

ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS TERRITORIAIS

Armando Fornazier¹

Walter Belik²

As compras governamentais podem auxiliar na inserção de agricultores marginalizados nos mercados, especialmente em regiões menos desenvolvidas. O objetivo deste estudo é verificar a articulação entre as compras públicas para a alimentação escolar e as políticas territoriais. O estudo foi realizado em dois Territórios da Cidadania através de pesquisas de campo, bibliográfica e documental. Em ambos os territórios analisados, as prefeituras estão comprando de agricultores locais; porém, foram verificados alguns problemas, como os de inspeção e embalagem e a dificuldade de inserção de produtos mais elaborados e com mais processamento. Há pouca articulação com as políticas territoriais e com a formação de arranjos, como consórcios municipais para a realização de projetos compartilhados. Conclui-se pela necessidade de ações integradas, além da criação de mercado, o que poderia ser oferecido via políticas territoriais, porém, nos casos estudados, essas ações ainda são poucas.

Palavras-chave: políticas públicas; compras governamentais; agricultura familiar; políticas territoriais.

ARTICULATION BETWEEN PUBLIC PROCUREMENT ADDRESSED TO FAMILY FARMS AND TERRITORIAL POLICY

Public procurement can aid in the insertion of marginalized farmers in the markets, especially regarding less developed regions. The aim of this study is to verify the relationship between public procurement for school meals and territorial policies. The study was conducted in two Territories of Citizenship through field research, literature and documental research. In both territories, local governments are buying from local farmers. However, there are some problems such as the difficulty of inserting products in processing, inspection and packaging requirements. There is little coordination with the territorial policies and training arrangements as local consortia to carry out joint projects. There is a need for integrated actions beyond market making, which could be offered via territorial policies, however, where the actions studied are still few.

Keywords: public policies; public procurement; family farms; territorial policies.

1. Professor adjunto na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV/UnB). *E-mail:* <armandouenf@yahoo.com.br>.

2. Professor titular no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). *E-mail:* <belik@unicamp.br>.

ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO DIRIGIDAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Compras gubernamentales pueden ayudar en la inserción de los agricultores marginados en los mercados, sin especialmente en las regiones menos desarrolladas. El objetivo de este estudio es verificar la relación entre las compras públicas para la alimentación escolar y las políticas territoriales. El estudio se realizó en dos Territorios de la Ciudadanía a través de la investigación de campo, la literatura y documentos. En ambos territorios, gobiernos locales están comprando a los agricultores locales. Sin embargo, hay problemas tales como la dificultad de la inserción de productos con pasos de procesamiento, la inspección y el envasado. Hay poca coordinación con las políticas territoriales y formación de dispositivos como los consorcios locales para la realización de proyectos conjuntos y sobre todo la necesidad de acciones integradas más allá de la creación de mercado, lo que se podría ofrecer en el futuro a través de las políticas territoriales, sin embargo, en los casos estudiados las acciones son todavía pocas.

Palabras clave: política pública; compras del sector público; agricultura familiar; políticas territoriales.

RELATION ENTRE LES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT D'ACHAT DE LA FERME FAMILIALE ET POLITIQUES TERRITORIALES

Les marchés publics peuvent aider à l'insertion des agriculteurs marginalisés sur les marchés, en particulier dans les régions moins développées. L'objectif de ce travail est de vérifier l'articulation entre les achats publics pour l'alimentation scolaire et les politiques territoriales. L'étude a été menée dans deux Territoires de la citoyenneté par le biais de la recherche sur le terrain, la bibliographie et le documentaire. Dans les deux territoires, les préfetures achètent aux agriculteurs locaux, mais des problèmes tels que la difficulté d'insérer des produits plus élaborés avec plus de traitement, ainsi que l'inspection et l'emballage ont été vérifiés. Il existe peu d'articulation avec les politiques territoriales et la formation d'arrangements tels que les consortiums municipaux pour mener à bien des projets partagés. On conclut qu'il est nécessaire d'intégrer des actions en dehors de la création d'un marché, qui pourrait être offert par des politiques territoriales, mais dans les cas étudiés, ces actions sont encore peu nombreuses.

Mots-clés: politiques publiques; achats gouvernementaux; agriculture familiale; politiques territoriales.

JEL: H77; O18; Q13; R58.

1 INTRODUÇÃO

A demanda pública por alimentos para equipamentos públicos, como escolas, creches, hospitais, forças armadas etc., pode ser uma grande oportunidade de inserção produtiva para os agricultores de regiões menos desenvolvidas.

Entre as políticas públicas elaboradas com o objetivo de inserção produtiva da agricultura familiar pelo governo federal, há o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), criado em 2003 (Brasil, 2003), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que em 2009 passou a adotar critérios de compra de no mínimo 30% da agricultura familiar (Brasil, 2009a). Esses programas proporcionam uma demanda para os produtos da agricultura familiar, porém, essas compras envolvem uma heterogeneidade de atores sociais, que vão desde produtores com diversidade

de utilização de tecnologias, a produtores com acesso apenas a serviços básicos, como assistência técnica e extensão rural (Ater) e, ainda, a distância e a conexão com mercados etc.

Em algumas regiões brasileiras, há um baixo dinamismo econômico e uma maior concentração de agricultores com dificuldades de produzir e comercializar seus produtos. Uma das maneiras de intervenção nessas regiões que possuem municípios contínuos em situação de desenvolvimento semelhante se deu, no decorrer dos últimos anos, por meio de políticas territoriais que avançaram e, posteriormente, retrocederam.

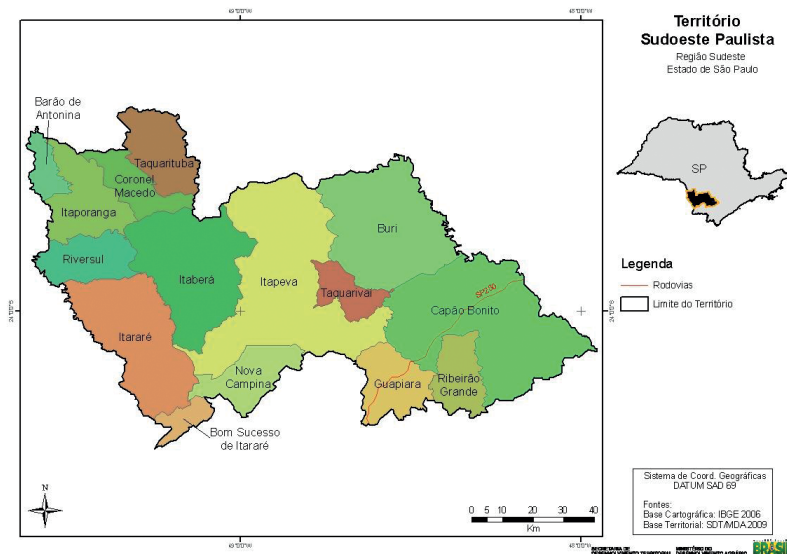
As políticas territoriais têm sido adotadas com o objetivo de promover melhorias nas regiões de predominância rural. Essas políticas têm evoluído por meio de ações mais voltadas ao desenvolvimento rural, inserindo componentes que vão além da produção e envolvem outras questões, como as ambientais e as sociais. Entre as políticas públicas para regiões menos desenvolvidas que buscam maior integração de áreas está o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008 pelo governo federal (Brasil, 2008).

Dessa forma, o objetivo deste artigo é verificar a articulação entre as políticas de compras governamentais para a alimentação escolar e as políticas territoriais. O estudo foi realizado em dois Territórios da Cidadania constituídos. Os Territórios da Cidadania estudados estão localizados nos estados de São Paulo (Território da Cidadania Sudoeste Paulista) e Espírito Santo (Território da Cidadania Norte do Espírito Santo). A escolha do Território da Cidadania Sudoeste Paulista dá-se pelo fato deste território estar localizado mais próximo aos grandes mercados consumidores, por exemplo, as regiões metropolitanas de Campinas, da Baixada Santista e de São Paulo. Assim, é possível verificar se as organizações de agricultores deste território estão logrando atingir novos mercados e quais os entraves para esses produtores. A escolha do Território da Cidadania Norte do Espírito Santo, por sua vez, deu-se por este território também está localizado na região Sudeste do Brasil com predominância de agricultura familiar. No entanto, trata-se de uma área mais distante dos grandes centros e com um agravante de ter muitos problemas causados principalmente pelas secas, o que o torna parte da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O Território da Cidadania Sudoeste Paulista (mapa 1) possui quinze municípios que totalizam 312.063 habitantes, sendo Itapeva o município mais populoso, com 87.753 habitantes (Brasil, 2013c).

