



ARMANDO FORNAZIER

**Inserção de produtores rurais familiares de regiões
com baixa dinâmica econômica para o mercado da
alimentação escolar**

**Campinas
2014**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

ARMANDO FORNAZIER

**Inserção de produtores rurais familiares de regiões com
baixa dinâmica econômica para o mercado da
alimentação escolar**

Prof. Dr. Walter Belik – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO ARMANDO
FORNAZIER E ORIENTADA PELO PROF. DR. WALTER
BELIK.


Orientador

**CAMPINAS
2014**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Maria Teodora Buoro Albertini - CRB 8/2142

F767i Fornazier, Armando, 1981-
Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar / Armando Fornazier. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Walter Belik.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Merenda escolar. 2. Agricultura familiar. 3. Políticas públicas. 4. Compras (Serviço público). I. Belik, Walter, 1955-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Inclusion of low economic dynamics region producers in the school meal market

Palavras-chave em inglês:

School meals

Family farms

Public policy

Public procurement

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Walter Belik [Orientador]

Antonio Cesar Ortega

Arilson da Silva Favareto

Geraldo Di Giovanni

Bastiaan Philip Reydon

Data de defesa: 25-02-2014

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

ARMANDO FORNAZIER

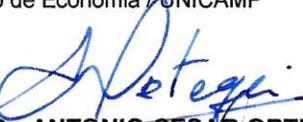
**Inserção de produtos rurais familiares de regiões com baixa
dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**

Defendida em 25 / 02 / 2014

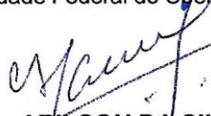
COMISSÃO JULGADORA



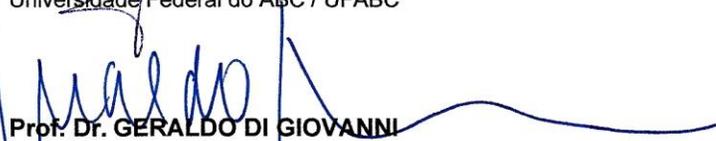
Prof. Dr. WALTER BELIK
Instituto de Economia / UNICAMP



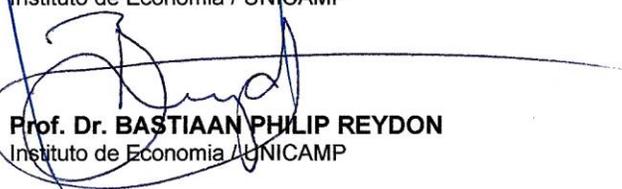
Prof. Dr. ANTONIO CESAR ORTEGA
Universidade Federal de Uberlândia / UFU



Prof. Dr. ARILSON DA SILVA FAVARETO
Universidade Federal do ABC / UFABC



Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. BASTIAAN PHILIP REYDON
Instituto de Economia / UNICAMP

“Deve-se escrever da mesma maneira com que as lavadeiras lá de Alagoas fazem em seu ofício. Elas começam com uma primeira lavada, molham a roupa suja na beira da lagoa ou do riacho, torcem o pano, molham-no novamente, voltam a torcer. Colocam o anil, ensaboam e torcem uma, duas vezes. Depois enxáguam, dão mais uma molhada, agora jogando água com a mão. Batem o pano na laje ou na pedra limpa, e dão mais uma torcida e mais outra, torcem até não pingar do pano uma só gota. Somente depois de feito tudo isso é que elas dependuram a roupa lavada na corda ou no varal, para secar. Pois quem se mete a escrever devia fazer a mesma coisa. A palavra não foi feita para enfeitar, brilhar como ouro falso; a palavra foi feita para dizer.”

Graciliano Ramos in **Linhas Tortas**¹ (1962).

¹ Linhas Tortas (1962). Disponível em: <<http://graciliano.com.br/site/obra/linhas-tortas-1962/>>. Acesso em 03 fev. 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, saúde e pela oportunidade de formação na vida acadêmica por mais essa fase do aprendizado.

Às Escolas Famílias Agrícolas (EFAs) de Alfredo Chaves, ES e Olivânia – Anchieta, ES, ligadas ao Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo (MEPES) e à Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa, ES, pela contribuição na formação voltada ao meio rural.

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), pela oportunidade de ter cursado Agronomia, assim como pelos incentivos de continuar nos estudos, principalmente por parte do Professor Dr. Paulo Marcelo de Souza.

Ao Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEPAN/UFRGS). Em especial ao Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil pela orientação no Mestrado Agronegócios. Assim como aos colegas e professores que estiveram juntos no mestrado.

Ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Não vou citar nomes, mas muito obrigado à equipe da secretaria da Pós-Graduação, Biblioteca, etc. Neste caso, um muito obrigado aos professores do IE/UNICAMP, especialmente ao orientador Walter Belik, pela dedicação em orientar, fazer sugestões, correções, etc.

Agradeço também ao Professor PhD. Jan Douwe van der Ploeg (Rural Sociology Group – WUR), pela orientação no período de estágio de doutoramento sanduíche em Wageningen University, Netherlands (Países Baixos). Um agradecimento também aos colegas e amigos daquela instituição.

Aos membros da banca de qualificação e defesa da tese, pelas críticas e sugestões que propiciaram uma melhoria do trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro oferecido em alguma etapa do curso.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em especial ao técnico Dr. José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, pelos dois anos de trabalho em conjunto como Assistente de Pesquisa no Projeto “Heterogeneidade Estrutural no Setor Agropecuário Brasileiro”. Mesmo tendo que dividir o tempo entre disciplinas, pesquisa da tese, etc., o projeto proporcionou muito aprendizado em economia agrícola, assim como a bolsa foi essencial para manter-se no doutorado.

À Professora Ieda Kanashiro Makiya, da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da UNICAMP, pela confiança e oportunidade oferecida para auxiliar como Estágio Docente nas disciplinas Introdução, Planejamento e Desenvolvimento de Novos Empreendimentos e Política Agrícola. Na FCA, agradeço também à equipe acadêmica, professores, alunos, etc.

Aos colegas de república (casa) em Campinas, que proporcionaram muitos bons momentos, reflexões, etc.

Aos colegas e amigos do Instituto de Economia da UNICAMP, pelo apoio em diversos momentos. Assim como, a muitas pessoas que em algum momento nos auxiliaram, seja com uma ajuda positiva ou mesmo uma crítica.

Aos familiares, pela compreensão de ficarmos a maior parte do tempo distante, mas que sempre torcem para que a vida seja menos difícil do que a deles. Sei que alguns familiares, como a minha mãe Izaura Favero Fornazier (*In Memoriam*), que não esteve presente para acompanhar essa etapa, mas deu um grande apoio para eu seguir nos estudos.

RESUMO

Na última década foi criada no Brasil uma política pública de compras governamentais junto à agricultura familiar com o objetivo de inserção desses atores sociais nos mercados, bem como para a melhoria da alimentação servida nas escolas públicas. As compras governamentais visam o provimento de gêneros alimentícios para as escolas e a criação de oportunidades para os agricultores de regiões de baixa dinâmica econômica. Através desse programa exclusivo, os agricultores familiares têm a oportunidade de se inserir nos mercados locais, assim como buscarem novos mercados. O objetivo do presente estudo foi o de verificar como está ocorrendo a conexão entre a produção e o consumo na política pública de compras governamentais para a alimentação escolar em regiões de baixa dinâmica econômica. Para atender o objetivo, além da pesquisa bibliográfica sobre a importância das políticas públicas e a evolução dos programas voltados para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, também se buscou descrever experiências de mercados locais nos quais se inserem as compras para as escolas e outros equipamentos públicos. Com isso, na etapa seguinte da pesquisa foi realizado um levantamento de campo tendo como base um grupo de municípios participante do Programa Federal Territórios da Cidadania nos Estados de São Paulo e Espírito Santo. Os resultados mostraram que as prefeituras dos territórios estudados estão comprando dos agricultores familiares locais para atender a alimentação escolar. Por outro lado, algumas organizações de agricultores familiares, que começaram a atuar nos mercados locais, também estão conseguindo comercializar para outras regiões, principalmente no Estado de São Paulo. A comercialização para outras regiões é uma grande oportunidade, pois a demanda pública de alimentos das regiões produtoras é pequena, porém, as grandes cidades também necessitam realizar as compras de agricultores familiares, abrindo oportunidades e constituindo um mercado maior. As maiores dificuldades encontradas pelos agricultores familiares na inserção no mercado para a alimentação escolar estão relacionadas ao pouco acompanhamento da produção pelos serviços de assistência técnica e extensão rural, falta de sincronia entre o pedido e a época de entrega, dificuldade de avançar em etapas de processamento e obtenção de selos de inspeção e embalagens adequadas. Muitos também não conseguem atender aos padrões de qualidade solicitados, logística, entre outros problemas. Por parte dos equipamentos públicos como as prefeituras que recebem esses produtos também há dificuldades como a burocracia interna para operacionalizar as compras, a pouca

infraestrutura de recepção dos alimentos, o pouco diálogo com os agricultores, etc. Apesar dos municípios estudados fazerem parte de uma abrangência de políticas territoriais, há pouca articulação e parcerias com os municípios vizinhos e com outros entes federativos.

Palavras-chave: alimentação escolar, agricultura familiar, políticas públicas, mercados institucionais, sistemas agroalimentares locais.

ABSTRACT

In the last decade, the Brazilian government implemented a new government acquisition policy with impacts on family farming. This new policy aimed to increase market shares of these social actors as well as to provide better meals in public schools. Government acquisition processes intend to provide schools with food as well as create opportunities for farmers in areas facing slow economic growth. Through this unique program, family farmers have opportunities to enter local and regional markets. The aim of this thesis is to assess the balance between production and consumption under the public police for school food acquisitions in areas facing slower economic growth. To this end, a literature review on the importance of public policies and the improvement of programs for family farming and rural development was carried out. Moreover, cases of local markets with schools and other public facilities facing these acquisitions norms are presented. The cases are based on field study carried out in a group of municipalities participating in the Territories of Citizenship Program in the states of São Paulo and Espírito Santo. Results show that indeed municipalities from considered territories are purchasing food from local family farmers to provide school meals. In addition, some family farmers associations that entered local markets are also succeeding in other regional marketplaces, especially in the State of São Paulo. Given that the government food demand in producing regions is reduced, marketing with other regions is a great opportunity. It is worthy to note that largest cities also need to acquire food from family farmers creating new opportunities for market expansion. The inability of technical support and training services to follow up production, temporal asynchrony of supplier and customers, difficult to advance in processing stages and to obtain inspection certificates and appropriate packing are among the major challenges faced by family farmers to enter markets. Moreover, many farmers cannot fulfill required quality standards, to cope with high logistic costs, among other challenges. From the perspective of public facilities receiving these products - city halls, for instance - there are also challenges such as internal red tape to purchase food, poor infrastructure to receive food, lack of communication with farmers, etc. Despite many municipalities participate in territorial policies, interaction and partnerships with nearby municipalities and other federal institutions are reduced.

Keywords: school meal, family farming, public policy, institutional markets, local food.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAPICAB - Associação dos Apicultores de Capão Bonito
- AFAGIR - Associação de Agricultores do Córrego Juerana I e Arredores
- AF - Agricultores Familiares
- AFNs - *Alternative Food Networks*
- AGROLEGAL - Plano de Desenvolvimento da Agroindústria Familiar e do Empreendedorismo Rural
- AGROPET - Associação do Desenvolvimento Agropecuário de Taquarivaí
- AMARRIBO - Amigos Associados de Ribeirão Bonito
- ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APABBVR - Associação de Pequenos Agricultores de Barra de Boa Vista e Região
- APAQMAR - Associação dos Pequenos Agricultores de XV de Maio e Região
- APDS - Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável
- APROBRAN - Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Ribeirão Branco
- ASPRAP - Associação dos Produtores Rurais dos Assentamentos de Pinheiros
- ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BSE - *Spongiform Encephalopathy* ou mal da vaca louca
- CAEs - Conselhos de Alimentação Escolar
- CARG - Cooperativa Agrícola de Ribeirão Grande
- CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
- CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
- CEASA-ES - Centrais de Abastecimento do Estado do Espírito Santo S/A
- CEASA-RS - Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul
- CECANE/UFOP - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto
- CEMAAF - Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares de São Gabriel da

Palha

CEMAFEC - Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares e afins de Ecoporanga

CMDR - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

COAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

COAFAI - Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé

COANA - Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda.

COAPRI - Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva

COMAFI - Cooperativa Mista Agropecuária dos Agricultores Familiares de Itaporanga

COMCAB - Cooperativa Mista Agropecuária de Capão Bonito

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COAGROCAMP - Cooperativa Agropecuária Familiar de Nova Campina

COOAPCB - Cooperativa Agrícola de Produtores de Conceição da Barra

COOPERORGÂNICA - Cooperativa de Produtores Orgânicos

COOPEVA - Cooperativa de Produtores de Itapeva e Região

COPAVAL - Cooperativa de Produção Agropecuária Vó Aparecida Ltda.

DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF

DIOES - Diário Oficial do Estado do Espírito Santo

DTR - Desenvolvimento Territorial

EFA - Escolas Famílias Agrícolas

EEx - Entidade Executora

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FLV - Frutas, Legumes e Verduras

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FTI - *Farm to Institution*

FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
HGFSF - *Home-Grown School Feeding*
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INCAPER - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
IPC-IG - *International Policy Centre for Inclusive Growth*
LEADER - Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NSLP - *National School Lunch Program*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAC - Política Comum da União Europeia
PAIS - Produção Agroecológica Integrada e Sustentável
PDSTR - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PIB - Produto Interno Bruto
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PMDR - Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PPA - Plano Plurianual

PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTC – Programa Territórios da Cidadania
REDES - ReDes para o Desenvolvimento Sustentável
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SDT-MDA - Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDU - Secretaria de Estado da Educação
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SFCI - Secretaria Federal de Controle Interno
SFCs - *Shortened Food Chains*
SFSCs - *Short Food Supply Chains*
SIE - Serviço de Inspeção Estadual
SIF - Serviço de Inspeção Federal
SIM - Serviço de Inspeção Municipal
SISP - Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Estado de São Paulo
SIT - Sistema de Informações Territoriais
SME/SP - Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUSAF/ES - Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar de Pequeno Porte
TCM - Tribunal de Contas do Município
TCR - Transferência Condicionada de Renda
TCU - Tribunal de Contas da União
UE - União Europeia
USDA - *United States Department of Agriculture*
VBP - Valor Bruto da Produção

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Políticas setoriais e transversais da política social brasileira – 2010	17
Figura 2	Gestão do Programa Territórios da Cidadania	35
Figura 3	<i>Food Hubs</i> ou Centros de Distribuição de Alimentos nos Estados Unidos	47
Figura 4	Caminho das compras institucionais de alimentos	48
Figura 5	Passo a passo para quem compra e quem vende para o PNAE	83
Figura 6	Território da Cidadania Sudoeste Paulista	94
Figura 7	Território da Cidadania Norte – ES	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Sumário dos benefícios dos Programas <i>Farm-to-School</i>	42
Quadro 2	Características do Território da Cidadania Sudoeste Paulista	95
Quadro 3	Metas territorializadas de Apoio à Produção no Território da Cidadania Sudoeste Paulista	97
Quadro 4	Características do Território Norte Espírito Santo	117
Quadro 5	Metas territorializadas de Apoio à Produção no Território da Cidadania Norte – ES	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução de recursos e alunado servido pelo PNAE	85
Tabela 2	Composição Municipal do Território Sudoeste Paulista – SP	96
Tabela 3	Repasses do FNDE para os municípios do Território Sudoeste Paulista	98
Tabela 4	PNAE nos municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista	102
Tabela 5	Atuação das organizações da agricultura familiar do Território da Cidadania Sudoeste Paulista	115
Tabela 6	Composição Municipal do Território Norte – ES	118
Tabela 7	Repasses do FNDE para os municípios do Território Norte – ES	123
Tabela 8	PNAE nos municípios do Território da Cidadania Norte – ES	127

SUMÁRIO

1	Introdução	1
1.1	O problema da pesquisa e justificativa	6
1.2	Hipótese	8
1.3	Metodologia da pesquisa	8
1.4	Organização do estudo	12
2	Estado e Políticas Sociais no Brasil	13
3	Experiências internacionais da conexão da produção com o consumo de alimentos	39
3.1	As Compras locais nos Estados Unidos	40
3.2	Produção local e mercados institucionais na Europa	50
3.3	Novos incentivos: países em desenvolvimento	60
4	Agricultura Brasileira e criação de mercados institucionais	65
4.1	Compras governamentais da agricultura familiar	74
5	O PNAE nos Territórios da Cidadania	93
5.1	Território da Cidadania Sudoeste Paulista	93
5.2	Território da Cidadania Norte – ES	116
5.3	Síntese dos resultados	139
5.3.1	Dificuldades pelo lado dos agricultores familiares	139
5.3.2	Dificuldades pelo lado das prefeituras	141
6	Considerações finais, limitações e propostas de novos estudos	145
	Referências	155
	Referências Complementares	169
	Apêndices	173

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado com objetivos sociais, econômicos e ambientais em setores ou atividades é um mecanismo de transformação de uma realidade que é vista como adversa. Como relata Muller (2002), elaborar uma política pública deve ser visto como construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir. É em referência a esta imagem cognitiva que os atores sociais organizam a sua percepção do sistema, confrontam as suas soluções e definem as suas propostas de ação. Assim, nas ações direcionadas para determinados atores sociais, é importante que esse grupo “alvo” da política pública possa conhecer os objetivos a que essa se propõe, sentir-se parte das transformações, e interagir na busca dos benefícios esperados. Ou seja, é importante que tenha um fluxo de informações e conhecimento entre os vários atores sociais que participam da política pública.

