

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A CONSTRUÇÃO DE MERCADOS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA ALTO OESTE POTIGUAR^{1,2}

Emanoel Márcio Nunes³

Adriano Costa de Moraes⁴

Ionara Jane de Araújo⁵

O objetivo deste artigo é analisar limites e desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação (PNAE/MEC), para a construção de mercados e como política de inclusão na agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, no Rio Grande do Norte. A metodologia consistiu da identificação e sistematização de informações secundárias e primárias obtidas por meio da pesquisa no território de 2013 e 2020, além das levantadas no Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativo a 2017, sobre crédito, extensionismo e organização coletiva. Como resultado, a pesquisa constatou agricultura familiar ainda frágil, que desenvolve atividades econômicas em estruturas de bases precárias, o que torna necessária a estruturação coordenada dos sistemas agroalimentares locais e mais diversificados, com vistas a aumentar a produção e ampliar a oferta de alimentos para o PNAE. Espera-se, com isso, que o programa possa contribuir ainda mais com a construção dos mercados no território e promover a inclusão dos agricultores familiares. Assim, as carências de estruturas de produção, extensionismo e organização coletiva identificadas, o que limita a construção de mercados, podem ser mitigadas com o acesso dos agricultores familiares às políticas de desenvolvimento rural; entre estas, a de crédito. Concluindo, foi constatado maior acesso aos recursos do PNAE nos municípios com menor população, nos quais em alguns se chega a alcançar quase 50% da população estudantil total, considerando-se apenas os alunos declarados no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; políticas públicas; segurança alimentar; território.

THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM (PNAE) AND THE CONSTRUCTION OF MARKETS IN FAMILY FARMING IN THE TERRITORY ALTO OESTE POTIGUAR

The objective is to analyze limits and challenges of the National School Feeding Program (PNAE) for the construction of markets and as an inclusion policy in family farming in the Alto Oeste Potiguar territory, in Rio Grande do Norte, Brazil. The methodology consisted of systematizing secondary and primary information obtained through research in the years 2013 and 2020, in addition to

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp67art4>

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

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

4. Economista. *E-mail:* adrianomoraes@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4129743213746953>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4115-9862>.

5. Professora da graduação da Faculdade de Ciências Econômicas (Facem) da UERN. *E-mail:* ionarajane@uern.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7456256148782986>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4220-3901>.

that collected in the 2017 Agricultural Census, from IBGE, on credit, extensionism and collective organization. As a result, the research found that family farming is still fragile, which develops economic activities in structures with precarious bases, which makes it necessary to coordinate the structuring of local and more diversified agri-food systems, with a view to increasing production and expanding the supply of food to the PNAE. With this, it is hoped that the PNAE can contribute even more to the construction of markets in the Alto Oeste Potiguar territory and promote the inclusion of family farmers. And the identified lack of production structures, extensionism and collective organization, which limits the construction of markets, can be mitigated with family farmers' access to rural development policies, including credit. In conclusion, greater access to PNAE resources was found in municipalities with a smaller population, where in some it reached almost 50% of the total student, considering only students declared in the Alto Oeste Potiguar territory.

Keywords: rural development; public policy; food security; territory.

EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE) Y LA CONSTRUCCIÓN DE MERCADOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL TERRITORIO ALTO OESTE POTIGUAR

El objetivo es analizar los límites y desafíos del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para la construcción de mercados y como política de inclusión en la agricultura familiar en el territorio del Alto Oeste Potiguar, en Rio Grande do Norte, Brazil. La metodología consistió en sistematizar informaciones secundarias y primarias obtenidas a través de investigaciones en el territorio en los años 2013 y 2020, además de la recolectada en el Censo Agropecuario de 2017, del IBGE, sobre crédito, extensionismo y organización colectiva. Como resultado, la investigación constató que aún es frágil la agricultura familiar, que desarrolla actividades económicas en estructuras con bases precarias, lo que hace necesario coordinar la estructuración de sistemas agroalimentarios locales y más diversificados, con miras a aumentar la producción y expandir el suministro de alimentos al PNAE. Con esto se espera que el PNAE pueda contribuir aún más a la construcción de mercados en el territorio Alto Oeste Potiguar y promover la inclusión de los agricultores familiares. Y la falta identificada de estructuras de producción, extensionismo y organización colectiva, que limita la construcción de mercados, puede mitigarse con el acceso de los agricultores familiares a políticas de desarrollo rural, incluido el crédito. En conclusión, un mayor acceso a los recursos del PNAE se encontró en los municipios con menor población, donde en algunos alcanzó casi el 50% del total, considerando solo a los estudiantes en el territorio Alto Oeste Potiguar.

Palabras clave: desarrollo rural; políticas públicas; seguridad alimentaria; territorio.

JEL: D2; Q18; Z18.

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios nas discussões sobre desenvolvimento, especialmente para o meio rural de regiões e países menos favorecidos, é encontrar alternativas viáveis em estratégias que possibilitem a inclusão econômica por meio do acesso a bens e oportunidades. Esforços por parte de governos nas últimas três décadas têm sido no sentido de ampliar investimentos por intermédio de mecanismos de política capazes de impactar positivamente em processos de estruturação da produção econômica, na organização coletiva dos agricultores familiares e na construção e

acesso a mercados. Nesse contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação (PNAE/MEC) tem se apresentado como importante mecanismo para a inclusão de agricultores familiares em mercados institucionais de compras públicas, por incorporar elementos como alimentação adequada, valorização da diversificação da agricultura familiar, sua estruturação econômica e estímulo à organização coletiva. Assim, contribui para afirmar o papel da agricultura familiar no desenvolvimento e reconhecer os agricultores como importantes na produção de alimentos, em estratégia que combina o consumo e a venda do excedente para as compras governamentais. Ademais, esse mecanismo adota e promove a concepção territorial no processo de desenvolvimento rural, bem como estimula a interação entre a oferta (produção agrícola) e a demanda de produtos da agricultura familiar (consumo), apesar dos seus limites e desafios.

Almejando fomentar ações de inclusão no meio rural e possibilitar a comercialização de produções oriundas da agricultura familiar, muitas vezes consideradas invisíveis, essas políticas têm movimentado recursos e evidenciado dinâmicas regionais de desenvolvimento rural engendradas por agricultores familiares e suas organizações coletivas. Essas dinâmicas se apresentam com cada vez mais densidade econômica e tecido social firme, bem como se ampliam e modificam realidades no interior, por intermédio de uma agricultura familiar que cria oportunidades e ajuda a reduzir o êxodo rural. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os mecanismos de política que contribuem para uma economia inclusiva⁶ possibilitam a inserção da maioria das pessoas em mercados e não apenas favorecem a participação econômica dos indivíduos, mas também reduzem desigualdades; em especial, em regiões como a Nordeste do Brasil. Consta do relatório da OCDE que países e regiões mais desiguais são os que apresentam desempenho mais baixo, crescem mais lentamente e são menos estáveis (OECD, 2015). Ou seja, quando a desigualdade é grande, especialmente em termos de oportunidades de inclusão dos indivíduos, significa que as camadas mais baixas da população enfrentam mais dificuldades e são forçadas a ficar cada vez mais abaixo do seu real potencial.

Cabe ressaltar que um dos mais importantes mecanismos de política agrícola de inclusão criado nos anos 1990 foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), este como ação de desenvolvimento e com foco na oferta. Porém, conforme Grisa e Schneider (2014), seu aperfeiçoamento e sua ampliação apenas ocorreram a partir do início da década de 2000, devido à

6. Para a OCDE, em realidades com recursos limitados, o desenvolvimento somente acontece se recursos forem internalizados e distribuídos com equidade, justiça e transparência (OECD, 2015). Ou seja, quando se concede igualdade de oportunidades; quando é possibilitado o acesso de pessoas desfavorecidas a bens e atividades dignas; quando se gera proximidade econômica que valoriza e conecta produtos a mercados locais e regionais; e quando se introduzem critérios sociais, ambientais e éticos nos procedimentos de compra e respeito ao direito de propriedade.

tentativa de interação – com foco na oferta – com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, criados como ação de política territorial – com foco na demanda. Entretanto, Nunes *et al.* (2014) observam que políticas de inclusão atingem de modo mais satisfatório as regiões Sul e Sudeste do país, sendo a região Nordeste uma das penalizadas quando se trata do volume de recursos e eficiência na sua aplicação. Com o PAA e na perspectiva de ampliar as ações do PNAE, em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.947/2004, que dispõe sobre a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC para a alimentação escolar, destinados às compras públicas de produtos da agricultura familiar. Dessa forma, priorizam-se os assentamentos de reforma agrária, bem como as comunidades indígenas e quilombolas (Brasil, 2009).

Assim, a questão central é: a capacidade de resposta do PNAE pode contribuir para a estruturação de sistemas agroalimentares localizados e mais diversificados, alternativos aos regimes alimentares globais e predominantes, e possibilitar a construção de mercados com inclusão na agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, no Rio Grande do Norte? Como hipótese, acredita-se que, apesar do seu potencial, as ações possibilitadas pelo PNAE ainda encontram limitações e desafios para superar a fragilidade de estruturar sistemas agroalimentares localizados e de organizar os agricultores familiares para desencadear dinâmicas de desenvolvimento rural, a partir da construção de mercados no território.

