custo de implantação e forte demanda regional.

Entretanto, a capacidade instalada de beneficiamento é comprometida por limitações de acesso e pela ausência de energia elétrica em parte dos lotes, o que reduz as possibilidades de processamento e padronização, requisitos frequentemente associados à compra pública.

Nesse cenário, a comercialização tende a ocorrer por canais menos favoráveis ao produtor. Parte relevante da produção destina-se ao autoconsumo, e os excedentes são vendidos em mercados locais de forma eventual ou por meio de atravessadores, com preços inferiores aos de mercado. Essa dependência reforça um circuito econômico de baixa captura de valor e instabilidade de renda, em desacordo com o objetivo do PAA de reduzir assimetrias de mercado e fortalecer a renda do agricultor familiar. Em termos teóricos, trata-se de um caso em que a política pública, ao não remover os gargalos estruturais e organizacionais, não consegue operar como indutor de desenvolvimento local.

Os dados coletados sobre renda corroboram a condição de vulnerabilidade socioeconômica. A maioria dos assentados entrevistados declarou depender de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, ou de benefícios previdenciários, especialmente aposentadorias, como principal ou única fonte de sustento. Apenas sete assentados declararam renda mensal superior a R\$ 2.000, tendo a farinha de mandioca como principal produto comercializado. Adicionalmente, observou-se baixa diversificação produtiva e dificuldade de mensuração do lucro, sugerindo fragilidade na gestão da unidade produtiva e baixo controle econômico das atividades rurais.

A assistência técnica e extensão rural (ATER) aparece como variável explicativa decisiva. Aproximadamente 77% dos entrevistados afirmaram não receber assistência técnica, o que compromete tanto a qualificação do manejo produtivo quanto o atendimento às exigências

administrativas de programas como o PAA (cadastro, padrões, cronogramas e planejamento de oferta). Mesmo com atuação institucional do RURAP e do INCRA, a cobertura reportada foi pouco expressiva frente às necessidades do assentamento. Como argumenta Altieri (2009), a ausência de apoio técnico continuado restringe a adoção de práticas mais eficientes e sustentáveis, afetando produtividade, diversificação e resiliência econômica.

A análise dos dados sugere que a baixa capilaridade da ATER se articula à debilidade organizativa local. A dificuldade de organização em associações e cooperativas restringe o fornecimento coletivo, frequentemente necessário para compatibilizar escala e regularidade demandadas por compras públicas. Desta maneira, o PAA tende a beneficiar, de forma desproporcional, produtores e territórios nos quais as instituições são mais eficientes e que possuem capacidade de coordenação, reiterando que mercados institucionais não são neutros: eles requerem arranjos sociotécnicos e governança local para produzir efeitos distributivos positivos (Schneider *et al.*, 2016).

Os desafios relatados pelos assentados, quando sistematizados, reforçam esse diagnóstico de constrangimentos interdependentes. Entre os entraves mais frequentes destacaram-se: infraestrutura (8 menções), adubo/insumos (6), apoio do governo/financeiro (6), regularização ambiental (5), energia (5), ATER (5) e água (5), seguidos por comercialização/venda (3), preparo de área (3) e mecanização/máquinas (3), entre outros. Esse conjunto evidencia que a baixa participação no PAA não decorre de um único fator, mas de um sistema de restrições que combina carências materiais, exigências regulatórias e fragilidades de política pública.

O caso do Corre Água revela questões típicas do uso do solo em assentamentos amazônicos. A persistência de práticas como a coivara¹, em parte como estratégia de fertilização diante do alto custo de insumos, pode produzir conflitos com a legislação ambiental e ampliar a insegurança jurídica, dificultando regularização e licenciamento.

Além das restrições estruturais, riscos fitossanitários assumem relevância crescente na sustentabilidade produtiva. A ameaça da “vassoura-de-bruxa” da mandioca, associada ao fungo *Ceratobasidium theobromae* e identificada pela Embrapa a partir de 2022², já alcançou dez dos

¹ Técnica agrícola milenar e itinerante, de origem indígena, que consiste no corte da vegetação (derrubada) e na queima controlada de uma pequena área para preparar o solo com cinzas para o plantio.