No meio rural brasileiro há políticas públicas que são direcionadas a um grupo específico denominado agricultura familiar, dada à heterogeneidade da agricultura brasileira. Porém, mesmo na categoria agricultura familiar definida em Lei, há uma diversidade de atores sociais, sendo que ela é responsável por uma grande proporção de alimentos consumidos no Brasil, há agricultores que estão marginalizados de condições de acesso aos mercados, baixo nível de renda, etc. Para auxiliar na inserção nos mercados, algumas políticas foram criadas, principalmente aproveitando o poder de compra do Estado através dos equipamentos públicos como hospitais, creches, escolas, etc. O Governo Federal começou a operar mecanismos de compras governamentais no Brasil a partir de 2003. Inicialmente o objetivo era o fortalecimento da agricultura familiar através da inserção produtiva, bem como uma política de segurança alimentar através de compras para doações às organizações sociais, equipamentos públicos e formação de estoques. Em 2009 esse mecanismo de mercado institucional foi ampliado com as compras para a alimentação escolar.

Porém, para que a política pública tenha efeito de inserir os agricultores mais pobres ou que não possuem mercado, é preciso levar em consideração alguns fatores, dada a heterogeneidade da categoria agricultura familiar. As dificuldades encontradas pelos agricultores em inserir-se nos mercados vão desde a não ter acesso aos insumos que serão utilizados na produção até condições de recursos e escala para beneficiar os produtos e transportá-los para os mercados. O pouco acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural também pode ser

um limitante para que os produtores possam ter condições de produzir. Isso ocorre principalmente com as novas exigências dos mercados, que cada vez mais passam a se preocupar com questões quanto ao alimento seguro, bem como outros sinais de qualidade definidos pela classificação do produto, certificação, tipo de beneficiamento, entre outros. Nas regiões mais pobres ou de menor dinâmica econômica, as condições de acesso aos serviços básicos são, muitas vezes, mais precárias, necessitando de ações que favoreçam o desenvolvimento de atividades para fugir da pobreza.

Em algumas regiões, a produção de alimentos e matérias-primas a partir da agricultura pode ser dificultada por fatores como os de natureza climática (secas prolongadas e chuvas excessivas, entre outros). Outros fatores como a falta de conhecimento técnico e organizacional na atividade, baixa qualificação profissional, pouco acesso aos recursos de produção como a terra, dificuldades de adoção de tecnologias, assim como a falta de conhecimento e condições para comercializar a produção, podem dificultar mudanças para a melhoria dessas regiões.

Segundo o Banco Mundial, em seu relatório de 2008, a importância da agricultura para o desenvolvimento econômico pode ser diferenciada de acordo com algumas características das regiões ou países. O relatório aborda que em países baseados na agricultura como os da África Subsaariana, a maioria das pessoas pobres estão nas áreas rurais, tornando necessário investir na agricultura para reduzir a pobreza. Nos países em transformação há uma maior disparidade entre as áreas rurais e urbanas, predominando a pobreza rural, com as cidades mais desenvolvidas. Como exemplo cita-se a China, onde se busca reduzir as disparidades de renda entre o rural e o urbano, tanto pela expansão de mercados de alto valor (hortaliças, aves, peixe e laticínios), bem como a busca de atividades não-agrícolas, como levando indústrias até as cidades rurais. Num terceiro grupo de países denominado urbanizados, que inclui o Brasil, a agricultura tem uma menor participação no Produto Interno Bruto (PIB), sendo que a pobreza se concentra nas áreas urbanas, muito embora, também no campo haja muitas pessoas de baixa renda. Nesse sentido, a ligação dos pequenos proprietários com modernos mercados de alimentos e fornecimento de bons empregos são formas de reduzir a pobreza rural. Porém, como há muitas dificuldades de atingir escala de produção e padrões exigidos pelos processadores e supermercados, torna-se fundamental a organização dos produtores (WORLD BANK, 2008).

Embora o Relatório do Banco Mundial descreva o Brasil como urbanizado, o que está de acordo com as estatísticas oficiais, pois, segundo o IBGE (2010) o país possui 160.925.792

habitantes (84,36%) residente em áreas urbanas e 29.830.007 habitantes (15,64%) residentes na zona rural, há uma extensa discussão do que é rural ou urbano. Veiga (2002) discute aspectos referentes ao que denominou chamar rural e urbano e faz uma crítica à concepção de rural relacionado apenas à produção agropecuária. O autor sugere que se deve superar a abordagem setorial do mundo rural para uma abordagem territorial, visando superar a dicotomia rural-urbano. O autor também descreve sobre os pequenos municípios onde prevalece a economia rural, porém, pelas estatísticas oficiais, são urbanos. Alves e Marra (2009) descrevem que os municípios de população igual ou menor que 20.000 habitantes correspondiam a 72% do total de municípios em abril de 2007. Neles residiam 33,5 milhões de pessoas, 18,6% da população total, sendo que 19,6 milhões vivem nas cidades e 13,9 milhões (41,5%), nos campos.

Assim, mesmo em um país, especialmente os de grande extensão territorial como o Brasil, há muitas disparidades e, conseqüentemente, diferentes condições de desenvolvimento entre as regiões e/ou grupos sociais. Algumas regiões ou grupos de agricultores estão mais organizados em torno de alguns mercados, mais próximos de grandes centros urbanos, enquanto outros produzem para o consumo próprio, em regiões muitas vezes isoladas, distantes de mercados. Há também agricultores que têm grande dificuldade até para produzir para o próprio consumo, situação mais grave que faz com que estes estejam mais vulneráveis à insegurança alimentar e à pobreza rural. Assim, a importância da agricultura para o desenvolvimento econômico e a forma de atuação das políticas públicas também necessita ser diferenciada em um mesmo país, dada a heterogeneidade das regiões.

Com isso, as políticas públicas podem ser dirigidas e implementadas em diferentes escalas, como é o caso da regional ou territorial. Por esse motivo, em 2008, foi instituído o Programa Territórios da Cidadania, cuja implementação deveria ocorrer de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem nas regiões de baixa dinâmica econômica e predominância do rural (BRASIL, 2008). O Programa Territórios da Cidadania é originário de outras políticas nacionais de desenvolvimento das regiões rurais como os programas de Territórios Rurais (BONNAL, 2008; FAVARETO, 2009), e representa uma evolução dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). De acordo com Ortega (2007), os CONSADs estão assentados na noção de segurança alimentar, e esse objetivo não seria alcançado só por

meio de políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos.

O programa Territórios da Cidadania busca a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial, o que inclui o acesso às ações sociais, serviços de infraestrutura, bem como a inclusão e integração produtiva das populações pobres e segmentos mais vulneráveis.

Quanto à integração produtiva, um dos caminhos pode ser o incentivo da produção e direcionamento aos mercados. Porém, o baixo nível de desenvolvimento dos territórios e as dificuldades descritas anteriormente podem dificultar o objetivo da inserção produtiva, necessitando assim algum fator ou política pública complementar para impulsionar esse mercado e inserir economicamente e socialmente essas populações mais pobres e segmentos mais vulneráveis. Nesse sentido, a demanda pública ou compras governamentais para equipamentos públicos locais pode impulsionar a produção de alimentos desses territórios. Principalmente para os agricultores que não estão inseridos nos mercados tradicionais, a inserção no mercado institucional local pode facilitar a organização para posterior avanço na comercialização em outros mercados, inclusive para mercados institucionais de cidades mais populosas. Além disso, a compra de produtos da agricultura familiar pode servir para melhorar a alimentação de quem recebe esses produtos como as escolas, promovendo dietas mais saudáveis.

Entre os diversos mercados garantidos pelas compras institucionais está o da alimentação escolar, aberto para a participação dos agricultores das regiões menos desenvolvidas. Tendo sido criado em 2009, as unidades executoras como os municípios necessitam seguir a lei e comprar pelo menos 30% de alimentos da agricultura familiar, o que pode permitir a inserção dos agricultores dessas regiões ou territórios menos desenvolvidos.

No caso das compras para a alimentação escolar no Brasil, mesmo tendo a experiência de outros mecanismos de compras, existem algumas especificidades no Programa como uma maior necessidade de organização dada à escala de produção, a entrega programada, a necessidade de seguir contratos, etc. Dessa forma, é importante verificar qual o tipo de organização é utilizada pelos produtores. Algumas características podem auxiliar na compreensão da inserção produtiva: a formação de organizações como associações ou cooperativas; o acesso à determinadas infraestruturas como centros de recepção e processamento; transporte além do apoio por parte do poder público na preparação dos projetos e concretização da produção.

A implementação de programas de compras governamentais envolve muitas vezes a

necessidade de alianças entre outros entes da federação. No caso das compras para a alimentação escolar, apesar dos recursos para as compras serem provenientes do Governo Federal, são os municípios ou os estados da federação que organizam as compras (no caso, para as escolas da rede municipal e estadual de ensino). Além disso, alguns serviços facilitadores como o apoio aos produtores através da assistência técnica e extensão rural são estaduais e/ou municipais (quando estão presentes). Pelo lado da produção, as organizações podem ter sua atuação municipal ou atuarem além dos limites dos seus municípios. Outras estruturas de apoio aos agricultores como serviços de inspeção podem ser municipais, estaduais, federal ou outras estruturas institucionais como os consórcios de municípios. Dado esse ambiente composto por uma enorme heterogeneidade de organizações e atores sociais, as alianças e sucesso na implementação do programa de compras governamentais também envolve a capacidade de lidar com conflitos e relações de poder.

Dessa forma, o **objetivo** desse estudo é verificar a conexão entre a produção e o consumo na implementação das compras públicas para a alimentação escolar em regiões de baixa dinâmica econômica e sua articulação com o Programa Territórios da Cidadania. Já foram realizados estudos de compras públicas para a alimentação escolar com menor abrangência, por exemplo, Triches (2010) para Rolante, RS; Vannuchi e Reinach (2012) para Tambaú, SP, entre outros. Porém, a novidade do presente estudo é a busca pela abrangência de um conjunto maior de municípios localizados em um “espaço” de atuação de política pública territorial, pois, dessa forma, é possível verificar fatores como as relações entre os municípios e organizações com as políticas territoriais, por exemplo, a participação nos espaços de discussão, o acesso a serviços compartilhados, etc.

Verifica-se que mesmo dentro de um único território, alguns municípios têm mais aptidão para a produção, dada pelas condições de solo, clima, área disponível, organização, entre outros fatores, o que pode favorecer a inserção de determinados agricultores ou organizações. Assim, o desenvolvimento de um estudo em um espaço maior permite ver essas relações e parcerias, por exemplo, consórcios para a realização de determinadas atividades referentes à operacionalização do programa de compras para a alimentação escolar. Outro fator que pode ser verificado é a proximidade da produção com o consumo, ou seja, se o mercado nesses territórios é mais local ou territorial e se a produção está sendo direcionada também para mercados institucionais de regiões consumidoras de alimentos. Além disso, o estudo permite verificar como a organização de uma

política pública pode contribuir para o desenvolvimento das regiões rurais, por exemplo, que arranjos institucionais e organização podem contribuir para o acesso dos produtores das regiões de baixa dinâmica econômica nos mercados institucionais como o da alimentação escolar.

Dada à diversidade de Territórios da Cidadania no Brasil, composta por 120 territórios, a pesquisa foi direcionada para dois territórios em estados diferentes, pois isso facilita a compreender as articulações presentes entre os entes federativos (Federal, Estadual e Municipal). Os territórios escolhidos para o estudo são o Sudoeste Paulista - SP e o Norte – ES (Espírito Santo).

A escolha do primeiro dá-se pelo fato de ser o mais próximo de grandes mercados consumidores como regiões metropolitanas de Campinas, Baixada Santista e São Paulo. Esse é um elemento importante, pois, em algumas regiões a produção agropecuária pode ser abundante, mas o mercado local ser pequeno, necessitando assim novos mercados além do território.

A escolha pelo segundo (Norte - ES) dá-se pelo fato de estar também localizado na região Sudeste do Brasil, porém mais distante de grandes centros consumidores. Além disso, o Norte - ES possui problemas semelhantes ao Nordeste do Brasil, onde as dificuldades de convivência com as mudanças climáticas como as secas prolongadas deixam os produtores familiares expostos à situação de pobreza rural e causando dificuldades em produzir alimentos. Portanto, pode ser mais um agravante na produção. Também há poucos estudos sobre a agropecuária e organização daqueles municípios que compõem o território, sendo interessante conhecer mais as características da agropecuária local e sua inserção nos mercados institucionais.

1.1. O problema da pesquisa e justificativa

Os produtores rurais das regiões com baixa dinâmica econômica podem ter a oportunidade de comercializar os produtos oriundos da agricultura para o mercado da alimentação escolar e os recursos financeiros oriundos da comercialização podem ser uma importante fonte de renda para essas regiões. No entanto, as compras governamentais podem ser originárias de unidades familiares mais organizadas que já tinham como destino outros mercados, não resultando, portanto, na inserção de novos produtores e na dinamização da economia local. Por outro lado, com uma maior organização, os agricultores familiares dessas regiões de baixa dinâmica econômica - Territórios da Cidadania -, podem buscar novos mercados, principalmente

em regiões que têm maior demanda por alimentos.

Dessa forma, o presente estudo busca responder aos seguintes questionamentos: Os produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica estão conseguindo se inserir na política de compras para a alimentação escolar? Os programas de compras públicas junto à agricultura familiar são efetivos na inserção de produtores marginalizados nos circuitos de comercialização da sua produção?

Como visto, o programa federal de compras governamentais é relativamente novo, tendo sido criado em 2009 pelos formuladores de políticas públicas. Mesmo assim, a proporção de municípios que estão comprando da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de 2010 para 2012 passou de 48% para 67%, relata o *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG, 2013). Ou seja, dada a diversidade de atores sociais, infraestrutura, etc., ainda os municípios estão buscando criar e/ou aperfeiçoar mecanismos para operacionalizar o PNAE, esses mecanismos podem variar em cada município, sendo assim interessante conhecer a operacionalização dessa política pública em um conjunto de municípios.

Mesmo havendo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) desde o ano de 2003, certos mecanismos introduzidos pelas compras governamentais para a alimentação escolar, como a necessidade de regularidade e qualidade, exigem uma maior organização dos atores sociais. Dessa forma, há necessidade de aperfeiçoamento na operacionalização das unidades familiares e também do poder público, considerando, por exemplo, especificidades da produção agrícola e principalmente dos produtores das regiões com baixa dinâmica econômica, hábitos alimentares (aceitação dos alimentos nas escolas), padrões e exigências das licitações, bem como problemas políticos como o favorecimento de determinados indivíduos ou organizações.

Dessa forma, o estudo da possibilidade de inserção de produtores familiares de regiões com baixa dinâmica nos mercados permite verificar as possibilidades e desafios encontrados nessas regiões, demonstrando que organizações e/ou atores sociais facilitam ou dificultam a implementação dessa política pública. Como as organizações e mesmo o conjunto de regras de conduta na relação entre agricultores e entidades executoras podem diferenciar-se no nível dos estados e territórios, o aspecto comparativo permite verificar como outras organizações locais podem interagir em prol de desenvolver uma atividade em uma região.

1.2. Hipótese

A hipótese que norteia o estudo é a seguinte:

1. Os produtores rurais familiares das regiões com baixa dinâmica econômica estão conseguindo se inserir na política de compras para a alimentação escolar com o auxílio das políticas territoriais.

Para isso, algumas questões que norteiam essa hipótese são:

a) Que organizações e atores sociais facilitam a adoção, por parte dos municípios, dos alimentos produzidos pela agricultura familiar e suas relações com políticas locais e territoriais (quadro de relações da política pública de compras para a alimentação escolar)?

b) Que tipo de inserção? (Tipos de produtos, abrangência do mercado, dificuldades, etc.).

1.3. Metodologia da pesquisa

Para analisar como as políticas públicas são implementadas, faz-se necessário conhecer como se configura o ambiente em que a política faz parte, ou seja, como ocorrem as relações entre os entes federativos. Além da configuração do Estado, no caso do Brasil, também é importante analisarmos as diferentes visões que nos auxiliam a pensar no por que é necessária a intervenção em determinado setor ou grupo social. Assim, é importante conhecer ações semelhantes de uma determinada política pública em outros ambientes, por exemplo, modelos bem sucedidos, as dificuldades enfrentadas, objetivos propostos, pois isso pode auxiliar a conhecer os dilemas enfrentados em nosso campo prático. Porém, deve-se levar em consideração que a implementação de determinadas ações ocorre dentro de um contexto e com atores sociais e organizações que podem se diferenciar muito, dessa forma, não significa que modelos ou arranjos de sucesso em uma região ou com determinados atores sociais também terão o mesmo êxito replicando o modelo, mas se pode inserir alguns componentes e arranjos em outras realidades e verificar os efeitos esperados.