Nesse sentido, o objetivo é analisar o PNAE, considerando-se o acesso dos agricultores familiares ao crédito e aos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater). Levam-se em conta também seus limites e desafios para a construção de mercados e de inclusão na agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar.

Este artigo está estruturado em cinco seções, incluindo-se esta introdução. Na seção 2, é realizada a apresentação da dinâmica das políticas como mecanismos de construção de mercados na agricultura familiar e das políticas para a agricultura familiar, com destaque para a caracterização do PNAE. Na seção 3, é descrita a metodologia adotada. Na seção 4, é feita a análise do desempenho do PNAE nos trinta municípios do território, bem como de sua relação com a organização coletiva, o extensionismo, os financiamentos e os processos de legalização; em especial, o serviço de inspeção municipal (SIM), assim como com os principais produtos ofertados pelos agricultores familiares. Por fim, são realizadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas como mecanismos de construção de mercados na agricultura familiar

Considerando-se contribuições nacionais, com destaque para as de Paiva (1971), Delgado (1985), Gonçalves Neto (1997), Silva (1998) e Medeiros, Nunes e Ramalho (2021), a política agrícola brasileira sempre desempenhou um papel importante na dinâmica rural, e seu alcance, na maioria dos casos, deu-se preferencialmente aos grandes produtores, empresas e cooperativas agrícolas. Esses grandes empreendimentos rurais reproduzem ao longo do tempo uma lógica de produção, em que, no primeiro momento, atendem a demandas de mercados internacionais de produtos (açúcar, borracha, café etc.); e, no segundo momento, visam defender interesses dos complexos agroindustriais internos e de compromissos firmados com mercados externos. A modernização da agricultura impulsionada pelas políticas adotadas, sobretudo a partir da década de 1970, tinha inspiração em contribuições internacionais, a exemplo de Johnston e Mellor (1961), Schultz (1965) e Hayami e Ruttan (1971), e sugeria a transformação da agricultura tradicional com base nos preceitos da *revolução verde*. Para isso, as políticas agrícolas – em especial, a de crédito, tecnologia e mercados – foram adotadas em perspectiva produtivista, especializada e de crescimento exógeno, cujas características desconsideravam a cultura, a capacidade coletiva dos atores locais e a diversidade regional.

As ações do Estado por meio das políticas agrícolas traduziram-se mais para a esfera empresarial rural e as grandes cooperativas, bem como foram canalizadas para as regiões mais ricas do Brasil, em estratégia de associação do padrão especializado e exógeno de produção agrícola ao regime alimentar global predominante. Essa estratégia, de acordo com contribuições de Marsden (1998), Saccomandi (1998), Wilkinson (2008) e Ploeg (2008), sinalizou para a construção de mercados agrícolas apoiados em cadeias longas e globais mais caracterizadas pela regulação a distância, em que corporações, ou impérios alimentares, passaram a ditar o padrão mundial de produção e consumo de alimentos em uma era de globalização. Assim, a globalização sinaliza para processos de reestruturação rural e padronização de mercados, que, por sua vez, aprofundam desigualdades e ampliam a fome e o desemprego aos mais pobres, em combinação que associa o padrão técnico ao regime alimentar global.⁷ Esse movimento gerado pelos impérios alimentares ocorre mais em países com desigualdades, baixo nível de renda, alto desemprego e pouco acesso a alimentos, que muitas vezes aceitam modelos de modernização agrícola por apresentarem-se como a única alternativa econômica de inclusão. Para Marsden (1998), modelos

7. Para McMichael (2013), quanto aos regimes predominantes, o primeiro regime alimentar, *colonial* (britânico ou imperial), abrange o período 1870-1914; o segundo regime, *mercantil-industrial*, compõe-se de 1947 a 1973; e, por fim, o terceiro e atual regime, o *corporativo*, inicia sua hegemonia no final da década de 1980, a partir do processo da globalização da economia mundial, e vem até os dias atuais.

produtivistas, especializados e exógenos constroem mercados associados com regimes alimentares em dimensão global. No entanto, não deixam de influenciar vocações na dimensão local enquanto estratégia de estruturação dos sistemas agroalimentares, mas com regulação a distância por intermédio de cadeias longas de comercialização.

Em direção diferente, e reforçada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no início dos anos 2000, o apelo sustentável ganha cada vez mais força no sentido da sugestão para a estruturação com padrão mais endógeno de sistemas agroalimentares localizados e diversificados, associando-os à defesa por regimes alimentares alternativos ao de dimensão global. Essa perspectiva passa a ser defendida por contribuições, como as de Marsden (2003), Renting, Marsden e Banks (2003), McMichael (2013), Maluf e Reis (2013), Friedmann (2016), Gazolla e Schneider (2017) e Niederle e Wesz Junior (2018), que alertam para cadeias curtas, ou circuitos curtos de comercialização, caracterizados pela regulação de proximidade. Nesse sentido, a estratégia é a de compreender o papel das cadeias curtas, ou *short food supply chain*, na construção e organização dos mercados da agricultura familiar, bem como na formulação de políticas com vistas à garantia de segurança alimentar e nutricional (SAN). A finalidade, conforme Torres *et al.* (2011), Azevedo e Nunes (2013), Nunes e Schneider (2013), Gurgel, Nunes e Silva (2022), Cassol e Schneider (2022) e Silva e Nunes (2023), seria a de potenciar espaços em que a produção seria organizada e a estruturação se daria em ação localizada de integração da agricultura familiar, com formas de agregação de valor (agroindústrias de pequeno porte, feiras livres etc.) e coordenação de cooperativas. Nessa estratégia, as cooperativas assumem o papel de gerar escala e ser o braço econômico da agricultura familiar, assim como passam a possibilitar a conexão da produção com o consumidor, com vistas, portanto, à construção e à dinamização cada vez mais intensa de mercados regionais.

A articulação para a construção de mercados sugere o encurtamento das relações entre os agricultores familiares e os consumidores no meio urbano, em que a integração da agricultura familiar com a agroindústria de pequeno porte por meio de determinadas cadeias produtivas possibilita ganhos em processos de agregação de valor. Isso consiste em esforço de reorientação das relações de troca que busca reconstruir os elos e as ligações que caracterizam as interações econômicas de compra e venda de alimentos produzidos no âmbito da agricultura familiar. A partir das cadeias curtas, esse esforço ensaia uma substituição das relações de troca que tornaram exacerbado o caráter artificial, a impessoalidade e a necessidade de rótulos e certificações caracterizados nos regimes alimentares globais pelas relações em que a confiança passa a ser baseada na proximidade e pessoalidade, características de regimes alimentares mais localizados e constituídos por circuitos curtos de comercialização. Esse é um novo cenário no qual são construídas estruturas de governança no âmbito da agricultura familiar, e cooperativas, muitas vezes, desempenham a gestão atendendo a demandas internas de cadeias produtivas que exigem cada vez mais inovação e logística desde

a produção até a distribuição (Azevedo e Nunes, 2013; Nunes e Schneider, 2013; Cassol e Schneider, 2022).

Para Nunes *et al.* (2015) e Gurgel e Nunes (2019), regiões como a Nordeste do Brasil e outras com características semelhantes necessitam do Estado para induzir atividades econômicas. Para isso, suas políticas públicas devem ser direcionadas para sugerir estratégias que reduzam carências estruturais da agricultura familiar, com mais investimentos em estruturas de produção e de organização capazes de dinamizar cada vez mais as economias locais e regionais. Ao mesmo tempo, essa estrutura passa a demandar maior volume de recursos para custeio, o que tende a um *círculo virtuoso* na geração de novas riquezas.

Nesse sentido, com o crédito para a agricultura familiar por meio do Pronaf na década de 1990, maior quantidade de agricultores familiares tem a oportunidade de engendrar processos em dinâmicas de desenvolvimento rural, valorizando temas antes negados pelos defensores da agricultura moderna, a exemplo da diversificação, da sustentabilidade e do acesso às cadeias de comercialização. Nesse contexto, são percebidas mudanças mais profundas na agricultura familiar, uma vez que essas políticas consideram os diversos aspectos locais, sejam de ordem social, econômica ou ambiental. Além disso, priorizam maior diversificação da produção e agregação de valor, bem como a construção de mercados em processo que envolve os diversos atores locais e suas organizações coletivas – ou seja, os responsáveis pelas principais transformações e maiores mudanças no meio rural (Nunes *et al.*, 2014).

A ideia é seguir estratégias em dinâmicas regionais de desenvolvimento rural, com a construção de estrutura de produção econômica capaz de gerar crescimento e, ao mesmo tempo, internalizar nessa estrutura recursos financeiros de custeio para possibilitar a geração de novas riquezas. A política de crédito do Pronaf, decerto, pode traduzir-se em instrumento de indução que, segundo Azevedo e Nunes (2013) e Nunes *et al.* (2014), considera a diversificação, a agregação de valor e a construção de mercados no âmbito da agricultura familiar. Nessa perspectiva, agricultores familiares mais organizados, com acesso a crédito e acompanhados tecnicamente, encontram maiores chances de construir mercados e ampliar sua esfera de atuação. E, para que as compras públicas se tornem sustentáveis, não é somente a demanda que deve ser estruturada, mas a oferta também precisa ser organizada, e os produtos precisam atender a requisitos exigidos de legalização (a exemplo do serviço de inspeção municipal, do serviço de inspeção estadual – SIE e do serviço de inspeção federal – SIF), criando-se condições para que agricultores familiares acessem mercados, inclusive o institucional do PNAE (Nunes, Cruz e Silva, 2020).

