

A CONSTRUÇÃO DE MERCADOS NA AGRICULTURA FAMILIAR: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NOS TERRITÓRIOS DO RIO GRANDE DO NORTE^{1,2}

Emanoel Márcio Nunes³

Paulo Sidney Gomes Silva⁴

Este artigo objetiva analisar a evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no contexto da agricultura familiar e sua relação com regimes alimentares, nos dez territórios rurais do Rio Grande do Norte. Como metodologia, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, além da análise de dados secundários com base em procedimentos de estatística descritiva. Os dados das operações realizadas pelo PAA no Rio Grande do Norte, no período 2003-2017, foram extraídos dos relatórios da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e de cooperativas da agricultura familiar do Rio Grande do Norte. Em termos de resultados, verificou-se que os territórios que obtiveram maior acesso ao PAA o fizeram principalmente devido ao esforço de diversificar a produção e à melhor estrutura de organização coletiva dos agricultores familiares, especialmente associações e cooperativas. Por fim, percebe-se que o programa no Rio Grande do Norte necessita ser retomado, aperfeiçoado e mais bem disseminado entre os agricultores familiares e suas organizações coletivas, de modo a considerar a sua relevância social e econômica para esses e seus beneficiários.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; agricultura familiar; mercados institucionais; território.

FAMILY AGRICULTURE AND ITS MARKET INSERTION: THE FOOD ACQUISITION PROGRAM IN THE TERRITORIES OF RIO GRANDE DO NORTE STATE, BRAZIL

This article aims to analyze the evolution of the Food Acquisition Program (FAP) in the context of family farming and food regimes, in the 10 rural territories of Rio Grande do Norte, state from Brazil. As a methodology, bibliographic and documentary research were used, in addition to the analysis of secondary data based on descriptive statistics procedures. The data on the operations carried out by the FAP in Rio Grande do Norte, state, from 2003 to 2017, were extracted from the reports of Brazilian Food Supply Company (Conab) and family farming cooperatives in Rio Grande do Norte, state. In terms of results, it was found that the territories that obtained greater access to the FAP did so mainly due to the effort to diversify production and the better collective organization structure of family farmers, especially associations and cooperatives. Finally, it is clear that the Program in

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp63art4>

2. Este trabalho faz parte de um conjunto de pesquisas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar e contou com o financiamento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio da Chamada Encomendas COSAE MDA 2013 (APQ).

3. Professor da graduação em economia e dos programas de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PPE/UERN) e em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (Plandites/UERN). *E-mail:* <emanoelnunes@uern.br>. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/4287439310652411>>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9045-887X>>.

4. Professor (D-403) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). *E-mail:* <paulo.gomes@ifrn.edu.br>. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3643573230597805>>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-9314-3737>>.

Rio Grande do Norte, state, needs to be resumed, improved and better disseminated among family farmers and their collective organizations, considering its social and economic relevance for these and their beneficiaries.

Keywords: territorial development; family farming; institutional markets; territory.

CONSTRUCCIÓN DE MERCADO EN AGRICULTURA FAMILIAR: EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS EN LOS TERRITORIOS DE RIO GRANDE DO NORTE, BRAZIL

Este artículo tiene como objetivo analizar la evolución del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el contexto de la agricultura familiar en los 10 territorios rurales de Rio Grande do Norte. Como metodología se utilizó la investigación bibliográfica y documental, además del análisis de datos secundarios con base en procedimientos de estadística descriptiva. Los datos sobre las operaciones realizadas por el PAA en Rio Grande do Norte, de 2003 a 2017, fueron extraídos de los informes de la Conab y las cooperativas de agricultura familiar en Rio Grande do Norte. En términos de resultados, se encontró que los territorios que obtuvieron mayor acceso al PAA lo hicieron principalmente por el esfuerzo de diversificación productiva y la mejor estructura organizativa colectiva de los agricultores familiares, especialmente las asociaciones y cooperativas. Finalmente, es claro que el Programa en Rio Grande do Norte necesita ser retomado, mejorado y mejor difundido entre los agricultores familiares y sus organizaciones colectivas, considerando su relevancia social y económica para estos y sus beneficiarios.

Palabras clave: desarrollo territorial; agricultura familiar; mercados institucionales; território.

JEL: O35; O38; Q13; Q18.

1 INTRODUÇÃO

Em um primeiro momento, as políticas públicas brasileiras, especialmente as que sempre apoiaram atividades econômicas com incentivos à estruturação de sistemas agroalimentares alinhadas com a agricultura comercial, estiveram, muitas vezes, atreladas a regimes alimentares globais predominantes, que, ao longo das décadas, vêm ditando padrões de consumo e sinalizando quais produtos agrícolas a ser produzidos. A partir dos anos 1960 e intensificadas até os anos 1980, essas políticas definiram mecanismos adotados para a modernização, a exemplo do crédito rural, da pesquisa tecnológica e dos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater), além do estímulo às agroindústrias de grande porte e do acesso a mercados, especialmente o externo. Essas políticas ainda reproduzem uma herança enraizada tanto na monocultura e na constituição de grandes propriedades de terra como nas consequências geradas, muitas vezes, por modelos exógenos e especializados. Nesse contexto, contribuições como as de Maluf e Reis (2013), Dias *et al.* (2013), Mattei (2014), Grisa e Schneider (2014), Nunes *et al.* (2015) e Gurgel *et al.* (2022) chamam atenção para as desigualdades, a fome e a insegurança alimentar, as ameaças à diversidade ambiental, o desemprego e a exclusão gerados pela influência de regimes alimentares globais predominantes.

Em um segundo momento, no entanto, a agricultura familiar, antes negligenciada pelas políticas de modernização, ganha destaque e cada vez mais afirmação no meio acadêmico brasileiro, especialmente a partir de meados dos anos 1990, e a sua importância para o desenvolvimento ganha força também no âmbito da política. Buscou-se, com essa afirmação da agricultura familiar, a definição de políticas que viabilizassem mecanismos – a exemplo do crédito, da pesquisa e dos serviços de Ater – de incentivo às agroindústrias de pequeno porte e à inserção dos seus produtos nos mercados. Tudo isso ocorre com a prática de uma agricultura diversificada, enraizada na cultura e na capacidade coletiva dos agricultores para engendrar dinâmicas de desenvolvimento rural por meio da estruturação de sistemas agroalimentares localizados a partir de modelos mais endógenos e diversificados. Esse veio ser o desafio para a agricultura familiar e suas organizações coletivas (Marsden, 2003; Ploeg, 2008; McMichael, 2013; Friedmann, 2016), visando à redução das desigualdades e da fome; ao aumento da segurança alimentar e nutricional; à preservação do ambiente; e às ações de inclusão, por meio de regimes alimentares alternativos aos regimes globais.

Esse segundo momento foi tornando cada vez mais favorável a ação de movimentos que demandavam políticas para a agricultura familiar com foco na oferta, com destaque para o crédito rural, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, acompanhado por ações que sinalizavam para a ampliação da reforma agrária brasileira. Mas, apesar do acesso ao crédito e à relativa distribuição de terras (Charão-Marques, Conterato e Schneider, 2016; Nunes, Gondim e Silva, 2019; Nunes *et al.*, 2020), problemas de envergadura persistiam, como dificuldades de acesso às tecnologias para agregar valor e ausência de políticas com foco na demanda, como as voltadas para a construção de mercados no âmbito da agricultura familiar para vender o excedente da produção agrícola.

Nesse contexto, para reduzir as dificuldades, especialmente de inserção nos mercados para vender o excedente da produção dos agricultores familiares, no início dos anos 2000, foram criados mecanismos de política, no âmbito das políticas territoriais, com a perspectiva de construir mercados no âmbito da agricultura familiar. São políticas com foco na demanda que visam à comercialização da produção dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas em mercados, notadamente os institucionais, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses dois programas passam a estabelecer uma ponte entre a compra de alimentos da agricultura familiar e as ações de segurança alimentar e nutricional (Grisa *et al.*, 2009; Nunes *et al.*, 2014).

É em 2003 que o PAA é criado, no âmbito do Programa Fome Zero, considerando a necessidade de reduzir a ameaça da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, contribuir com a estruturação de sistemas agroalimentares mais sustentáveis e diversificados no âmbito da agricultura familiar. O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, tendo suas finalidades alteradas depois pela Lei nº 12.512/2011, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003. Em 2021, é substituído pelo Programa Alimenta Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021). Como atribuições do PAA destacam-se o estímulo às dinâmicas de desenvolvimento rural da agricultura familiar e a valorização dos alimentos por ela produzidos, a inclusão com apelo à produção sustentável e o acesso à alimentação às pessoas vulneráveis e com insegurança alimentar e nutricional. Para isso, seriam necessários estoques públicos de alimentos e dar intensidade aos mercados locais e regionais e às redes de comercialização (Nunes e Schneider, 2013; Gazolla e Schneider, 2017; Niederle e Wesz Junior, 2018).

Diante do exposto, a questão é: como vem ocorrendo a construção de mercados no âmbito da agricultura familiar dos territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte, considerando o desempenho do PAA, por meio das compras operacionalizadas de 2003 a 2017, e qual a sua relação com as organizações coletivas dos agricultores familiares, a exemplo das associações, cooperativas e redes? Como hipótese, acredita-se que os territórios com maior êxito são os que também apresentam maior organização coletiva dos agricultores familiares e os que estruturaram sistemas agroalimentares mais sustentáveis e localizados com diversificação da agricultura familiar.