Para as etapas anteriores de conhecimento do campo teórico e de experiências semelhantes à nossa análise, utilizou-se procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Em um primeiro momento, buscou-se fazer uma pesquisa bibliográfica para conhecer mais o desenho do Estado brasileiro, a adoção de política pública territorializada, no caso os Territórios

da Cidadania, experiências internacionais e nacionais de compras governamentais da agricultura, ou seja, a busca de uma conexão da produção com o consumo. Gil (1991) relata que a pesquisa bibliográfica tem a função de resgatar o que já foi publicado sobre determinado tema, nesse caso, o objetivo é sistematizar um conjunto de referências para auxiliar a compreensão da análise da política pública do PNAE. Outra parte do estudo é com base em pesquisa documental em fontes como relatórios de programas, dados de execução, fontes jornalísticas, etc. Minayo (2007) relata que os materiais estudados na pesquisa documental ainda não receberam tratamento analítico. Porém, como o programa ainda está sendo aperfeiçoado de forma que nem todos os municípios alcançaram sua implementação, bem como os diferentes desenhos que existe, muitas vezes a pesquisa documental e o trabalho de campo são as principais fontes de conhecer a realidade local.

A etapa de pesquisa documental é utilizada principalmente na descrição das regiões abrangidas pelo estudo que são dois Territórios da Cidadania, pois ambas as regiões carecem de estudos bibliográficos mais detalhados. O objetivo dessa etapa é relatar as condições dos Territórios em que se analisa a política do PNAE. O conhecimento das características territoriais permite relacionar aspectos de como a política está sendo implementada que podem facilitar ou dificultar. Aspectos como as demandas das prefeituras por alimentos podem definir que tipo de organização constituir, que tipo de equipamento público como infraestrutura é necessário, a quantidade de agricultores possíveis de inserir no mercado do PNAE, etc.

Como nem todas as informações estão disponíveis em fontes secundárias, por exemplo, em relatórios e outros documentos, também se faz necessária uma pesquisa de campo, ou seja, uma visita *in loco* nas regiões. Além disso, o campo permite analisar características explicativas de como as regiões estão se inserindo no PNAE. Vergara (2000) relata que a pesquisa explicativa busca tornar compreensível o porquê determinado fenômeno ocorre, justificar os motivos. No caso do PNAE, busca verificar as motivações, problemas, etc. enfrentados pelos atores sociais para pôr em prática as compras.

Apesar de conter elementos quantitativos na análise, há um forte viés qualitativo no estudo, pois como afirmam Strauss e Corbin (2008), a pesquisa qualitativa aborda o estudo acerca da vivência das pessoas, experiências vividas, comportamentos, emoções e sentimentos, assim como o funcionamento organizacional, movimentos sociais, fenômenos culturais e interações entre as nações. Ou seja, nesse aspecto, dada à heterogeneidade das regiões brasileiras, cabe verificar o funcionamento organizacional do PNAE nos dois territórios.

A etapa de campo junto às organizações permite coletar informações que não estão presentes em estatísticas, por exemplo, ou outras fontes. Como descreve Frey (2000, pg. 220-221):

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseados em métodos quantitativos frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

A pesquisa de campo ocorreu em municípios que compõem os Territórios da Cidadania Sudoeste Paulista e Norte – ES (Espírito Santo), no período de agosto e setembro de 2013. Apesar dos dois Territórios da Cidadania não terem o mesmo número de municípios, a realização da pesquisa ocorreu em 10 municípios de cada território. A escolha se deu por características como o tamanho do município e sua proximidade com outros, ou seja, buscou-se analisar a diversidade dos Territórios. Dessa forma, alguns municípios ficaram fora da análise por terem características semelhantes a outros analisados, o que não significa que adotam o desenho do PNAE de forma semelhante aos analisados. Foi uma questão de conveniência e necessidade ver mais os detalhes em menos municípios para que a análise não ficasse extensa demais.

A maioria das características de implementação do PNAE nos territórios, como as chamadas públicas consultadas e equipes de alimentação escolar, se refere ao ano de 2013, apesar de haver algumas questões relacionadas ao histórico das organizações. Isso se deve principalmente a mudanças na gestão do executivo municipal que iniciaram o mandato em 2013, bem como alguns funcionários são mais recentes nas prefeituras.

Quanto às compras dos alimentos, a organização escolhida para a busca de informações foi a secretaria de educação de cada município. Nesta repartição a pessoa que respondeu as questões referentes à alimentação escolar foi originária da equipe de recepção da alimentação, por exemplo, diretor (a) de alimentação escolar e, na maioria dos casos, o (a) nutricionista. No próprio aspecto da Lei, a (o) nutricionista tem um papel de grande importância, pois, é quem elabora o cardápio e, conseqüentemente, a lista de produtos que a prefeitura comprará da agricultura familiar. Bezerra *et al.* (2013) relatam que a contratação do (a) nutricionista é

condição básica para a execução do programa e também referenciam que alguns estudos vêm apontando a ausência do nutricionista como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo PNAE. Peixinho (2013, pg. 912) também relata a importância do (a) nutricionista no PNAE:

Em relação ao nutricionista, ressalta-se que a partir de 2003, pela primeira vez verificou-se a inserção de um nutricionista na coordenação geral do programa dentro da sua esfera de gestão federal, ou seja, junto ao FNDE. Assim sendo, o PNAE passa a reafirmar que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais cabe ao nutricionista.

Após a entrevista com a equipe de recepção dos alimentos e/ou nutrição, buscou-se identificar o lado da produção, quem são os atores sociais, sejam grupos formais ou informais que estão vendendo para o PNAE nos respectivos municípios. Em alguns municípios, pelo fato do profissional de nutrição não estar presente no momento, procurou-se buscar outros funcionários do setor de alimentação escolar das prefeituras.

Na maioria dos municípios a identificação dos grupos formais se deu através de cópia de lista de produtos e/ou do contrato de venda. As equipes de recepção e nutrição também forneceram contatos das organizações, por exemplo, e-mail e/ou telefone. A partir dessas informações contataram-se essas organizações ou grupos, principalmente os líderes, como presidentes e/ou diretores de associações e cooperativas que comercializam para o PNAE nos municípios, porém, nem todos deram retorno. Principalmente nas cidades pequenas, em que as compras são realizadas de associações, há dificuldade de contatar os produtores, pois não há um local físico da organização. Assim, em algumas cidades também se buscou a resposta de questionamentos como as características da agropecuária local com pessoas das secretarias municipais de agricultura, empresas de assistência técnica e extensão rural e/ou sindicatos de produtores rurais. A necessidade de contatar equipes da secretaria de agricultura de alguns municípios deu-se principalmente pelo fato de a prefeitura auxiliar na organização dos produtores, inclusive cedendo funcionários para ajudarem os agricultores familiares em suas organizações como associações e cooperativas.

Para a etapa de entrevista se utilizou parte do questionário de Mattei (2006) que avaliou o PAA em Santa Catarina. A escolha de parte das questões desse estudo deu-se pelo fato de já ter sido testado em campo e de haver características de conexão da produção com o consumo, porém, outras questões foram incorporadas ou alteradas para verificar as dinâmicas que são mais

específicas do PNAE. As questões estão no Apêndice 1.

Para consultar os detalhes como os produtos solicitados foram realizadas consultas nos *websites* (sítio de internet) das prefeituras com o objetivo de acessar os respectivos editais das chamadas públicas. Também através do site do MDA (2013) fez-se a consulta com o objetivo de verificar se as organizações que atuam no PNAE possuem DAP. Para confirmar algumas informações como a comercialização das organizações daqueles territórios para os municípios das regiões metropolitanas, também se fez consultas nos sítios de internet dessas prefeituras, já que elas divulgam os respectivos valores dos contratos com as várias organizações.

No apêndice 2 há uma lista com as funções das pessoas entrevistadas e suas organizações.

1.4. Organização do estudo

O Estudo se divide em seis capítulos.

O capítulo 1 é composto pela introdução e metodologia.

No capítulo 2 se descreve a atuação do Estado nas políticas públicas e no caso brasileiro os novos instrumentos de atuação como: descentralização, coordenação federativa, criação de instâncias participativas como conselhos, políticas territoriais, etc.

O capítulo 3 tem por objetivo trazer experiências internacionais de mercados institucionais e produção local de alimentos que se inserem na perspectiva de aproximação ou conexão entre produção e consumo.

No capítulo 4 se discute as políticas públicas para a agricultura, especialmente a criação da categoria específica denominada agricultura familiar e os mercados institucionais destinados para as aquisições de alimentos da agricultura familiar.

No capítulo 5 verifica-se a implementação do programa de compras governamentais da agricultura familiar para a alimentação escolar em duas regiões de baixa dinâmica econômica abrangidas pelo Programa Territórios da Cidadania, nos Estados de São Paulo e Espírito Santo. Esse capítulo tem por objetivo verificar os aspectos da implementação da política de compras como: dificuldades enfrentadas, tipos de produtos, abrangência dos mercados, pontos facilitadores, etc.

Ao final, no capítulo 6, são apresentadas as conclusões da pesquisa e recomendações de políticas públicas.

CAPÍTULO 2: ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo descrever o papel do Estado na Economia e a articulação das políticas públicas com os processos de desenvolvimento setorial e regional. Além disso, busca-se descrever a atuação do Estado em alguns períodos e, principalmente, relatar como as políticas públicas podem ser implementadas de acordo com a configuração atual do Estado Brasileiro, levando-se em conta a descentralização e a coordenação federativa.

A possibilidade do Estado intervir em áreas como a economia varia de acordo com os equipamentos públicos existentes, assim como pela coordenação de ações, por exemplo, criando normas e mecanismos para que essas sejam cumpridas (*enforcement*). A atuação do Estado pode ocorrer diretamente através de suas organizações, como por exemplo, através das empresas estatais, com enfoque numa área mais produtiva ou dando mais ênfase na área social. Assim sendo, o Estado pode criar ações em áreas específicas, atuando diretamente na execução ou criando mecanismos como normas, para que um conjunto dos atores sociais ponha em prática o planejado além de elaborar, elaborando mecanismos de avaliação dessas ações.

A intervenção do Estado pode ocorrer em alguns setores objetivando oferecer oportunidades a determinados atores sociais ou regiões. Höfling (2001) descreve política pública de acordo com o conceito de “Estado em ação” (Jobert, Muller, 1987)² que é o Estado implantando um projeto de governo através de programas de ações voltadas para áreas específicas da sociedade.

Há uma diferença clara entre Estado e Governo. Para tanto, tomamos a definição de Höfling (2001, pg. 31):

... é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Assim, o Estado é formado por um conjunto de instituições permanentes, porém os

² JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action*. Politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

projetos são postos em prática pelos governos, o que requer constantes diálogos com outros grupos, tanto dentro como fora do aparato do Estado, com membros da sociedade civil. Além disso, as políticas públicas podem envolver diferentes entes federativos (Federal, Estadual e Municipal) para serem implementadas. Como relata Höfling (2001), as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, na sua implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos de diferentes organismos, como os agentes da sociedade, ou seja, não se resumem a políticas estatais.

Dessa forma, na implementação de políticas públicas, existe a necessidade de interações entre vários atores sociais, podendo haver conflitos como pressões por parte de determinado grupo em busca de programas e ações que defendam os seus interesses. Souza (2006) descreve que a definição mais conhecida de políticas públicas continua sendo a de Laswell³, pois aborda questões de interesse nas decisões e análises de tais políticas. Segundo a autora, essa definição procura responder as seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz. Para Souza (2006, p. 23):

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

A autora também afirma que há na literatura um conjunto de definições de políticas públicas com enfoque na solução de problemas, porém existindo críticas em tais afirmações, pois algumas análises ignoram o embate em torno de ideias e interesses. Assim, mantendo o foco nos governos que deixam de lado o aspecto conflituoso e os limites que cercam suas decisões, excluem também as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre as autoridades, outras instituições e grupos sociais. Dessa forma, Souza (2006, pg. 25) relata:

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

³ LASWELL, H.D. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

O papel do Estado remete diretamente às políticas públicas, porém sua avaliação abrange a interação entre vários atores sociais que compõem os governos, a sociedade civil e suas organizações. Souza (2006, pg. 25) afirma que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí o porquê qualquer teoria da política pública precisa explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

O problema de determinada política pública ou do Estado ser capturado por certos grupos, persiste na discussão de onde o Estado deve atuar e como, que tipos de organizações ou instituições adotar, quais os mecanismos de cumprimento e controle são plausíveis de serem incorporado com eficácia, etc.

No que se refere ao debate sobre as formas de intervenção do Estado, Offe e Ronge (1984) relatam que nas teorias marxistas há uma relação instrumental entre a classe capitalista e o aparelho estatal, devendo o Estado ser compreendido como o "instrumento" das classes dominantes, e por elas manipulado, de forma a realizar os interesses coletivos de seus membros. O Estado assim protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. Para os autores, o Estado não está a serviço e não é "instrumento" de uma classe contra outra. A sua estrutura e atividade consistem na imposição e garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe, específicas de uma sociedade capitalista. Assim, o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes⁴.

De acordo com Offe e Ronge (1984), uma estratégia de ação para o Estado consiste em criar condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca. Outra opção é segmentar o grupo para o qual a política está sendo dirigida e isso pode ser feito delimitando os mecanismos de intervenção, como leis que definam qual é o público que deseja atingir. Segundo os autores, os instrumentos utilizados pelo Estado podem ser ordens e proibições legais, como incentivos financeiros, visando incentivar um comportamento competitivo ou reprimir estratégias. Isso normalmente se dá por leis e medidas que protegem em especial a parte “mais fraca”. Uma segunda categoria de métodos de direcionamento é dada por investimentos em infraestrutura. Tais investimentos visam conceder, assegurar ou promover a possibilidade de

⁴ Há diversos debates na literatura sobre esse tema. A escolha pela abordagem de Offe e Ronge (1984) se insere mais no contexto de atuação do Estado em algumas políticas públicas brasileiras para grupos ou setores específicos.

estabelecerem relações de troca para certas categorias de proprietários de mercadorias (tanto proprietários de força de trabalho quanto de capital). Como exemplos, têm-se as escolas de todos os tipos: transportes, abastecimento de energia etc. Uma terceira categoria descrita pelos autores são os financiamentos coletivos que permitem que certos grupos fora do processo de troca negociem, de forma organizada e previsível, suas condições de troca. Os exemplos podem ser na área de construção de residências, no sistema educacional e na proteção ao meio ambiente.

As intervenções do Estado em um setor buscam, a princípio, promover o chamado desenvolvimento, alterando as condições iniciais e promovendo melhorias, porém nem sempre os resultados esperados pela política pública são alcançados, dada a heterogeneidade dos atores que compõem a política, sejam os executores ou os beneficiários. Por exemplo, quanto ao desenvolvimento agrícola, Long e van der Ploeg (1989) descrevem que esse é multifacetado, complexo e muitas vezes de natureza contraditória. Trata-se de diferentes conjuntos de forças sociais provenientes de arenas internacionais, nacionais, regionais e locais.

Desde a elaboração de uma política pública, há embate de ideias e um ambiente onde as decisões ocorrem. Fouilleux (2011) cita dois ambientes onde se dão as políticas públicas, os fóruns e as arenas. Para a autora, os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las). Enquanto as arenas são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e são tomadas as decisões de fabricação das políticas públicas. Para Fouilleux (2011), os instrumentos de política pública são ideias institucionalizadas, a compreensão da mudança de política pública conduzindo à análise da seleção progressiva das ideias desde o lugar e o momento de sua produção, até o lugar e o momento de sua institucionalização.

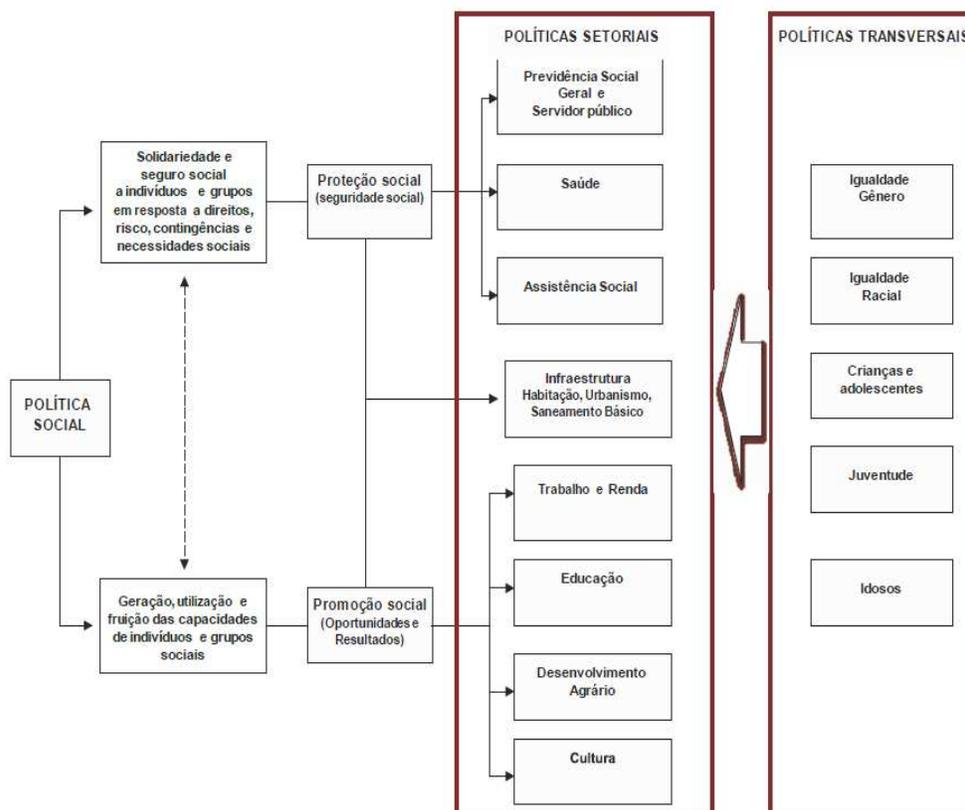
Determinadas políticas públicas podem ser criadas, porém a participação dos atores sociais para a qual esta política foi criada como prioridade pode ser pequena. Isso ocorre por falta de conhecimento da política pelos atores sociais, devido à pouca participação em espaços como os fóruns e arenas ou por outros problemas como condições de organização e infraestrutura para acessá-las, necessitando, em certa medida, de políticas públicas complementares.