2.2 O PNAE: características gerais

Apesar de existir desde os anos 1950, o PNAE teve seu marco legal (Lei nº 11.947) ajustado e sancionado em 2009, devido aos incentivos da sociedade civil, sobretudo por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (Consea/PR). De acordo com Nunes *et al.* (2015), Gomes *et al.* (2021) e Nunes e Silva (2022), inicialmente, foi difícil avançar no Senado Federal devido às grandes corporações e às cadeias de distribuição alinhadas com o regime alimentar predominante global e a bancada ruralista, que tentaram manter o monopólio do rico mercado da alimentação escolar. Mesmo existindo há tanto tempo, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que a alimentação escolar foi assegurada como direito a todos os alunos do ensino fundamental. É a partir de 1993 que os recursos passam a ser descentralizados para estados e municípios, com vistas a aperfeiçoar o programa, bem como introduzir modificações no sistema de compras com o incentivo à estruturação de sistemas agroalimentares locais, como alternativa ao regime alimentar predominante global. Com a aquisição de alimentos mais frescos, *in natura* e semielaborados na própria comunidade e com a descentralização, ficou a cargo de estados e municípios determinar o cardápio, assim como comprar e fazer o controle de alimentos. Para isso, tornou-se necessária a contratação de merendeiras, nutricionistas e especialistas na área de alimentos, além de garantir a infraestrutura física adequada de equipamentos e utensílios de cozinha. Antes, os recursos repassados pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do MEC, eram destinados exclusivamente à aquisição de alimentos, ficando as demais despesas como contrapartida de estados e municípios (Belik e Chaim, 2009).

A Lei nº 8.913/1994 descentralizou o PNAE sem necessidades de convênios ou acordos. Dessa forma, possibilitou a transferência direta dos recursos federais para estados e municípios, para que esses pudessem executar seus programas com foco na alimentação mais saudável e, também, na dinamização da economia local. Em 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947/2009, o PNAE foi ampliado e tornou obrigatório o uso de, no mínimo, 30% dos recursos para a compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor rural (Brasil, 2009).

O PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) desde 2005, como um dos seus eixos estruturantes de acesso aos alimentos. E, segundo Carvalho e Castro (2009, p. 5),

a alimentação escolar envolve aspectos cultural-territoriais; interações socioeconômicas ambientais; político-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome; entre outros, a fim de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

De acordo com Torres *et al.* (2011), Sousa, Lucena e Sousa (2021) e Gomes *et al.* (2021), com o intuito de suprir no mínimo 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos, reduzir a evasão escolar e estimular bons hábitos alimentares em crianças e adolescentes do país, o PNAE atende alunos matriculados na educação infantil (creches e pré-escolas) e no ensino fundamental (1ª a 8ª série) da rede pública dos ensinos municipal e estadual. Além destas, abrange escolas mantidas por entidades filantrópicas, desde que estas estejam cadastradas no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC e registradas no Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – CNAS/MDS (Brasil, 2003).

De acordo com Nunes *et al.* (2014), a partir de 2010, a União inicia o repasse aos estados e municípios de R\$ 0,30 por dia para cada aluno em pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação (PME) terão R\$ 0,90 por dia. O PNAE constitui um arranjo constituído pelos conselhos de alimentação escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público (MP), e o direcionamento da Lei nº 11.947/2009 está para dinâmicas regionais de desenvolvimento rural; em especial, as engendradas por agricultores familiares e suas organizações coletivas. De acordo com Nunes *et al.* (2014), o art. 2º, inciso V prevê essa política para a construção de mercados e gerar densidade econômica com tecido social no interior, o que acontece por meio de ações de proximidade econômica – ou seja, cadeias ou circuitos curtos de comercialização coordenados em particular por cooperativas dos agricultores familiares. Essa proximidade, conforme Silva, Silva e Nunes (2017), é o que se traduz em economia mais inclusiva à luz da OCDE, viabilizada por combinações como a de integrar a agricultura familiar com a agroindústria de pequeno porte com a coordenação de cooperativas, que organizam e comercializam produtos em mercados (OECD, 2015); nesse caso, há destaque para os institucionais na interação com o PAA e o PNAE.

Esse movimento possibilitado pelo PNAE, de acordo com Triches e Schneider (2010), vem reconhecer a propriedade familiar rural como sistema agroalimentar local e diversificado, estruturado para fornecer alimentos mais saudáveis e de qualidade. A aplicação de no mínimo 30% dos recursos do PNAE para adquirir alimentos da agricultura familiar (Brasil, 2009), um dos pontos de análise no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, depende de gestores estaduais e municipais, a quem cumpre identificar agricultores familiares aptos a fornecerem alimentos. No entanto, alguns gestores públicos muitas vezes resistem a realizar aquisições de alimentos da agricultura familiar local, temendo a dificuldade de prestação de contas e a consequente inadimplência com o TCU, devido à deficiência

de estrutura de produção, acompanhamento técnico e organização coletiva dos agricultores familiares. Essa deficiência de estrutura de produção econômica e de organização coletiva dos agricultores familiares do Nordeste, conforme Azevedo e Nunes (2013) e Nunes *et al.* (2014), torna-se, portanto, um desafio ao estímulo das ações de inclusão produtiva, de modo que a implantação das políticas agrárias e agrícolas ocorra de forma eficiente e possa contribuir para o desenvolvimento rural mediante a agricultura familiar. Isso chama atenção para o vazio produtivo que caracteriza a região Nordeste, na qual a renda da maioria das famílias resulta mais de políticas de inclusão social via transferências governamentais (aposentadorias, benefícios, Bolsa Família etc.) e menos de políticas de inclusão econômica por meio da produção, do emprego e da organização coletiva.

Segundo Nunes *et al.* (2014), Silva, Silva e Nunes (2017) e Feitosa *et al.* (2022), na demanda do PNAE por região do país, as regiões Norte e Centro-Oeste são as menos representativas em termos de compras e repasse e, juntas, não alcançam 19% de todos os recursos financeiros do PNAE. Quanto ao público estudantil e aos agricultores familiares, essas mesmas regiões aparecem com pouco mais de 17% e 14% de potencial, respectivamente. A região Nordeste é a que tem o maior percentual de agricultores familiares e recebe cerca de 30% dos recursos; um pouco menos que a região Sudeste (37%). Nesse contexto, deve-se considerar que a maioria dos agricultores familiares do Nordeste possui frágil e deficiente estrutura de produção e organização coletiva, o que dificulta o acesso às políticas públicas, inclusive ao PNAE. Talvez seja isso o que faz do Nordeste uma região mais consumidora que produtora de alimentos, enquanto as regiões mais ricas do Sul e do Sudeste se afirmam cada vez mais como as grandes produtoras de alimentos e, consequentemente, as mais beneficiadas pelo PNAE.

Da mesma maneira, percebem-se nas outras regiões valores significativos destinados para o PNAE. No entanto, os valores empregados para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar são relativamente reduzidos, o que compromete fortemente o dinamismo desse segmento no meio rural. Embora, ao longo dos últimos anos, em todas as regiões brasileiras, tenha havido crescimento da compra e valorização dos produtos, tanto de origem vegetal quanto animal, ambos produzidos pelos agricultores familiares e suas organizações coletivas, ainda é percebida reduzida participação da agricultura familiar, da qual se espera que sua inserção se traduza em processo de economia inclusiva, como consta do relatório da OCDE, capaz de dinamizar as economias locais e territorial (OECD, 2015).

Quanto à participação, a maioria das regiões brasileiras não alcançou o mínimo dos 30% do valor do PNAE para aquisição de alimentos da agricultura familiar, conforme determina a Lei nº 11.947/2009. Exceto as regiões Centro-Oeste e Sul, que, em 2013 e 2015, conseguiram pouco mais de 31% e 34%, respectivamente,

a região Nordeste, conforme Nunes *et al.* (2018) e Gomes *et al.* (2021), mostrou tímida participação em relação às demais regiões, apesar do número de estudantes e de mais da metade dos estabelecimentos de agricultores familiares do país. Em 2014 e 2015, enquanto a região Nordeste atingia percentual em torno de 18% e 19% do repasse do PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar, a região Sul do Brasil já alcançava 29% e 34%, respectivamente. A baixa participação da agricultura familiar do Nordeste no PNAE, conforme Nunes, Cruz e Silva (2020) e Gurgel, Nunes e Silva (2022), venha a ser, talvez, reflexo da ausência ou deficiência dos serviços de Ater, de pouco ou nenhum acesso a crédito por parte dos agricultores familiares, bem como do reduzido nível de organização coletiva. E isso pode limitar a possibilidade de agregação de valor pela inexistência de agroindústrias de pequeno porte. Esses fatores, segundo Nunes *et al.* (2015), seguem a lógica de encadeamentos cuja ausência de um ou mais desses fatores gera um *círculo vicioso*, que reproduz agricultura familiar frágil e com cada vez mais dificuldade para construir mercados e acessar políticas públicas.