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da operacionalização do PAA na dinâmica da agricultura familiar dos dez territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte, bem como destacar a relação entre a importância da atuação do PAA e das organizações coletivas dos agricultores familiares (associações, cooperativas, redes etc.) nos territórios, com destaque para a construção de mercados, em especial o mercado institucional. Além disso, buscar-se-á compreender os processos de dinamização que ocorrem nos territórios pela relação entre o desempenho do PAA no período 2003-2017 e a estruturação de sistemas agroalimentares locais por agricultores familiares e suas organizações coletivas. Em outras palavras, buscar-se-á investigar de que maneira vem ocorrendo a inserção dos produtos da agricultura familiar no PAA nas modalidades executadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e qual a participação de suas organizações socioeconômicas.

Este artigo foi estruturado em cinco seções: na primeira, esta introdução, abordam-se o tema e os objetivos. Na seção 2, apresentam-se a dinâmica de desenvolvimento da agricultura brasileira e as políticas para a agricultura familiar, com destaque para os instrumentos de política focados na demanda, caso do PAA; na

seção 3, a abordagem metodológica adotada para a análise; na seção 4, procede-se à análise propriamente dita, com vistas a compor um quadro evolutivo do PAA nos territórios potiguares no período pesquisado; e, na seção 5, são tecidas algumas considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas para o desenvolvimento agrícola brasileiro e a agricultura familiar

As políticas agrícolas adotadas ao longo das últimas cinco décadas no Brasil têm desempenhado um papel transformador da agricultura, e, segundo Graziano da Silva (1996), o seu alcance, na maioria dos casos, beneficiou preferencialmente a dinâmica protagonizada por grandes produtores e empresas, bem como grandes cooperativas agrícolas. A estruturação do modelo agrícola brasileiro, conforme apontam Nunes *et al.* (2014), representou uma decisão do Estado, que, inspirado na obra *Agricultural development: an international perspective*, de 1971, de Yujiro Hayami e Vernon Wesley Ruttan, criou um aparato de políticas com base em uma perspectiva induzida de mudança técnica e institucional. Voltados especialmente para grandes produtores e grandes cooperativas, os três eixos centrais, ou seja, a política de crédito, a política tecnológica e a política de mercados, passaram a orientar a produção agrícola brasileira para complexos agroindustriais internos e, mais ativamente, para o mercado externo.

A modernização agrícola brasileira, sobretudo a partir da década de 1970, tinha como principal orientação, segundo Delgado (1985), desenvolver a agricultura fundamentada nos princípios da *revolução verde*.⁵ As políticas, por sua vez, foram introduzidas, conforme Nunes e Schneider (2013), com base em modelos especializados de crescimento exógeno, cujas características de padronização desconsideravam especificidades locais, sejam de ordem social, sejam econômicas. Conforme Gonçalves Neto (1997), a política agrícola colocada em prática pelo governo brasileiro, no período 1960-1980, teve por objetivo manter inalteradas as formas dominantes de interesses representativos de setores que sempre controlaram os principais fatores econômicos. A política promove a modernização de parte da agricultura e aumenta a produção e os níveis de produtividade sem, contudo, alterar padrões de acumulação. Assim, para Gonçalves Neto (1997, p. 136), percebe-se que

5. É considerada a idealização de um amplo programa mundial, com a associação da agricultura com a indústria, para a adoção e a disseminação de novas práticas agrícolas, baseadas no intensivo uso de insumos industriais, visando aumentar a produção e a produtividade agrícolas no mundo. Como em Hayami e Ruttan (1971), aconteceu especialmente a partir de 1960, nos Estados Unidos e na União Europeia, e a partir dos anos 1970, em outros países, inclusive no Brasil. Caracterizou-se por se fundamentar na ciência e no tripé industrial constituído pela indústria metalmeccânica, química e biológica, assim como no processo de redução da força de trabalho.

não existe (...), de uma parte, função do Estado a favor das massas populares, impostas por eles; de outra parte, funções econômicas a favor do grande capital. Todas as disposições tomadas pelo estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente em longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada.

De acordo com Gonçalves Neto (1997) e Medeiros, Nunes e Ramalho (2021), o modelo agrícola adotado sempre esteve na dependência de fatores exógenos à sua própria problemática, e, nas ações previstas para a modernização agrícola, se almejavam níveis crescentes de produção e produtividade agrícola. No mesmo caminho, Mattei (2014) aponta para o caráter privilegiado da parte dos setores mais estruturados e capitalizados como participantes do modelo agrícola, especialmente as grandes empresas agrícolas e cooperativas envolvidas na dinâmica produtiva das *commodities* para exportação. Para tanto, havia a defesa do aprimoramento das técnicas e metodologias de trabalho, notadamente com a qualificação dos produtores rurais para o uso intensivo de insumos externos, oriundos da indústria metalmeccânica, química e biológica, definida por Graziano da Silva (1996) como D1.⁶

Conforme Graziano da Silva (1996), a internalização do D1 no meio rural provocou o surgimento de um novo padrão agrícola, fazendo com que o processo de modernização agrícola passasse a desencadear uma “nova dinâmica da agricultura brasileira”. No entanto,

Embora do lado da produção os determinantes da “Nova Dinâmica da Agricultura” tivessem sido deslocados para o mercado interno, do ponto de vista das transformações de sua base técnica ela ainda permanecia atrelada ao mercado externo, pois sua modernização dependia da capacidade para importar máquinas e insumos (internacional da indústria e agroindústria) e exportar *commodities* agrícolas (Graziano da Silva, 1996, p. 94).

Sendo assim, a intervenção do Estado foi fundamental para viabilizar a modernização agrícola, por meio das políticas de crédito rural, tecnológica e de preços. Conforme Delgado (1985), Nunes *et al.* (2014) e Medeiros, Nunes e Ramalho (2021), a execução da política de crédito, garantida com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, ficou sob a responsabilidade das agências oficiais de crédito, notadamente o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste; a política tecnológica foi destinada à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e seus centros e empresas estaduais de pesquisa agropecuária, à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e às Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers); e a política de preços tornou-se uma atribuição da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

6. O D1 é o departamento ou o setor da indústria nacional implantado a partir de 1955 para a produção de bens de capital (insumos, máquinas e equipamentos) destinados à modernização da agricultura brasileira.

Diferentemente dos países desenvolvidos, as transformações na agricultura brasileira não foram difundidas de forma generalizada, apenas parte dos agricultores foi introduzida na perspectiva industrial de produção, enquanto grande parcela, especialmente dos agricultores familiares, ficou à margem. Nesse sentido, para Nunes *et al.* (2014), o Estado, como o indutor e o condutor da modernização, passou a promover um desenvolvimento desigual, haja vista que, na tentativa de obter metas – por meio de níveis crescentes de produção, produtividade e competitividade – diante do mercado externo, acaba por excluir agricultores familiares, que produziam mais para o mercado interno e para o autoconsumo.

Nesse contexto, a agricultura familiar, dada suas diferenciadas características de produção e de organização social, encontrou dificuldades para se inserir nesse modelo de modernização e foi “incapaz” de buscar um sistema próprio de reprodução suficiente para sua reprodução e fixação no campo. Para Nunes e Schneider (2013), entretanto, por ocasião da crise macroeconômica brasileira dos anos 1980, a crise da dívida externa, o Estado brasileiro perdeu força para continuar mantendo o processo de modernização e abriu espaço para reivindicações protagonizadas pelos movimentos sociais a partir dos anos 1990 e 2000, sobre a necessidade de políticas específicas para a agricultura familiar.

No início dos anos 1990, a agricultura familiar foi incluída no debate acadêmico brasileiro e recebeu um impulso no sentido da sua afirmação como importante segmento da economia nacional, por meio de interpretações que expressavam o reconhecimento do seu papel de dinamizar economias locais e regionais com a sua capacidade de produção econômica e de reprodução social. Esse debate ocorreu especialmente a partir de contribuições que merecem destaque, a exemplo de Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1999) e Schneider (2003). Esses estudos conseguiram, ainda, incorporar outros temas às reivindicações, a exemplo da necessidade da reforma agrária, do combate incansável às causas da fome, da redução das desigualdades e, notadamente, do apelo à sustentabilidade. Nesse novo cenário, a agricultura familiar ganhou dimensão na política nacional e passou a fazer parte, de forma destacada, da agenda dos governos e dos variados espaços estratégicos do desenvolvimento brasileiro.

É a partir dos anos 1990 que as políticas públicas para o meio rural passaram por um processo de transformação, em resposta às demandas, ao mesmo tempo que a política brasileira voltada para o campo começa a dar seus primeiros sinais de diferenciação. No que concerne às políticas públicas para agricultura familiar, a criação em 1996 do Pronaf representa o mais importante mecanismo de política agrícola para a agricultura familiar, com a ampliação das ações para reforma agrária, também consideradas políticas de desenvolvimento rural com foco na oferta.

Mais do que um mecanismo de política agrícola, o Pronaf foi o marco fundamental das políticas públicas no sentido da afirmação da agricultura familiar e do seu reconhecimento como importante segmento para o desenvolvimento do Brasil. Na realidade, até a primeira metade dos anos 1990, a agricultura familiar era tratada pelas expressões agricultura de subsistência, agricultura de baixa renda e produção para autoconsumo, o que denotava um caráter residual. Os agricultores familiares, por sua vez, eram formalmente considerados como miniprodutores para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural (MCR), o que lhes obrigava uma desvantagem ao disputar o crédito com os demais produtores e atender às mesmas exigências contratuais relativas aos grandes produtores (Belik, 2000).