A decisão de implementar uma determinada política pública passa da elaboração ou construção para uma etapa mais concreta na qual se deverá adotar as ações *in loco* para onde esta política foi planejada. Fouilleux (2011) descreve que já na elaboração de uma política pública há

uma seleção progressiva de soluções “aceitáveis” que não se jogam unicamente no momento da negociação entre atores “diretos” das políticas públicas, mas muito antes - à montante, em palcos bastante distintos.

Essas políticas públicas muitas vezes remetem apenas à política social ou à assistência social, por exemplo, na distribuição de alguns benefícios, monetários ou não, para pessoas em situações vulneráveis como de fome e/ou de pobreza. O Estado pode oferecer aos cidadãos ações que vão além da assistência social, como serviços de saúde, infraestrutura, trabalho e renda, entre outros. Castro (2012) apresenta um esquema com as políticas setoriais e transversais da política social do Brasil no ano de 2010, com base em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010)⁵.

Figura 1: Políticas setoriais e transversais da política social brasileira – 2010



Fonte: Castro (2012), com base nos dados do IPEA (2010).

⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, Brasília, n. 17, fev. 2010.

Embora a figura 1 mostre algumas políticas públicas em setores, outras que estão separadas na ilustração podem ser adotadas dentro de um mesmo segmento, por exemplo, uma política de assistência social pode ter função de melhoria da educação ou diminuição do trabalho infantil. Certas políticas públicas podem ter como o principal objetivo oferecer condições para a inserção de determinados grupos em atividades produtivas ou atuar no aumento da oferta de bens públicos como: infraestrutura para serviços, lazer, conservação ambiental etc. Assim, as políticas públicas não se restringem apenas a um conjunto de políticas e programas sociais.

O papel do Estado nas políticas públicas varia ao longo do tempo e se diferencia entre países. Mesmo em algumas nações mais liberais ou com um “Estado menor”, verifica-se pelos exemplos históricos essa variação.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a crise na década de 1930 promoveu mudanças na atuação do Estado em vários setores da Economia na busca de oferecer oportunidades de trabalho e investimentos em determinadas áreas. Após a crise de 1929, muitos países passaram a repensar o papel do Estado para dinamizar a economia, sendo que determinados países focaram mais em políticas sociais enquanto outros atuaram também em questões produtivas. Galbraith (1988) aponta que com o *crack* da Bolsa de Valores de *Wall Street*, em 1929, generalizou-se uma grande contração econômica com uma acentuada miséria social. O desemprego em certos anos chegou a ser de 30% da população ativa, atingindo 13 milhões de pessoas, em outros momentos a crise oscilou em torno de 8 milhões de desempregados. Nesse contexto, nenhum dos mecanismos “naturais” da economia liberal parecia funcionar, pois a perda de confiança foi total. Assim, coube ao Estado norte-americano enfrentar a depressão através de mecanismos de intervenção, dentre esses, criou-se o *New Deal*, que agregava grandes obras de infraestrutura, salário-desemprego e assistência aos trabalhadores.

O projeto denominado *New Deal* muda a forma de atuação do Estado nos Estados Unidos, as ações ou políticas públicas são pensadas com o objetivo de solucionar os problemas da época, com alguns projetos que buscavam promover transformações em setores da economia estadunidense. Por exemplo, no setor agrícola, Gilbert e Howe (1991) descrevem que o *New Deal* teve sua atuação com a criação de políticas em três divergentes temas: controle de produção para aumentar o preço dos produtos agrícolas, o planejamento e racionalização do uso da terra na agricultura e reforma econômica para aumentar a justiça social em áreas agrícolas. Assim, a necessidade de oferecer um novo rumo ao país com investimentos em determinadas áreas, seja

buscando aumentar a produção e/ou resolver problemas sociais, alterou o papel do Estado na economia. Essas mudanças podem favorecer determinadas atividades ou grupos, desfavorecendo outros.

Os momentos de crise também promovem ruptura no pensamento hegemônico pela necessidade de se promover novas ações. Bleaney (1985) afirma que uma das revoluções do pensamento econômico, especialmente macroeconômico, foi a Teoria Geral de John Maynard Keynes, principalmente no contrassenso da postura econômica liberal, que era adotada de maneira ampla e desmedida em países capitalistas centrais até a eclosão da crise. Assim, a crise de 1929 provocou uma grande frustração com a teoria vigente (ortodoxia neoclássica), pois a obra de Keynes mostra que as forças do mercado, se deixadas agirem livremente, não conduzem ao equilíbrio, mostrando assim a necessidade da intervenção do Estado na economia.

Em relação às políticas sociais essas remetem a questões de cidadania como o acesso a condições mínimas para a sobrevivência. Marshall (1967) apresenta em sua obra denominada Cidadania, Classe Social e *Status*, três elementos essenciais do conceito de cidadania: o civil, o político e o social. Mesmo em alguns períodos, como na Idade Média, existindo confusão entre os elementos com a formação do Estado liberal, houve épocas em que os conceitos eram apresentados de forma mais independente. O autor leva em conta os períodos históricos para mostrar a predominância de um ou de outro conceito, tais quais: a) os direitos civis no século XVIII; b) os políticos no século XIX; c) os direitos sociais no século XX, porém, dentro de determinado período, poderia haver entrelaçamento entre conceitos. Assim sendo, mesmo quando se fala em cidadania não se pode limitá-la somente às políticas sociais, mas também a outras questões como os direitos civis e políticos. Desta forma, além da resolução dos problemas sociais, a cidadania remete a regimes políticos democráticos.

De acordo com Draibe (1997), as políticas sociais têm seu avanço no pós-guerra, época em que o Estado de Bem-Estar Social se tornou um mecanismo de freios, através de direitos e políticas sociais, às forças brutas da desigualdade socialmente produzidas pelo mercado. Esping-Andersen (1995) descreve que o *Welfare State* na “era dourada” do pós-guerra significou mais do que um simples incremento nas políticas sociais no mundo industrial desenvolvido, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou o abandono da ortodoxia da pura lógica de mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direito de cidadania.

Os benefícios sociais alcançados nestes períodos passam a fazer parte dos direitos dos cidadãos em diversas nações. No aspecto econômico, o papel do Estado é cada vez mais importante em muitos países. No Brasil, surgem grandes projetos no Pós-Guerra com a criação de empresas estatais e investimentos em vários setores, alguns mais voltados à produção como petróleo e mineração, enquanto outros estão mais voltados à infraestrutura como: serviços de habitação, água, esgoto e energia elétrica.

Porém há um limite de atuação do Estado que dependerá entre outros fatores das condições de financiamento das políticas públicas. Fiori (1997) descreve que críticas quanto ao tamanho do Estado no Brasil estavam presentes na década de 1960 antes mesmo da crise das dívidas dos países ocorrida na década de 1980. Mais tarde, as ideias neoconservadoras tornaram-se politicamente vitoriosas, animando os projetos neoliberais de reforma dos Estados, atingindo em cheio os Estados de Bem-Estar Social. Pochman (2004) destaca que nas restrições de financiamento podem ser identificados vários sinais de proximidade das políticas sociais à uma maior privatização do Estado (fundos públicos, gestão terceirizada etc.). Porém há mudanças nesse período, segundo Pochman (2004, pg. 12): “Por meio de lutas sindicais e políticas partidárias foi possível, pela Constituição Federal de 1988, atingir a unificação do sistema de assistência e previdência social para trabalhadores urbanos e rurais”.

Com o fim do regime militar (1964-1985), no Brasil democrático estabelece-se um conjunto de reformas. A Constituição da República de 1988 institui um conjunto de direitos aos cidadãos. Quanto à educação, por exemplo, o Artigo 205 descreve: “A educação, como direito de todos e dever do Estado e da família”.

Porém a Constituição de 1988 estabeleceu o poder de execução de muitas ações aos estados e municípios, teoricamente, os agentes mais próximos da população na execução das políticas públicas. Matos Filho (2002) relata que as mudanças na Constituição de 1988 teriam um objetivo de ser um antídoto aos males da centralização, buscando melhorar a eficiência das políticas públicas e democratização da vida social. O autor relata que a descentralização a partir dos princípios do federalismo fiscal e político-institucional, como um processo de transferência de receitas e encargos públicos, poder decisório, atribuições e responsabilidades do governo nacional para os governos subnacionais, da administração direta para a indireta e, das diversas esferas de governo para as organizações da sociedade civil.

Além disso, caberia aos municípios e aos Estados em muitas políticas públicas

fornecerem também contrapartidas financeiras na lógica da *tripartite*, o Governo Federal fornece uma parte dos recursos, o Estadual outra e os municípios outra. O que nem sempre ocorreria, devido a dificuldades financeiras de muitos municípios e estados, bem como os mecanismos escassos para cumprimento (*enforcement*) das políticas públicas criados na Constituição. Arretche (2010) relata que no Brasil os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais, sendo que algumas políticas públicas como as da educação e da saúde são reguladas e outras não. Na definição da autora há dois tipos de políticas públicas descentralizadas:

1) **reguladas**: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.

2) **não reguladas**: aquelas nas quais execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*) (ARRETCHÉ, 2010, pg. 603).

Dentro da lógica de descentralização, caberia à União estender suas funções normatizadoras e reguladoras de coordenação das políticas nacionais aos estados da federação. Também precisaria eliminar os conflitos e as competências concorrentes, através do alargamento da esfera de ação dos municípios, ficando a cargo dos estados as pertinências supletivas e a coordenação de ações de âmbito regional (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000). O direito de poder outorgar a sua própria constituição local, concedido aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional e isso acarreta uma variedade grande de arranjos institucionais nas Constituições municipais e nas respectivas leis complementares (FREY, 2000). Assim, mesmo seguindo leis gerais de nível federal, alguns municípios podem fazer suas leis complementares, investindo em áreas específicas de acordo com os interesses de seus atores sociais, o que inclui os interesses políticos na formulação de uma política pública.

Nas políticas não reguladas, por exemplo, uma política de desenvolvimento rural, alguns municípios podem priorizar investimentos na agricultura, outros podem achar que isso não é prioridade para aquele município e utilizar os recursos para outras áreas. Esta possibilidade de diferentes utilizações dos recursos é mais flexível nas políticas não reguladas, pois depende mais das decisões dos executores das políticas públicas (*policy making*). Arretche (2010) descreve que

mesmo em políticas reguladas, há prioridades municipais de gastos e variação nos patamares de utilização, o que em termos teóricos, a autonomia política dos governos locais opera no sentido de desigualdade territorial.

Mesmo com os municípios passando a operacionalizar muitas políticas públicas, com a possibilidade de criar leis municipais, alocação de recursos etc., foram surgindo ao longo do tempo mecanismos com funções específicas como para dirigir investimentos em áreas específicas, como na saúde e educação. Vasquez (2010, pg. 1) descreve:

As reformas institucionais realizadas na segunda metade dos anos 90, por iniciativa da União, introduziram novos mecanismos de coordenação federativa, visando estabelecer um comportamento dos governos subnacionais adequado às diretrizes da política macroeconômica e direcionar receitas destas esferas às políticas públicas definidas como prioritárias pelo governo federal.

Para que esta coordenação federativa pudesse induzir os governos municipais ao comportamento esperado, foi utilizado de acordo com Vasquez (2010) uma gama de mecanismos, dentre estes, destacam-se quatro tipos que estão presentes nas reformas recentes implementadas no Brasil:

1) **regras e punições**: define regras de alocação de recursos, limites para operações de crédito e tetos máximo e mínimo de gasto;

2) **vinculação de receitas**: define um percentual de recursos para determinada área, por exemplo, para a saúde, ensino fundamental, etc.;

3) **fundos específicos**: as reformas nas políticas de educação fundamental, saúde e assistência social constituem fundos específicos e com critérios para repasse aos governos municipais;

4) **transferências condicionadas**: possibilitam o repasse de recursos para municípios para que estes executem programas específicos, sob diretrizes definidas centralmente.

Vasquez (2010, pg. 112) aponta que “a reforma no financiamento da educação é o caso mais exemplar da formação de fundos específicos como instrumento de regulação federal”. Tais fundos repassam um valor por aluno/ano aos estados e aos municípios. No caso da educação, por exemplo, para a aquisição da alimentação escolar. No passado, as compras eram feitas pelo Governo Federal que repassava os gêneros aos estados e municípios. Assim, as compras eram realizadas por meio de grandes empresas e com produtos semelhantes para as diversas regiões do

Brasil. Abreu (1995, pg. 26) descreve que:

No Brasil, apesar das várias mudanças pelas quais passou o programa de alimentação escolar, sua história é marcada por um profundo grau de centralização. A execução centralizada do programa da merenda resultava não só no desrespeito aos hábitos alimentares regionais, com a introdução dos mesmos produtos formulados em todo o País, mas no favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvios de verbas - fatos apurados por auditorias do Tribunal de Contas da União amplamente divulgados pela imprensa.

De acordo com Abreu (1995), devido a muitos problemas da centralização, buscou-se descentralizar a merenda, sendo que entre 1986 e 1989, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) realizou uma experiência de municipalização da alimentação escolar. Como descrito por diversos autores, como Matos Filho (2002); Arretche (2010); Frey (2000); Campanhola e Graziano da Silva (2000), o Brasil passa por mudanças na descentralização de políticas públicas neste período com o fim do regime militar em 1986 e a criação da nova Constituição Federal de 1988, o que muda o perfil do Estado de um Governo Federal centralizador que executava as políticas públicas, passando este papel para os estados e, principalmente, para os municípios.

Tendo em vista o exemplo da educação citado por Vasquez (2010), cumpre mencionar que um dos mecanismos utilizados nas políticas públicas para este setor são os fundos específicos. Os recursos financeiros para a alimentação escolar no Brasil são oriundos do Governo Federal, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é um fundo específico, intermediado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que faz parte do Ministério da Educação (MEC). O FNDE é uma autarquia federal criada em 1968 e responsável pela execução de políticas educacionais do MEC que repassa para os estados, os municípios e o Distrito Federal o dinheiro para a alimentação escolar (FNDE, 2013a). Os estados e municípios, dentro da lógica *tripartite*, deveriam oferecer também uma parte dos recursos para a merenda escolar. Belik e Chaim (2009) relatam que a descentralização do PNAE ocorreu em 1994⁶ quando a FAE estabeleceu convênios para repasse aos estados e municípios.

Mesmo no caso da educação, que parece ser uma área única, observa-se que os municípios recebem os recursos de acordo com suas respectivas demandas, mas como as características dos municípios são distintas (número de alunos e nível de desenvolvimento) as

⁶ BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 8913, de 12 julho de 1994. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. Diário Oficial da União. 1994 13 jul; 132(1):30.

prioridades também serão distintas. Logo, alguns municípios fazem mais investimentos, como complementar determinada política com recursos próprios ou dar prioridade para outras áreas.

Assim, no conjunto de políticas públicas no Brasil, a Constituição de 1988 incorporou uma série de deveres ao Estado, ou seja, áreas para atuação nas políticas públicas, porém a implementação e ajustes em muitas áreas foram sendo construídos aos poucos. Nesse desenho, define-se quem a executa, qual o público, fonte de recursos, entre outros. É uma etapa em que a política sai do campo de concepção para a implementação. Nessa etapa, podem surgir muitos conflitos entre os diferentes atores sociais e certas dificuldades de institucionalização da política, ou seja, ela existe como concepção (*public policy*), mas as dificuldades e conflitos surgem no campo político (*public politics*).

A própria configuração do Estado brasileiro com algumas ações sendo coordenadas no nível Federal, outras no nível Estadual e outras pelos municípios, pode promover conflitos ou baixa interação entre os diversos entes federativos.

Frey (2000) descreve que na ciência política têm-se adotado o emprego dos conceitos em inglês de “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e “*policy*” para os conteúdos da política. Assim, a dimensão institucional “*polity*” refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Enquanto no quadro da dimensão processual “*politics*” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso e, que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

No Brasil, este conjunto de políticas públicas como as destinadas para serviços de saúde e educação estão subordinadas às determinações de universalidade dado pela legislação (conjunto de normas) e por um sistema federal que utiliza a coordenação federativa, porém a implementação muitas vezes ocorre pelos estados e municípios, ou seja, por entes mais locais. Candler (2002) relata que no Brasil o sistema político informal foi facilmente subornado com relações sociais informais sendo operado pelo governo autônomo local. Desta forma, o Governo Federal e os governos estaduais podem ser anulados pela grande autonomia local.

A autonomia local está relacionada também com as mudanças na Constituição de 1988. Matos Filho (2002) aponta que a descentralização ocorrida em 1988 reforçou a ideia de

democratização direcionada para ampliar a participação das comunidades e “aproximá-las” do Governo, propiciando assim um maior controle das ações e decisões governamentais, ou seja, uma gestão pública mais justa e menos autoritária.