3 METODOLOGIA

O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, ambiente da pesquisa, está localizado no estado do Rio Grande do Norte e apresenta-se como um dos com maiores dificuldades em desenvolver atividades econômicas e ações de inclusão produtiva capazes de desencadear condições favoráveis para o surgimento e a consolidação do desenvolvimento rural a partir de cadeias produtivas. Para Gomes *et al.* (2021), além de ser o território com maior dependência de transferências do Rio Grande do Norte (aposentadorias, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – BPC, entre outros exemplos), sua agricultura desenvolve atividades econômicas em estrutura precária e de base frágil. Essa realidade faz com que o território apresente limites de diversificação, assim como de melhorias das condições de vida para a maioria da população.

A maioria dos municípios tinha identidade de atividade econômica, conforme Nunes, Gondim e Silva (2019), baseada fundamentalmente no binômio algodão-pecuária. Após a crise, com o fim da cultura do algodão nos anos 1980, novas atividades não surgiram para possibilitar sustentação e diversificação econômica. O mapa 1 mostra o recorte do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, adotado nacionalmente pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, por ocasião da implantação, desde 2003, da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT).

MAPA 1

Recorte do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar – Rio Grande do Norte



Fonte: UERN (2016).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A unidade de análise é o Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, com o alcance, ou não, dos 30% dos repasses do PNAE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar dos municípios, em estratégia para a construção de mercados a partir da estruturação de sistemas agroalimentares locais e diversificados, alternativos aos regimes alimentares especializados e globais. E, como método, foi realizado estudo comparativo entre municípios e entre repasses realizados para as redes de ensino estadual e municipal do território no período 2013-2021. O propósito da pesquisa foi o de compreender a relação da oferta e da demanda estabelecida pelo PNAE nesse território, tanto na esfera estadual como municipal.

Os dados utilizados no trabalho são basicamente de origem secundária, extraídos dos *sites* do Inep e do FNDE, ambos do MEC, bem como do Portal da Transparência do governo federal. Os dados também foram coletados em visitas realizadas diretamente às 14ª e 15ª diretorias regionais de educação (Direcs) e às 7ª e 8ª diretorias regionais de alimentação escolar, assim como por meio das regionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (Emater-RN). Foram obtidas informações quantitativas referentes ao número de alunos beneficiados pelo PNAE das redes municipal e estadual, ao repasse total

aos municípios para o PNAE e aos principais gêneros alimentícios fornecidos ao programa pela agricultura familiar.

Este artigo é parte de pesquisa mais ampla realizada no período 2013-2020, por ocasião da PNDT, coordenada pela SDT/MDA. O ambiente empírico é o recorte geográfico com os trinta municípios que compõem o Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, com média do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IDH/PNUD) ainda baixa, em que o maior é o de Pau dos Ferros (0,678) e o menor, o de João Dias (0,530), conforme mostra a tabela 1.

TABELA 1

Municípios que compõem o Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar: população, área e IDH

Municípios	População total	Área (km²)	IDH (2010)	Municípios	População total	Área (km²)	IDH (2010)
Água Nova	3.183	50,684	0,616	Martins	8.661	169,464	0,622
Alexandria	13.864	381,205	0,606	Paraná	4.194	81,39	0,589
Almino Afonso	4.922	128,038	0,624	Pau dos Ferros	29.696	259,959	0,678
Antônio Martins	7.188	244,897	0,578	Pilões	3.723	82,69	0,614
Coronel João Pessoa	4.955	117,139	0,578	Portalegre	7.760	110,054	0,621
Doutor Severiano	7.181	113,737	0,621	Rafael Fernandes	5.001	78,231	0,608
Encanto	5.554	125,749	0,629	Riacho da Cruz	3.442	127,223	0,584
Francisco Dantas	2.919	181,558	0,606	Riacho de Santana	4.279	128,106	0,591
Frutuoso Gomes	4.254	63,279	0,597	São Francisco do Oeste	4.138	75,588	0,628
João Dias	2.689	88,173	0,530	São Miguel	23.100	166,233	0,606
José da Penha	6.049	117,635	0,608	Serrinha dos Pintos	4.775	122,375	0,598
Lucrécia	3.897	30,931	0,646	Taboleiro Grande	2.494	124,094	0,612
Luís Gomes	10.086	166,638	0,608	Tenente Ananias	10.558	223,672	0,592
Major Sales	3.856	31,971	0,617	Venha-Ver	4.086	71,621	0,555
Marcelino Vieira	8.502	345,711	0,609	Viçosa	1.705	37,905	0,592

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674>.

Elaboração dos autores.

Destes, o município de Pau dos Ferros é considerado o centro polarizador, assumindo a função de polo territorial, centro urbano comercial, de serviços financeiros, entre outras, conforme o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Alto Oeste Potiguar (Nunes, Gondim e Silva, 2019).

O município com a menor população é Viçosa, superando Major Sales e Lucrécia em área territorial; entretanto, a densidade demográfica desse último município é a segunda do território, ficando atrás apenas de São Miguel.

De acordo com Nunes, Gondim e Silva (2019), as atividades agrícolas do território estão divididas em dois grandes eixos, trazidos a seguir.

- 1) Produção de alimentos de origem vegetal, a exemplo das culturas de subsistência (milho, feijão, mandioca etc.).
- 2) Produtos de origem animal, o caso da pecuária; principalmente, a bovinocultura de aptidão mista (leite, queijos e carne), sendo a maior parte da produção da agricultura familiar.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O PNAE na agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar

Dadas as mudanças na Lei nº 11.947/2009, a importância do PNAE para as dinâmicas de desenvolvimento rural nos municípios torna-se clara, além de atingir o lado da demanda na cadeia alimentar, contribuindo para o crescimento, a aprendizagem, o atendimento nutricional dos estudantes e a formação de hábitos alimentares mais saudáveis. O PNAE tem ainda possibilitado a aproximação da produção agrícola (oferta) com o consumo de alimentos (demanda), por intermédio das compras institucionais, que se traduzem em ação de inserção de produtos da agricultura familiar em mercados. Isso permite ao programa atuar em duas problemáticas que são desafios característicos da agricultura familiar: produzir para comer e para vender. Todavia, alguns limites e desafios devem ser superados, de maneira que as premissas estabelecidas pela citada lei possam ser alcançadas e ampliadas.

A tabela 2 traz a soma de recursos anuais repassados aos municípios do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, que são diretamente concernentes ao Censo Escolar do ano anterior, não havendo necessariamente relação direta entre os valores, pois o repasse é de acordo com a modalidade de ensino. Desde creche, com R\$ 1,00 por aluno em cada dia letivo, até o ensino fundamental, médio e EJA, com R\$ 0,30. Entretanto, quanto maior o repasse, maior o valor mínimo destinado à agricultura familiar, o que pode beneficiar maior número tanto no lado da oferta (agricultores) quanto da demanda (alunos).

TABELA 2
Total dos repasses do PNAE para cada município (2013-2020)
(Em R\$)

Municípios	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Água Nova	106.064,80	70.812,80	57.640,00	151.025,05	57.744,00	55.326,00	55.902,00	61.195,20
Alexandria	242.031,80	253.289,20	224.922,00	242.443,47	244.024,00	296.990,00	210.392,00	189.259,40
Almino Afonso	53.408,00	92.724,86	38.016,00	58.201,87	41.722,00	43.136,00	40.680,00	51.546,00
Antônio Martins	149.044,00	197.757,60	160.836,00	160.607,52	130.392,00	140.104,40	79.320,00	114.760,80
Coronel João Pessoa	173.712,00	116.897,60	90.530,00	106.058,55	161.364,80	153.907,60	128.931,20	151.888,00
Doutor Severiano	212.836,80	195.709,60	202.522,00	163.279,53	187.625,60	208.230,00	203.297,60	267.599,20
Encanto	122.434,00	98.193,20	141.176,00	295.622,46	128.171,60	139.712,00	120.274,00	106.856,20
Francisco Dantas	132.993,80	177.593,63	21.602,00	154.476,67	55.530,00	76.989,20	72.224,00	62.542,00
Frutuoso Gomes	28.118,40	42.818,46	81.930,00	57.742,83	51.784,00	65.785,20	64.082,00	55.906,40
João Dias	55.474,00	55.693,80	43.782,00	52.056,50	40.483,80	54.636,00	39.363,95	44.099,00
José da Penha	158.438,90	90.635,20	94.260,00	91.614,60	79.872,00	82.581,60	96.512,00	95.594,40
Lucrécia	116.388,80	122.022,40	74.178,00	87.861,06	82.894,00	90.416,00	77.385,20	81.980,80
Luis Gomes	231.377,80	117.373,20	142.110,00	167.841,94	185.575,60	195.258,00	184.860,00	171.171,00
Major Sales	113.459,00	90.566,40	90.582,00	136.270,30	112.242,00	102.277,80	126.812,00	101.787,40
Marcelino Vieira	160.845,60	214.878,50	125.560,80	118.360,30	149.162,40	156.150,00	119.740,00	109.139,80
Martins	88.995,00	286.572,00	116.508,00	180.705,63	171.081,20	182.966,00	133.024,00	142.881,20
Paraná	70.877,60	87.760,00	41.842,00	84.253,67	100.742,20	118.100,00	90.644,00	81.149,20
Pau dos Ferros	501.845,60	524.825,40	240.754,00	569.150,50	260.389,20	253.990,00	229.020,00	243.984,40
Pilões	93.189,60	92.884,40	61.992,00	76.378,32	39.505,00	57.258,00	46.764,00	47.799,40
Portalegre	138.671,00	172.088,00	135.564,00	189.619,80	120.590,00	119.176,00	118.675,80	143.008,80
Rafael Fernandes	78.537,20	87.062,80	37.746,00	40.594,00	9.756,40	26.658,00	53.094,00	45.729,20
Riacho da Cruz	72.362,40	96.118,00	80.690,00	145.808,21	76.548,00	78.152,00	76.602,00	88.640,20
Riacho de Santana	93.752,20	91.832,00	62.250,00	69.310,03	83.825,60	88.356,00	52.941,60	64.840,60
São Francisco do Oeste	87.212,40	79.000,00	69.354,00	107.663,48	110.632,80	148.259,20	82.940,00	158.983,00
São Miguel	588.926,60	634.676,56	498.336,00	590.322,59	466.433,20	470.122,20	509.792,80	606.766,60
Serrinha dos Pintos	88.898,80	69.710,00	53.098,00	108.724,31	61.783,20	112.636,40	66.746,00	103.532,00
Taboleiro Grande	8.605,20	5.425,20	82.088,00	59.577,20	84.823,20	117.220,20	88.004,00	50.622,00
Tenente Ananias	298.200,40	252.524,80	188.924,00	170.667,71	214.826,80	243.917,60	219.066,00	211.475,00
Venha-Ver	182.445,40	97.588,00	143.542,00	157.507,49	127.184,80	136.344,40	106.040,40	151.668,00
Viçosa	68.800,80	51.190,00	71.882,00	60.440,96	64.631,60	80.316,00	67.055,20	60.777,20
Total	4.169.851,30	4.242.121,61	3.191.654,80	4.260.718,03	3.399.573,00	4.094.971,80	3.560.185,75	3.867.182,40