O Território da Cidadania Norte do Espírito Santo (mapa 2) possui dezessete municípios que somam 440.069 habitantes. O município mais populoso é São Mateus, com 109.028 habitantes (Brasil, 2013c).

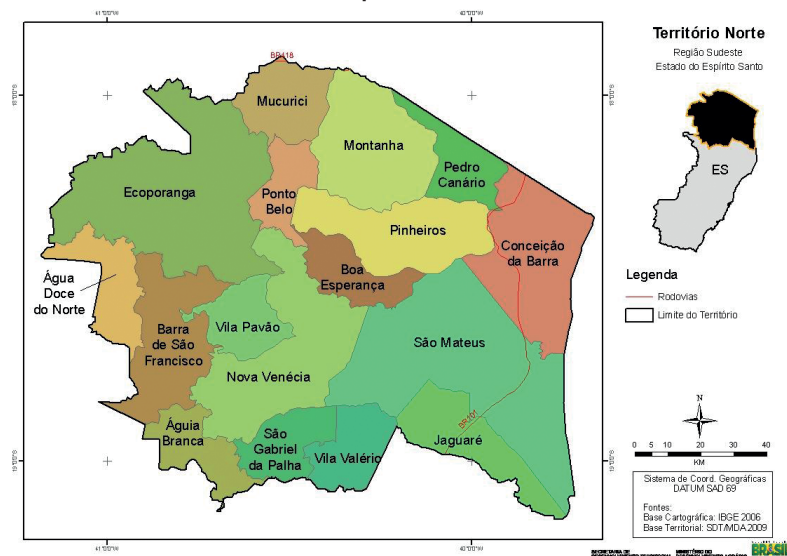
MAPA 1
Território da Cidadania Sudoeste Paulista



Fonte: Brasil (2013c).

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

MAPA 2
Território da Cidadania Norte do Espírito Santo



Fonte: Brasil (2013c).

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

A metodologia utilizada neste estudo consiste em pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com equipes de compras para a alimentação escolar, principalmente nutricionistas e organizações de agricultores, como associações e cooperativas que comercializam para o PNAE nos municípios que compõem os dois Territórios da Cidadania analisados. A escolha dos profissionais de nutrição para responderem aos questionamentos se deu por estes serem os responsáveis pela elaboração do cardápio para as escolas e conhecerem de perto certos aspectos da demanda por produtos agrícolas.

Após a pesquisa nas administrações municipais com os profissionais de nutrição, buscou-se contatar as organizações que comercializavam para as prefeituras daqueles municípios, assim como, em alguns casos, os facilitadores da comercialização, por exemplo, os profissionais da Ater e os membros das secretarias municipais de agricultura, com o objetivo de verificar os aspectos relacionados à oferta dos produtos para a alimentação escolar. Nas organizações (associações e/ou cooperativas), buscou-se o contato com os gestores, pois o objetivo era compreender os principais aspectos da conexão com os consumidores (as prefeituras) verificando os arranjos organizacionais criados, as dificuldades etc. Para consultar os detalhes acerca das negociações dos produtos solicitados nas chamadas públicas, foram realizadas consultas nos *websites* (sítio de internet) das prefeituras dos municípios visitados. O estudo de campo foi realizado entre agosto e setembro de 2013. Em cada território, foram visitados dez municípios. Na amostragem, não foi utilizado delineamento estatístico, porém, procurou-se pesquisar municípios com características diferentes, por exemplo, em relação à população.

As questões pré-estruturadas utilizadas na entrevista foram relacionadas ao fluxo operacional do PNAE (dificuldades, abrangência geográfica das compras, formação de organizações e articulação) com outras instâncias (conselhos, colegiado territorial, formação de consórcios, entre outras).

2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO PNAE

O mercado institucional tem sido descrito como uma possibilidade de os governos atuarem no incentivo de determinadas atividades; principalmente, promovendo a inserção de atores sociais locais. Maluf (1999) já descrevia que o manejo do chamado mercado institucional (alimentação escolar, fornecimento a hospitais e presídios etc.) com o objetivo de favorecer os pequenos e médios empreendimentos era um instrumento valioso que está presente em várias experiências analisadas, porém, era pouco explorado no Brasil. O autor também relatava que deveria ser dado destaque especial ao importante papel que as administrações municipais podem desempenhar nas negociações com os agentes econômicos participantes dos circuitos regionais.

O projeto Fome Zero, elaborado em 2001, destacava a importância dos mercados gerados pelas compras públicas. Segundo o Instituto Cidadania (2001), uma parte importante do orçamento público poderia ser destinado para compras de alimentos que podem incentivar a produção agrícola, além de estimular hábitos de consumo e aumentar a abrangência do público atendido. As compras governamentais de alimentos atuavam aperfeiçoando os quatro pilares da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), quais sejam: aumento da oferta de alimentos; garantia do acesso ao alimento para populações em situação de risco (estudantes carentes, beneficiários de programas sociais etc.); elevação da renda de agricultores familiares, melhorando também sua alimentação; e maior qualidade dos alimentos, dada a proximidade das áreas de produção e regularidade na sua oferta.

Entre as propostas do Fome Zero, em 2003, apresentava-se o PAA, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar por meio de ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários às pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (Brasil, 2003). Após a sua implementação, vários documentos de avaliação do PAA foram produzidos nesses dez anos de operacionalização. Brasil (2014a) traz diversos resultados e experiências do PAA, apontando seus avanços e dificuldades. Mattei (2007), quando analisa o PAA em Santa Catarina, descreve que um dos gargalos pelo lado da produção é que muitos agricultores não possuíam condições e capital suficiente para atender à demanda, além de que a oferta dos produtos continuaria sendo muito irregular. Como descrito por Mattei (2007), muitas vezes as compras para o PAA são esporádicas, o que dificulta um maior planejamento da produção.

Em paralelo e de forma semelhante ao PAA, foi criado, em 2009, o dispositivo de compras da agricultura familiar pelo PNAE. Com a aprovação da Lei nº 11.947/2009, pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deverão ser utilizados na aquisição de alimentos, diretamente da agricultura familiar e do empregador rural familiar, ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (Brasil, 2009a).

Os recursos financeiros para aquisição da alimentação escolar são oriundos do governo federal e seguem a lógica tripartite, ou seja, estados e municípios deveriam complementá-los, conforme os convênios estabelecidos (Belik e Chaim, 2009; Belik e Souza, 2009). Outro aspecto importante é que a municipalização da alimentação escolar, ocorrida em 1994, já recomendava dar preferência a produtos *in natura* e de produção local, com o objetivo de reduzir os custos das refeições. Em 1996, uma nova portaria definiu critérios para a aquisição de alimentos para a alimentação escolar e essa acentuou a importância da comercialização para incentivar a produção local, além de recomendar a aquisição de produtos em período de

safra na região. Outro objetivo da legislação era evitar a compra de alimentos de empresas de alimentação e reforçar o papel do profissional de nutrição do município, desde a elaboração do cardápio, passando pela supervisão da qualidade dos alimentos adquiridos, até a preparação das refeições (Peixinho, 2013). Contudo, mesmo com a municipalização da alimentação escolar, verifica-se que foram poucas as iniciativas concretas para a introdução de produtos de agricultores locais na alimentação escolar. Triches (2010) descreve o exemplo de Rolante, no estado do Rio Grande do Sul, como um dos primeiros municípios a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando esse processo ainda em 1998.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (Brasil, 2009b), a sequência de operações que permite viabilizar as compras diretas junto aos agricultores inicia-se com a equipe municipal de nutricionistas elaborando os cardápios que serão servidos nas escolas. Para isso, devem-se respeitar as referências nutricionais, a cultura alimentar local, a diversificação agrícola da região, bem como a questão da sustentabilidade da produção. Nesse particular, os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana. A etapa seguinte é a divulgação de uma chamada pública, respeitando os procedimentos do processo de licitação. Também se deve criar uma lista de preços de referência que possam ser coletados em centrais de abastecimento, por exemplo, mostrando que o valor pago pelo produto é justo e corresponde ao preço praticado no mercado. A etapa posterior, sob responsabilidade dos produtores, é a elaboração de um projeto de venda, por exemplo, com o grupo de produtores, pois esse é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em venderem para a alimentação escolar. Em seguida, a entidade executora recebe os projetos de venda, selecionando os fornecedores prioritários, ou seja, os projetos do município, da região, do território rural, do estado e do país. A fase final é a assinatura do contrato com posterior entrega dos produtos.