Entretanto, o grande destaque dado à agricultura familiar talvez tenha derivado, conforme Schneider (2003), do fato de os estudos acadêmicos brasileiros terem revelado que, nos países mais desenvolvidos, a agricultura familiar era um segmento consideravelmente estruturado e reconhecido devido à sua importância estratégica para toda a economia. De acordo com Schneider (2003, p. 29),

O maior mérito desses estudos talvez tenha sido o fato de terem revelado que a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho da família assume uma importância decisiva.

Posteriormente, um importante marco a ser considerado no processo de afirmação e reconhecimento da agricultura familiar foi, sem dúvida, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006,⁷ que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Essa lei, além de delimitar os requisitos que definem a categoria agricultor familiar, incluiu na condição de beneficiários das políticas públicas dirigidas para esse setor, uma vez atendidas as diretrizes postas pela própria lei, categorias similares, tais como silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. De acordo com Nunes, Gondim e Silva (2019), o ambiente da agricultura familiar é formatado por categorias identitárias, constituídas por agricultores livres que realizam combinações no interior de suas propriedades em uma relação entre tecnologia e mercado de forma relativamente autônoma.

O conjunto da atividade econômica e social dos agricultores familiares é regido pelo que Ploeg (2008) define como *repertório social*, ou seja, um aparato de normas e condutas informais internas gerado pelo aprendizado acumulado e pelo

7. A Lei nº 11.326/2006 considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos requisitos relacionados ao tamanho da área (não exceder a quatro módulos fiscais); à adoção predominantemente da mão de obra da família nas atividades desenvolvidas na unidade produtiva; que a renda familiar seja obtida predominantemente das atividades econômicas desenvolvidas no estabelecimento produtivo; e que a gestão do empreendimento realizado pela própria família.

conhecimento, tanto o repassado por gerações como o obtido nas práticas diárias, do cotidiano das famílias e nas relações realizadas externamente à propriedade com o mercado e outras entidades. A agricultura familiar apresenta um tripé de relação indissociável entre família, propriedade e trabalho, e constitui uma forma de organização produtiva em que os critérios adotados para orientar as decisões levam em conta as necessidades e os objetivos da família, além de, no modelo familiar, fatores como a gestão e o trabalho estarem intimamente relacionados, contrariando o modelo patronal, no qual há completa separação entre gestão e trabalho (Carmo e Salles, 1998).

Nos anos 2000, as ações do Estado para a agricultura familiar se caracterizam mais pela ampliação e consolidação das políticas de desenvolvimento rural dos anos 1990 e pela criação de políticas novas, estas últimas baseadas na perspectiva do desenvolvimento territorial. Diferentemente dos mecanismos de política da década anterior, focados na oferta, as políticas territoriais, como passaram a ser chamadas, inovam pelo fato de serem focadas na demanda. Para Nunes *et al.* (2014), as políticas cujo foco era a oferta foram aprimoradas ao longo dos anos, mediante a ampliação da reforma agrária, bem como o maior acesso ao crédito e a oferta por meio do Pronaf. Quanto às políticas focadas na demanda, essas foram criadas a partir de 2003 na perspectiva territorial, com a defesa da estruturação de sistemas agroalimentares mais localizados e diversificados no âmbito da agricultura familiar e baseados na agroecologia.⁸ A estratégia visa constituir regimes alimentares localizados alternativos ao regime global predominante, considerando a biodiversidade territorial, a redução de desigualdades, a segurança alimentar, a diversificação da agricultura familiar e o apelo à sustentabilidade.

Nesse contexto, conforme Grisa e Schneider (2014) e Nunes *et al.* (2014), é a partir da necessidade da construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, especialmente para compras públicas institucionais e para constituir cadeias curtas, ou circuitos curtos de comercialização, que se destacam a criação e a operacionalização do PNAE e do PAA.

2.2 Políticas de desenvolvimento territorial e o PAA

As políticas públicas com ênfase no desenvolvimento rural tiveram suas dimensões ainda mais ampliadas com a adoção da perspectiva do desenvolvimento territorial, especialmente este último, com o desafio de romper com o caráter eminentemente setorial da agricultura familiar, buscando potenciar o alcance da sua multifuncionalidade. Para Leite e Wesz Junior (2012) e Nunes *et al.* (2015),

8. A partir dos anos 2000, o Brasil se destaca no mundo por criar e colocar em prática políticas de apoio a processos de transição agroecológica em uma escala de país, estruturando sistemas agroalimentares sustentáveis. No entanto, mudanças de direção na política nacional têm sinalizado para estratégias de desmantelamento, com a extinção de mecanismos de política e processos no sentido de deslegitimar a agroecologia.

o fato de apresentar uma possibilidade de desenvolvimento com participação diante da complexidade das relações no meio rural, os arranjos que constituíam os territórios foram definindo novas demandas e pressionando o Estado por soluções, por meio das políticas públicas. A política territorial brasileira foi implementada em 2003 buscando gerar interface entre quatro dimensões: econômica, social, política e ambiental. Nesse sentido, a finalidade, a partir dessas dimensões, sempre foi a de reduzir desigualdades e a de inclusão com a geração de oportunidades de ocupações com níveis dignos de renda, a partir de processos sustentáveis de dinamização socioeconômica que levassem à construção de mercados e à intensificação de economias locais e regionais.

As relações entre indivíduos e a dinâmica gerada pelas transformações produtivas e institucionais que acontecem no meio rural se desenvolvem no território, cujas características mais marcantes permitem uma compreensão mais complexa sobre aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assim, os territórios são organizadores de funções econômicas – por meio das quais começam, se desenvolvem e são potencializados processos de estruturação produtiva, de organização coletiva, construção de mercados etc. –, particulares, em cujo contexto de funcionamento as referências de ordem local podem ser significativas.

Para Mattei (2014) e Nunes *et al.* (2020), a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) foi ampliada em 2010, no momento da apresentação, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (Condrap), da nova perspectiva de desenvolvimento rural, baseada em princípios de uma economia inclusiva, dinâmica e com gestão social. Essa perspectiva passa a significar uma nova estratégia para abordar o rural como ambiente para a produção de alimentos, bem como a possibilidade de reconexão com a natureza e de reprodução de diferentes meios e modos de vida. Dessa forma, foram buscadas as condições adequadas para promover a transição do desenvolvimento rural para a perspectiva do desenvolvimento territorial.

De acordo com Abramovay (2000), cabe destacar que o território, além de ser uma base física para uma intensidade de relações entre indivíduos e arranjos institucionais locais, constrói um tecido social próprio a partir de uma organização complexa, constituída por laços que vão adiante de seus atributos e dos custos de transporte e comunicação, e cujo papel a ser desempenhado no desenvolvimento econômico é ainda pouco conhecido. Assim, o autor afirma que as relações dos indivíduos com o espaço onde acontece sua sociabilidade e suas atividades produtivas, bem como as formas de apropriação e dominação decorrentes dessas relações são, decerto, o que definem um território. O desenvolvimento rural com enfoque territorial permite a superação urbano *versus* rural e as tradicionais análises setoriais. Na verdade, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo escrutínio da

diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando à sua reprodução social e econômica (Schneider, 2004, p. 98).

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial rural é definido como um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, com a finalidade de reduzir desigualdades. Para tanto, Mattei (2014) e Nunes *et al.* (2020) sinalizam para a necessidade de uma nova arquitetura institucional, em que o poder público, representado pelos representantes do Estado, e a sociedade civil, por meio das suas organizações, passem a atuar de maneira mais combinada para o alcance do desenvolvimento com participação a partir das quatro dimensões postas. Nesse sentido, o território passa a ser unidade de referência para atuação do Estado e de regulamentação das suas políticas, aceitando-o e corroborando a crença de que cada um deles possui aparatos sociais, econômicos, políticos e ambientais próprios, capazes de gerar possibilidades diferenciadas ao acessar as políticas públicas.

No âmbito das dinâmicas de desenvolvimento rural, especialmente as engendradas pela agricultura familiar, as políticas públicas se revestem de um papel preponderante, de modo a estruturar sistemas agroalimentares mais localizados e diversificados e construir mercados fundamentados em regimes alimentares locais alternativos aos regimes globais. Essa é uma estratégia que destaca a inclusão do apelo sustentável de regimes alimentares alternativos na agricultura familiar, e é interpretada por contribuições nacionais e internacionais, a exemplo de Saccomandi (1998), Marsden (2003), McMichael (2013), Maluf e Reis (2013), Friedmann (2016), Gazolla e Schneider (2017) e Niederle e Wesz Junior (2018).

Nesse contexto, os mercados institucionais constituem, de acordo com Grisa *et al.* (2009), novas possibilidades para a agricultura familiar e suas organizações coletivas no acesso aos mercados e na construção desses, assim como a oportunidade, conforme Saccomandi (1998), de se distanciarem dos mercados⁹ internacionais de *commodities* agrícolas, que se mostram alinhados aos regimes alimentares globais predominantes, muitas vezes inadequados às especificidades dos agricultores familiares. De acordo com Nunes *et al.* (2014), o PAA encontra-se entre as principais políticas de estímulo à construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, especialmente o institucional, regimes alimentares locais alternativos aos regimes alimentares de influência global.