Fonte: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/recursos-financeiros-do-pnae>.

Elaboração dos autores.

No município de Coronel João Pessoa, a população favorecida superou 50% da população total nos dois primeiros anos da análise, e a melhor qualidade na alimentação das redes estaduais e municipais tem gerado boas expectativas tanto para melhorias nas condições de vida como no desempenho dos estudantes que frequentam as escolas. De acordo com Triches e Schneider (2010), diante das doenças resultantes muitas vezes da deficiência em dietas alimentares e do excesso alimentar e, ademais, da fome e da insegurança alimentar, o papel do Estado sobressai-se como responsável pela construção e consolidação de modelos alimentares diferenciados que possibilitem o atendimento da demanda de consumo.

Ainda no que concerne ao gráfico 1, é possível notar que a quantidade de alunos atendidos nas escolas estaduais (E) é menor que nas escolas municipais (M), em quase todos os municípios que constituem o território. O único município em que a relação se inverte é Pau dos Ferros, podendo ser justificado pelo fato de este ser considerado um polo urbano territorial com melhor estrutura que atrai alunos de outras localidades, mesmo que exista a mesma oferta educacional em seus municípios de origem. Além das redes públicas municipais e estadual, Pau dos Ferros é o único dos trinta municípios do território em que se localiza o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

Para atender melhor o público do PNAE, mudanças vêm sendo observadas com vistas a reduzir alimentos da agricultura de *commodities*, além de ultraprocessados com alta utilização de produtos químicos. Assim, o Estado passa a atuar com base nos modelos estruturantes pautados nos conceitos de SAN, ao propor a estruturação de sistemas agroalimentares localizados, como alternativa ao regime alimentar global, aproximar a produção e o consumo de alimentos e contribuir para a diversificação da agricultura familiar e a comercialização por meio de cadeias curtas. Dessa forma, desde 2009, o PNAE integra a preocupação com uma alimentação mais saudável e negócios locais e regionais, com a compra de alimentos e com a construção de mercados na agricultura familiar.

No quadro 1, é apresentada a diversificação dos produtos adquiridos dos agricultores familiares do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar de 2013 e 2020 pelas escolas públicas dos municípios analisados, com variedade de alimentos que geram expectativa de melhor capacidade nutricional, modificando hábitos alimentares que valorizam produtos locais.

QUADRO 1

Principais produtos fornecidos pelos agricultores familiares ao PNAE nas redes municipais e estaduais – Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar (2013-2020)

Alimentos de origem vegetal		Alimentos de origem animal	Alimentos processados
Abóbora cabocla	Melancia	Carne de caprinos	Bolo de ovos
Pimentão verde	Melão	Carne de bovinos	Bolo de leite
Coentro	Caju	Galinha caipira	Biscoito de sequeilho
Alface	Goiaba	Frango caipira	Doce de mamão
Cebola	Graviola	Ovos de galinha caipira	Cocada
Tomate	Maracujá	Mel de abelha	Bolo de laranja
Abóbora de leite	Manga	Queijo	Bolo de milho
Feijão-de-corda	Mamão	Manteiga	Doce de goiaba
Feijão-verde	Coco-verde	Queijo coalho	Doce de leite
Cebolinha	Banana	Tilápia	Bolo de macaxeira
Arroz vermelho	Tamarindo	Tilápia em filé	Bolo de cenoura
Couve	Laranja	Carne suína	Bolo de batata
Batata-doce	Cenoura	Carne ovina	Rapadura
Mandioca	Berinjela	-	Polpa de frutas
Pimenta-de-cheiro	Repolho	-	-

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

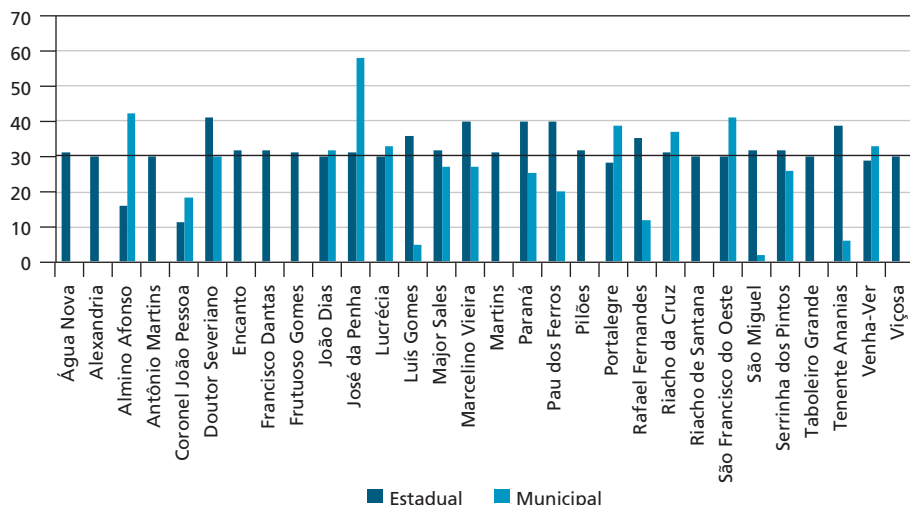
Elaboração dos autores.

Melhorias como o consumo de uma alimentação considerada mais saudável, o respeito à cultura e aos hábitos alimentares locais, e a aquisição de gêneros alimentícios produzidos localmente são pontos destacados por Brasil (2009), com relação aos benefícios do mecanismo de política no lado dos consumidores. Do lado da oferta (agricultores familiares e suas organizações), a cartilha destaca que o programa se torna mais uma alternativa no combate à pobreza, na geração de renda e na agregação de valor, além da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento agrícola.

Nos gráficos 2 e 3, foram traçadas linhas com o percentual mínimo de 30% que as escolas da rede municipal e estadual do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, em função da Lei nº 11.947/2009, deveriam adquirir de alimentos da agricultura familiar. Entretanto, os valores do PNAE destinados à agricultura familiar podem ser ampliados pelos municípios e pelo estado até alcançar o percentual de 100%. Segundo informações da pesquisa, as escolas da rede municipal tiveram baixa aquisição na compra de produtos da agricultura familiar, quando comparadas com as da rede estadual, de maneira que em 2015 a quantidade comprada foi superior à de 2020 na esfera municipal e inferior na estadual. Como é notado, a partir de 2013, houve aumento das compras públicas, em especial na rede estadual. Todavia, a rede municipal não acompanhou esse crescimento, e alguns municípios, a exemplo de São Francisco do Oeste e José da Penha, que compraram mais que os 30% estabelecidos pela Lei nº 11.947/2009, em 2013, zeraram suas compras em 2020. No entanto, os municípios de Coronel João Pessoa e Almino Afonso fizeram o caminho inverso.