O processo de políticas públicas que foram implementadas nos municípios fizeram com que novas formas de articulação mais participativa fossem necessárias para uma maior interação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Kerbauy (2004) relata que prefeitos, vereadores e sistema jurídico são obrigados a dialogar e a interagir com a sociedade, especialmente em conselhos gestores de políticas sociais e orçamento participativo.

As políticas públicas passaram assim a utilizar como principal enfoque a participação dos atores sociais. Porém, nem sempre a participação dos atores sociais é efetiva e as reivindicações atendidas. Ricci (2004) evidencia três contradições centrais referentes à adoção de ações públicas de participação popular no Brasil:

- a) o baixo impacto das ações participativas sobre a cultura política nacional;
- b) a tensão, não superada, entre a concepção dos modelos de participação em gestão pública adotados pelo Banco Mundial e os modelos focados no conceito de governança social ou democracia local;
- c) a incapacidade das ações participativas de superarem a fase de legitimação, impedindo-as de construírem uma nova institucionalidade pública.

Conforme relata Ricci (2004), mesmo com muitas políticas públicas adotando ações participativas, existe uma série de problemas, desde demandas que não são atendidas porque a comunidade que participa de espaços como conselhos, por exemplo, muitas vezes não são as pessoas alvo da política pública, dificultando assim sua institucionalização.

Nas experiências de Conselhos para as políticas públicas dirigidas ao meio rural que se tornaram peça obrigatória a partir de meados dos anos 90, Abramovay (2001) relata que a participação da comunidade nas reuniões do Conselho é minoritária. Outra observação do autor é que os conselhos são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa. Em muitos dos conselhos estão presentes os secretários de agricultura, não havendo ampla participação de muitos atores sociais. Há inclusive um grupo de atores sociais que participam em mais de um Conselho. Beduschi Filho e Abramovay (2004, p.58) descrevem que “não há dúvida de que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se a uma atividade rotineira de controle, que

reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados”.

No que se refere aos Conselhos descritos anteriormente (RICCI, 2004; ABRAMOVAY, 2001), esse é um dos espaços participativos que passou a ser utilizado com a democratização brasileira. Segundo Bronzo (2006, pg. 149) “a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988”. Ainda segundo a autora:

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (BRONZO, 2006, pg.149).

Quanto aos modelos de participação em gestão pública adotados pelo Banco Mundial destacado por Ricci (2004), outros autores também relatam o uso deste modelo no Brasil. Hespanhol (2010) aponta que a atuação era mais para fomentar a organização local, principalmente o denominado capital social. Porém a pouca credibilidade dos governos fez com que os repasses fossem dirigidos diretamente para as organizações locais, assim, a política tinha pouca articulação com outras esferas, ficando mais restrita a ações locais. Ricci (2004) relata que a proposição propagada pelo Banco Mundial ao longo dos anos 90 constituiu a cartilha do *good governance*. Esta proposição (descentralização administrativa, diminuição da burocracia pública e parcerias público-privadas) passa a ser incluída como “bom governo” nos textos internacionais. Para políticas mais voltadas às regiões rurais, Hespanhol (2010) descreve que instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural. A incorporação de tais programas deve-se a partir de experiências do Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), implantado na União Europeia (UE) a partir dos anos 1990. Os pressupostos e estratégias destes programas visavam reduzir a pobreza, bem como o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio da perspectiva territorial. Uma crítica da autora mostra que as ações não consideravam as particularidades que caracterizam esses países.

Além da experiência do LEADER, um destaque de política de desenvolvimento regional

são os pactos territoriais na Itália. Tapia (2005) relata sobre esses pactos territoriais na Itália:

... há uma nova agenda teórica e de *policy* que foi fortemente impulsionada – seja pelas políticas regionais desenhadas no âmbito da Comunidade Européia, seja por aquelas elaboradas pelos diferentes governos nacionais – direcionadas para o incentivo da revitalização de áreas economicamente decadentes e para a reorientação de outras rumo a novas vocações econômicas (Tapia, 2005, p. 133).

A centralização de ações em políticas públicas dificulta a participação dos atores sociais em muitas situações. Tapia (2005) descreve que esse era um problema nos projetos de desenvolvimento de regiões da Itália. Assim:

Mesmo nos projetos financiados pelos fundos europeus não havia a participação de atores sociais – seja na fase de formulação dos projetos, seja na de escolha dos instrumentos de implementação das políticas inovadoras. Portanto, em seu desenho original, os pactos territoriais trouxeram uma inovação institucional e de procedimento, na medida em que foram concebidos como um instrumento de intervenção pública descentralizada, ancorado em uma forte cooperação entre o governo, as regiões e as províncias autônomas, para o estabelecimento de objetivos comuns de maneira conjunta e para a escolha dos setores econômicos a serem estimulados (TAPIA, 2005, p. 135).

A participação nas políticas públicas pode ocorrer em instâncias locais circunscritas nas áreas de cada município, bem como em espaços maiores como territórios ou regiões. Bandeira (1999) relata que a organização da sociedade civil possui especificidades tanto na esfera territorial como na esfera temática. 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. No âmbito temático, procuram promover não a implementação de ações específicas ou setoriais delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, buscando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional. Beduschi Filho e Abramovay (2004) descrevem que o maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda “de balcão” para uma lógica territorial e de projetos. Com a descentralização das ações, bem como pelas experiências de programas do Banco Mundial, foram surgindo novos mecanismos de implementação de políticas públicas. Ricci (2004) descreve que se buscam instrumentos de democracia local constituídos a partir da interação entre governos locais e atores sociais que diagnosticam, definem diretrizes e coordenam

ações públicas, provenientes de fóruns híbridos instalados na estrutura de Estado. Segundo o autor, um dos temas que aparece como elemento fundador da Governança Social é a intersetorialidade:

Trata-se da adoção de uma estrutura coerente com a descentralização administrativa e valorização da cultura e identidade territoriais. Se a base de elaboração de políticas públicas passa a ser o território, as diversas instâncias de governo necessitam produzir políticas intersetoriais, de natureza interdisciplinar ou, na prática, perpetuam o foco na própria estrutura gerencial e nas ações fragmentadas de cada secretaria (RICCI, 2004, s.n).

As políticas territoriais necessitam de articulação entre as diferentes estruturas de poder, bem como novas estruturas como Conselhos que agregam as decisões do território. Benko (1996) descreve que um território deve ser formado por um conjunto de atores e objetivos reais ou tratados ou convencionados para resolver um problema de coordenação. Assim, é importante estudar a dinâmica dos laços sociais.

Porém, nem sempre é fácil resolver os conflitos que podem surgir no território, principalmente sendo o território composto por diferentes atores sociais, entes federativos, etc. Bonnal, Cazella e Delgado (2012, s.n.) relatam este problema:

Em uma situação de competição política, em que o processo de ação social e seus resultados são usualmente conflitivos e contestáveis, a interação das três esferas na construção da institucionalidade territorial vai depender da presença e das características dos agentes coletivos representativos de cada esfera no território e do seu nível de engajamento e força política para influenciar o ordenamento e a política territorial. Ou seja, a institucionalidade e a dinâmica territorial vão depender das estruturas de poder existentes no território e da força política e da capacidade de construir coalizões políticas, dentro e fora do mesmo, das agências estatais, das empresas e das organizações empresariais, e das organizações da sociedade civil aí existentes.

Haesbaert (2007) também descreve que tal campo tem a ver com poder no qual há disputas por interesses e hegemônias entre diversos atores, organizados ou não. Segundo Haesbaert (2007, p. 22):

Enquanto continuum dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, o território e a territorialização devem ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações - que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos sujeitos envolvidos (tanto no sentido de quem sujeita quanto de quem é sujeito, tanto no sentido das lutas hegemônicas quanto das lutas de resistência - pois poder sem resistência, por mínima que seja, não existe). Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com aqueles que os constroem, sejam eles indivíduos,

grupos sociais/culturais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc. Os objetivos do controle social através de sua territorialização variam conforme a sociedade ou cultura, o grupo e, muitas vezes, com o próprio indivíduo (no caso da diferença de gênero, por exemplo).

Deste modo, os territórios distinguem-se entre si pelos seus aspectos históricos, de formação dos indivíduos, dos grupos sociais, estruturas, arranjos organizacionais, estruturas de poder, etc. Portanto, mesmo com a delimitação de políticas territoriais, a sua execução e resultados podem ser muitos distintos. Beduschi Filho e Abramovay (2004) descrevem que uma intervenção via política territorial não consiste mais em redistribuir recursos e riquezas já criadas, mas em despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas, ou seja, da intervenção surgem novas estruturas. Segundo os autores:

Os territórios não são apenas o receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam: cada vez mais, eles vão-se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das empresas, dos representantes eleitos, do setor associativo local e dos próprios órgãos do Estado. O destino dos territórios deixa de se concentrar numa autoridade ou numa agência central encarregada de distribuir recursos e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar. A estrutura piramidal é substituída por uma abordagem policêntrica, dotada de múltiplas instâncias de decisão (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004, p.44).

Os conflitos no território podem ocorrer em diversas escalas, pode haver embates do local com o nacional, assim como conflitos locais. Brandão (2009) destaca que a abordagem do território deve se afastar dos tratamentos que abordam estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural, pois territórios são construções (sociais discursivas e materiais). O autor descreve que a análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, bem como nas articulações entre microprocessos e microiniciativas *versus* macrodecisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

A formação dos espaços de articulação das políticas públicas como os territórios modifica as escalas para a implementação de uma política. Haesbaert (2006) descreve que o “ordenamento territorial” e o planejamento e/ou as políticas seguiram abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico. Assim, o autor aponta que um reordenamento territorial mais consistente, e ao mesmo tempo mais coerente com a realidade social a ser trabalhada, deve ter como objetivos centrais:

- a) diminuir as desigualdades socioespaciais e o correspondente grau de exclusão

socioeconômica da população, não apenas a melhoria das condições materiais, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam a formação de redes ou de articulações extra locais, única forma de efetuar e de consolidar mudanças substanciais;

b) aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir tanto da descentralização espacial do poder, quanto da tomada de decisões com efetiva participação, seja da população como um todo, seja de grupos de “experts” locais;

c) fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas através não apenas do resgate e fortalecimento de identidades territoriais homogêneas, “tradicionais”, mas que deem conta, efetivamente, também do amálgama ou combinação específica entre múltiplas identidades culturais “locais”;

d) trabalhar sempre num des-re-ordenamento que integre múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo paroquialista nem no globalismo generalista, no regionalismo reacionário ou no nacionalismo exacerbado; colocam-se assim, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: a do município, a da mesorregião, a dos Estados da federação e a da macrorregião.

Nas regiões rurais, as políticas públicas territoriais têm procurado ser uma opção de integrar ações em diversas áreas e não apenas políticas setoriais e/ou produtivistas. Assim sendo, políticas territoriais têm almejado inserir políticas com enfoque econômico, social e ambiental. Delgado e Pereira Leite (2011) relatam que o conceito de território insere-se 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 Pereira 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.

Assim, verifica-se que na atuação em territórios nas áreas rurais os projetos buscam incluir a dimensão ambiental, principalmente no que se refere à sustentabilidade e também à dimensão social, interligado 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. Dessa forma, o desenvolvimento rural articula-se com o desenvolvimento territorial e vice-versa.

A criação de políticas territoriais no Brasil esteve mais ligada à área rural, como uma opção de desenvolvimento das regiões agrícolas, porém nem sempre as políticas se interligam entre os diversos atores do ambiente para fugir do setorial, nesse caso, o agrícola. Marsden (1998) relata que o rural precisa ser definido como diferentes tipos de espaços, como uma série de configuração de rede local/não local e, perceber que em grande medida, o rural a nível nacional não é um setor de política em si, dado a alguns fatores como a complexidade da cadeia de fornecimentos, entre outros.

Então, inicialmente com o objetivo de superação da pobreza nas áreas rurais, foram criadas ações ou políticas públicas para essas regiões ou territórios. Ortega (2008) descreve a evolução de algumas políticas públicas com o enfoque territorial e de desenvolvimento rural brasileiro. Inicialmente o autor destaca o Programa Comunidade Solidária, em 1995, que deu origem ao Programa Comunidade Ativa, em 1999, e que apresentava como o principal objetivo combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio de fóruns locais de concertação. Dado os resultados destes programas como a pouca dinamização das economias locais, integração de políticas e construção de arranjos para projetos inovadores, foram criadas outras políticas com enfoque territorial.

Uma das ações criadas pelo Governo Federal brasileiro para promover a articulação de políticas territoriais no meio rural foi a Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA), em 2004, que implantou o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no plano plurianual 2004-2007 (BONNAL, 2008). De acordo com Ortega (2007), a criação da SDT-MDA 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 vão sendo aperfeiçoadas ou alteradas com o tempo. O MDA (2005, pg. 9) relata:

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.

Essa nova visão de planejamento do desenvolvimento rural voltada para o território, deriva da necessidade de articulação das políticas públicas, da formação de parcerias, de forma a viabilizar o alcance de objetivos maiores das políticas públicas para o meio rural, potencializando resultados e reduzindo desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços.

Mesmo as políticas territoriais tendo como objetivos uma maior integração dos espaços, sua coordenação era realizada pelo MDA. Desta forma, em 2007 na elaboração do Plano Plurianual - (PPA) 2008/2011 surge a proposta de criação dos Territórios da Cidadania (MDA, 2007a) como política de desenvolvimento territorial das regiões rurais. O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2008).

As mudanças do programa citado, 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, pois a PDSTR teve pouca eficiência com respeito a esse objetivo, seja pela sua diluição no objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, sejam pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados. No Programa Territórios da Cidadania, o combate à pobreza rural se converteu no principal objetivo de ação, dando lugar a uma série de opções metodológicas precisas, começando pelo critério de seleção (situações com menor IDH)⁷. Houve um incremento significativo de recursos e pessoal para esta mudança de postura. Por isso, amplia-se e concentra o financiamento para situações geográficas e humanas de maior necessidade, como também se multiplicam e combinam as políticas sociais e as competências técnicas de diferentes ministérios. Uma segunda ruptura com

⁷ IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

o PDSTR é a mudança do paradigma implícito que sustenta cada programa. A 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, o programa 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 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). Porém, como relatam Pereira Leite e Wesz Júnior (2012), o Programa não se trata da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no Programa, mas de destinar um volume de recursos já existentes aos Territórios da Cidadania. Porém, os autores destacam que a coordenação do Programa tem feito o acompanhamento dos valores dos ministérios que aderiram ao programa para que não ocorra uma redução no montante de recursos através do contingenciamento. Caso esse decréscimo seja inevitável, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento podem pressionar os órgãos responsáveis pelas ações para que não subtraiam os recursos destinados ao Programa, procurando evitar que a não execução se justifique por problema de redução dos valores previstos. Desse modo, o fato de um município estar em um Território da Cidadania gerava mais estabilidade na manutenção dos recursos, enquanto os municípios que não participam do programa estão mais suscetíveis aos cortes orçamentários.

O Decreto que institui o Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2008) 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.

Assim, o enfoque territorial busca oferecer ações de várias áreas a um espaço. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu Relatório Territorial destaca a importância do enfoque territorial para as políticas públicas no Brasil, dada à heterogeneidade do país:

No Brasil, os problemas sociais como a pobreza, o baixo acesso a serviços públicos básicos, como escolas e hospitais, e a falta de infraestrutura (por exemplo, sistema viário, telecomunicações, água, energia, saneamento básico) tendem a se concentrar em territórios específicos. Por outro lado, os territórios que enfrentam uma dessas dificuldades tendem a enfrentar outras também. Dado o tamanho e a heterogeneidade do Brasil, que são mais acentuados do que em qualquer outro lugar, as políticas homogêneas não irão gerar um crescimento regionalmente equilibrado. Isto requer uma abordagem diferenciada territorialmente, que explore as complementaridades e reduza os *trade-offs* a níveis adequados. Portanto, as políticas contextualizadas no território, como as políticas de desenvolvimento regional, que levam em conta as necessidades e os atributos locais, são uma ferramenta viável para atingir este objetivo duplo. A política de desenvolvimento regional tem como objetivo atender a todas as demandas dos territórios e coordenar as ações dos diferentes ministérios setoriais e outros atores, promovendo o crescimento de todos os territórios, atenuando as disparidades regionais e sociais (OCDE, 2013, p.19).

A figura 2 mostra a gestão do Programa Territórios da Cidadania. Há um Comitê Gestor Nacional composto por Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa⁸ com a função de aprovar as diretrizes, adotar medidas para execução, avaliar o Programa e definir novos ministérios. O Comitê de Articulação Estadual é composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios. Suas atribuições são: apoiar a organização nos Territórios, fomento da articulação e integração das diversas políticas públicas, auxiliar na divulgação do Programa, apresentar sugestões de novos territórios e acompanhar a execução. O espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento do território ocorre no Colegiado Territorial. Esse é composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

⁸ Em 2009 o número de ministérios e órgãos federais parceiros passou de 19 para 22 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Figura 2: Gestão do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Territórios da Cidadania (2009).

Dessa forma, para muitas políticas públicas implementadas em municípios abrangidos pelo Programa Territórios da Cidadania pode haver uma articulação nesses espaços participativos, em que alguns entes públicos, organizações, atores sociais podem ser mais atuantes e acessar ações do programa. Porém, esses espaços podem ser pouco utilizados de forma que tenha interação limitada com políticas locais, implementadas pela municipalidade. Pereira 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 pelo seu não uso.