As escolas devem servir refeições diárias ao longo do ano letivo; dessa forma, os agricultores que comercializam para o PNAE necessitam seguir os cronogramas de entrega, em muitos casos, entregas semanais, o que demanda maior nível de organização e escala por parte dos agricultores. Em alguns casos, para municípios menos populosos, as compras junto aos produtores individuais são permitidas, mas, na maioria dos casos, há necessidade de criar organizações, como cooperativas e associações, para atender a esse mercado.

O relatório do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, 2013), em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas (ONU), descreve que o PNAE é um dos poucos programas de proteção social que tem o potencial de fornecer múltiplos benefícios

sociais ao seu público destinatário, considerando os seus objetivos, que são: *i*) atender às necessidades nutricionais, por meio de uma refeição por dia; *ii*) estimular hábitos alimentares saudáveis e fornecer educação nutricional; *iii*) melhorar a capacidade de aprendizagem; e *iv*) prevenir o abandono escolar e a repetência.

Além dos impactos pelo lado dos estudantes, que se beneficiam com a alimentação escolar adequada, o IPC-IG (2013) relata que o PNAE tem um grande potencial de aumentar a participação dos agricultores familiares, quando o pleno cumprimento da legislação é alcançado.

No Brasil, em 2015 e 2016, o PNAE teve o aporte de, respectivamente, R\$ 3,8 bilhões e R\$ 3,5 bilhões, atendendo a 40,3 milhões de estudantes. Com a aprovação da Lei nº 11.947/2009, os 30% de alimentos que terão que ser de comprados oriundos da agricultura familiar representam a ordem de R\$ 1,2 bilhão, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades agrícolas.³ Esquerdo e Bergamasco (2014) avaliam o PNAE em municípios do Circuito das Frutas, em São Paulo, e verificam que, mesmo com as aquisições tendo aumentado gradativamente, a maioria dos municípios não tinham utilizado todo o montante de recursos do PNAE para a compra da agricultura familiar. Alguns problemas relatados pelas autoras são a falta de documentação dos agricultores, o baixo valor do programa (na época de realização da pesquisa), a dificuldade de organização dos produtores e a descentralização dos pontos de entrega dos produtos nos municípios, o que aumenta os custos do agricultor. Sambuichi *et al.* (2014, p. 98) também relatam que:

os custos logísticos para o fornecimento (arcados pelo produtor tanto no PAA quanto no PNAE) inviabilizariam parte da entrega em municípios mais urbanizados e aglomerados – devido à distância do local de produção –, impedindo o cumprimento da meta mínima de 30%.

Ao longo dos últimos anos, estratégias de compras governamentais também têm sido adotadas em outros países com o objetivo de promover o desenvolvimento local através dos incentivos à produção agrícola, inclusive alterando processos de produção para oferecer um produto mais saudável aos consumidores. Sonnino (2009) descreve que a adoção da política de aquisições de alimentos em Roma (Itália) para a merenda escolar buscou fazer uma revolução da qualidade, convidando representantes de organismos de certificação orgânica para identificar os produtos, bem como nutricionistas indicar quais produtos orgânicos são mais saudáveis para as crianças. Assim, as relações da produção com os consumidores controlam características de qualidade no mercado de alimentos. Além da importância de contribuir para o aumento da renda rural e para a diminuição da pobreza, Izumi, Wright e Hamm (2010) destacam que os agricultores que vendem para o Programa

3. Consulta à página do FNDE em 1 de dezembro de 2016. Ver: <<https://bit.ly/2Bq0S70>>.

de Merenda Escolar (*Farm to School programs*) nos Estados Unidos enfatizam a importância da diversificação de suas estratégias de mercado. Os autores destacam que, como uma parte da produção se dirige para a merenda escolar e outra para outros mercados, os produtores dividem os riscos. No lado dos consumidores (escolas), esses programas têm a importância baseada na introdução de hábitos alimentares mais saudáveis.

Os programas de compras da agricultura local têm sido incentivados também em vários países em desenvolvimento, por exemplo, Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) relatam que programas domésticos de alimentação escolar ou *Home-Grown School Feeding* (HGSF) possuem cada vez mais a ideia de demanda estruturada, localismo, desenvolvimento da agricultura familiar. Assim, esses programas têm sido incentivados na cooperação internacional, principalmente com o Hemisfério Sul, como um modelo de incentivo ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar. Morgan (2014) vai além, ao relatar que a política alimentar deve avançar para outra perspectiva, que é o planejamento urbano de alimentos, pois esse é necessário para que as refeições públicas possam criar um público e ter maior potencial de poder de compra. O autor dá ênfase para aquisições mais sustentáveis, mudanças de hábitos alimentares, entre outras questões. Analisando oito casos internacionais recentes de programas de compras governamentais (*Institutional Food Procurement Programmes* – IFPP), Siobhan e Swensson (2017, p. 91, tradução nossa) concluem que: “Os IFPPs não são apenas soluções práticas para estabelecer vínculos entre a demanda institucional e a produção local, mas, mais importante, dado o poder de compra combinado das instituições dos setores público e privado, devem ser concebidos diante do seu potencial como canais para a transformação de sistemas de abastecimento doméstico”.

Muito embora as compras da agricultura familiar sejam obrigatórias, o IPC-IG (2013) analisando o caso do Brasil, mostra que, de 2010 a 2012, a participação dos agricultores familiares na oferta de alimentos para o PNAE ainda era reduzida. Entre esses anos, a proporção de municípios que estariam comprando da agricultura familiar passou de 48% para 67%. Ou seja, dada a diversidade de atores sociais, infraestrutura etc., a obrigatoriedade ainda não se generalizou, sendo que alguns municípios ainda estão buscando criar e/ou aperfeiçoar mecanismos para o PNAE.

Dessa forma, mesmo o PNAE representando uma política em que as equipes da educação compram da agricultura familiar, muitos produtores ainda têm dificuldades de acessar esse mercado. Com isso, as políticas territoriais, como o Programa Territórios da Cidadania, desenvolvido pelo governo federal a partir de 2008, poderiam auxiliar para que os agricultores familiares de regiões menos desenvolvidas tivessem mais condições de acessar os mercados.

3 POLÍTICAS DE ENFOQUE TERRITORIAL: O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O enfoque territorial tem sido adotado principalmente para a elaboração e implementação de políticas públicas para as regiões com predominância rural no Brasil. As políticas públicas territoriais têm procurado ser uma opção de integrar ações em diversas áreas e não apenas nas políticas setoriais e/ou produtivas. Delgado e Leite (2011) relatam que o conceito de território se insere em um contexto que reflete disputas entre estratégias distintas. No Brasil, uma estratégia que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social. Delgado e Leite (2011, p. 431) destacam que:

O debate atual sobre o desenvolvimento rural no Brasil, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

Verifica-se que o enfoque territorial nas áreas rurais procura inserir a dimensão ambiental, principalmente no que se refere à sustentabilidade e também à dimensão social, interligando com outras políticas públicas, como as transferências de renda, bem como o acesso aos serviços públicos essenciais, como saúde, educação, entre outros. Schneider (2004) descreve quatro elementos que estão em pauta no desenvolvimento agrícola: a diminuição da pobreza rural, o protagonismo dos atores sociais e sua participação política, a territorialidade e a sustentabilidade ambiental. Desta forma, o desenvolvimento rural articula-se com o desenvolvimento territorial e vice-versa. Segundo a definição consagrada de Schejtman e Berdegué (2004, p. 30), o desenvolvimento territorial rural (DTR) é “um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado cujo fim é o de reduzir a pobreza rural”.