9. Em seu livro *Agricultural market economics: a neo-institutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products*, de 1998, o economista Vitto Saccomandi destaca que, na agricultura familiar, surgem experiências com a perspectiva do crescimento com alto uso de insumos externos e forte aproximação de mercados monopolistas (com um grau maior de dependência) e outras com a perspectiva do desenvolvimento e com certo distanciamento dos mercados monopolistas (buscando relativa autonomia).

Quanto aos regimes alimentares globais e predominantes, McMichael (2013) e Friedmann (2016) destacam a constituição e a evolução de três: o primeiro é o regime *colonial* (ou imperial britânico), que abrange o período 1870-1914; o segundo regime é o *mercantil-industrial*, que predomina de 1947 a 1973; e, por fim, o terceiro regime, o *corporativo*, que inicia a sua hegemonia no final da década de 1980, a partir do crescente poder das companhias internacionais de alimentos (especialmente os ultraprocessados), e que se estende até os dias atuais. Este último regime, o *corporativo*, se constituiu e se ampliou possibilitado pela globalização da economia mundial, alinhado com modelos exógenos e especializados das *commodities* agrícolas e, conforme Marsden (2003), regulando cadeias globais de valor à distância por meio de mecanismos, como os selos e as certificações.

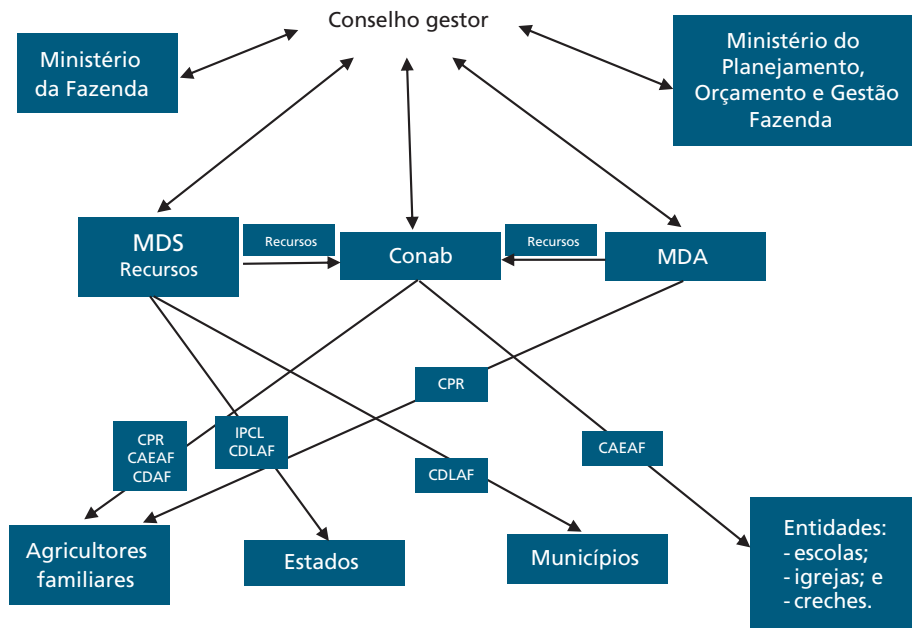
As iniciativas de políticas que visam à construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, a exemplo do PAA, se apresentam como inovação em um contexto colocado por Niederle e Wesz Junior (2018) como de *novas ordens alimentares*, em que se projeta uma ponte entre o consumo e os mundos alimentares. Essa perspectiva reforça a preocupação com a segurança alimentar e a sustentabilidade, o que sugere a estruturação de sistemas agroalimentares localizados, valorizando culturas que afirmam a diversificação da agricultura familiar como alternativa às estruturas produtivas de *commodities* alinhadas com regimes globais dominantes. Essas políticas, conforme Gazolla e Schneider (2017), contribuem para a constituição de cadeias curtas, ou circuitos curtos de comercialização, em que a regulação acontece em distâncias curtas, bem mais pelas relações de proximidade.

Em vez das grandes corporações internacionais típicas dos regimes alimentares globais, a regulação e a gestão das cadeias curtas são realizadas cada vez mais por estruturas de ação coletiva, a exemplo das cooperativas dos agricultores familiares. Essa estratégia mais localizada contribui, segundo Nunes *et al.* (2014; 2020), para o desenvolvimento territorial por meio de processos de dinamização, o que, em última instância, gera maior densidade do tecido social no nível do território, proporcionado por uma maior diversificação e intensidade das economias locais e regionais.

É nessa perspectiva de mecanismo de política de inclusão com a possibilidade de construção de mercados no âmbito da agricultura familiar que o PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003. Logo depois, foi regulamentado pelos decretos nºs 4.772/2003 e 5.873, de 15 de agosto de 2006; revogado pelo nº 6.447, de 7 de maio de 2008; e substituído pelo Programa Alimenta Brasil por meio do Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021).

Para uma maior compreensão de como iniciou a sua estruturação e o seu funcionamento, o organograma representado pela figura 1 resume destacando os fluxos de recursos relacionados com as operações e ações do PAA.

FIGURA 1
Fluxograma inicial das operações do PAA



Fonte: Müller (2007).

Obs.: MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Considerando o período inicial das operações, ou seja, de 2003 a 2005, o PAA foi operacionalizado exclusivamente com recursos do MDS, e, a partir de 2006, passou a contar com a participação do extinto MDA. A finalidade maior, conforme Silva, Silva e Nunes (2017), sempre foi a de incentivar a agricultura familiar compreendendo ações vinculadas à segurança alimentar. Para o seu alcance, segundo Nunes *et al.* (2020), o PAA se estruturou no sentido de viabilizar a distribuição e fazer chegar alimentos a pessoas com insegurança alimentar nutricional, além de formar estoques estratégicos. O intuito é o de contribuir com maior e mais eficiente circulação e distribuição do dinheiro nas economias locais e regionais, estimular cada vez mais a utilização sustentável dos espaços rurais, incentivar a prática da agrobiodiversidade e garantir que haja a preservação da cultura alimentar regional.

Considerando o PAA como mecanismo de política agrícola para a agricultura familiar com foco na demanda,

O alcance do PAA como política inovadora se concentra em três pontos: i) em valorizar e manter a produção de culturas consideradas tradicionais (antes desprezadas pelas políticas agrícolas nos modelos exógenos e especializados), reforçando a diversificação da agricultura familiar; ii) em criar organizações coletivas e consolidar as existentes (grupos, cooperativas, redes etc.) e viabilizar o funcionamento das novas; e iii) aquecer a economia da região por criar novos mercados locais e regionais e consolidar os existentes (Nunes *et al.*, 2014, p. 115).

O PAA iniciou suas operações a partir de cinco modalidades, como mostra o quadro 1, com isenção de licitação, por preços de referência da Conab praticados nos mercados regionais por agricultores familiares que possuíssem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAA Leite), cujo limite é semestral. Os alimentos adquiridos pelo programa são destinados às pessoas em situação de vulnerabilidade atendidas por instituições filantrópicas, programas sociais locais, indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária, atingidos por barragens e público escolar (Brasil, 2012).

QUADRO 1

Modalidades do período inicial das operações do PAA executado via Conab

Título da modalidade	Descrição
Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF)	Promove a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. É operada pelos governos estaduais e pelas prefeituras.
Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	É uma operação que possibilita a aquisição de alimentos a preços de referência de produtores, preferencialmente, organizados em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais, inserindo os agricultores familiares no mercado de forma mais justa, e o valor comercializado por agricultor/ano é de R\$ 8 mil. É operada pela Conab.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF) – Doação Simultânea (CDS)	Promove a articulação entre a produção e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos e programas sociais dos municípios, resultando na dinamização da economia local. Esta modalidade também é conhecida por Compra Direta Local da Agricultura Familiar, quando é operacionalizado por governos estaduais e municipais. O valor comercializado por agricultor/ano é de R\$ 4,5 mil. É operada pela Conab.
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque)	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. O valor comercializado por agricultor/ano é de R\$ 8 mil. É operada pela Conab.
Incentivo à Produção e Consumo de Leite – IPCL (PAA Leite)	Propiciar o consumo de leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. É operada pelos governos estaduais.

Fonte: Brasil (2007).

De acordo com Dias *et al.* (2013), Nunes *et al.* (2014) e Silva, Silva e Nunes (2017), o PAA, nas suas modalidades, afirma o caráter transformador quando adquire produtos locais, pois estimula a organização coletiva, bem como quando vincula a comercialização às cooperativas de agricultores familiares, pois faz com que as cooperativas sejam criadas, estruturadas e funcionem como um braço econômico da agricultura familiar por meio da organização social. Quanto ao seu

funcionamento, o PAA é uma das políticas de apoio à agricultura familiar que viabiliza aos agricultores familiares e às suas organizações coletivas (cooperativas, associações, redes etc.) a comercialização dos seus produtos para órgãos públicos. Entre outras contribuições, conforme Grisa e Schneider (2014) e Nunes *et al.* (2014), as ações do PAA expressam valorização pela diversificação da agricultura familiar e consideram as diversidades de culturas regionais e os saberes locais, validando cada vez mais o estímulo à estruturação de sistemas agroalimentares sustentáveis a partir de processos de transição agroecológica.