GRÁFICO 2

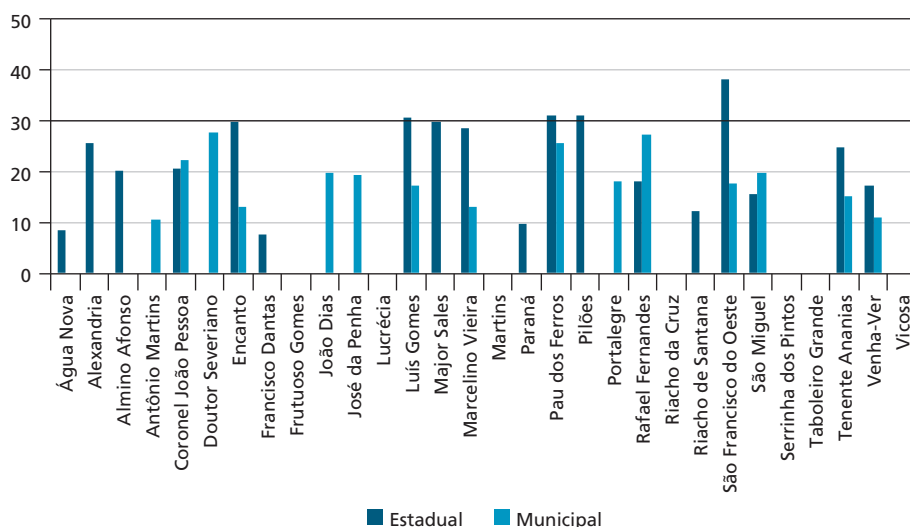
Proporção do alcance de 30% (Lei nº 11.947/2009) de produtos adquiridos dos agricultores familiares pelas escolas das redes estaduais e municipais (2015)
(Em %)



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Proporção do alcance de 30% (Lei nº 11.947/2009) de produtos adquiridos dos agricultores familiares pelas escolas das redes estaduais e municipais (2020)
(Em %)



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, em quase 50% dos municípios, nenhuma escola municipal adquiriu gêneros alimentícios da agricultura familiar em 2013; em 2020, esse número piorou devido ao primeiro ano da pandemia da covid-19, ultrapassando os 50% dos municípios. De acordo com informações da 8ª Diretoria Regional de Alimentação Escolar (Drae) e da 15ª Direc, isso ocorreu em virtude da estiagem na região de 2011 a 2016, o que resultou na diminuição brusca da produção agrícola, sobretudo dos produtos de origem vegetal. E, pelo fato de a maior parte da produção regional ser oriunda da agricultura de sequeiro, a falta de precipitação no nível adequado prejudicou, de forma significativa, a produção agrícola. Acrescenta-se, ainda, que a oferta de produtos da agricultura familiar e de suas organizações coletivas dos municípios do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar foi reduzida pela deficiência e ausência de serviços de Ater e pela falta de legalização dos produtos locais. Surgiram problemas com a documentação, a publicação de chamada pública e a falta de órgão com competência para emissão de documentos fiscais, sendo vários os motivos de inviabilidade do fornecimento regular da produção da agricultura familiar para o PNAE.

Até mesmo com as justificativas apresentadas pelos municípios, vale destacar que, para os anos da análise, as escolas da rede estadual compraram uma pequena parte dos agricultores familiares, ainda que algumas vezes esse valor não chegasse a 5%. Como mostrado na tabela 3, alguns municípios do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar se destacam por conseguir uma proporção média de 30% que estabelece a Lei nº 11.947/2009, na aquisição dos produtos da agricultura familiar. Outros municípios, mesmo sendo poucos destes, chegam a alcançar mais de 50%, mostrando o potencial desses fornecedores, apesar das adversidades. É válido destacar o município de Rafael Fernandes que aumentou consideravelmente as compras nos dois últimos anos da análise chegando a 100% em 2016; porém, na maioria, a realidade é de baixa participação dos agricultores familiares como fornecedores do PNAE.

TABELA 3

Repasse do PNAE para comprar produtos da agricultura familiar pelas escolas das redes estaduais e municipais (2013-2021)
(Em %)

Municípios do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar	Período													
	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	E	M	E	M	E	M	E	M	E	M	E	M	E	M
Água Nova	31,0	0,0	33,0	2,5	31,0	0,0	35,0	0,0	35,0	0,0	38,0	0,0	20,8	0,0
Alexandria	33,0	0,0	32,0	1,6	30,0	0,0	33,0	0,0	33,0	0,0	25,0	0,0	10,5	13,8
Almino Afonso	13,0	0,0	32,0	20,0	16,0	42,0	26,0	25,0	26,0	17,0	28,0	18,0	0,0	18,5
Antônio Martins	31,0	0,0	31,0	31,0	30,0	0,0	30,0	0,0	30,0	0,0	30,0	0,0	0,0	11,3
Coronel João Pessoa	8,0	23,3	32,0	22,0	11,0	18,0	15,0	9,8	23,0	29,0	30,0	30,0	15	27,1
Doutor Severiano	43,0	27,0	39,0	29,0	41,0	30,0	39,0	45,0	45,0	38,0	44,0	35,0	0,0	42,0
Encanto	32,0	0,0	39,0	8,8	32,0	0,0	36,0	0,0	39,0	0,0	38,0	13,0	13,5	1,9
Francisco Dantas	30,0	0,0	34,0	3,9	32,0	0,0	35,0	0,0	36,0	0,0	36,0	7,8	15,4	0,0
Frutuoso Gomes	30,0	0,0	33,0	30,0	31,0	0,0	31,0	0,0	37,0	0,0	37,0	7,8	0,0	0,0
João Dias	29,0	30,0	30,0	30,0	30,0	32,0	30,0	32,0	34,0	30,0	35,0	29,0	0,0	64,5
José da Penha	30,0	40,0	32,0	12,0	31,0	58,0	36,0	24,0	38,0	0,0	40,0	36,0	30,8	25,3
Lucrécia	28,0	30,0	36,0	26,0	30,0	33,0	34,0	29,0	35,0	33,0	35,0	32,0	0,0	30,0
Luís Gomes	37,0	20,0	33,0	30,0	36,0	5,0	35,0	0,0	37,0	0,0	37,0	0,0	32	2,0
Major Sales	30,0	30,0	35,0	25,0	32,0	27,0	34,0	1,6	34,0	0,0	35,0	0,0	30	0,0
Marcelino Vieira	45,0	30,0	31,0	21,0	40,0	27,0	41,0	29,0	42,0	0,0	43,0	0,0	25,5	41,0
Martins	30,0	0,0	41,0	31,0	31,0	0,0	32,0	0,0	36,0	0,0	36,0	0,0	0,0	0,0
Paraná	37,0	15,0	31,0	12,0	40,0	25,0	41,0	20,0	42,0	32,0	45,0	30,0	29,1	83,6
Pau dos Ferros	41,0	0,0	36,0	6,4	40,0	20,0	43,0	15,0	43,0	4,1	45,0	16,0	16,8	26,9
Pilões	30,0	30,0	35,0	15,0	32,0	0,0	36,0	0,0	37,0	18,0	39,0	23	31,4	0,0
Portalegre	28,0	31,0	34,0	24,0	28,0	39,0	29,0	26,0	30,0	0,0	35,0	0,0	0,0	30,7
Rafael Fernandes	39,0	38,0	32,0	1,5	35,0	12,0	35,0	100	38,0	42,0	42,0	55	11,3	58,5
Riacho da Cruz	31,0	30,0	43,0	33,0	31,0	37,0	30,0	25,0	37,0	37,0	43,0	40	0,0	26,6
Riacho de Santana	27,0	0,0	35,0	15,0	30,0	0,0	29,0	0,0	37,0	0,0	40,0	0,0	18,6	0,0
São Francisco do Oeste	31,0	46,0	33,0	13,0	30,0	41,0	33,0	34,0	37,0	0,0	36,0	30	22,3	29,6
São Miguel	30,0	21,0	35,0	35,0	32,0	2,0	33,0	24,0	33,0	0,0	37,0	26,0	12,3	4
Serrinha dos Pintos	30,0	14,0	43,0	30,0	32,0	26,0	38,0	22,0	37,0	22,0	42,0	25,0	0,0	27,3
Taboleiro Grande	31,0	0,0	37,0	27,0	30,0	0,0	34,0	0,0	34,0	0,0	35,0	0,0	20,1	0,0
Tenente Ananias	40,0	22,0	33,0	13,0	39,0	6,0	41,0	11,0	40,0	13,0	39,0	15,0	22,6	15,1
Venha-Ver	30,0	44,0	35,0	4,7	29,0	33,0	30,0	63,0	33,0	37,0	36,0	36,0	22,3	42,5
Viçosa	31,0	0,0	37,0	27,0	30,0	0,0	33,0	1,2	30,0	0,0	38,0	0,0	0,0	0,7

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Durante o período inicial da pandemia de covid-19, em 2020, os recursos para escolas estaduais não vieram completos, e a porcentagem é considerada pelo que foi repassado, sendo distribuídos kits alimentação nas residências dos alunos. Nas escolas municipais, a maioria dos municípios também distribuiu kits, mas não conseguiu aquisição suficiente da agricultura familiar.

Obs.: M – escolas da rede municipal de ensino; E – escolas da rede estadual de ensino.

Além dos limites impostos pela baixa disponibilidade de chuvas, que dificultou a produção agropecuária de 2012 a 2017, o SIM nos municípios que constituem o Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar apresenta-se como determinante para a inserção e a manutenção dos agricultores familiares em mercados. A razão seria sua capacidade de incluir produtos de origem animal em mercados formais, a exemplo das carnes bovina, caprina, ovina, suína e de aves (frango), e de fornecerem para os mercados institucionais, por meio do PAA e do PNAE.

No entanto, apesar de processos de legalização como a certificação por meio do SIM se apresentarem como condição necessária para abrir acesso a mercados, especialmente os institucionais, a exemplo de estruturar circuitos curtos de comercialização, existem carências no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar quando se trata de organização coletiva, fornecimento de serviços de Ater, entre outras. Considerando-se dados do Censo Agropecuário do IBGE, relativos a 2017, como mostrado na tabela 4, cerca de 96,2% dos agricultores familiares não participam de cooperativas, e 88,0% responderam ao censo não receber qualquer serviço de Ater.