Embora o tema da espacialização esteja associado à discussão do desenvolvimento local, o DTR procura ir além, introduzindo o conceito de “reflexividade” (DuPuis e Goodman, 2005), que visa dar conta da mobilização dos atores locais em direção a uma nova inserção produtiva, visando a melhoria de sua situação econômica e social e evitando a apropriação da dinâmica do território pelas elites locais (Bernstein, 2006; 2014). “Nesse particular a DTR não projeta no espaço de um território uma economia de autarquia autossuficiente, mas sim uma nova vinculação e um novo dinamismo, tendo como horizonte espaços de atuação mais amplos” (Belik, 2010, p. 170). A identidade comum e os laços não mercantis dos atores (Putnam, 2007) e o enraizamento (Granovetter, 1985) nos ajudam a entender a possibilidade de traçar um destino comum e estabelecer um novo dinamismo, mas essas condições não são determinantes, pois, como alerta Abramovay (2007), falta uma teoria da inserção social que possa dar conta dos processos mais amplos que regem a trajetória dos territórios.

A criação de políticas públicas territoriais no Brasil é uma estratégia de desenvolvimento das áreas com a predominância do rural e buscando integrar com outros espaços e serviços; porém, nem sempre as políticas se interligam entre os diversos atores do ambiente para fugir do setorial, por exemplo, do agrícola. Marsden (1998) relata que o rural deve ser definido como diferentes tipos de espaços, com uma série de configuração de rede local/não local, é preciso perceber que, em grande medida, o rural em nível nacional não é um setor de política em si, dada a complexidade das inter-relações e das diversas cadeias de fornecimento. Como mencionado, a abordagem territorial de políticas públicas surge no Brasil com o objetivo inicial de superação da pobreza. Ortega (2008) descreve a evolução de algumas políticas públicas com o enfoque territorial e de desenvolvimento rural brasileiro como o Programa Comunidade Solidária, em 1995, que deu origem ao Programa Comunidade Ativa, em 1999, com o principal objetivo de combater à pobreza e promover o desenvolvimento por meio de fóruns locais de concertação. Dado os resultados limitados destes programas, como a pouca dinamização das economias locais, a falta de integração de programas e de construção de arranjos para projetos inovadores, foram criadas outras políticas públicas com o enfoque territorial.

Uma das ações criadas pelo governo federal para promover a articulação de políticas territoriais no meio rural foi a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, em 2004, que implantou o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no plano plurianual (PPA) 2004-2007 (Bonnal, 2008). De acordo com Ortega (2007), a criação da SDT como proposta de reorientação estratégica da política de desenvolvimento rural brasileira, em linhas gerais, converge com as ações definidas no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (1º PNDRS), idealizado em 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Do mesmo modo, o PNDRS propunha uma atuação do governo federal com a função de estimular arranjos socioprodutivos que auxiliassem nas articulações intermunicipais, e exercer uma influência ativa sobre o processo de desenvolvimento dos territórios rurais (Ortega, 2008).

Dessa forma, as políticas territoriais foram aperfeiçoadas ou alteradas com o tempo:

Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário viu como necessário redefinir o enfoque do planejamento para âmbito territorial, permitindo uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e das políticas públicas. Ou seja, buscar a integração das organizações internas dos territórios rurais, entre elas e com o resto da economia regional e nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (Brasil, 2005, p. 9).

Essa nova visão de planejamento do desenvolvimento rural, voltada para o território, deriva da necessidade de articulação das políticas públicas e de formação de parcerias para viabilizar um maior alcance e potencializar resultados, reduzindo desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços.

Além disso, Bandeira (1999) relata que, no âmbito territorial, as práticas participativas estão relacionadas com os espaços sub-regionais, que são intermediários entre o estado e o município, onde não se localizam as instâncias político-administrativas. Assim, um dos pontos centrais das políticas territoriais é a maior participação social. Para isso, são criados espaços como os colegiados territoriais, com o objetivo de que os atores sociais reivindiquem suas necessidades, por exemplo, escolhendo os projetos prioritários para o território. No Brasil, de acordo com as regras do Programa Territórios da Cidadania, o colegiado territorial é composto por atores públicos e da sociedade civil. Segundo o MDA (Brasil, 2014b), sua função é estratégica no processo de utilização dos recursos para infraestrutura, assim como na definição do projeto de desenvolvimento para o território, o colegiado poderá, inclusive, contrapor com a lógica produtivista, valorizando outras atividades, como a conservação ambiental etc.

Medeiros e Dias (2011) relatam que a Resolução nº 48, de 16 de setembro de 2004, e a Resolução nº 52, de 16 de fevereiro de 2005, descrevem a criação dos espaços participativos, onde cada território possui um colegiado de desenvolvimento territorial (Codeter) para discutir as prioridades de desenvolvimento daquele território. Assim, mesmo considerando que as políticas territoriais devem ter como objetivo a maior integração dos espaços dispersos, com a participação efetiva dos diferentes atores locais, a coordenação geral do programa terminou sendo realizada de forma centralizada pelo MDA. Esta contradição se manifesta desde 2007, na elaboração do PPA 2008-2011, quando surgiu a proposta de criação dos Territórios da Cidadania (Brasil, 2007) como política de desenvolvimento territorial das regiões rurais. O programa foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, e deveria ser implementado de forma integrada, sob a coordenação do MDA, pelos diversos órgãos do governo federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, ao acesso a bens e serviços públicos e à oportunidade de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país (Brasil, 2008).

As mudanças conduzidas pelo Programa Territórios da Cidadania, em relação a outros, de acordo com Bonnal (2008) recaem sobre determinados aspectos. Em primeiro lugar, destaca-se o desafio com que foi encarada a nova estratégia de combate à pobreza rural, já que o PDSTR teve pouca eficiência no que diz respeito a este objetivo, seja pela sua diluição no objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados. No Territórios da Cidadania, o combate à pobreza rural converteu-se

no principal objetivo de ação, começando pelo critério de seleção que passou a ser baseado nas áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Houve também um incremento significativo de recursos e pessoal e o programa se amplia e concentra o financiamento em situações geográficas e humanas de maior necessidade, ao mesmo tempo em que combina as políticas sociais e as competências técnicas de diferentes ministérios. Uma segunda ruptura em relação ao PDSTR foi a mudança do paradigma de atuação, visto que no PDSTR se fundamentava na ideia de território de identidade, que supõe a existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local. Assim sendo, essa intervenção pública objetivava ajudar a coletividade local na definição e implementação de ações coerentes com as normas aí estabelecidas, respondendo a objetivos compartilhados. O Programa Territórios da Cidadania, por sua vez, surge como uma espécie de contraponto de equilíbrio ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. Nele são congregadas as ações de dezenove estruturas ministeriais, sob coordenação da Casa Civil (Favareto, 2009).⁴

Do ponto de vista da governança e da participação dos agricultores familiares no Programa Territórios da Cidadania, a participação social se dá através de um colegiado e este pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social (Brasil, 2009c). Rambo *et al.* (2013, p. 112) relatam que:

Desta forma, compete ao colegiado territorial divulgar amplamente às entidades e organizações do território sobre os procedimentos necessários para a elaboração de propostas, bem como manter um diálogo aberto com a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFDA) e com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDR) no sentido de indicar as propostas prioritárias.

Dessa maneira, o Territórios da Cidadania busca uma articulação entre várias ações, o que pode permitir uma maior aproximação dos atores sociais com os governos, visando facilitar algumas ações, por exemplo, maior inserção produtiva. Porém, como destacam alguns estudos (Favareto, 2009; Buarque, 2012; Fornazier e Belik, 2012; entre outros), as políticas territoriais acabaram se voltando mais para o setorial, com poucas ações em conjunto no espaço territorial.

4. O decreto que institui o Programa Territórios da Cidadania descreve como objetivo do programa promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: "I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações." (Brasil, 2008).