Desde o período da pesquisa, o PAA vinha sendo executado por meio de seis modalidades, a saber: CDAF, CDS, CPR Estoque, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Porém, com a alteração realizada pela Lei nº 14.284/2021, que substituiu o PAA pelo Programa Alimenta Brasil, a modalidade Aquisição de Sementes foi extinta, ficando em cinco as modalidades atuais do programa. Nesta seção, buscou-se apresentar cada uma delas, procurando destacar especialmente as suas funções, a forma de execução, a evolução dos recursos e a categoria dos produtos adquiridos.

QUADRO 2

Resumo recente das modalidades do PAA/Programa Alimenta Brasil

Modalidade	Finalidade	Fonte de recurso	Unidade executora	Forma de participação	Limite de participação por agricultura	Limite de participação por cooperativas e associações
Compra com doação simultânea	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades.	MDS	Entes federados que aderiram ao programa Conab	Individual, Associação ou cooperativa.	R\$ 6,5 mil por ano R\$ 8 mil por ano	Não se aplica R\$ 2 milhões por ano
Compra direta	Compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com o objetivo de sustentar preços.	MDA ou MDS	Conab	Associação ou cooperativa.	R\$ 8 mil por ano	R\$ 500 mil por ano
Formação de estoques	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras.	MDA ou MDS	Conab	Associação ou cooperativa.	R\$ 8 mil por ano	R\$ 1,5 milhão por ano. A primeira operação limita R\$ 300 mil
Incentivo à produção e ao consumo do Leite	Aquisição de leite de vaca ou cabra e destinação diretamente a beneficiários ou entidades.	MDS	Governos estaduais do Nordeste e do estado de Minas Gerais	Individual.	R\$ 4 mil por semestre	Não se aplica
Compras institucionais	Compra de produtos por organizações públicas por meio de chamada pública.	Dotação própria dos órgãos compradores	Órgão comprador	Individual ou cooperativa.	R\$ 20 mil por ano por órgão comprador	R\$ 6 milhões por ano, por órgão comprador

Fonte: Brasil (2021).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

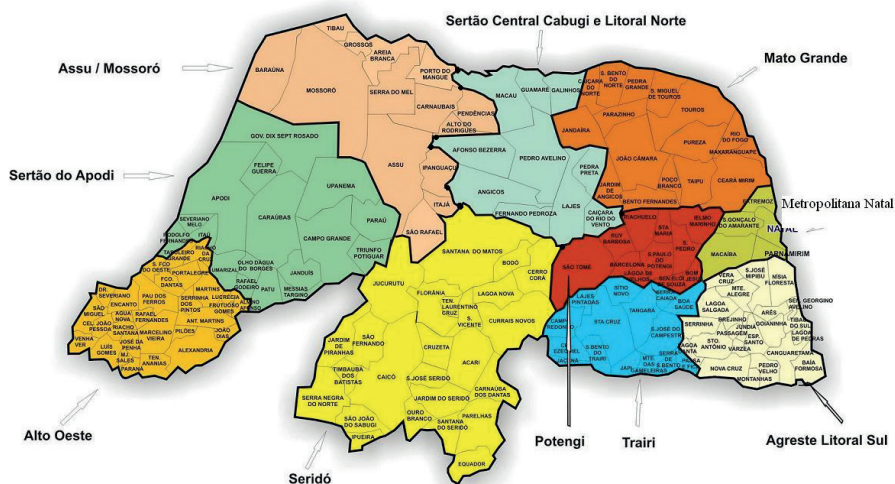
Para a análise da evolução do PAA no âmbito da agricultura familiar do Rio Grande do Norte, este estudo considerou o recorte territorial adotado para a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto MDA. A pesquisa partiu de uma triangulação que envolve a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas. Quanto aos instrumentos e às técnicas de coleta de dados, a análise contou com dados secundários obtidos por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental feita em relatórios (Conab), os quais registram as operações realizadas pelo PAA nos territórios potiguares, bem como em normativos legais iniciais e nos mais recentes que cumprem o papel de regular o programa.

Considerando a especificidade analítica, a pesquisa realizada pode ser classificada como analítico-descritiva quanto aos fins e comparativa quanto aos meios, conforme Thomas e Nelson (1996). Para os autores, as pesquisas analíticas consideram o estudo e a avaliação detalhados de informações disponíveis visando interpretar e explicar o contexto de um acontecimento ou fenômeno, e podem se caracterizar em histórica, revisão e meta-análise. Quanto às pesquisas descritivas, essas são caracterizadas como estudos que procuram determinar *status*, opiniões ou projeções futuras nas respostas obtidas.

A unidade de análise é a operacionalização do PAA, que atrela a sua evolução à perspectiva dos regimes alimentares, especialmente de sistemas agroalimentares localizados e mais diversificados da agricultura familiar dos territórios do Rio Grande do Norte. Segundo informações da base de dados do IBGE (2012),¹⁰ o estado tem uma área de 52.811,110 km² e uma população de 3.168.133 habitantes, dos quais 22,18%, ou seja, 702.692, vivem no meio rural. Conforme a figura 2, o Rio Grande do Norte é constituído por dez territórios: Açu-Mossoró, Alto Oeste Potiguar, Sertão do Apodi, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Seridó, Mato Grande, Potengi, Terra dos Potiguaras, Trairi e Agreste Litoral Sul.

10. Censo 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3wX5H7T>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

FIGURA 2
Os dez territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte



Fonte: Brasil (2010).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A análise considerou as operações do PAA por território/ano no Rio Grande do Norte, e a pesquisa considerou o período 2003-2017, sendo realizada a partir da coleta, da sistematização e do tratamento das informações para a elaboração das tabelas, dos quadros e dos gráficos. Os dados quantitativos levantados foram obtidos de relatórios da Conab de vários anos, e as variáveis centrais consideradas foram: i) recursos financeiros do PAA via Conab operacionalizados na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte; ii) quantidade de agricultores familiares beneficiados e pessoas atendidas por meio do PAA; iii) número e variação dos agricultores familiares fornecedores do PAA; iv) número e variação dos beneficiários, agricultores familiares e recursos aportados pelo PAA nos dez territórios; v) operações por tipo de empreendimento nos territórios rurais; e vi) evolução das operações do PAA por tipo de empreendimento, por tipo de organização nos territórios e a diversificação, ou seja, a apresentação de cada vez maior variedade dos alimentos comercializados.

O PAA possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares que se enquadram nos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326/2006 e que participam do PAA individualmente ou por intermédio das cooperativas ou outras organizações coletivas constituídas como pessoa jurídica. Os beneficiários

consumidores são as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou seja, aquelas atendidas pela estrutura de caráter social e assistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição (escolas, creches, hospitais, presídios, restaurantes populares etc.).

Quanto ao método, a pesquisa se aproxima do tipo exploratória, pois envolveu revisão de literatura e documentos de órgãos públicos, assim como a realização de entrevista com atores-chave utilizando roteiro estruturado para obtenção de informações sobre a problemática em questão. Foram realizadas 38 entrevistas semiestruturadas de característica flexível, por meio de um roteiro de perguntas, mas abrindo espaço para que o candidato e o entrevistador pudessem fazer perguntas além do que havia sido previamente elaborado e planejado, com vistas a alcançar um diálogo mais natural e dinâmico. As entrevistas ocorreram no período de maio de 2016 a setembro de 2017, agendadas e feitas com 38 pessoas-chave (gestores de cooperativas, diretores de escola, dirigentes de sindicatos de trabalhadores rurais, gestores de órgãos públicos etc.). As visitas foram facilitadas por ocasião do desenvolvimento de ações por parte da coordenação de projeto de pesquisa relacionado com a política de desenvolvimento territorial no Rio Grande do Norte. A coleta de dados do PAA aconteceu no mesmo período, disponibilizados pela Superintendência Regional (Sureg/Conab), no estado potiguar.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O PAA nos territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte

Quanto às operações do PAA formalizadas via Sureg/Conab, foi possível verificar que, entre 2003 e 2017, o Rio Grande do Norte operacionalizou R\$ 86.079.145,17. A distribuição dos recursos teve início em 2003 com a modalidade de CAEAF, CAAF e CDAF. Essas modalidades já deixaram de existir, sendo o PAA operacionalizado a partir das seis modalidades mais recentes, a saber: CDAF, CDS, CPR Estoque, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes.

A tabela 1 apresenta a evolução do volume de recursos aportado pelo PAA na região Nordeste e no Rio Grande do Norte de 2003 a 2017, e percebe-se que o estado utilizou apenas 7,35% dos recursos executados no Nordeste. De acordo com a pesquisa, entre os vários desafios e dificuldades enfrentados pelos agricultores familiares para acessar o PAA, destacam-se a falta e a deficiência de infraestrutura de beneficiamento e de legalização dos produtos da agricultura familiar (leite e derivados, carnes, mel, polpa de frutas etc.), os quais contribuíram decisivamente para a limitação do número de operações no período analisado.