Assim, vemos que da elaboração da política pública para sua implementação surge alguns problemas. A própria criação do Programa Territórios da Cidadania mostra a incapacidade dos programas territoriais anteriores - como os programas de Territórios Rurais ou Identidade - de resolver alguns problemas, por exemplo, dar uma maior ênfase ao rural no sentido de produção agropecuária ou ao setor. Porém, parece que alguns problemas persistem como mostra o estudo a seguir:

No conjunto dos territórios analisados foi possível perceber um profundo descompasso entre a formulação normativa da política apresentada acima e a sua execução, tendo por base a pretensa coordenação dos colegiados territoriais. De maneira geral, pode-se afirmar que a mudança da condição de Território Rural de Identidade para Território da Cidadania não alterou a forma de gestão e alocação dos recursos por parte dos delegados territoriais, especialmente quando confrontadas com o conjunto das ações previstas a partir da introdução da matriz. Convém destacar que a partir de 2008, quando houve a criação do PTC⁹, os colegiados dos territórios rurais de identidades constituídos pela política de desenvolvimento territorial do MDA, que foram incluídos no novo programa, tiveram que reestruturar sua composição por meio da inclusão de atores sociais (públicos e da sociedade civil) ligados aos setores da saúde, educação e assistência social (CAZELLA, ZIMMERMANN e PEREIRA LEITE, 2013, p.78).

A interação entre os entes, ou seja, entre os municípios pode dar-se inclusive compartilhando infraestruturas como a criação de consórcios para algumas atividades. Ortega e Mendonça (2007) descrevem que as políticas públicas podem ter um enfoque territorial como a organização via consórcios. Ortega (2007, pg. 289) afirma que “a proposta de constituição de consórcios intermunicipais como estratégia de indução do desenvolvimento local está presente em várias iniciativas do governo brasileiro”.

A criação de consórcios entre municípios, mesmo tendo uma legislação de incentivo, ainda é pouco utilizada. O federalismo brasileiro passando muitas atribuições para o nível municipal foi criando e aperfeiçoando mecanismos intermediários para a operacionalização de algumas políticas públicas. Com base nesta afirmação, Carlos e Trevas (2013, pg. 20) relatam que:

Como enunciado constitucional, o Consórcio Público resulta da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Representa a possibilidade de amadurecimento do federalismo brasileiro. Quando a Federação brasileira se redesenhou em 1988, uma das grandes questões era aprofundar a descentralização política do país. A Federação assim descentralizada revelou-se carente de mecanismos de coordenação e cooperação. Os consórcios públicos como arranjos institucionais, como instrumentos de cooperação e coordenação respondem a essa necessidade. A formação dos consórcios públicos decorre de um sofisticado marco legal expresso na Lei nº 11.107/2005. Além de oferecer segurança jurídica, fornece uma complexa arquitetura de gestão como garantia de efetividade e sustentabilidade ao empreendimento proposto. Essa questão é crucial, uma vez que o associativismo consorcial é anterior à lei de 2005.

Carlos e Trevas (2013) descrevem a criação de consórcios em diversas áreas. Para regiões mais distantes de centros urbanos e menos populosas, como nos Territórios da Cidadania, os consórcios poderiam ser uma possibilidade de atuação do Estado, pois podem compartilhar

⁹ PTC - Programa Territórios da Cidadania.

infraestrutura e pessoal. Algumas ações de políticas públicas já procuram adotar consórcios, Ortega (2007, pg. 286) descreve que:

No campo das ações territoriais, a instalação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) constituiu-se numa estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltados para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando à geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Todavia, ações que envolvem vários entes federativos, organizações e atores sociais como as políticas territoriais e/ou consórcios, para que tenham êxito de alcançar os objetivos esperados, necessitam de articulações entre os vários envolvidos. Quanto aos CONSADs, uma crítica: verificando alguns exemplos de atuação, Bonnal, Kato (2011) relatam que “os CONSADs revelam a ausência de um parceiro no nível estadual e a centralidade das prefeituras em todo o processo de gestão e encaminhamento dos projetos, principalmente na aplicação e transferência dos recursos públicos”. Nesse caso, verifica-se que ações como espaços participativos e articulação entre entes federativos não estão presentes.

Assim, verifica-se que o campo das políticas públicas envolve uma infinidade de atores, diferentes níveis de poder, necessidade de articulação, conflitos, etc. Principalmente no campo da implementação, muitas dessas características se destacam e pode impedir que a política pública tenha eficácia, ou seja, que atenda o seu objetivo inicial. Dessa forma, o arranjo que ocorrerá na adoção de uma política pública pode diferenciar muito de um local para outro, pois fatores como os descritos anteriormente, a participação dos atores sociais, o nível de conhecimento da política, entre outros, variam de local para local.

Mesmo com a criação de mecanismos participativos para que os atores sociais alvo da política pública possam propor demandas e soluções para o êxito da política, não significa que a criação de espaços como os colegiados territoriais tenham efetividade. Para verificar a efetividade das ações cabe muitas vezes aproximarmos mais dos alvos das políticas públicas através de pesquisas, porém, antes disso, é importante conhecer em que condições a política se insere.

Esse capítulo teve como objetivo analisar o porquê da atuação do Estado em políticas públicas, trazendo exemplos de sua atuação em alguns períodos. Principalmente na parte final se destacam as mudanças na Constituição Brasileira de 1988, com a descentralização de algumas políticas relacionadas à educação, bem como os novos arranjos de política pública adotados como

o enfoque territorial, que passou a ser utilizado principalmente para políticas públicas de regiões rurais. Essa etapa de verificar o arcabouço da implementação das políticas públicas nos permite nas etapas posteriores diminuir a escala de análise para avaliar ações delimitadas por uma categoria de atores sociais (agricultores familiares) em espaço de políticas territoriais.

O capítulo seguinte busca mostrar experiências e objetivos da produção local de alimento ou sistemas agroalimentares locais (*local food*) e mecanismos de compras governamentais da agricultura em outros países.

CAPÍTULO 3: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DA CONEXÃO DA PRODUÇÃO COM O CONSUMO DE ALIMENTOS

No capítulo anterior foi discutido o papel do Estado na economia e a importância das políticas públicas e como as mudanças com a descentralização alteraram a atuação do Estado brasileiro, construindo novos mecanismos para atingir os objetivos das políticas públicas, por exemplo: coordenação federativa, conselhos, enfoque territorial etc. Neste capítulo, procura-se mostrar experiências internacionais de produção local de alimentos ou sistemas agroalimentares locais (*local food*) e mecanismos de compras governamentais da agricultura. A discussão de *local food* se insere no contexto de muitas políticas de compras governamentais da agricultura que busca aproximar os consumidores dos produtores, porém, para implementar esses mecanismos, as experiências de operacionalização e objetivos auxiliam a compreender a dinâmica dessa aproximação dos produtores com os consumidores.

Em diversos países têm surgido iniciativas de compras locais, sendo que algumas destas experiências de mercados locais ou cadeias curtas têm sua origem na articulação de atores sociais ou organizações da sociedade civil e depois podem se transformar em políticas públicas. Os objetivos dos programas variam, uns focam mais em melhoria da alimentação escolar, outros em questões de oportunidades aos produtores locais, bem como questões ambientais, entre outras.

A institucionalização de ações de mercados locais em políticas públicas (compras governamentais) depende das possibilidades de atuação do Estado. Algumas experiências bem sucedidas de arranjos de mercados locais podem não ser implementadas como política pública, pois o poder de atuação do Estado é pequeno, outras ações podem ocorrer não diretamente com as compras governamentais, mas criando normas para que os agentes privados (por exemplo, escolas) adotem determinada conduta como a compra de produtos locais, de grupos menos favorecidos, mais sustentáveis, etc.

As experiências internacionais auxiliam a conhecer os arranjos de operacionalização adotados, conflitos e possibilidades, podendo algumas iniciativas verificadas em outros países serem postas em prática contribuindo para operacionalizar as políticas de outros países como o Brasil.

3.1. As Compras locais nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos o programa *Farm-to-School* foi criado em muitos estados da federação com o objetivo de aproximar os consumidores, principalmente as crianças, dos produtores locais. Morgan e Sonnino (2008) relatam que assegurar alimentos de fornecedores locais é uma das marcas do movimento *Farm-to-School* nos Estados Unidos, mais de 1 000 programas em 38 estados estão comprando produtos frescos de fazendas próximas. Os autores relatam que esse movimento tem o potencial de ser um dos mais importantes movimentos sociais do país e combustível de crescimento de cadeias alimentares mais sustentáveis, ajudando as comunidades por meio de suas escolas, reconectando os produtores de alimentos com as comunidades a que pertencem.

A iniciativa de compras para a alimentação escolar nos Estados Unidos (*Farm-to-School*) está presente em muitas localidades e surgiu da organização social e não como uma política pública. Feenstra e Ohmart (2012) descrevem que o movimento *Farm-to-School* se iniciou em meio à crescente preocupação da sociedade sobre saúde na infância e obesidade, bem como pelo aumento da conscientização sobre os desafios ambientais e econômicos do sistema agroalimentar agrícola nos Estados Unidos. No início, muito dos recursos eram da *W.K. Kellogg Foundation*, do *United States Department of Agriculture (USDA)* e de fundações locais. Com o tempo, os estados passaram a incentivar os produtores, dando preferência aos produtos locais, e o programa evoluiu para uma escala nacional. O programa representa muito mais que a prevenção contra a obesidade infantil, benefícios para a saúde pública e criação de mercados para os agricultores familiares. Pode-se afirmar que se o *Farm-to-School* sobreviver e crescer será uma grande contribuição para a preservação das terras agrícolas, sustentabilidade ambiental e particularmente o fornecimento de empregos e impulsionamento das economias locais (*Ibid.*).

A produção local de alimentos pode ser vista mais do lado do produtor pela importância para o aumento da renda rural, ou seja, como resultado de uma política de desenvolvimento rural e diminuição da pobreza, muito embora tenha também um impacto significativo no bem estar dos consumidores. Izumi, Wright e Hamm (2010) descrevem que, nos Estados Unidos, os agricultores que vendem para o Programa *Farm-to-School* enfatizam a importância da diversificação de suas estratégias de mercado, pois, como uma parte da produção é destinada para a merenda escolar, os produtores dividem os riscos. Os autores destacam também o lado dos

consumidores (escolas), pois esses programas introduzem hábitos alimentares mais saudáveis para as crianças atendidas. A introdução de alimentos mais saudáveis é uma preocupação principalmente com o aumento da obesidade infantil nos Estados Unidos.

O quadro 1 apresenta os benefícios do Programa *Farm-to-School* de acordo com várias pesquisas sobre a iniciativa. Os benefícios vão desde aos estudantes obterem uma melhor alimentação em termos nutricionais, bem como para as escolas, que podem ofertar mais frutas e vegetais frescos. Pelo lado da produção, os produtores têm a opção de um novo canal de comercialização e podem ajudar também a comunidade com o aumento da renda e emprego local.

Quadro 1: Sumário dos benefícios dos Programas Farm-to-School

Estudantes	
Consumo de frutas e vegetais	Aumento +0,99 a +1,3 porções/dia
Atividade física	Redução de frente a tela e aumento da atividade física
Conscientização do sistema alimentar	Aumento do conhecimento em relação: jardinagem, agricultura, alimentação saudável, alimento local e sazonalidade.
Escolhas de alimentos	Disposição a experimentar alimentos novos e saudáveis; escolhendo opções saudáveis nas lanchonetes e em casa
Desempenho acadêmico	Melhora global
Comportamento	Melhora competências para a vida, autoestima e habilidades sociais.
Escolas	
Participação nas refeições	Aumento de 3% a 16% (média de 9%)
Origem local	Até 50% de todas as compras produzidas na temporada
Melhora das opções nas lanchonetes	Aumento da oferta de frutas e verduras, novas receitas sazonais, novas políticas de gestão de resíduos
Pessoal de serviço de alimentação	Moral melhorada, aumento do conhecimento
Professores	Dietas positivas e mudança no estilo de vida
Produtores	
Renda	Aumento médio de 5%
Mercados	Aumento da diversificação e novas oportunidades
Comunidade	
Economia	US\$ 2,16 gerado na atividade econômica por cada US\$ 1,00 gasto
Criação de emprego	Cada novo emprego para o Farm-to-school contribui para a criação de 1,67 empregos adicionais
Agregados familiares	Aumento da segurança alimentar e mudanças positivas nas dietas

Fonte: Farm to School (2013).

Assim, verifica-se que os estudos podem focar em vários aspectos, tanto diretamente na escola, no aluno, na comunidade ou nos agricultores. Além de compras locais, o programa incentiva a formação de hortas escolares e participação dos alunos, visitas aos produtores, etc.

com esse objetivo de aproximar as crianças (consumidores) com a origem dos alimentos.

Dessa forma, as políticas de compras para alimentação nos Estados Unidos, principalmente o Programa *Farm-to-School* busca atuar em uma frente de preocupação com a oferta de alimentos mais saudáveis para as crianças, bem como ser uma política de desenvolvimento rural local, com o objetivo de inserir produtores locais. Com isso, muitos estados adotam Programas *Farm-to-School* onde cada estado pode definir quais os objetivos do programa e como serão implementados através de guias.

Na realidade, os projetos nos Estados Unidos que começaram a discutir a produção local de alimentos, principalmente para a alimentação escolar, foram se aperfeiçoando e se transformando em verdadeiras políticas de compras para mercados institucionais. As compras para a alimentação escolar foram se transformando em leis em muitos estados, já que no início, como descrevem Feenstra e Ohmart (2012), o *Farm-to-School* não era uma política pública, era um projeto organizado por outros atores da sociedade civil como algumas fundações. Izumi, Wright e Hamm (2010) destacam a importância econômica crescente dos programas escolares onde muitos decisores políticos (*policy makers*), tanto no nível nacional quanto locais passaram a incentivar através de legislações para comprar produtos produzidos localmente para os seus programas de alimentos. Em 2002, a Lei Nacional de alimentação escolar de 1946 foi alterada, exigindo da Secretaria de Agricultura incentivo às instituições participantes de programas de alimentação federal para comprar alimentos produzidos localmente¹⁰. Desde então, vários estados passaram por conta própria a incentivar a compra local para programas de alimentação escolar.

A discussão de compras locais de alimentos frescos e mais saudáveis tem crescido nos Estados Unidos, principalmente no governo Obama dada à importância de diminuir a obesidade infantil, procurando alterar hábitos alimentares como frutas e vegetais para substituir a cultura do *fast food*. Smith *et al.* (2013) descrevem que a Primeira Dama Michelle Obama começou uma iniciativa nacional chamada “Let’s Move” para melhorar a saúde das crianças em idade escolar. Um dos objetivos dessa proposta é melhorar a saúde das crianças através da qualidade e conteúdo das refeições, diminuindo a quantidade de alimentos processados que as crianças consomem. Os autores destacam para isso a importância dos Programas *Farm-to-school* e relatam que o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) teria o melhor corpo técnico para

¹⁰ USDA Food and Nutrition Service. 2004. Richard B. Russell National School Lunch Act. <<http://www.fns.usda.gov/cnd/Governance/Legislation/Historical/NSLA2008.pdf>>. Accessed 16 April 2008.

organizar os programas de compras e distribuição locais e regionais para a alimentação escolar, uma vez que esse organismo:

- 1) cria políticas de regulação para os itens da alimentação escolar;
- 2) já tentou melhorar a alimentação escolar através da criação de programas (Programa do departamento de defesa de frutas e vegetais) que forneceram produtos frescos nas escolas e;
- 3) é o órgão executivo que trata dos assuntos referentes à agricultura e questões ligadas a alimentos dentro dos Estados Unidos. Além disso, as escolas que usam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (NSLP)¹¹ têm a oportunidade de adotar o Programa do Departamento de Defesa de Frutas e Vegetais, assim, elas podem já estar se familiarizando confortavelmente com o sistema e as políticas.

Porém, como se sabe, do campo de criação para a implementação de uma política como as compras públicas há a necessidade de envolvimento de muitos agentes, além de órgãos de governo. Izumi *et al.* (2006) analisaram as compras para a alimentação escolar em Michigan, Estados Unidos, e verificaram que os diretores dos serviços de alimentação escolar tinham elevado interesse pelo *Farm-to-school* nos distritos escolares. No entanto, enquanto os diretores dos serviços de alimentação desempenham um papel fundamental no *Farm-to-school*, eles podem não ser capazes de implementarem por conta própria. O sucesso da institucionalização do programa em larga escala pode requerer políticas federais e estaduais designadas para forçar a conexão entre o ambiente de alimentação escolar saudável, a dinâmica local da agricultura e financiamento para ajudar em alguns custos iniciais associados com a implantação do programa de alimentação escolar. Apesar desses desafios, uma gama de profissionais como nutricionistas, defensores da saúde e agricultura, educadores e formuladores de políticas continuam a apoiar, promover e implementar o *Farm-to-school* em todo o país.

A discussão de produção local de alimentos traz pelo lado dos produtores novas oportunidades de mercados e de aumento de renda, porém produtores de outras regiões de abastecimento mais consolidadas e organizações - como as empresas de distribuição - podem encarar a compra local como uma forma de protecionismo e discriminação anti-concorrencial. Porém, Harvard (2012) relata que as políticas de compras de alimentos e outros produtos para as escolas deve ser alvo primário para os conselhos de política alimentar interessados em aumentar a quantidade de alimentos saudáveis e frescos servidos nas escolas, ajudando a criar um novo

¹¹ NSLP - National School Lunch Program.

mercado para os agricultores locais. De acordo com o texto, uma das melhores maneiras para as escolas comprarem mais alimentos frescos enquanto apoiam o sistema alimentar local é colocar em prática uma política de preferência geográfica, o que é perfeitamente legal do ponto de vista das leis concorrenciais daquele país.