No caso do PAA, a política é dirigida para uma categoria de atores sociais definidos em lei, os agricultores familiares (Brasil, 2006); porém, de acordo com Buarque (2012), programas como o PAA são orientados para a agricultura familiar, sem critério territorial, de forma que muitas regiões distantes de centros de distribuição podem não obter os benefícios da inserção produtiva. Por seu turno, Bonnal e Kato (2011) relatam que, mesmo dentro do espaço do território, os beneficiários de programas como o PAA são aqueles de segmentos com maior capacidade produtiva. Todavia, as políticas territoriais podem atuar na busca de facilitar a inserção de agricultores familiares dessas regiões menos desenvolvidas em mercados institucionais. Isso pode se dar apoiando a organização dos agricultores, os serviços de assistência técnica e extensão rural, a infraestrutura e a capacitação. Silva e Silva (2011) avaliam a inserção de empreendimentos de economia solidária no PAA, por exemplo, e destacam que a infraestrutura deficiente para a logística da produção, a necessidade de beneficiamento e agregação de valor aos produtos e a carência de assistência técnica especializada permanecem como grandes desafios. Os autores apontam a necessidade de ações governamentais complementares voltadas à estruturação dos empreendimentos de agricultura familiar, principalmente os mais fragilizados. Outra crítica relevante é feita por Mattos (2017, p. 35) que detectou “uma falta de estratégia governamental para que o PAA e o PNAE cumprissem o papel de alavancar a produção além dos próprios programas, afinal, em regiões menos dinâmicas”. Mattos (2017) alerta que nessas regiões esses programas públicos atuam quase como monopólios ou oligopólios o que, em uma eventual descontinuidade, colocaria em risco investimentos realizados por cooperativas e associações.

A participação dos atores sociais é importante para que todos tenham acesso aos recursos. Leite e Wesz Junior (2011) relatam que, no quesito financeiro-orçamentário, a participação dos atores territoriais responsáveis pela implementação dos projetos deve ser estimulada para que os recursos não retornem ao Tesouro Nacional pelo seu não uso. Sodré e Salamoni (2017) destacam que o território guarda valores que se expressam tanto nas características físicas quanto nos aspectos sociais e culturais. Assim, os territórios demandam também projetos de desenvolvimento originais e adequados às suas características. Segundo os autores, que avaliam os mercados do PAA e PNAE sob a perspectiva territorial em Pelotas, Rio Grande do Sul,

é preciso a mobilização coletiva dos atores envolvidos para o aproveitamento das potencialidades territoriais, mas também a ação estatal no sentido de permitir maior flexibilidade aos programas e prover um conjunto de políticas públicas capaz de fomentar o DTR de forma estrutural, permitindo que os mercados institucionais possam realmente estimular processos já especificamente impulsionados por programas mais dirigidos. Visto que, como a discussão teórica encetada pôde demonstrar, de fato, PAA e PNAE, sozinhos, são absolutamente insuficientes para o desenvolvimento territorial rural (Sodré e Salamoni, 2017, p. 124).

No Programa Territórios da Cidadania, Rambo *et al.* (2013) destacam que são considerados prioritários os projetos que contemplem o aumento da participação social dos atores sociais envolvidos, bem como os que permitam a integração com ações e programas federais, como o PAA, PNAE e Plano Brasil Sem Miséria. Assim, verifica-se que, na prática, há espaço para os atores sociais buscarem auxílio nas políticas territoriais, porém, o objetivo pode não ser alcançado por uma série de dificuldades que serão analisadas em seguida. Assim, a seção 4 deverá identificar as características de operacionalização do PNAE e a (des) articulação com as políticas territoriais em dois Territórios da Cidadania analisados.

4 PNAE E POLÍTICA TERRITORIAL: TERRITÓRIOS DA CIDADANIA SUDOESTE PAULISTA E NORTE DO ESPÍRITO SANTO

Nessa seção, procura-se detalhar os resultados práticos decorrentes da sinergia – ou da falta de sinergia – entre os dois programas analisados nas áreas pesquisadas.

No Território da Cidadania Sudoeste Paulista, os resultados do levantamento de campo, realizado em 2013, demonstram que todos os municípios visitados estão comprando da agricultura familiar para o PNAE. O quadro 1 mostra a origem das compras da agricultura familiar nos municípios estudados situados no citado território.

QUADRO 1
PNAE nos municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Município	Origem da compra local					Gêneros alimentícios adquiridos
	Município			Território		
	AS	CO	PF	AS	CO	
Buri					X	Frutas, legumes e verduras (FLVs)
Capão Bonito	X	X				FLVs e mel
Coronel Macedo	X					FLVs
Itaberá		X	X			FLVs, feijão e bebida láctea
Itapeva	X	X			X	FLVs e feijão
Itaporanga		X			X	FLVs
Itararé		X				FLVs, rapadura, leite, picles e creme ou polpa de milho
Ribeirão Grande		X				FLVs
Taquarituba ¹			X		X	FLVs, arroz e leite
Taquarivai	X					FLVs e leite
Total	4	6	2	0	4	

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

Nota: ¹ Alimentação escolar terceirizada, compra também de uma cooperativa outro estado (Paraná). Produtos entregues a empresa terceirizada.

Obs.: AS – associação; CO – cooperativa; PF DAP – Declaração de Aptidão do Agricultor Familiar, Pessoa Física.

Como pode ser verificado no quadro 1, na maioria dos municípios, as compras estão sendo realizadas a partir de organizações de agricultores localizadas nos respectivos municípios. Os gêneros alimentícios adquiridos pelas prefeituras são em sua maioria FLVs, pois, há dificuldades de adquirir produtos minimamente processados e embalados de acordo com as equipes de compras do PNAE nos municípios visitados.

Um dos maiores problemas verificados, segundo os profissionais de compras de alimentos, é que as prefeituras não têm serviços de inspeção sanitária e as organizações de agricultores não conseguem acessar os Serviços de Inspeção Estadual (SIEs) e os Serviços de Inspeção Federal (SIFs).

Entre as políticas públicas que já foram criadas para dinamizar o programa de compras públicas facilitando a inserção de produtos origem animal, está o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), estabelecido em 2006, que tem como base o reconhecimento da equivalência dos serviços municipais de inspeção. A implementação do Suasa pode ocorrer individualmente ou através de consórcios (Brasil, 2013a). Com o Suasa, o serviço de inspeção municipal, acompanhado por outras instâncias, pode ser utilizado para a colocação de produtos em qualquer tipo de mercado. Porém, para regiões menos desenvolvidas, as dificuldades de infraestrutura e pessoal podem inviabilizar a adoção de serviços de inspeção em cada município. Sendo assim, a formação de consórcios de municípios permitiria o compartilhamento e a divisão de serviços e custos, uma vez que sua implementação exige arranjos políticos e organizacionais.

Nos municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista, foi relatada a pouca articulação com as políticas territoriais existentes. Em Ribeirão Grande, de acordo com a engenheira agrônoma da prefeitura, foram oferecidos cursos como os do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), porém, a crítica é que normalmente os técnicos que ministram os cursos não conhecem a realidade da produção local e a diversidade da agricultura familiar. Outro ponto destacado é que na região há muita descontinuidade de ações, algumas organizações não governamentais (ONGs) buscam aperfeiçoamento da inserção dos agricultores partindo de informações recolhidas em pesquisas de campo, mas os projetos terminam e os agricultores continuam não sendo assistidos pelas políticas de desenvolvimento rural.

Um exemplo interessante foi relatado no município de Taquarituba, onde a chefe da Casa da Agricultura destaca que os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) têm atuado em treinamentos do PAA e do PNAE, bem como auxiliado na elaboração de projetos para aquisição de uma central de processamento de hortaliças e legumes. No entanto, pouco depois, esse equipamento acabou nas mãos de outro município, pois Taquarituba possuía poucos agricultores inscritos no PAA e no PNAE e o equipamento seria mais útil onde pudesse servir a mais agricultores familiares.

No Território da Cidadania Sudoeste Paulista, as organizações de produtores que comercializam para o PNAE relataram que, de modo geral, haveria pouca interação com os espaços de políticas públicas territoriais. Porém, mesmo com pouca articulação nas políticas territoriais, algumas organizações estariam comercializando para o PNAE em outros municípios, inclusive para regiões metropolitanas. O quadro 2 mostra a comercialização para o PNAE de algumas organizações do citado território.