TABELA 1
Evolução dos recursos do PAA via Conab no Nordeste e no Rio Grande do Norte (2003-2017)

Ano	Nordeste (R\$)	Rio Grande do Norte (R\$)	Rio Grande do Norte na região Nordeste (%)
2003	31.672.408,08	2.678.754,24	8,46
2004	42.307.977,65	2.788.206,58	6,59
2005	34.745.916,53	775.102,11	2,23
2006	54.507.100,00	1.164.010,00	2,14
2007	56.116.360,00	1.996.470,00	3,56
2008	80.839.820,00	5.346.760,00	6,61
2009	102.838.200,00	6.011.660,00	5,85
2010	121.858.906,00	11.800.427,00	9,68
2011	153.674.198,00	18.394.396,00	1,97
2012	149.244.093,99	20.379.921,05	1,60
2013	61.249.357,81	5.336.036,47	8,71
2014	79.243.865,31	880.888,61	1,11
2015	82.992.489,35	3.489.029,65	4,20
2016	86.898.721,12	3.843.983,99	4,42
2017	32.635.537,26	1.193.499,47	3,66
Total	1.170.824.951,10	86.079.145,17	7,35

Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

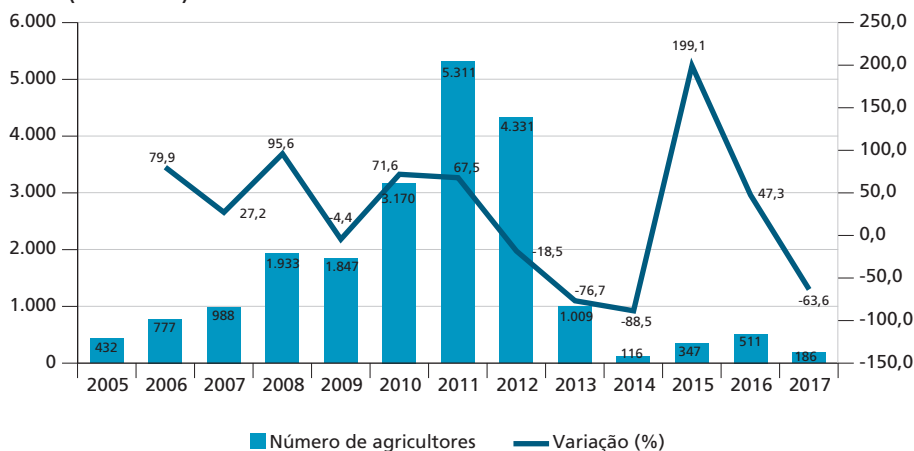
A estratégia de apoio à comercialização executada pela Conab vem oportunizando experiência de construção de mercados para os agricultores familiares envolvidos, ao mesmo tempo que tem contribuído para a valorização e o reconhecimento da agricultura familiar no âmbito dos territórios. Isso é evidenciado com o quantitativo de agricultores familiares fornecedores e as pessoas beneficiadas atendidas diretamente pelo PAA no Rio Grande do Norte, de 2005 a 2017. Os produtos ofertados pelos agricultores fornecedores ao PAA foram destinados a pessoas beneficiadas, ou seja, aquelas em situação de insegurança alimentar e nutricional nas instituições do estado (escolas, entidades filantrópicas e hospitais).

Percebe-se, no período 2005-2012, um tímido crescimento do número de agricultores fornecedores atendidos pelo PAA, revelando um importante decréscimo após 2012. Entre outros fatores, esse movimento ocorreu devido à redução do quantitativo das operações do programa da Conab em todas as regiões brasileiras, assim como por mudanças nos rumos da política econômica nacional, o que sinalizou para um processo de desmantelamento dessas políticas em escala nacional, refletindo-se no âmbito dos territórios.

Contudo, no Rio Grande do Norte, essa redução se mostrou mais evidente, por ocasião do ambiente frágil, em que agricultores familiares fornecedores ainda desenvolvem suas atividades em estruturas precárias de produção, de organização coletiva e de acesso a mercados. Essa realidade ainda reduz possibilidades de agregação de valor e cria dificuldades para o alcance das exigências da legislação, somada à pouca existência de organizações coletivas (em especial cooperativas) aptas a comercializar por meio do PAA em parte dos territórios estudados. Esse movimento inconstante, de oscilação, é percebido no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Número e variação dos agricultores fornecedores do PAA – Rio Grande do Norte (2005-2017)



Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.
Elaboração dos autores.

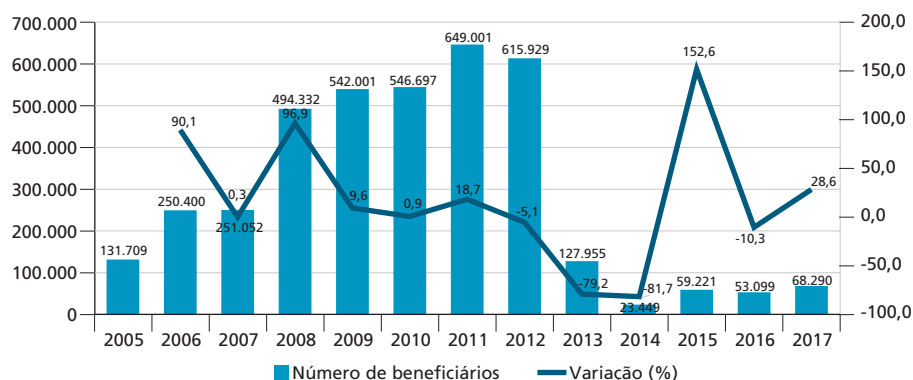
Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

Em contrapartida, considerando a evolução e o desempenho do PAA no período analisado, a quantidade de pessoas beneficiadas e consumidoras das doações de alimentos por meio dos equipamentos sociais e assistenciais – escolas, creches, hospitais, entidades filantrópicas etc. – cresceu de 131.709 em 2005 para 649.000 em 2011. Esse movimento revelou um aumento significativo (392,7%) e mostrou a dimensão e a magnitude social do PAA como mecanismo de política que visa à segurança alimentar e nutricional, conectando agricultores familiares fornecedores e suas organizações coletivas (oferta) às pessoas beneficiárias consumidoras (demanda).

No entanto, trata-se de recursos empregados majoritariamente por meio da modalidade “Compra com Doação Simultânea”, em que os empreendimentos, como associações ou cooperativas, são os principais responsáveis pela elaboração das propostas de comercialização dos alimentos e, simultaneamente, pela entrega das quantidades demandadas dos alimentos às instituições beneficiárias. Uma particularidade revelada

pela pesquisa, em algumas situações nos territórios, foi a de algumas cooperativas de agricultores familiares que, por não possuírem capacidade instalada de estrutura de produção, acabavam não produzindo o suficiente para o atendimento da demanda de alimentos do PAA Conab. Nesse caso, para cumprir a demanda de alimentos, algumas cooperativas recorriam à complementação e compravam alimentos nos mercados convencionais (Ceasas, supermercados etc.), adquirindo produtos de outros estados ou regiões, muitas vezes substituindo e desempenhando o papel do atravessador tradicional.

GRÁFICO 2
Número e variação de pessoas beneficiadas pelo PAA – Rio Grande do Norte (2005-2017)



Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

Merecem destaque na análise os dados referentes ao número de produtores/fornecedores por território do Rio Grande do Norte, bem como o montante de recursos financeiros aplicados também por território na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, conforme expostos no gráfico 3. Observa-se que os dez territórios operacionalizaram, no período 2003-2017, um total superior a R\$ 86 milhões, destinados ao estado potiguar. Desse montante, houve a prioridade para o atendimento aos territórios da cidadania e, entre eles, se destaca o território Sertão do Apodi. Apenas esse território chegou a acessar em torno de um quarto do valor destinado ao estado – ou seja, mais de R\$ 22 milhões, ou 25,5% do total –, abrangendo diretamente 7.209 agricultores familiares.

Sobre esse resultado, segue o depoimento de uma liderança de uma cooperativa do Território da Cidadania Sertão do Apodi.

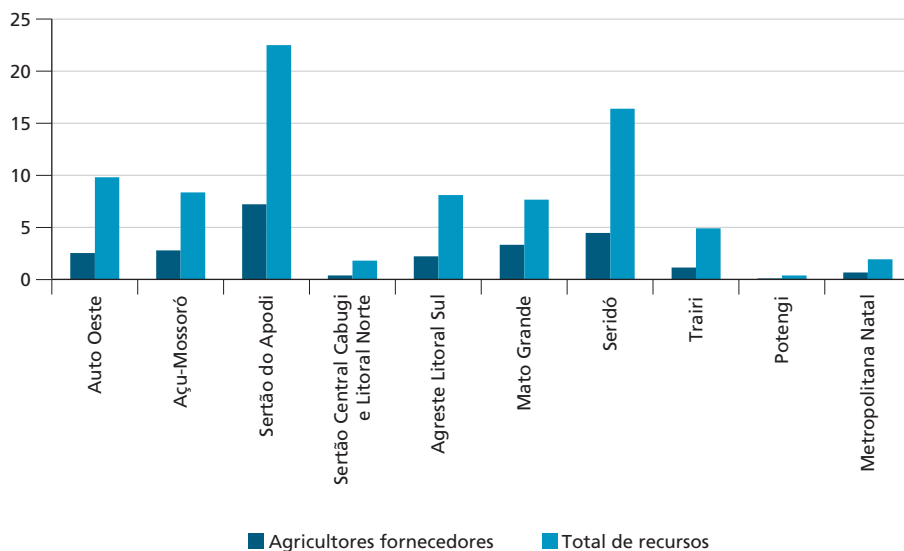
Como agricultor familiar e participante das operações do PAA pela cooperativa, a gente observa que o Território da Cidadania Sertão do Apodi é um dos territórios do Rio Grande do Norte que mais dispõe de cadeias produtivas, e as mais estruturadas, com uma significativa diversificação produtiva. Aliada a isso, ainda temos a existência de

organizações coletivas (especialmente associações e cooperativas) com boa capacidade operativa, o que sugere que contribuíram para esse resultado do PAA no Sertão do Apodi (F. M. dos Santos, gestor de cooperativa, Apodi-RN).