TABELA 4
Carências organizativas e produtivas dos agricultores familiares do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar – Rio Grande do Norte (2017)
(Em %)

Variáveis	
Não participa de cooperativas	96,2
Não recebe Ater	88,0
Não utiliza irrigação	86,1
Não tem agroindústria rural	91,2

Fonte: Censo Agropecuário 2017 do IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 20 set. 2023.
Elaboração dos autores.

Essas carências geram limitações para os agricultores familiares, e o extensionismo chega a ser imprescindível para capacitá-los e dotá-los de práticas mais avançadas para a agregação de valor e o alcance dos requisitos de qualidade dos alimentos. E, para que a agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar se fortaleça e consiga mais dinamização, a aproximação da oferta de alimentos com a demanda da alimentação escolar exige cada vez mais das suas organizações coletivas (cooperativas) e de um extensionismo com bons serviços de Ater. Nesse cenário, as cooperativas tendem a desempenhar o papel de braço econômico da agricultura familiar, na coordenação da integração da agricultura familiar com agroindústrias de pequeno porte, para, com o apoio do Estado, abrir o acesso aos mercados.

Quanto ao crédito acessado, a modalidade investimento pecuário alcança mais de 90% dos valores disponibilizados pelo Pronaf nos dez anos analisados, predominando de forma absoluta a atividade da pecuária, conforme a tabela 5. A concentração do crédito na modalidade investimento pecuário e a menor participação da modalidade custeio sugere uma característica de regiões menos desenvolvidas com carências organizativas e de estruturas produtivas, a exemplo do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar.

TABELA 5

Valores destinados por finalidade do Pronaf no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar (2010-2020)
(Em %)

Modalidade/anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Custeio agrícola	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Custeio pecuário	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	6,00	5,48	0,12	0,00
Investimento agrícola	0,74	0,66	0,41	4,01	0,93	0,93	0,73	2,28	4,36	1,94	1,33
Investimento pecuário	99,26	99,34	99,59	95,99	99,07	99,07	99,14	91,72	90,17	97,95	98,67

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 10 out. 2023.

Elaboração dos autores.

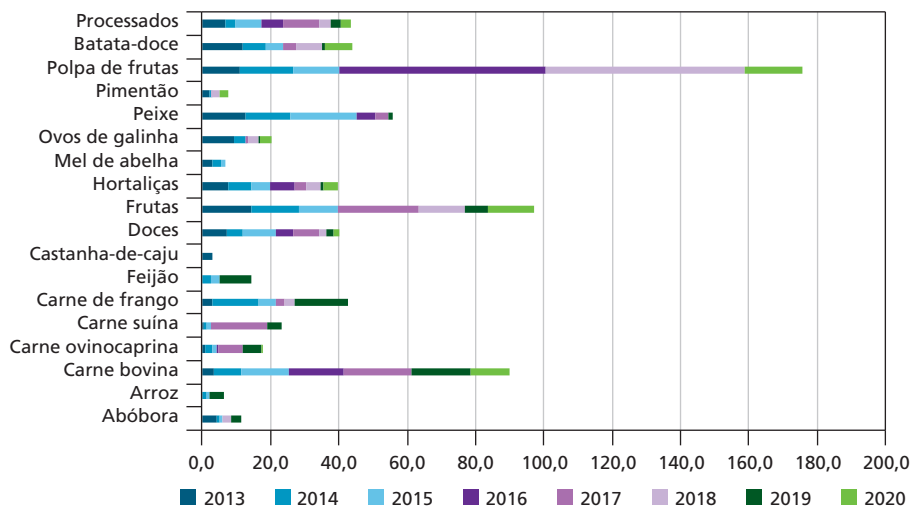
A utilização dos recursos de custeio é de curto prazo, e muitas vezes são introduzidos em estrutura de produção já existente, em regiões mais ricas, e como insumo para gerar riqueza nova e maior dinamismo econômico. Por sua vez, os recursos de investimento são de longo prazo, e sua utilização está relacionada mais com a construção de estruturas de produção onde ainda não existem, mas em regiões com maiores carências organizativas e produtivas.

Quanto à oferta de produtos da agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, referindo-se ao PAA, levantamento com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – e por meio da pesquisa de campo – revelou que a proporção de carnes, em especial de animais de pequeno porte (aves, ovinos, caprinos etc.), mostrou-se inferior aos produtos de origem vegetal, sobretudo os comercializados *in natura* (hortaliças, legumes, frutas etc.). E, quanto aos alimentos processados, tem destaque a polpa de frutas destinada ao PNAE, mais acentuadamente em 2013 e 2015, conforme o gráfico 4. A produção da polpa de frutas emerge como prática de indústria rural de pequena escala, sendo um embrião promissor para o surgimento de agroindústrias de pequeno porte capazes de contribuir para diversificar e dinamizar a economia do território.

GRÁFICO 4

Oferta e variedade de produtos da agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar para o PAA (2013-2020)

(Em %)



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Elaboração dos autores.

Para esses produtos, especialmente as carnes e os processados, o selo de certificação do SIM torna-se indispensável para a legalização da sua comercialização para os mercados, sejam estes privados ou institucionais. A legalização por meio do SIM consiste, se não o principal, em um dos mais importantes instrumentos com capacidade de abrir acesso de forma significativa aos mercados institucionais da produção da agricultura familiar, quando é introduzido como elo de confiança na aproximação dos agricultores familiares (oferta) e os consumidores nas diversas esferas (demanda).

Quanto à legalização, uma das iniciativas mais promissoras foi a de estruturar os municípios com o SIM, o qual se encontra diretamente relacionado com o mercado institucional. Em sua contribuição sobre a cadeia do leite, Gurgel e Nunes (2019) identificaram que, no Território da Cidadania Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte, apenas 2,8% dos produtores de leite receberam algum tipo de orientação sobre legalização por meio do SIM em 2016; somente 9,4% têm apenas informações superficiais. Por sua vez, 97,8% dos produtores de leite em todo o território estão impossibilitados da venda do leite e de seus derivados para qualquer tipo de mercado institucional ou privado, uma vez que os municípios não dispõem do SIM em funcionamento.

Diante dessa realidade, os arranjos institucionais formados por cooperativas, associações, redes etc. têm se mostrado frágeis a ponto de comprometer a dinâmica da cadeia produtiva do leite e dos demais produtos da agricultura familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar. Nesse contexto, o acesso ao PNAE, enquanto mecanismo de política pública, torna-se fortemente limitado, inviabilizando maiores transformações nas estruturas da agricultura familiar dos territórios do semiárido nordestino. Dessa forma, percebe-se uma série de fatores que dificultam os agricultores familiares acessarem o PNAE no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, assim como em outros espaços do meio rural. Ao mesmo tempo, os agricultores familiares enfrentam desafios para produzir de maneira regular em meio às adversidades naturais, com pouca ou nenhuma disponibilidade financeira, baixo nível organizacional, assistência técnica insuficiente etc. Ou seja, superar os desafios de ordem política e estrutural é um aspecto crucial para proporcionar uma transformação em toda a estrutura de produção familiar. Nesse sentido, para melhorar a participação dos agricultores familiares, além do interesse dos gestores públicos responsáveis, algumas ações institucionais devem ser esclarecidas e colocadas em prática.

Outro desafio que necessita de superação diz respeito à implantação e ao pleno funcionamento de inovações como o SIM, o SIE e o SIF. Sobre essas estruturas, a grande maioria dos gestores públicos municipais, estaduais e federais alega não ter condição financeira suficiente para atender a todas as exigências necessárias. Nesse sentido, uma das alternativas seria o desenvolvimento de trabalho coletivo intermunicipal – ou seja, um bloco de municípios constituiria a equipe técnica e passaria a dividir os custos de funcionamento. Isso se configura, para Prezotto e Nascimento (2013), a constituição de consórcio, cuja vantagem é o desenvolvimento de um trabalho em parceria, bem como a redução dos custos para aqueles municípios de pequeno porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa constatou que, apesar das suas limitações para construir mercados e incluir agricultores familiares no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, o PNAE se apresenta como importante instrumento de estruturação de sistemas agroalimentares mais localizados e diversificados, de modo a estimular dinâmicas regionais de desenvolvimento rural. A Lei nº 11.947/2009 tem gerado mudanças na sua execução, e seu desenho mais descentralizado vem apresentando maior funcionalidade. No entanto, a maior parte dos recursos do PNAE ainda não se destina para aquisição de produtos da agricultura familiar. Além disso, as regiões que conseguem captar maior volume de recursos são as mais ricas e estruturadas e estão localizadas no centro-sul do país, em que apresentam a menor proporção de agricultores familiares. Dessa forma, em termos proporcionais, a região Nordeste

do Brasil, que detém mais de 50% dos estabelecimentos da agricultura familiar, tem acesso aos recursos do PNAE bem inferior, principalmente quando comparado com o desempenho das regiões Sul e Sudeste.

No que diz respeito à compra da alimentação escolar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, observou-se maior dinamismo de comercialização e acesso aos recursos do PNAE, especialmente nos municípios que têm menor população. Em outros, o programa chegou a atingir quase 50% da população estudantil total, sem mensurar a quantidade de agricultores beneficiados, apenas os alunos declarados. Quando se trata dos agricultores familiares, apesar da redução observada na proporção comprada desse mercado, especialmente no período inicial da pandemia de covid-19, durante 2020, o programa foi além do desenvolvimento gerado e da garantia do escoamento da produção, despertando os agricultores familiares e suas organizações coletivas para o acesso a um nicho de mercado não detectado por eles próprios e suas organizações coletivas (cooperativas, associações, redes etc.).