QUADRO 2

Atuação das organizações da agricultura familiar do Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Município da organização	Organização	Mercados de atuação do PNAE
Capão Bonito	Cooperativa Mista Agropecuária de Capão Bonito (Comcab)	Capão Bonito
Coronel Macedo	Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Ribeirão Branco (Aprobran)	Coronel Macedo e Botucatu.
Itapeva	Cooperativa dos Produtores de Itapeva e Região (Coopeva)	Itapeva, Buri, Avaré, Ourinhos e Santa Bárbara d'Oeste.
Itararé	Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé (Coafai)	Itararé, Itaporanga, Taquarituba, Itaberá e Diadema.
Ribeirão Grande	Cooperativa Agrícola de Ribeirão Grande (Carg)	Ribeirão Grande
Taquarivaí	Associação do Desenvolvimento Agropecuário de Taquarivaí (Agropet)	Taquarivaí, Ferraz de Vasconcelos, Avaré

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

Segundo o presidente da Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé (Coafai), a cooperativa busca avançar em etapas de agroindustrialização, como nos alimentos minimamente processados. Para isso, foi enviado um projeto ao MDA e ao governo de São Paulo via Programa Microbacias II. A Coafai vem registrando a marca e o código de barras de produtos que pretende comercializar. Na etapa de processamento, pretende-se adotar instalações próprias ou terceirizar etapas com outras agroindústrias da região. A Coafai também enviou um projeto ao MDA em busca de recursos para aumentar a produção em casas de vegetação (plasticultura) dos cooperados que acessaram o crédito fundiário. No campo da agroindustrialização, a Coafai tem em seu plano 2013-2017 elaborar cursos em parceria com escolas técnicas e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O presidente da Coafai destaca que comercializar alguns alimentos com alguma etapa de processamento permitiria aumentar o mercado da organização, especialmente para prefeituras que possuem pouca infraestrutura e pessoal para atuar no PNAE.

Entre as organizações estudadas, um dos problemas verificados é o pouco acompanhamento pelo poder público. No caso dos agricultores, em todas as organizações visitadas, um problema verificado foi a pouca orientação quanto à Ater.

De acordo com a engenheira agrônoma da prefeitura de Ribeirão Grande que acompanha a Cooperativa Agrícola de Ribeirão Grande (Carg), os cooperados não recebem assistência técnica por parte do governo estadual através da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati). Em outros municípios, como em Coronel Macedo, de acordo com um associado, a maioria dos membros da Aprobran não recebem acompanhamento de Ater. No estado de São Paulo, mesmo existindo uma organização estadual de Ater, que é a Cati, a responsabilidade de acompanhamento dos produtores em sua maioria encontra-se no nível municipal e, para tanto, foram criados convênios de municipalização. Assim, alguns municípios dispõem de técnicos e outros não, porém, a atuação dos técnicos sempre fica restrita ao atendimento municipal.

Vale sublinhar que, ainda que os municípios venham a operar o PNAE de forma isolada, cada um buscando atender os limites de compras da agricultura familiar colocados pela lei, algumas ações poderiam ser implementadas visando uma articulação entre vizinhos, por exemplo, a criação de consórcios municipais. Porém, observa-se na prática que em diversos casos não ocorrem interações ou efeitos positivos e sim muitos conflitos. No entanto, e de maneira geral, observa-se um movimento de articulação entre municípios no Território da Cidadania Sudoeste Paulista para a criação de estruturas, como centros de recepção de alimentos e/ou organizações (cooperativas e associações), que possam atuar além dos limites municipais.

No Território da Cidadania Norte do Espírito Santo, igualmente analisado neste estudo, as prefeituras também estão adquirindo produtos da agricultura familiar, sendo que em cada município foram criadas organizações para atender o PNAE localmente. Em alguns casos, dada a pouca demanda, as compras são realizadas diretamente junto às pessoas físicas ou aos grupos informais, como pode ser visto no quadro 3.

QUADRO 3

PNAE nos municípios do Território da Cidadania Norte do Espírito Santo

Município	Origem da compra local					Gêneros alimentícios adquiridos para o PNAE
	Município			Território		
	AS	CO	PF	AS	CO	
Águia Branca	X					FLVs, farinha de mandioca, fubá, coloral, mel, peixe tilápia (eviscerado)
Barra de São Francisco ¹			X			FLVs, coloral, ovos
Boa Esperança			X			FLVs, rapadura e melaço de cana
Conceição da Barra	X	X				FLVs, feijão, farinha de mandioca e de tapioca, coloral, pescados (camarão e cação) e polpa de frutas
Ecoporanga	X					FLVs
Nova Venécia	X					FLVs, ovos, arroz, farinha de mandioca, rapadura e biscoito tipo beijú

(Continua)

(Continuação)

Município	Origem da compra local					Gêneros alimentícios adquiridos para o PNAE
	Município			Território		
	AS	CO	PF	AS	CO	
Pinheiros ²	X					FLVs, feijão, farinha de mandioca, coloral e bolo simples
São Gabriel da Palha ³	X					FLVs
São Mateus	X					FLVs, feijão, farinha de mandioca, fubá, mel, ovos, peixe (filé de tilápia), polpa de frutas, coloral e biscoitos
Vila Valério			X			FLVs e feijão
Número de municípios	7	1	3	0	0	

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

Notas: ¹ Uma organização atua no contato entre prefeituras e agricultores.

² Conforme o gestor da Secretaria de Agricultura, a prefeitura busca os produtos nas associações.

³ Apesar de o contrato ser com uma associação, há uma organização que tem a função de comercialização de forma a agregar várias organizações de agricultores familiares do município.

No território como um todo, o estudo demonstrou que predominam as aquisições de FLVs, pois, há dificuldades de processamento, inspeção e rotulagem para produtos processados. Nesse caso, como cada município compra localmente, as organizações ficam restritas aos limites municipais e, de acordo com relatos da pesquisa, a operacionalização do PNAE tem pouca articulação com as políticas territoriais. Em todos os municípios há serviços de Ater por parte do governo do estado através do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), porém, nas organizações visitadas, foi relatado a presença de poucos técnicos para acompanhar os agricultores e, dessa forma, muitos agricultores terminam por não receber acompanhamento de Ater.

No Território da Cidadania Norte do Espírito Santo, de modo geral, as organizações têm buscado recursos para facilitar a inserção nos mercados institucionais por meio de outros procedimentos e outras instâncias. Por exemplo, no município de São Mateus, um membro da Associação de Agricultores do Córrego Juerana I e Arredores (Afagir) relata que a associação conseguiu, no final de 2012, um caminhão para comercializar os alimentos no PAA e no PNAE através de recursos da Secretaria de Agricultura do Governo do Estado do Espírito Santo e de uma emenda parlamentar. Esse associado menciona que, na sua região, um dos problemas inerentes à abertura dos mercados institucionais como o PAA e, principalmente, o PNAE é a logística para o transporte e a distribuição de alimentos, levando-se em conta a pouca experiência tanto por parte de quem recebe o produto, como por parte de quem vende.

Quanto às políticas territoriais, o associado relata que a associação recebeu visitas da equipe do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto (Cecane/Ufop), vinculado ao PNAE. Segundo Peixinho (2013), com o objetivo de ampliar e garantir a melhoria da execução

do PNAE, em 2007, o FNDE estabeleceu parceria com instituições federais de ensino superior (Ifes) e constituiu os Cecanes, que são centros de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições, atuantes nas cinco regiões geográficas brasileiras.

O exemplo mais expressivo de articulação das políticas de compras governamentais com as políticas territoriais é o do município de São Gabriel da Palha, no norte do Espírito Santo. Conforme o presidente da Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares de São Gabriel da Palha (Cemaaf), uma organização que atende o PNAE, a entidade foi criada com a função de comercializar os produtos agropecuários dos pequenos agricultores do município. A Cemaaf é constituída por um conjunto de associações de diversas localidades e/ou grupo de atividades do município. Dessa forma, como sua função é a comercialização, o contrato do PNAE com a prefeitura é com uma associação que faz parte da Cemaaf.