² A emergência dessa patologia configura um risco de elevada magnitude para a segurança alimentar e para a sustentabilidade econômica da cadeia produtiva da mandioca, ao se colocar como uma ameaça direta tanto aos sistemas agrícolas tradicionais quanto aos circuitos comerciais da região. O primeiro registro oficial da doença ocorreu em 2022, a partir de denúncias apresentadas por comunidades indígenas do município de Oiapoque, que, diante da rápida disseminação da anomalia em suas roças, solicitaram apoio técnico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Hahn; Chelala; Melém Júnior, 2025). O agente etiológico identificado, o fungo

dezesseis municípios do Amapá, com potencial de comprometer brotação, desenvolvimento vegetativo e rendimento de raízes. Em um assentamento cuja reprodução socioeconômica é fortemente ancorada na mandioca e na farinha, a disseminação da doença pode produzir efeitos sistêmicos, reduzindo renda e capacidade de honrar contratos com programas institucionais. Dados recentes indicam queda da produção estadual de mandioca de 95.110 toneladas (2023) para 69.908 toneladas (2024), em contexto de redução de área cultivada de 9.007 para 7.468 hectares, o que reforça a necessidade de estratégias de sanidade vegetal e de acesso a material propagativo certificado.

Os resultados evidenciam um paradoxo: mesmo em um assentamento relativamente próximo ao mercado urbano de Macapá, o PAA não se consolidou como canal estruturante de comercialização para a maioria dos agricultores. A explicação está menos na distância física e mais na distância institucional e sociotécnica: precariedade de infraestrutura, baixa cobertura de ATER, fragilidades organizativas, barreiras de regularização e vulnerabilidade socioeconômica. Nesse contexto, a política de compras públicas tende a operar abaixo de seu potencial, indicando que a ampliação do acesso ao PAA requer um pacote integrado de ações, infraestrutura, assistência técnica continuada, apoio à organização produtiva e soluções de regularização compatíveis com as condições amazônicas, para que o programa cumpra sua função de inclusão produtiva e segurança alimentar (Grisa; Schneider, 2015).

5. Considerações Finais

Este estudo evidenciou que o PAA, quando operacionalizado em contexto de assentamento rural amazônico, ultrapassa a função de instrumento de escoamento, assumindo caráter de política pública mais ampla, articulando dimensões produtivas, socioassistenciais e territoriais. No caso do Assentamento Corre Água, a política opera como mecanismo de redução de incertezas de mercado e como indutor de organização produtiva, corroborando com análises que interpretam as compras públicas como inovação institucional capaz de ativar circuitos locais de abastecimento (Belik; Chaim, 2002).

Os resultados também indicam que os ganhos associados ao PAA não se realizam de modo automático. A efetividade do programa mostrou-se condicionada por variáveis estruturais típicas de assentamentos implantados em áreas periféricas e com infraestrutura deficiente, como

Rhizoctonia theobromae (sin. *Ceratobasidium theobromae*), permanece atualmente restrito ao território amapaense; contudo, sua elevada capacidade de dispersão confere-lhe relevância fitossanitária nacional, podendo vir a se consolidar como um dos principais entraves à mandiocultura brasileira, caso não sejam implementadas estratégias eficazes de controle, pesquisa aplicada e difusão de materiais resistentes.

limitações logísticas, baixa capacidade de armazenagem e insuficiência de serviços públicos, elementos apontados pela literatura como restrições persistentes à consolidação de trajetórias produtivas estáveis (Braga *et al.*, 2023).

Observou-se que o desempenho do PAA depende de capacidades coletivas e de mediações institucionais (associações, cooperativas, gestão local e apoio público). Tais achados convergem com análises que ressaltam a importância da assistência técnica e extensão rural (ATER) e da robustez organizativa para reduzir custos de transação e para cumprir exigências burocráticas do programa (Melo; Scopinho, 2018).

Do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, o PAA reforça a função estatal de garantir acesso regular a alimentos, ao mesmo tempo em que valoriza a produção local e diversificada, em linha com a agenda construída no âmbito do Fome Zero e com a perspectiva de integração entre políticas agrícolas e sociais (Belik; Chaim, 2002). No território estudado, essa função adquire maior relevância diante de vulnerabilidades socioambientais e de riscos produtivos.

Os resultados empíricos confirmam a hipótese deste artigo de que a baixa adesão dos agricultores assentados do Corre Água ao PAA decorre menos de condicionantes espaciais e mais da interação entre fragilidades institucionais, produtivas e organizacionais no território. A proximidade geográfica com o principal centro consumidor do Estado, embora relevante em termos potenciais, mostrou-se insuficiente para converter oportunidades formais de mercado em inserção efetiva, evidenciando que a distância institucional pode ser mais determinante do que a distância física.

Nesse sentido, o estudo demonstra que a efetividade do PAA em assentamentos amazônicos está condicionada à existência de capacidades locais de organização produtiva, suporte técnico continuado e infraestrutura mínima de escoamento e beneficiamento, elementos que mediam a relação entre política pública e resultados socioeconômicos. Quando essas condições não se materializam de forma integrada, o programa tende a operar de modo residual, reforçando padrões de exclusão e limitando sua função indutora de desenvolvimento territorial.

Referências

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

AMAPÁ, GOVERNO DO ESTADO. **Instituto de extensão, assistência e desenvolvimento rural do Amapá**. Disponível em: <https://rurap.portal.ap.gov.br/> Acesso em: 02 fev.2026.