Em segundo lugar, aparece o Território da Cidadania do Seridó, com uma aplicação de recursos na compra de alimentos da agricultura familiar acima de R\$ 16,3 milhões. O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar operacionalizou R\$ 9,8 milhões, que beneficiaram mais de 2,5 mil agricultores/fornecedores. O território com a menor expressividade na obtenção dos recursos do PAA foi o Território Rural Potengi, cujo valor não atingiu R\$ 400 mil, destinados para beneficiar apenas 88 agricultores familiares.

GRÁFICO 3

Agricultores e recursos aportados pelo PAA nos territórios do Rio Grande do Norte (2003-2017)
(Em R\$ 1 mil)



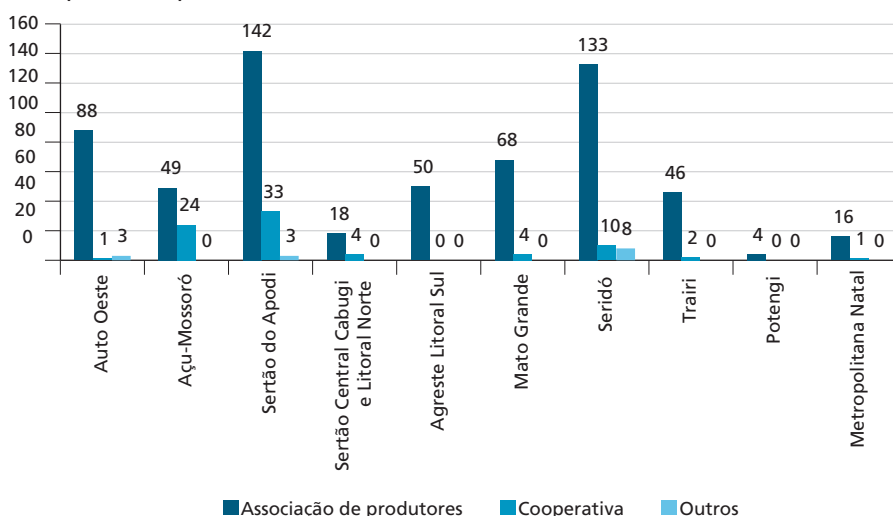
Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

Quanto ao quantitativo de operações formalizadas por tipo de empreendimento nos dez territórios do Rio Grande do Norte, o gráfico 4 mostra que as associações ainda predominam. O destaque, mais uma vez, fica por conta do território Sertão do Apodi, responsável por executar 142 operações, conduzidas por associações e cooperativas de agricultores familiares. Em seguida, surgem, respectivamente, os territórios do Seridó e Alto Oeste, com 133 e 88 contratos firmados entre esses tipos de organização e a Conab. É importante destacar que, entre essas associações, encontram-se aquelas

voltadas para a pesca artesanal, cujas características são semelhantes às dos agricultores familiares. A participação das cooperativas vem ocorrendo ainda de forma tímida, e, no período em análise, foram realizadas apenas 79 operações diretamente com cooperativas nos dez territórios. Esse dado revela uma fragilidade da organização econômica dos agricultores familiares, notadamente nas atividades de comercialização, haja vista que as cooperativas são, considerando a natureza jurídica, muito mais adequadas para atividades mercantis mais complexas do que associações.

GRÁFICO 4
Operações por tipo de empreendimento nos territórios rurais do Rio Grande do Norte (2003-2017)



Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

Uma análise mais pormenorizada da evolução das operações do PAA no Rio Grande do Norte, por tipo de empreendimento, evidencia um inexpressivo início em 2003, com apenas uma associação e três cooperativas operando com o PAA. É a partir de um amplo trabalho de divulgação por parte da Sureg/Conab, com os colegiados territoriais e as cooperativas e associações já existentes, que o acesso ao PAA foi ampliando e chegando a firmar, em 2012, um total de 179 contratos com associações de produtores. Dessas associações, vinte eram compostas por pescadores artesanais, que, a partir de 2007, passaram a inserir o pescado nos cardápios das escolas e de instituições em todo o estado.

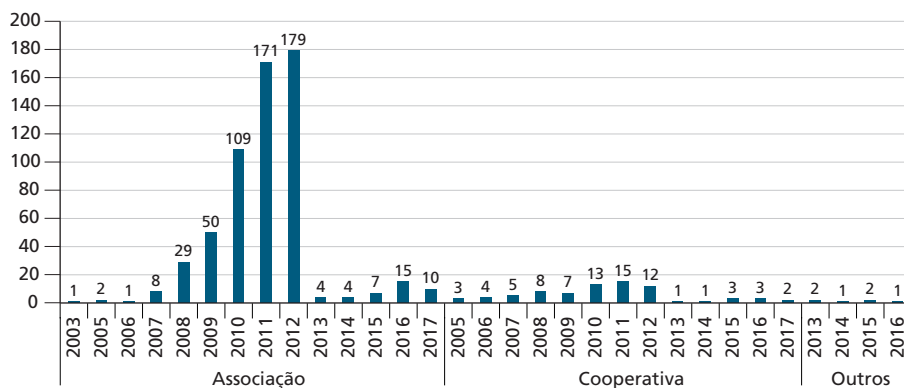
De acordo com um agricultor familiar do Território da Cidadania Açú-Mossoró,

Foi uma coisa boa essa do PAA de fazer com que a nossa cooperativa fosse criada. A cooperativa é importante para nós. Mesmo com dificuldade ela tem ajudado com a

nossa produção até chegar no mercado. Hoje em dia a gente está toda semana na feira local e também entregamos na Cecafes (Central de Comercialização da Agricultura Familiar e Economia Solidária) em Natal. Mas ainda estamos muito dependentes da venda para o governo (mercado institucional) (L. M. da Conceição, agricultora familiar do Projeto de Assentamento Cordão de Sombra, Mossoró-RN).

Quanto à participação das cooperativas, percebe-se, no período 2005-2017, o maior número em 2011, ou seja, um total de quinze operando com o PAA, conforme o gráfico 5. Cabe destacar que, a partir de 2012, todas as operações do programa tiveram importante queda, independentemente do tipo de empreendimento, e o decréscimo ocorreu nas operações da Conab em todo o país. Foi observada uma redução drástica no volume de recursos disponibilizados, de maneira geral, para o programa, além da distância do atendimento das exigências de legalização.

GRÁFICO 5
Evolução das operações do PAA por tipo de empreendimento



Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019.
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

No quadro 3, destacam-se as operações por tipo de organização nos territórios que acessaram o PAA no Rio Grande do Norte de 2003 a 2017. Percebe-se uma correlação entre o volume de operações pelo PAA, a existência de associações e cooperativas e a diversificação produtiva dos territórios. É nesse contexto que os agricultores familiares, por meio das suas organizações coletivas, acessam e constroem mercados, de modo a comercializar seus produtos a preços mais competitivos. Os agricultores familiares fornecedores recebem o pagamento do PAA quando realizam a entrega dos alimentos produzidos para as associações e cooperativas, organizações (com DAP jurídica) responsáveis por fazer o beneficiamento e o armazenamento da produção para posteriormente comercializar os alimentos.

Nessa perspectiva, é possível inferir que os territórios que obtiveram maior acesso ao PAA Conab, e consequentemente atenderam ao maior número de agricultores fornecedores e pessoas beneficiárias, foram os que registraram maior acesso das cooperativas e associações ao PAA Conab. Nesse sentido, os territórios Sertão do Apodi (33 cooperativas e 142 associações), Açu-Mossoró (24 cooperativas e 49 associações) e Seridó (10 cooperativas e 133 associações) foram os que mais operacionalizaram entre 2003 e 2017, e, ainda, é onde se verifica maior variedade de produtos da agricultura familiar, com destaque para os produtos de origem animal (carnes).

QUADRO 3

Operações por tipo de organização nos territórios e a variedade de alimentos comercializados por meio do PAA Conab

Território	Organização	Produtos
Açu-Mossoró	Associações: 49 Cooperativas: 24	Banana, beiju, bolos, tapioca, carnes, doces, ovos, castanha de caju, frutas, hortaliças, iogurte, mel de abelha, pescado, polpa de frutas e queijo.
Agreste Litoral Sul	Associações: 50	Banana, batata doce, bolos, carnes, queijos, mandioca, hortaliças, doces, castanha de caju e farinha de mandioca.
Alto Oeste	Associações: 88 Colônia de pescadores: 1 Outros: 3	Arroz, batata, carnes, banana, doces, feijão verde, galinha, caipira frango, bolos, peixes, castanha de caju, hortaliças, sequilhos, polpa de frutas e queijo.
Mato Grande	Associações: 68 Cooperativas: 4	Polpa de frutas, castanha de caju, banana, bolachas, galinha, coco, bolos, doces, mel de abelha, carnes, hortaliças, frutas, pães, broas e abóbora.
Metropolitana Natal	Associações: 16 Cooperativa: 1	Farinha, castanha de caju, carnes, polpa de frutas, bolos, peixes, hambúrguer e almôndegas.
Potengi	Associações: 4	Carnes, bolos, peixes, doces e tapioca.
Seridó	Associações: 133 Cooperativas: 10 Outros: 8	Peixes, carnes, arroz, biscoitos, bolachas, bolos, doces, queijo, batata doce, castanha de caju, hortaliças, feijão, galinha, frutas, mel sucos, iogurte e polpa de frutas.
Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	Associações: 18 Cooperativas: 4	Carnes, doces, peixes, hortaliças, frutas e iogurte.
Sertão do Apodi	Associações: 142 Cooperativas: 33 Outros: 3	Castanha de caju, batata doce, peixes, mel de abelha, arroz vermelho, carnes, polpa, frutas, queijo, iogurte, rapadura, feijão, galinha, doces, verdura e hortaliças.
Trairi	Associações: 46 Cooperativas: 2	Farinha, carnes, polpa de frutas, verduras, bolos, mel de abelha, queijo, tapioca, macaxeira e hortaliças.