Entretanto, a falta de estrutura tanto de produção como de legalização nos municípios que compõem o Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, a exemplo o SIM, associada à irregularidade pluviométrica que assola todo o território desde 2012, tem comprometido fortemente toda a estrutura produtiva da agricultura familiar. Assim, fazem-se necessárias a manutenção e a consolidação dos arranjos institucionais existentes no território capazes de promover a dinamização econômica e possibilitar um processo de economia inclusiva, como definida pela OCDE (OECD, 2015). A pesquisa revelou que em 2013 muitos municípios não alcançaram os 30% de repasse do PNAE para adquirir alimentos da agricultura familiar para a rede de ensino estadual e municipal, ampliando o número dos municípios em 2017. Isso revela limitações para que o agricultor familiar do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar possa acessar as políticas públicas, e não apenas o PNAE. O desafio é o de construir no território estrutura de produção para acessar o crédito para mais custeio que investimento, ofertar serviços de Ater em um extensionismo que capacite os agricultores familiares e viabilize a escalada à agregação de valor, além de proporcionar maior organização coletiva (cooperativas), gestão das atividades e, sobretudo, acesso aos mercados.

Da mesma forma, faz-se necessário não somente desenvolver projetos mais estruturantes de convivência com as adversidades climáticas do semiárido como também estimular a construção de infraestrutura, tais como a implantação de unidades de beneficiamento (agroindústrias familiares) que permitam ao agricultor familiar agregar valor ao seu produto, pois é mediante o processamento da matéria-prima que se verifica maior dinamização do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar. Diante do exposto, a pesquisa constatou a importância da consolidação, da ampliação e da continuidade do PNAE por intermédio de melhor estruturação

dos municípios, de modo que aconteça a aproximação do processo de desenvolvimento agrícola baseado na agricultura familiar e na SAN por meio dos mercados. Isso exige engajamento e esforço conjunto por parte de gestores públicos (secretários estaduais e municipais, prefeitos, diretores de escolas, professores e agentes educacionais) e atores privados da sociedade civil (cooperativas, associações, igrejas, pais de alunos, bancos de desenvolvimento, agricultores familiares etc.). O sentido é o de superar limites e desafios impostos pelas condições naturais, político-institucionais e estruturais que se verificaram durante o desenvolvimento deste estudo nos municípios do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar.

Merece destaque que ações, a exemplo da legalização por meio do SIM, do SIE e do SIF, venham a ser realizadas com as organizações coletivas, de modo que maior número de agricultores familiares possa enquadrar-se e acessar o PNAE, bem como, ao mesmo tempo, modificar sua estrutura de produção e abrir acesso aos mercados. Isso para que possa realmente se expandir em ampla estratégia de desenvolvimento, tanto no sentido de alcançar e ultrapassar o mínimo de 30% dos repasses do programa para comprar alimentos da agricultura familiar para a rede de ensino estadual e municipal, como no de incluir mais agricultores familiares nos mercados. Nesse sentido, cabe a sugestão de ampliação de agendas de pesquisa sobre o potencial do PNAE na contribuição para a construção de mercados e de inclusão na agricultura familiar, em estratégia de direcionar para um processo de economia cada vez mais densa e inclusiva. Isso, em uma trajetória de dinamização do Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar, em que o rural se configura peça essencial a partir da integração das políticas e da diversificação das principais atividades das mais diversas cadeias produtivas da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. B. A. de; NUNES, E. M. As feiras da agricultura familiar: um estudo na Rede Xique Xique nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN). **Revista Geotemas**, Pau dos Ferros, v. 3, n. 2, p. 59-74, jul.-dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/article/view/613>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set.-out. 2009.

BRASIL. Resolução nº 1, de 16 de janeiro de 2003. Estabelece critérios para o repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2003. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=100262>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. 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 da União**, Brasília, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: mar. 2017.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, p. 115-147, jan.-jun. 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12/14>. Acesso em: jul. 2016.

CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. A imersão social da economia em mercados alimentares brasileiros: uma abordagem institucionalista. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 2, p. 1-21, 2022.

DELGADO, G. C. (Org.). **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone, 1985.

FEITOSA, E. R. M. *et al.* Nexus: agricultura familiar, energias renováveis e construção de mercados nos territórios rurais do Rio Grande do Norte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 3, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238969>.

FRIEDMANN, H. Commentary: food regime analysis and agrarian questions – widening the conversation. **The 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: Ed. UFRGS, 2017.

GOMES, L. da S. *et al.* Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 52, n. 2, p. 103-120, abr.-jun. 2021.

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

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**, Piracicaba, v. 52, p. 125-146, 2014. Número suplemento 1.

GURGEL, I. A.; NUNES, E. M. A dinâmica socioeconômica da pecuária do Rio Grande do Norte: análise da cadeia produtiva do leite do território Sertão do Apodi. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 59-76, abr.-jun. 2019.

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, p. 1-34, jan.-mar. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318179669139>. Acesso em: 20 out. 2022.

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

JOHNSTON, B. F.; MELLOR, J. W. The role of agriculture in development. **The American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 566-593, set. 1961.

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

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

MARSDEN, T. K. (Ed.). **The condition of rural sustainability**. Assen: Van Gorcum, 2003.

MCMICHAEL, P. (Ed.). **Food regimes and agrarian questions**. Warwickshire: Practical Action Publishing, 2013.

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. **Revista Grifos**, v. 30, n. 54, p. 129-156, 2021.

NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2018.

NOTA à imprensa. **Conab**, 24 set. 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/604-nota-a-imprensa-20130924>. Acesso em: 6 out. 2023.

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, n. 3, p. 601-626, jul.-set. 2013.

NUNES, E. M.; SILVA, P. S. G. A construção de mercados na agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 63, p. 79-110, jul.-set. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/ppp63art4>.

NUNES, E. M.; CRUZ, M. S.; SILVA, V. M. Assistência técnica e extensão rural (Ater) no território rural Sertão Central Cabugi e Litoral Norte (RN): o desafio da adequação sócio-técnica. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 27, n. 3, p. 40-64, jul.-set. 2020.

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, n. 1, p. 137-166, fev.-maio 2019.

NUNES, E. M. *et al.* **Planejamento e Políticas Publicas**, n. 43, p. 89-124, jul.-dez. 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**, Piracicaba, v. 53, n. 3, p. 529-554, jul.-set. 2015.

NUNES, E. M. *et al.* O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como mecanismo de política de inclusão na agricultura familiar do Nordeste do Brasil. **Revista Grifos**, v. 27, n. 45, p. 114-139, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Education at a Glance 2015: OECD indicators**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2015-en.pdf?expires=1725031089&id=id&accname=guest&checksum=AA4FC45DBAA6BE7EDBDA5C3FDA256AC8>.

PAIVA, R. M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Pesquisa e Planejamento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 171-234, dez. 1971.

PLOEG, J. D. van der. (Ed.). **The new pemsantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization**. Londres: Routledge, 2008.

PREZOTTO, L. L.; NASCIMENTO, M. A. R. do. **Manual de orientações sobre constituição de serviço de inspeção municipal (SIM)**. Brasília: MDA, mar. 2013.

RENTING, H.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role short food supply chains in rural development. **Environment and Planning A: economy and space**, v. 35, n. 3, p. 393-411, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1068/a3510>.

SACCOMANDI, V. (Ed.). **Agricultural market economics: a neoinstitutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products**. Assen: van Gorcum, 1998.

SCHULTZ, T. W. (Ed.). **A transformação da agricultura tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

SILVA, C. R. F. da; SILVA, M. R. F. da; 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, n. 2, p. 148-165, jul.-dez. 2017.

SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

SILVA, R. M. A. da; NUNES, E. M. Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 2, p. 1-22, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.252661>.

SOUSA, E. P. de; LUCENA, M. A. de; SOUSA, Y. E. L. de. Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos estados do Nordeste brasileiro no período de 2011 a 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 4, p. 85-103, out.-dez. 2021.

TORRES, F. L. *et al.* Inserção da agricultura familiar sustentável no Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE: o caso da Coopapi, Apodi-RN. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, p. 1-6, dez. 2011.

TRICHES, R. S.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

UERN – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Núcleo de Desenvolvimento Territorial. **Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar (RN)**. Mossoró: UERN, 2016. 1 mapa, colorido. Escala 1:450.000.

WILKINSON, J. (Org.). **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário: 2015/2016**. Brasília: Mapa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2015-2016.pdf/view>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília: FNDE/MEC; MDA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cecane/downloads/271112095042.pdf>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**: legislação básica. Brasília: Conab, 2009. Disponível em: https://www.conab.gov.br/images/chamadas/politicas_programas/Legislao-Bsica-2018-PAA.pdf. Acesso em: jan. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 23 out. 2019.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S. Economia agrícola, instituições e desenvolvimento rural: uma análise comparativa da diversificação econômica do Pólo Açu-Mossoró (RN). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 3, p. 561-584, 2012.

PLOEG, J. D. van der. (Ed.). **Peasants and the art of farming**: a Chaynovian manifesto. Halifax: Fernwood Publishing, 2013.

Data de submissão em: 23 jul. 2023.

Primeira decisão editorial em: 9 out. 2023.

Última versão recebida em: 9 nov. 2023.

Aprovação final em: 14 nov. 2023.