BELIK, Walter; CHAIM, Naime Antonio. **O programa Fome Zero e o papel das compras para a agricultura familiar**. São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 2, 2002.

BRAGA, Matheus Quintão; LORENTZ, Juliana Ferreira; FERREIRA, Jéssica; GAMA, Rafael Carvalho Nogueira da; HENRIQUES, Bruno Silva; SANTANA, José Ubiratan Rezende; CALIJURI, Maria Lúcia. **Política agrária no Brasil: uma análise situacional e socioambiental de projetos de assentamento**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, p. 3–26, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/> Acesso em: 10 fev. 2026.

COSTA, Odemir Coelho. **Assentamentos rurais no Brasil: Políticas agrárias e suas implicações**. Research, Society and Development, v. 13, n. 3, 2024. Disponível em: <https://rsdjournal.org/rsd/> Acesso em: 20 dez. 2025.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais**. In: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Ano 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> Acesso em: 08 fev. 2026.

FIGUEREDO, Cléria; SILVA, Christian Luiz da. **Política Pública e Reforma Agrária: uma análise dos principais indicadores da política de assentamentos rurais**. Revista Grifos, v. 48, 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br> Acesso em: 07 fev. 2026.

GIRARDI, Eduardo Paulon; FERNANDES, Bernardo Mançano. **A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a Reforma Agrária conservadora**. Agrária (São Paulo. Online), n. 8, p. 73-98, 2008.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Política públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p. 2015. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/> Acesso em: 18 dez. 2025.

GRISA, Catia; PORTO, Sabrina da Costa. **Política pública de compras institucionais da agricultura familiar no Brasil: um olhar a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.) Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2015. p. 111–144. Disponível em: <https://lemate.paginas.ufsc.br> Acesso em: 15 jan. 2026.

HAHN, F. A.; CHELALA, C. M. S. C. F.; MELÉM JÚNIOR, N. J. **A mandiocultura no Estado do Amapá: ancestralidade, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável**. Cadernos Cajuína, Volume 10 – Número 3 – 2025. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/> Acesso em 05 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Área territorial brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap/> Acesso em: 10 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação**. Rio de Janeiro: IBGE, ano. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2026.

INSTITUTO DE EXTENSÃO, ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO RURAL DO AMAPÁ - RURAP. **Produção de mandioca e políticas públicas em áreas de assentamento no município de Amapá (AP).** Relatório Técnico, Macapá. 2021.

INSTITUTO DE EXTENSÃO, ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO RURAL DO AMAPÁ - RURAP. **Programa de Aquisição de Alimentos PAA Impulsiona Economia e Combate a Vulnerabilidade Social no Amapá.** 2025. Disponível em: <https://rurap.portal.ap.gov.br/> Acesso em: 09 jan. 2026.

MATTEI, Lauro Francisco. **A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, v. 20, n. 1, abr. 2012. Disponível em: <https://revistaesa.com/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

MELO, Thainara Granero de; SCOPINHO, Rosemeire Aparecida. **Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo: entre o idealizado e as práticas possíveis.** Revista Sociedade e Estado, v. 33, n. 1, p. 63-86, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/> Acesso em: 04 jan. 2026.

MODENESE, Valéria da Silva; SANT'ANA, Antonio Lázaro. **Diversificação produtiva e de comercialização de agricultores familiares assentados de Mirandópolis (SP): contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos.** Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 57, n. 4, p. 636-655, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 04 jan. 2026.

ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene. **Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil: avanços e desafios.** Cadernos de Saúde Pública, v. 30, n. 8, p. 1615-1626, 2014.

SAUER, Sérgio. **“Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida.** Estudos Sociedade e Agricultura, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010.

SILVA JUNIOR, Orleno et al. **Atlas Geográfico Escolar do Estado do Amapá** [recurso eletrônico. – 2. ed. - Porto Velho, RO: Temática Editora e Cursos e Co-editora: Editora da Universidade Federal do Amapá, 2025. 156 p. ; PDF ; 1.143 MB. ISBN: 978-65-5273-079-4 (Ebook)

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. **A construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil: políticas públicas e agricultura familiar.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, (2016) v. 24, n. 2, p. 338-365.

SILVA, T. C.; FERREIRA, P. R.; AMODEO, N. B. **A Importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a criação de novos mercados sob a visão dos agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER).** Mundo Agrário, v. 15, n. 29, 2014. Disponível em: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar>. Acesso em: 20 dez. 2025.

XVI World Congress of Rural Sociology
64th Congress of the Brazilian Society of Rural
Economics, Management and Sociology

JULY 19 - 23, 2026 | PORTO ALEGRE/RS | BRAZIL | UFRGS