Fonte: Execução do Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3X1WANG>>. Acesso em: 16 maio 2019. Elaboração dos autores.

A seguir, o depoimento de um presidente de um Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) do Território da Cidadania do Mato Grande.

Foi uma alegria muito grande quando eu entrei na cooperativa lá em João Câmara (RN) e me deparei com aquela quantidade de produção da nossa agricultura familiar. Eu nunca tinha visto uma coisa tão bonita como aquela. Eram fardos de alimentos

e um colorido que enchia os olhos com tanto feijão verde, coentro, jerimum, batata doce, macaxeira, banana, galinha e ovos caipira, carne de criação, mel de abelha, polpa de fruta, castanhas de caju, pescados... Era tudo de produção nossa, produção da nossa agricultura familiar (A. T. M. da Silva, sindicalista STR, Jandaíra-RN).

Essa diversificação mostra a possibilidade de valorização, por meio do PAA, da produção de culturas consideradas tradicionais da agricultura familiar, bem como a capacidade de estimular a criação de organizações coletivas e melhorar a estrutura das existentes, de modo a contribuir para a dinamização das economias regionais, por construir mercados locais que fortalecem os existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a pesquisa, o PAA merece destaque como mecanismo de política com foco na demanda, especialmente quando contribui para a redução de desigualdades e o aumento da segurança alimentar e nutricional de pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo que valoriza produtos da agricultura familiar, estimula práticas agrícolas sustentáveis e constrói mercados que dinamizam as economias locais e regionais. Essa tem sido uma tentativa de gerar interface entre as dimensões econômica, social, política e ambiental e possibilitar, na agricultura familiar, a manutenção de políticas que estimulem e apoiem a estruturação de sistemas agroalimentares sustentáveis a partir de processos de transição agroecológica.

A pesquisa constatou a capacidade do PAA, como instrumento de inclusão econômica e social, de estimular sistemas agroalimentares mais localizados, alternativos aos regimes alimentares globais predominantes, o que possibilita a valorização da produção e da cultura locais, enraizadas na culinária regional. As iniciativas de construção de mercados criam, por sua vez, em movimentos para trás, o ambiente para surgir embriões de agroindústrias de pequeno porte integradas com a agricultura familiar e sob a coordenação de cooperativas, com a possibilidade de geração de ocupações e, portanto, inclusão social e econômica. No Rio Grande do Norte, o PAA atendeu mais de 3,8 milhões de pessoas e contribuiu, assim, para a diversificação e a estruturação de sistemas agroalimentares da agricultura familiar. Essa ação propiciou uma alimentação mais saudável em escolas e creches, as quais passaram a acessar alimentos produzidos, muitas vezes, na própria comunidade e região. Nas escolas, o PAA tem contribuído com a aquisição de equipamentos, a exemplo de *freezers*, para armazenar carnes e polpas, o que torna mais estruturadas as entidades das pessoas beneficiárias do programa.

Quanto à construção de mercados, o PAA reduziu a dependência dos atravessadores por meio da compra dos alimentos, no entanto ainda existem dificuldades e desafios a ser superados. A pesquisa constatou que os agricultores familiares ainda necessitam superar as dificuldades de certificação, a exemplo dos Serviços de

Inspecção Municipal (SIM), Estadual (SIE) e Federal (SIF), especialmente no caso das agroindústrias de pequeno porte de mel, polpa e derivados do leite. Sem essa superação, a estratégia de construção dos mercados pelos agricultores familiares e suas organizações coletivas poderá se tornar comprometida.

Em relação à organização coletiva, a inserção no PAA depende das organizações coletivas dos agricultores familiares, especialmente das cooperativas, as quais se constituem cada vez mais em um importante braço econômico da agricultura familiar para potencializar cada vez mais a organização da produção e do trabalho, agregar valor com a agroindústria de pequeno porte, possibilitar a comercialização e dinamizar os territórios. A sua natureza jurídica é mais apropriada para ações mercantis do que outras formas, especialmente na constituição de cadeias curtas e de circuitos curtos, a despeito das associações, o que as torna essenciais nos arranjos que envolvem agricultores e mercados nas novas ordens alimentares.

Por fim, a pesquisa sugere que o tema precisa ser mais trabalhado, especialmente no sentido de divulgação da relevância do PAA, sobretudo a sua capacidade de contribuição para o desenvolvimento dos territórios rurais e da cidadania, por meio de dinâmicas regionais de desenvolvimento rural engendradas no âmbito da agricultura familiar. No entanto, mudanças no eixo da política econômica do país têm apontado cada vez mais para estratégias de desmantelamento, as quais ameaçam uma anulação dos mecanismos de política que estimulam e apoiam a estruturação de sistemas agroalimentares de transição agroecológica.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, abr.-jun. 2000.

BELIK, W. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna-SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.

BRASIL. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: documento base. Brasília: MDS, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3DAwqL6>>.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento territorial. Brasília: SDT/MDA, 2010. (Documentos de Apoio, n. 2). Disponível em: <<https://bit.ly/42B2RnC>>. Acesso em: 24 mar. 2023).

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3JErQPF>>.

_____. Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**, 3 dez. 2021.

CARMO, M. S.; SALLES, J. T. A. Sistemas familiares de produção agrícola e o desenvolvimento sustentado. *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 1998, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis, 1998.

CHARÃO-MARQUES, F.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. **Construção de mercados e agricultura familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. v. 1. 416 p.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone Editora, 1985.

DIAS, T. F. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3HyMwGa>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FRIEDMANN, H. Commentary: food regime analysis and agrarian questions – widening the conversation. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 671-692, 2016.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**: negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil** – Política agrícola e modernização econômica brasileira: 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp, 1996.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GRISA, C. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva**: apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, 2009.

GURGEL, R. F. de S.; NUNES, E. M.; SILVA, V. M. da. A assistência técnica e extensão rural (Ater) da Emater e do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) no Território da Cidadania Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 29, n. 1, e3, p. 1-34, jan.-mar. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBemto>>. Acesso em: 20 out. 2022.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Agricultural development**: an international perspective. Baltimore: J. Hopkins, 1971. 367 p.

LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar II**: do mito à realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 43-67.

MARSDEN, T. **The condition of rural sustainability**. Netherlands: Royal Van Gorcum, 2003.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 2, p. 83-91, 2014.

MCMICHAEL, P. **Food regimes and agrarian questions**. Rugby: Fernwood Publishing and Practical Action Publishing, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3wQSa1w>>.

MEDEIROS, K. N. de; NUNES, E. M.; RAMALHO, S. de M. Da modernização agrícola à dinâmica de desenvolvimento rural: o assentamento Maisa, Rio Grande do Norte. **Grifos**, v. 30, n. 54, p. 129-156, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wVDBK0>>.

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

NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, W. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S. Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do Polo Açu-Mossoró (RN). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, p. 601-626, 2013.

NUNES, E. M.; GONDIM, M. F. R.; SILVA, M. R. F. da. Identidade e reestruturação produtiva nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 27, p. 137-166, 2019.

NUNES, E. M. *et al.* Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 43, p. 89-124, 2014.

NUNES, E. M. *et al.* Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a projetos de infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, p. 529-554, 2015.

NUNES, E. M. *et al.* O índice de condições de vida (ICV) em territórios rurais do Nordeste: evidências para os territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, p. 1-24, 2020.

PLOEG, J. D. van der. **The new pnsantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization.** Sterling VA, London: Routledge, 2008.

SACCOMANDI, V. **Agricultural market economics: a neo-institutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products.** Netherlands, Assen: Royal Van Gorcum, 1998.

SILVA, C. R. F.; SILVA, M. R. F.; NUNES, E. M. A operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no território Açu-Mossoró (RN). **Revista Extendere**, v. 5, p. 148-165, 2017.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan.-jun. 2004.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K. **Research methods in physical activity.** 3. ed. Champaign: Human Kinetics, 1996.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** São Paulo: Hucitec, 1991.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3WPpybLH>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Programa de Aquisição de Alimentos PAA – legislação básica. **Conab**, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3RxfYRE>>. Acesso em: 6 out. 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan.-abr. 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2IUReZk>>.

LEMOS, S. M.; LIMA, I. S. O desenvolvimento local e a sua relação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 25, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q1uD71>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

MARSDEN, T. K.; RUCINSKA, K. After COP21: contested transitions in the energy/agriculture food Nexus. **Sustainability**, v. 11, n. 6, 2019.

Data da submissão em: 1^o jan. 2022.

Primeira decisão editorial em: 25 abr. 2022.

Última versão recebida em: 13 maio 2022.

Aprovação final em: 5 out. 2022.