Nos Estados Unidos, de acordo com Harvard (2012), a política de preferência geográfica deve dar primazia aos alimentos produzidos localmente. Assim, esse tipo de política torna mais fácil para os agricultores locais competirem com grandes distribuidoras no processo de licitação para a alimentação escolar. Alimentos produzidos localmente, particularmente nas fazendas menores, podem custar mais se a fazenda é nova para produzir para as escolas, resultando em aumento de trabalho e/ou custos de infraestrutura, mas esta deficiência pode ser compensada se houver a adoção de uma política de preferência geográfica. Com o objetivo de incentivar as escolas e instituições para criar políticas de preferências geográficas, o USDA publicou uma nova regra em 2011 que inclui a preferência geográfica para produtos locais não transformados¹².

As compras locais de alimentos nos Estados Unidos têm gerado discussões quanto a ferir ou não as restrições constitucionais referentes à discriminação de bens e serviços. Denning, Graff e Wooten (2010) descrevem que medidas regulatórias de preferência de um produto podem ferir a constituição do país, porém, na medida em que o ente público (estado ou municipalidade) é um participante do mercado, esse ente pode decidir que produto deseja adquirir (por exemplo, se é local ou não). Dessa forma, não se coloca em contra a constituição do país. Os autores também descrevem que as compras locais não ferem acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), pois, não favorecem produtos nacionais em detrimento de produtos do exterior.

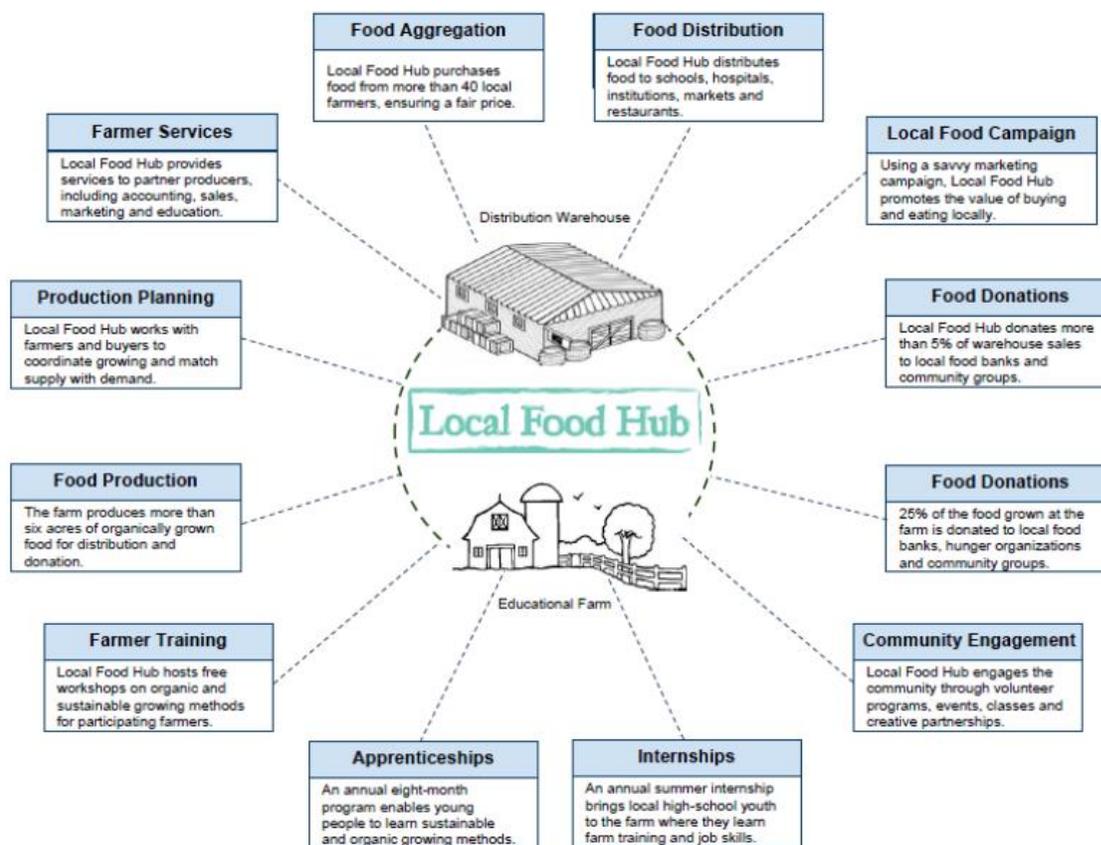
Fatores como a pouca infraestrutura e a pequena escala de produção dos pequenos produtores rurais para o transporte e algumas etapas de processamento, como limpeza e embalagem, pode dificultar a inserção nesse mercado, fazendo com que tenham que negociar com intermediários, o que pode reduzir a possibilidade de lucros. Assim, projetos de incentivo à produção local também devem inserir outras questões como logística, preferências dos consumidores, entre outros. Morley, Morgan e Morgan (2008) descrevem a importância dos Centros de alimentos ou *Food Hubs* na produção local. De acordo com os autores, citando o exemplo do País de Gales, Reino Unido, necessita-se de um mecanismo em que os pequenos

¹² Geographic Preference Option for the Procurement of Unprocessed Agricultural Products in Child Nutrition Programs, 76 Fed. Reg. 22,603 (Apr. 22, 2011).

produtores possam acessar coletivamente facilidades intermediárias que permitirão negociar com grandes clientes como supermercados, fornecedores de serviços ou consórcios de contratos públicos. Os *Food Hubs* têm relevância nesse contexto. O conceito de *Food Hubs* assume que no mercado há muitos atores envolvidos e que a função de coordenação poderá aumentar a eficiência das relações de mercado. Nos Estados Unidos, o USDA tem incentivado nos projetos de produção local de alimentos os *Food Hubs* para fornecer aos produtores acesso aos mercados maiores, muitas vezes mais lucrativos e estáveis (FOODSHED, 2013).

Assim, fatores como a infraestrutura permitem facilitar a conexão entre produtores e consumidores, pois essas estruturas intermediárias são em muitas cadeias produtivas as grandes indústrias de transformação, nesse caso, as agroindústrias e outros agentes intermediários como redes distribuidoras. Os projetos de incentivos às compras locais podem retirar esse agente intermediário da negociação, pois, assim, podem-se obter mais lucros. As estruturas intermediárias - como Centros de Operação de Alimentos - podem inclusive fazer parte da política para facilitar a inserção dos agricultores locais nos mercados institucionais. Para solucionar essas etapas de conexão da produção com o consumo que tem sido incentivado nos Estados Unidos pelo USDA os *Food Hubs*. A figura 3 mostra os objetivos dos *Food Hubs* nos Estados Unidos.

Figura 3: Food Hubs ou Centros de Distribuição de Alimentos nos Estados Unidos



Fonte: USDA (2011).

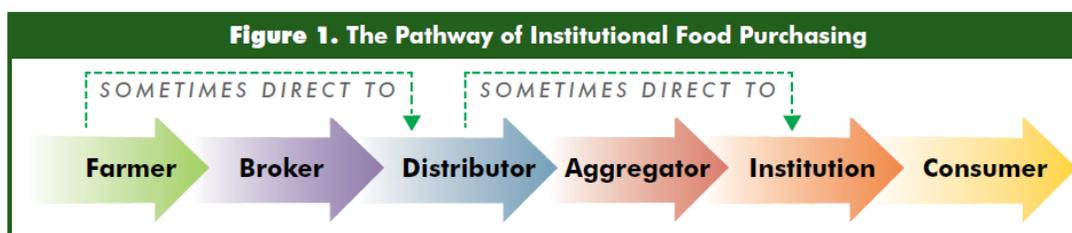
Dentre as funções dos *Food Hubs* nos Estados Unidos (figura anterior), uma é a distribuição de alimentos (*Food Distribution*) para as escolas, hospitais, mercados e restaurantes. No que se refere à Agregação de Valor (*Food Aggregation*), uma das maneiras de fazer isso é buscando produtos nos produtores com um custo de transporte mais baixo. Segundo o USDA (2011), o programa foi fundado em 2009 e projetado para estimular um “diálogo nacional” sobre como desenvolver sistemas alimentares locais e regionais viáveis e estimular novas oportunidades econômicas.

As estruturas intermediárias são muito úteis principalmente quando os pequenos produtores desejam atender grandes mercados, pois podem passar algumas etapas da conexão para outros agentes (distribuidores) ou formarem organizações intermediárias com a finalidade de distribuição ou comercialização.

A figura 4 mostra o caminho das compras institucionais de alimentos em Michigan,

Estados Unidos. Segundo o *Michigan Good Food* (2010), universidades como a de Michigan, que servem refeições para mais de 30 mil alunos por dia, necessitam de um volume muito maior de produtos e a maioria dos pequenos agricultores não está preparada para fornecer, além disso, há preferência de produtos uniformes e garantia de entregas programadas. Assim, alguns agricultores locais podem ter a capacidade de atender a essas demandas de produtos e especificações, porém a aquisição pode ser mais complexa do que o fornecimento feito por um distribuidor de alimentos de ampla cobertura (*broadline*).

Figura 4: Caminho das compras institucionais de alimentos



Fonte: Michigan Good Food (2010).

Outro fator é que as instituições como as universidades trabalham frequentemente com distribuidores de ampla cobertura que podem oferecer produtos com algum nível de preparação. Isso pode incluir tamanhos de embalagens, quantidades específicas e certo nível de processamento (lavado, separado, cortado), etc., o que pode ser difícil para produtores (*Ibid.*). A figura 4 mostra dessa forma que, mesmo o alimento sendo produzido local, pode haver a necessidade de outros agentes ou pelo menos de outras etapas como a transformação.

O próprio governo dos Estados Unidos, através do Departamento de Agricultura (USDA), vem criando ações para facilitar o acesso dos pequenos produtores aos mercados institucionais, especialmente para o programa *Farm to Institution* (FTI), que são as compras governamentais locais para escolas, faculdades, universidades, hospitais, prisões, parques e outras organizações. Harris *et al.* (2012) descreve que uma solução encontrada pelo USDA foi o desenvolvimento de centros regionais de alimentos (*food hubs*) que são instalações centralizadas para agregar, armazenar, processar e distribuir os produtos alimentares produzidos localmente¹³, como já foi

¹³ USDA [Internet]. **Food hubs**: building stronger infrastructure for small and mid-size producers; 2011 [cited 2010 Apr 20]. Available from: <http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/foodhubs>.

mencionado. Os autores também destacam que as cooperativas de agricultores podem facilitar esse processo através da agregação de produto, simplificando sistemas de entrega e fornecendo cobertura de responsabilidade maior¹⁴. Outro ponto destacado é que soluções baseadas na *internet* também estão disponíveis como um meio de ligar os agricultores às instituições.

Porém, mesmo para os agricultores que não conseguirem atender aos grandes mercados, é importante considerar a experiência de inserção nos mercados locais:

Especialmente para as grandes cidades, a quantidade atacada de alimentos por essa política pode ser significativa, abrangendo equipamentos públicos como hospitais, escolas, crianças e programas de nutrição seniores, centros comunitários e de recreação, prisões e instalações juvenis.

No entanto, mesmo em comunidades onde a quantidade de alimentos comprados por um governo local não é muita, um papel importante de políticas locais de compras pode ser a de servir como um “mercado inicial”. Ou seja, o setor público fornece uma fonte constante de demanda por alimentos locais que permite os produtores locais aumentar a escala e expandir para outros mercados (DENNING, GRAFF e WOOTEN, 2010, p.140, tradução do autor¹⁵):

Embora a discussão de aproximação dos consumidores com os agricultores ou conexão do rural com o urbano na produção de alimentos seja utilizada para programas de compras para escolas, hospitais, etc., há nos Estados Unidos outros incentivos para os mercados locais. Hinrichs e Kremer (2002) relatam que nos Estados Unidos o desenvolvimento de sistemas locais de alimentos tem enfatizado a criação de novos arranjos de mercado para ligar mais diretamente produtores e consumidores. Um dos exemplos descritos no trabalho é sobre o mercado varejista dos produtores e *Community Supported Agriculture* (CSA). O CSA é baseado em um pacto entre os agricultores e os consumidores locais dos alimentos produzidos. As pessoas se juntam ao CSA normalmente comprando uma parte (usualmente entre US\$ 200-400) no início da época de cultivo, e assim se tornam membros e consumidores da produção. Por apoiar a produção no fornecimento de incentivos financeiros antes da temporada de produção, os consumidores normalmente recebem uma oferta semanal de produtos frescos, possivelmente frutos e vegetais produzidos em outras propriedades quando disponível.

¹⁴ Markley K, Kalb M, Gustafson L. **Delivering more**: scaling up farm to school programs. Portland (OR): Community Food Security Coalition; 2010.

¹⁵ For large cities especially, the amount of food affected by such a policy may be significant, covering such public facilities as hospitals, schools, children’s and senior nutrition programs, recreation and community centers, and jails and juvenile facilities. However, even in communities where the amount of food purchased by a local government is not large, an important role of local purchase policies may be to serve as a “market primer.” That is, the public sector provides a steady source of demand for local food that allows local producers to scale up and expand into other markets.

O tipo e a quantidade de alimentos variam de acordo com as estações do ano e normalmente os membros reconhecem esse arranjo, sendo que riscos como os de colheita e mau tempo têm sido historicamente suportados. Outros projetos nos Estados Unidos incluem os incentivos a hortas comunitárias, transporte público dos alimentos para varejistas convencionais e vales alimentos saudáveis para serem usados nos mercados locais dos produtores (*Ibid.*).

3.2. Produção local e mercados institucionais na Europa

Assim como nos Estados Unidos, na Europa alguns países estão adotando compras locais para os equipamentos públicos, visando o fortalecimento de sistemas agroalimentares locais¹⁶. Os incentivos à produção local não são apenas para oferecer alimentos aos equipamentos públicos ou melhoria das condições de vida dos agricultores, mas outras questões como a preocupação global com o meio ambiente, manutenção de relações sociais, entre outras.

Assim, a discussão geral de produção local de alimentos ou sistema agroalimentar local possui diferentes objetivos conforme os países. DuPuis e Goodman (2005) descrevem que nos Estados Unidos muito da literatura acadêmica sobre esse tema ecoa em ativistas sobre sistemas alimentares alternativos construído sobre normas sociais alternativas. Na Europa a localização se tornou parte integrante de novo sistema de governança de desenvolvimento rural para melhorar os meios de vida rural e preservar o patrimônio europeu. Assim, na Europa, o incentivo a sistemas agroalimentares locais surgiu no contexto de novas formas de governança rural descentralizada, em paralelo com o lento processo de reforma da Política Comum da União Europeia (PAC). Mas, em ambos os casos, apesar de diferentes razões, o local se tornou “belo” como era o conceito de “pequeno” (pluriativo, na Europa) em 1970 e 1980, “orgânico” (“multifuncional”) em 1990 ou nos Estados Unidos “*wilderness*” no início do século (*Ibid.*).

Na literatura europeia também há uma ênfase da importância da produção local para o desenvolvimento rural das regiões menos desenvolvidas (por exemplo, UNIÃO EUROPEIA, 2011). DuPuis e Goodman (2005) citam os estudos em que o local naturalizado é anunciado como novas formas econômicas que configura o surgimento do “novo paradigma de desenvolvimento rural” para alguns observadores (van der PLOEG *et al.*, 2000). O local com o

¹⁶ O termo sistemas agroalimentares locais é mais utilizado nos documentos oficiais da União Europeia (UE) em português de Portugal e tem significado semelhante ao termo inglês *local food*.

enfoque em *embeddedness* é estudado em relações de cadeia, como descrevem Murdoch, Marsden e Banks (2000), referindo-se aos exemplos em cadeias de produtos orgânicos. Feagan (2007) descreve que nos estudos europeus há uma ênfase também em cadeias agroalimentares curtas ou *shortened food chains* (SFCs) citando Renting, Marsden e Banks (2003).

As cadeias agroalimentares curtas ou *shortened food chains* (SFCs) e redes alternativas de alimentos ou *alternative food networks* (AFNs) são termos que fazem parte das referências europeias sobre produção local de alimento, principalmente analisando questões de qualidade, não a qualidade apenas nas características físicas dos alimentos, mas também outros atributos intangíveis como questões sociais e ambientais. Renting, Marsden e Banks (2003) relatam que no estudo do projeto IMPACT (projeto financiado no âmbito da Comissão Europeia) há três alternativas ou cadeias curtas de fornecimento de alimentos - *short food supply chains* (SFSCs): agricultura orgânica, produção de qualidade e venda direta. Os autores relatam que o conceito de SFSC é mais específico que AFNS, pois abrange inter-relações entre atores que estão envolvidos na produção, processamento, distribuição e consumo de novos produtos alimentícios. A crítica ao uso de AFNS é que há uma escassez de trabalhos teóricos e empíricos sobre esse tema, assim, há a necessidade de criar e melhorar uma “caixa de ferramentas” para explorar a heterogeneidade dos AFNS. Os AFNS empregam diferentes construções sociais e equação com ecologia, localidade, região, convenção de qualidade e cultura do consumidor.