De acordo com o presidente da Cemaaf, a criação de uma organização que tem como objetivo auxiliar no desenvolvimento rural do município através da melhoria de renda dos produtores por novos canais de comercialização permitiu que a Cemaaf conseguisse acessar recursos para desenvolver essa missão. A Cemaaf, por sua vez, conseguiu por meio da Secretaria de Agricultura do Estado do Espírito Santo um caminhão e por meio do Programa Territórios da Cidadania outro caminhão, bem como outros veículos de pequeno porte (Fiat Strada) para transporte de produtos. A camionete Fiat Strada foi adquirida via prefeitura por doação junto com outros equipamentos, por exemplo, impressoras,⁵ enquanto outra camionete foi adquirida pelo Projeto Água e Terra, patrocinado pela Petrobras através do Programa Petrobras Ambiental.⁶ Por meio do Programa Territórios da Cidadania, a Cemaaf adquiriu também um balcão frigorífico para a loja. O procedimento utilizado para o acesso a esses ativos foi a elaboração de projeto que demonstrava a necessidade e a importância daqueles bens, projeto esse que foi submetido à análise do Colegiado do Território da Cidadania Norte do Espírito Santo.

O presidente da Cemaaf relata que, ironicamente, mesmo em alguns momentos quando há recursos disponíveis, faltam projetos para que esses recursos possam ser acessados. Porém, para que surjam novos projetos, as pessoas devem conhecer os problemas e as buscar soluções. Os projetos, por sua vez, não são individuais, é necessário formar um grupo em torno de uma associação ou cooperativa. Isto nem sempre é fácil, os produtores devem se relacionar e confiar em outras pessoas, buscar apoio em outras organizações. Nesse particular, membros da Cemaaf participam no colegiado territorial, isso os permite levar as propostas para serem discutidas

5. Ver Lei nº 2.008, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.legislacaoonline.com.br/saogabriel/images/leis/image/L20082009.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2013.

6. Ver *Comercialização e cooperação uma experiência que dá certo!* Disponível em: <<https://bit.ly/2RT00rc>>. Acesso em: 19 set. 2013.

entre os outros membros e verificar onde podem ser investidos os recursos e em quais prioridades.

A Cemaaf começou a atuar no PAA em 2008. Dois anos depois, a organização realizou as primeiras vendas para o PNAE no município de São Gabriel da Palha. O sistema, que já era utilizado antes dos produtores deixarem os seus produtos e a Cemaaf ficar com um percentual, passou a ser adotado também para as compras institucionais. Por meio desse procedimento, o produtor rural deixa o produto na Cemaaf e esta faz a seleção, verificando a qualidade e, depois, fazendo as entregas nas escolas urbanas. Nas escolas rurais, a entrega é feita pela prefeitura municipal. Do preço final definido na chamada pública são retiradas as perdas, cerca de 15% fica como contribuição para a cobertura do custo operacional da organização. No caso do PAA, a organização também atua em dois municípios vizinhos. Além disso, a atuação da Cemaaf vai além da produção de alimentos, estando presente também no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em vários municípios do norte do Espírito Santo.

Os produtos comercializados são, em sua maioria, *in natura* ou artesanais e não há produtos processados ou industrializados com sistemas de inspeção. Segundo o presidente da Cemaaf, alguns produtos beneficiados, por exemplo, o feijão, não são comercializados para o PNAE, devido à ausência de rotulagem definida pela legislação. Para que isso fosse permitido, haveria a necessidade de registro de uma organização para a etapa de processamento ou, alternativamente, os agricultores deveriam terceirizar a etapa de processamento.

No estado do Espírito Santo, dadas às dificuldades dos atuais sistemas de inspeção, o governo do estado iniciou, em 2012, um Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar de Pequeno Porte (Susaf) para os produtos de origem animal. Nesse sentido, o governo do estado instituiu o Plano de Desenvolvimento da Agroindústria Familiar e do Empreendedorismo Rural (Agrolegal), que estabelece os procedimentos e requisitos para adesão dos municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao Susaf, para o comércio intermunicipal de produtos de origem animal. Um dos objetivos descritos no programa é a “garantia do acesso dos produtos da agroindústria familiar às compras governamentais” (Espírito Santo, 2013). Porém, as organizações visitadas ainda apresentam dificuldades para adotarem sistemas de inspeção de alimentos e rotulagem e, dessa forma, a atuação dos agricultores se restringiria ao mercado de produtos *in natura*, como FLVs.

O fortalecimento das organizações facilita as compras por parte das prefeituras, pois, como verificado nos diversos municípios, a pouca infraestrutura e a logística dificultam a operacionalização do PNAE por parte do poder municipal. Dessa forma, com as organizações de produtores estão realizando algumas etapas, por exemplo, a logística, as prefeituras teriam uma tarefa a menos para executar. Verifica-se, portanto, que, para agricultores marginalizados dos mercados e com poucos recursos, há a necessidade de políticas públicas que auxiliem esses atores

sociais. Esse é o caso da Cemaaf, na qual o apoio por parte das políticas territoriais facilitou a atuação da municipalidade nos programas públicos.

Nas organizações visitadas, tanto as do Território da Cidadania Sudoeste Paulista, como as do Território da Cidadania Norte do Espírito Santo, um grande problema verificado foi a questão da gestão dos negócios. Observa-se que os membros das organizações, mesmo os seus gestores, em sua maioria, não conhecem ou não sabem o caminho para acessar determinados programas governamentais, por exemplo, como elaborar os projetos, para onde enviá-los e, até mesmo, qual a forma de participar dos espaços de discussão, como os colegiados territoriais.

Para facilitar o acesso às políticas públicas, algumas prefeituras, como a de Taquarivaí, no sudoeste paulista, têm apoiado a associação de produtores familiares do município, que atua no PNAE, em algumas atividades e infraestrutura. Conforme o diretor municipal de agricultura, a Agropet recebe apoio na área administrativa na elaboração de projetos e obteve uma concessão da prefeitura por vinte anos para o uso de uma *packing house* de propriedade do município. Atualmente, a *packing house* tem a função de recepção dos produtos, higienização, classificação e algumas etapas de processamento, facilitando, dessa forma, a entrega do produto final nas escolas do município. Além disso, com o apoio recebido, a Agropet tem buscado novos mercados, tanto institucionais em outras cidades, como verificado no quadro 2, como em outros mercados, como as centrais de abastecimento.

Vale mencionar que, em função das dificuldades de gerir as organizações que atuam nos mercados institucionais, o MDA promoveu uma chamada pública para Ater do Programa Mais Gestão, em 2012 (Brasil, 2012). Esse programa busca fornecer qualificação e fortalecimento da gestão dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar. A importância dos mercados institucionais, como o PNAE, é uma das justificativas para o fortalecimento das organizações na gestão.

Segundo a Chamada Pública MDA nº 1/2013 (Brasil, 2013b), para oferta de apoio a infraestrutura em territórios, espera-se que os projetos submetidos estejam em consonância com o Plano Territorial de Inclusão Produtiva (PTIP), que é um instrumento de gestão territorial que prioriza as ações de inclusão produtiva previstas nos PTDRs, em especial, aquelas vinculadas às políticas de comercialização, infraestrutura, Ater e de financiamento. A chamada descreve que a gestão territorial é um desafio assumido solidariamente pelos entes federativos e por representantes da sociedade civil para otimizar os esforços, visando potencializar a eficiência e a complementaridade entre as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial e sustentável no país. Assim, verifica-se que há ações que são direcionadas pelas políticas territoriais para auxiliar nas políticas de compras governamentais, como o PNAE, porém, o acesso é pequeno,

inclusive por desconhecimento dos atores sociais que não participam dos espaços como os colegiados territoriais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos municípios que compõe os Territórios da Cidadania Sudoeste Paulista e Norte do Espírito Santo, verificou-se que a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar abriu novos caminhos para as organizações de agricultores familiares do território, porém, cada município acabou criando seu próprio mecanismo de operacionalização do PNAE com pouca articulação com outras políticas territoriais.

Constatou-se, porém, que a inserção dos produtores se dá, principalmente, pela venda de produtos *in natura* e nos mercados locais, mas as suas organizações têm dificuldades de acessar novos mercados em outros municípios ou com produtos com maior grau de elaboração. Aumentar a oferta de produtos exige que se adotem sistemas de inspeção, rotulagem e logística de entrega que estão além das possibilidades dos municípios e da organização de produtores. Em todos os casos, os agricultores necessitariam de um maior acompanhamento e uma maior disponibilidade da assistência técnica oficial. Entretanto, mesmo com dificuldades, algumas organizações conseguiram acessar recursos para diminuir gargalos na operacionalização do PNAE, por exemplo, com a aquisição de veículos para o transporte dos produtos. O acesso a esses recursos aconteceu de diferentes formas: solicitações aos governos estaduais, emendas parlamentares, empresas e governo federal por meio do Programa Territórios da Cidadania.

A falta de uma maior sinergia entre os programas de compras institucionais de alimentos e os de desenvolvimento territorial transparece nos casos estudados. A aquisição da merenda escolar é um mecanismo básico para a criação de novos mercados para agricultura familiar e poderia ser o elemento central de uma política voltada para os territórios de base rural (Ploeg, Jingzhong e Schneider, 2010). No entanto, dada a centralização das decisões do Programa Territórios da Cidadania no governo federal e a baixa articulação dos municípios no apoio às organizações de produtores, os resultados são tímidos e não permitem a potencializar essas ações.

O caso mais expressivo de articulação de políticas territoriais com os programas ligados às compras institucionais foi no município de São Gabriel da Palha, no norte do Espírito Santo. Naquele município, uma organização criada com a função de comercializar os produtos dos agricultores familiares conseguiu um veículo e outros equipamentos por meio do Programa Territórios da Cidadania, o que facilitou o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais criados pelo PAA e PNAE. Neste caso, como relata o presidente da organização, a participação em espaços como no colegiado territorial e a elaboração de um

projeto específico (proposta) permitiram adquirir os recursos. Os casos analisados mostram que, mesmo existindo recursos por parte do Programa Territórios da Cidadania para facilitar a inserção produtiva dos agricultores familiares nos mercados institucionais, a participação desses atores sociais é pequena, o que faz com que certos recursos acabem por retornar ao Tesouro Nacional. Vale mencionar também que, em outros casos, sem a necessidade de novos recursos, foi possível trabalhar em sistema de consórcio de municípios para a elaboração de projetos ou a instalação de estruturas de inspeção sanitária. Essas constatações permitem afirmar que, embora o aparato institucional contribua decisivamente para o sucesso do desenvolvimento territorial rural, os processos mais amplos de participação social e identidade cultural têm um papel fundamental para que a transformação produtiva possa ser iniciada ou aperfeiçoada.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. *In*: ORTEGA A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: Ipea, fev. 1999. (Texto para Discussão, n. 630). Disponível em: <<https://bit.ly/2Nql84x>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BELIK, W. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. *In*: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Orgs.). **Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2010.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.

BERNSTEIN, H. Studying development/development studies. **African Studies**, v. 65, n. 1, p. 45-62, 2006.

_____. Food sovereignty via the 'peasant way': a sceptical view. **The Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 6, p. 1.031-1.063, 2014.

BONNAL, P. Território da Cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. **Observatório de Políticas Públicas para Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 14, fev. 2008.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. *In*: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coords.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 61-88. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 1, 3 jul. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xl5erM>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: guia para o planejamento. Brasília: MDA, nov. 2005. (Documento de Apoio, n. 2). Disponível em: <<https://bit.ly/2xnMdKM>>.

_____. 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**, p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2MUT9UW>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Territórios da Cidadania**: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: SDT/MDA, 2007.

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 1, 26 fev. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2KUIHAe>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 2, 17 jun. 2009a. Disponível em: <<https://bit.ly/2CaewA2>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília: MDA, 2009b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xnmamh>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da Cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: MDA, mar. 2009c. Disponível em: <<https://bit.ly/2X1WCXj>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Chamada pública para seleção de entidade de assistência técnica e extensão rural para qualificação da gestão**,

fortalecimento e inserção de cooperativas da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar e Outros Mercados: Chamada Pública SAF/Ater nº 4/2012. Brasília: MDA, jun. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2L0akYE>>.

_____. **Manual de orientações sobre constituição de Serviço de Inspeção Municipal (SIM).** Brasília: MDA; Mapa, mar. 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/2xqCS56>>.

_____. **Chamamento Público SDT/DIP 1/2013:** seleção pública de propostas de Apoio a Infraestrutura em Territórios (Proinf) 2013. Brasília: MDA, 2013b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KXP2Lc>>.

_____. **Sistema de Informações Territoriais.** Brasília: SIT/MDA, 2013c. Disponível em: <<https://bit.ly/2RWWLdd>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.** Brasília: MDS; Sesan; Sagi, 2014a.

_____. **Manual Operacional do Proinf 2014:** ação orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília: SDT/MDA, jun. 2014b. Disponível em: <<https://bit.ly/2JbzOjF>>. Acesso em: 8 set. 2016.

BUARQUE, S. C. Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: análise e sugestões de aprimoramento. *In:* MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial.** Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 15).

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DUPUIS, E. M.; GOODMAN, D. Should we go “home” to eat? Toward a reflexive politics of localism. **Journal of Rural Studies**, v. 21, n. 3, p. 359-371, 2005.

ESQUERDO, V. F. S.; BERGAMASCO, S. M. P. Análise sobre o acesso aos Programas de Políticas Públicas da Agricultura Familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. S205-S222, 2014.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 3418-R, de 29 de outubro de 2013. Institui o Plano de Desenvolvimento da Agroindústria Familiar e do Empreendedorismo Rural. **Legisweb**, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xovwyc>>.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.** Santiago, Chile: Rimisp, 2009. (Documento de Trabajo, n. 26).

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas de desenvolvimento territorial rural: entre o territorial e o setorial. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 27, n. 3, p. 126-147, 2012.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Ipiranga, São Paulo: Instituto Cidadania, out. 2001. Versão 3. Disponível em: <<https://bit.ly/2NHZglt>>.

IPC-IG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **Structured demand and smallholder farmers in Brazil**: the case of PAA and PNAE. Brasília, Brazil: IPC-IG; WFP, Oct. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2XkNMbW>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

IZUMI, B. T.; WRIGHT, D. W.; HAMM, M. W. Market diversification and social benefits: motivations of farmers participating in farm to school programs. **Journal of Rural Studies**, v. 26, n. 4, p. 374-382, 2010.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. *In*: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coords.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 169-196. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

MALUF, R. S. J. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. São Paulo: Pólis, 1999.

MARSDEN, T. K. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. **Journal of Rural Studies**, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-31, 2007.

MATTOS, L. M. **Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017. (Análise, n. 39).

MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento rural territorial**: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011. p. 127-242. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 13).

MORGAN, K. The politics of the public plate: school food and sustainability. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 21, n. 3, p. 253-260, 2014.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 275-300, 2007.

_____. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PLOEG, J. D.; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development reconsidered: building on comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Rivista Di Economia Agraria**, v. 65, n. 2, p. 163-190, 2010.

PUTNAM, R. D. E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century – the 2006 Johan Skytte Prize Lecture. **Scandinavian Political Studies**, v. 30, n. 2, p. 137-174, 2007.

RAMBO, A. G. *et al.* Apreendendo dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do Proinf e das emendas parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Acta Geografica**, Boa Vista, v. 7, p. 103-132, 2013.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In*: SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 75-104.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago, Chile: Rimisp, 2004.

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

SILVA, M. G.; SILVA, S. P. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 49, p. 87-93, 2011.

SIOBHAN, K.; SWENSSON, L. F. J. **Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets: findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes**. Rome: FAO, 2017.

SODRÉ, M. T.; SALAMONI, G. O território como propulsor do desenvolvimento: as repercussões dos programas de compras públicas no sistema da agricultura familiar em Pelotas/RS. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia**, v. 13, n. 21, p. 113-146, 2017.

SONNINO, R. Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome. **Environment and Planning A: economy and space**, v. 41, n. 2, p. 425-440, 2009.

SUMBERG, J.; SABATES-WHEELER, R. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: theoretical perspectives. **Food Policy**, v. 36, n. 3, p. 341-349, 2011.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

Data da submissão: 8/5/2017

Primeira decisão editorial em: 5/9/2017

Última versão recebida em: 16/12/2017

Aprovação final em: 5/1/2018