A lógica das cadeias agroalimentares curtas está na aproximação de produtores e consumidores. Feagan (2007) descreve que como nos trabalhos sobre mercados agrícolas, hortas comunitárias, *terroir* e cadeias agroalimentares curtas, a ideia é de um maior enraizamento (*embedded*) no conjunto de relações entre produtores e consumidores, bem como o local e a proveniência de alimentos cultivados. DuPuis e Goodman (2005) destacam que com a capacidade para ressocializar ou re-especializar os alimentos, as SFSC estão em uma posição para valorizar as qualidades do local e seus atributos sócio ecológicos – *terroir*, conhecimento tradicional, espécies crioulas, por exemplo, que pode ser traduzida em maiores preços. Assim, o local torna-se uma fonte de valor. O local e as SFSC estão dentro dessa perspectiva empiricamente e teoricamente unidos, principalmente na forma de renda econômica, embora sem atenção explícita para a política de apropriação (*Ibid.*).

Na União Europeia os estudos abordam a importância das cadeias agroalimentares curtas como estratégia de desenvolvimento rural, bem como por questões ambientais como o *food miles*,

ou seja, a redução de quilometragem percorrida pelos alimentos. O Comitê das Regiões destaca a importância dos “sistemas alimentares locais” nos aspectos econômico, social e ambiental. Dentre os benefícios econômicos o documento (UNIÃO EUROPEIA, 2011) descreve: programas de qualidade; geração de empregos na agricultura e na produção alimentar, incluindo a transformação, a distribuição, a comercialização e os serviços e atividades associadas à venda, principalmente nas zonas rurais remotas, nas periferias urbanas, nas regiões vulneráveis e nas zonas mais desfavorecidas; efeito multiplicador local, entre outros. Os benefícios sociais descritos vão desde a maior confiança e possibilidade de rastreabilidade imediata dos produtos, assim como a coesão social e espírito de comunidade. Dos benefícios ambientais o documento descreve:

Os sistemas alimentares locais têm benefícios ambientais graças a métodos de produção mais sustentáveis, a externalidades de transporte (a chamada «quilometragem dos alimentos») mais reduzidas e à possibilidade de criar sistemas circulares com base nos resíduos orgânicos e nas energias renováveis;
... cada alimento percorre uma determinada distância (quilometragem dos alimentos) devido ao transporte entre a zona de produção local e o consumidor, que provoca emissões de carbono. Isto aplica-se tanto aos alimentos frescos como aos (ingredientes dos) alimentos transformados. Os sistemas alimentares locais contribuem para reduzir a pegada ambiental de uma comunidade (UNIÃO EUROPEIA, 2011, pg. C 104/3).

Além da importância do *food miles*, ou milhagem dos alimentos, o documento destaca que um produto alimentar local deve ter de preferência uma pegada de carbono (*carbon footprint*) inferior à de um produto importado semelhante. Assim como os mercados locais para produtos alimentícios contribuem para a manutenção da biodiversidade e podem facilitar a gestão de resíduos e energias renováveis.

Porém, a produção local de alimentos é muito enfatizada na Europa em programas de desenvolvimento rural. A União Europeia (2013) destaca que vários estados membros desenvolveram quadros legais e incentivos para apoiar cadeias alimentares curtas. Esse tipo de iniciativa dispõe dos benefícios dos fundos de desenvolvimento rural. A Comissão Europeia propôs, com as diretrizes da Política Agrícola Comum (PAC) 2020, que cadeias alimentares curtas (SFC) possam estar sujeitas aos subprogramas temáticos no âmbito dos programas de desenvolvimento rural. Uma das preocupações é com a qualidade dos alimentos, de forma que as regulações aprovadas pelo Parlamento Europeu incluem um pedido a Comissão Europeia para elaborar um relatório sobre uma possível nova agricultura local, vendas diretas e esquema de

rotulagem, para ajudar os produtores na comercialização de seus produtos localmente com o foco de agregar valor aos produtos e redução de emissões de carbono e desperdício.

Dessa forma, nos projetos de desenvolvimento rural na Europa, principalmente com o enfoque de desenvolvimento local ou regional há um debate sobre a importância dos sistemas agroalimentares locais, por exemplo, Renting, Marsden e Banks (2003), van der Ploeg *et al.* (2000). Busca-se também valorizar mais características de qualidade dos alimentos como o maior acesso a informações de quem produziu, questões ambientais como a conservação do espaço, multifuncionalidade da agricultura, entre outros. A União Europeia (2011) descreve que o desenvolvimento de sistemas alimentares locais é importante para os órgãos de poder local e regional, aos quais cabe um papel determinante na programação, na promoção e no apoio ao desenvolvimento sustentável da economia rural, incluindo a criação de condições favoráveis aos sistemas alimentares locais. O documento também relata que para tirar o máximo proveito de um modelo plural, há a necessidade de reforçar as ligações entre a agricultura e as expectativas do consumidor, assim como entre a produção nas explorações agrícolas e os mercados locais, regionais e internacionais.

Porém, mesmo com a maior proximidade entre produtores e consumidores, há uma grande preocupação com questões como a segurança do alimento (*food safety*), de forma que - como aborda a União Europeia (2013), se busca também incentivar, por exemplo, a rotulagem na produção local de alimentos. Mas, as cadeias curtas são defendidas também como crítica à indústria tradicional de alimentos, principalmente por escândalos e crises ocorridas. Renting, Marsden e Banks (2003) relatam que desde 1970 alguns fatores como os escândalos com contaminação de ovos por *salmonella*, mal da vaca louca (*Bovine Spongiform Encephalopathy* - BSE) e resíduos de dioxinas no leite alteraram a percepção dos consumidores com uma desconfiança crescente na qualidade dos alimentos da indústria tradicional. Ou seja, as cadeias curtas surgem como uma opção de maiores relações de confiança entre produtores e consumidores, mesmo que tenha que seguir em alguns casos padrões de regulação convencionais como embalagens.

Renting, Marsden e Banks (2003) descrevem que com as cadeias curtas de fornecimento de alimentos (SFSC) as relações entre produtores e consumidores são encurtadas e redefinindo novos sinais claros entre procedência e atributos de qualidade dos alimentos e construção de cadeias transparentes em que os produtos cheguem ao consumidor com um valor agregado de

informações. É importante assim o papel do transportador no encurtamento das reações entre produção de alimentos e localidade, buscando melhorar o re-enraizamento da agricultura para uma mais ambientalmente sustentável produção. Os autores relatam que o modo industrial de produção de alimentos tem mais características de impessoalidade.

Muitos estudos relacionados a mercados de alimentos passaram a adotar o conceito de *embeddedness* com o objetivo de destacar outras características nas relações de mercado e não apenas os mecanismos tradicionais de oferta e demanda. Sonnino e Marsden (2006) descrevem que o conceito de *embeddedness* pode ser um dispositivo teórico muito útil para aprofundar a investigação entre alimento e território. Hinrichs (2000) descreve que *embeddedness* no sentido de conexão social, reciprocidade e confiança é muitas vezes visto como uma marca (e vantagem comparativa) em venda direta de produtos agrícolas.

O conceito de *embeddedness*, como visto anteriormente, tem uma forte conexão com o social, a criação de laços, por exemplo, de confiança. Sonnino e Marsden (2006) descrevem que o *embeddedness* não é apenas a dependência do social sobre o econômico, mas, baseia-se na incorporação e manipulação do espaço, envolvendo economia social e natureza. O conceito, como alguns pesquisadores começam a discutir no contexto dos alimentos, abarca também as dimensões econômicas, ambiental, cultural e política das redes de alimentos.

A defesa da produção local na Europa passa por vários aspectos, mas tem um objetivo que é facilitar a conexão entre produtores e consumidores e como estratégia de desenvolvimento rural. Das aplicações desse modelo, há mecanismos comuns de venda direta, por exemplo, em feiras, bem como políticas de aquisições para equipamentos públicos como escolas, hospitais, etc. A União Europeia (2013) descreve que além de mercados de venda direta, lojas especializadas, etc., os agricultores podem vender seus produtos diretamente para restaurantes coletivos das instituições públicas como cantinas de escolas ou hospitais, isso dentro do quadro de aquisição pública (*public procurement*). Algumas cadeias curtas inclusive podem corresponder a vendas não locais, em particular vendas diretas pela internet, tendo assumido sistemas de distribuição de longa distância.

As ações para incentivar a produção local de alimentos podem ocorrer por preocupação dos consumidores, assim como por meio de projetos sociais de pessoas ou organizações na busca de ajudar outros atores sociais, bem como algumas ações podem se transformar em política pública. A produção agroalimentar local pode também atuar tanto no desenvolvimento de

agricultores mais necessitados, oferecendo uma oportunidade de mercado, assim como oferecer alimentos aos consumidores mais necessitados. Dentro dessa lógica, muitos estudos têm relatado a importância da produção local de alimentos para os mercados institucionais ou compras governamentais.

Na Europa, em algumas localidades como em Roma, na Itália, Sonnino (2009) descreve que a implementação de uma política de aquisições de alimentos para a merenda escolar buscou fazer uma revolução da qualidade, convidando representantes de organismos de certificação orgânica para identificar os produtos, bem como nutricionistas com o objetivo de 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. Morgan e Sonnino (2008) também destacam como a compra pública (*public procurement*) para a alimentação alterou a produção para uma agricultura mais sustentável em diversos países. A compra pública pode mudar a produção para uma agricultura mais local, promovendo uma re-localização da produção, reduzindo *food miles*, no caso, gastos de energia para o transporte (SONNINO e MCWILLIAM, 2011).

As mudanças na alimentação escolar podem ocorrer pelo lado das escolas, na busca por alimentos mais saudáveis, bem como incentivando a agricultura local. Morgan e Sonnino (2008) chamam de revolução na alimentação escolar o potencial público para estabelecer conexões inovadoras entre o local e o global, entre sistemas alimentares convencionais e alternativos e mais geralmente entre produtores e consumidores. Os autores trabalham com o conceito de *public procurement* ou contratos públicos e definem como o processo pelo qual órgãos públicos compram bens e serviços. Os contratos apresentam um paradoxo curioso quando são implantados. Em teoria, é um dos mais poderosos instrumentos que os governos têm à disposição, mas na prática tem uma função um pouco negligenciada. Por mais surpreendente que possa parecer, a qualidade dos alimentos servidos nos pratos públicos: como ele é produzido, onde é sua origem e seu valor nutricional atraíram pouca ou nenhuma atenção política até recentemente (*Ibid.*).

Assim, na Europa os contratos públicos ou as compras de alimentos para equipamentos públicos além da função de diminuir alguns problemas nas escolas como a obesidade infantil, têm o objetivo de mudar o setor produtivo para uma agricultura mais sustentável. Morgan e Sonnino (2010) descrevem que, quando corretamente implementado, o poder dos contratos públicos de

alimentos pode trazer alguns efeitos:

1) criar uma nova geração de consumidores bem informados: a incorporação de uma mensagem de alimentação saudável para uma educação mais ampla, que enfatiza vínculos positivos entre alimentos, atividade física, saúde e bem-estar físico e mental. Assim, pode ter uma influência positiva sobre o que as crianças comem fora da escola, na medida em que desempenha um papel fundamental na promoção da demanda por alimentos mais saudáveis nas escolas.

2) moldando cadeias alimentares saudáveis através da reforma da alimentação escolar: considerando o papel da alimentação escolar na formação de novas gerações de consumidores informados, as pessoas não necessariamente pensam nas escolas como mercados de alimentos de qualidade. Porém, muitos países estão usando a alimentação escolar como uma ferramenta para promover uma oferta corrente que estabeleça um prêmio sobre alimentos de qualidade que geralmente é equiparado com alimentos frescos e produzido localmente.

A Itália tem uma história de aquisição de alimentos sustentáveis que remonta a meados dos anos 1980. Os exemplos incluem refeições orgânicas em escolas, hospitais e cantinas de restaurantes em várias cidades italianas, assim como a ênfase em alguns locais na tradicional cozinha mediterrânea. Assim, a educação alimentar desempenha um importante papel no suporte às aquisições públicas. Na alimentação escolar, os pais estão envolvidos no monitoramento e avaliação da qualidade das refeições (MACLEOD e SCOTT, 2007).

O envolvimento entre vários atores sociais, tanto da sociedade civil, por exemplo, os pais e as cadeias de abastecimento em geral, bem como por parte do poder público podem facilitar a implementação de projetos. Sonnino (2009) descreve que a análise das compras governamentais como a implementada em Roma, Itália, tem o poder de criar uma “economia da qualidade” que pode proporcionar o desenvolvimento econômico, benefícios ambientais, sociais e o desenvolvimento sustentável. Sonnino (2009) descreve que as autoridades de Roma decidiram que para a aplicação de uma revolução na qualidade também era necessário uma definição das relações de poder através da política de compras da cidade e os processos de licitação. Antes a alimentação era fornecida por um número pequeno de empresas em lotes territoriais, esse procedimento tinha preços elevados, basicamente sem regras e sem produtos orgânicos, bem como sem controle no número de funcionários para garantir um serviço de qualidade. No início da reforma, Roma decidiu adotar um “procedimento aberto” que permite qualquer empresa participar da seleção. Assim, Sonnino (2009) relata que as hipóteses convencionais falam sobre o

alto custo dos alimentos de qualidade, para as autoridades de Roma, os preços não são irreconciliáveis com a qualidade, na medida em que se identifica claramente os componentes que atestam a qualidade.

Mesmo o poder público não sendo responsável diretamente pela oferta dos alimentos devido a processos de concessão para empresas privadas (*catering*), cabe o uso de mecanismos para verificar se os contratos estão sendo cumpridos. Em Roma, Liquori (2007) descreve que a estrutura básica do programa é privatizada onde as empresas têm a função de servir refeições em lugares públicos. Porém, através de listas de verificação e com a presença dos pais dos alunos das escolas (comissão) se confere se a refeição está de acordo. Além disso, a cidade contrata separadamente uma empresa especializada para realizar inspeção. A cidade também é responsável por controles financeiros onde a informação gerada a partir das fontes de monitoramento se torna uma base para impor as sanções sobre as empresas de alimentos quando necessários.

Sonnino (2009) relata a evolução nas licitações com incentivos para melhorar o social e a sustentabilidade ambiental no serviço de alimentação escolar em Roma. A lista de produtos orgânicos obrigatórios expandiu consideravelmente em relação a licitações anteriores que era opcional. Morgan e Sonnino (2008) relatam que na alimentação escolar em Roma “qualidade” significa diferentes coisas: saúde, sustentabilidade ambiental e, talvez a mais importante, justiça social. Sonnino (2009) destaca quanto à justiça social a compra de produtos do comércio justo (*Fair Trade*). A autora também descreve que, com a evolução do programa, novos critérios vão sendo ajustados como a premiação ao uso de alimentos frescos, bem como Roma está olhando para as quilometragens percorridas ou *food miles*, especialmente o número de quilômetros e horas que separa a colheita e o consumo dos alimentos.

A diretora do Departamento de Políticas Educacionais de Roma (Sari) relata, de acordo com Liquori (2007), que antes de olhar para as mudanças específicas introduzidas, é útil considerar alguns conceitos que nortearam o processo de mudança geral em Roma. Para Sari é essencial:

- estudar a capacidade do mercado para medir a previsão do tipo e a extensão de mudança possível;
- esforçar para uma mudança gradual que incorpore novos elementos e avalie o impacto desses elementos, a fim de fazer as devidas correções;
- supor que fazer correções é uma parte inevitável do processo de mudança;

- estabelecer um processo de monitoramento do andamento dos contratos;
- usar o processo de monitoramento para impor sanções para todas as violações – pequenas e grandes;
- ser transparente e consistente na abordagem;
- ser criativo.

O processo de adoção de mudanças na alimentação em escolas é complexo, necessita-se combinar aspectos da produção com o consumo, por isso, necessita o envolvimento de diferentes profissionais e organizações para ser implementado. Sonnino (2009) escreve que em Roma, decidido a começar o que foi chamado oficialmente de “revolução da qualidade” na alimentação escolar, Roma escolheu uma abordagem progressiva e criativa na aquisição de alimentos. Pelo lado da produção, representantes de organizações de produtores orgânicos foram convidados para identificar os produtos prontos para sustentar os impactos econômicos da demanda maciça de Roma. No lado do consumo, nutricionistas foram consultados para saber quais produtos orgânicos são mais benéficos para a saúde das crianças. A resposta em ambos os lados da cadeia de alimentos foi a de que era preciso priorizar frutas e vegetais nas licitações.

Além de Roma, que acaba sendo configurado como um grande exemplo das mudanças na alimentação escolar com a inclusão de mais produtos frescos, diversos outros países da Europa tem promovido a inserção de mais produtos da agricultura nas escolas, seja na alimentação servida aos estudantes ou nas cantinas privadas. De acordo com Morgan e Sonnino (2008), no Reino Unido a mudança na alimentação escolar é atribuída na mente das pessoas ao apresentador de TV Jamie Oliver. No entanto, a verdadeira origem da revolução britânica não é a série de TV de Londres, mas, na Escócia, onde um relatório de 2002¹⁷ chamou a atenção para o novo serviço de alimentação. O mencionado relatório em particular:

- promoveu uma abordagem em toda a escola para a reforma escolar para garantir que a mensagem das salas de aula chegasse à sala de jantar;
- apelou para uma melhor qualidade dos alimentos a serem servidos nas escolas, apoiado por padrões baseados em nutrientes;
- sugeriu que o serviço de alimentação escolar era mais perto do serviço de saúde do que do serviço comercial.

¹⁷ Scottish Executive (2002) **Hungry for Success: A Whole School Approach to School Meals in Scotland**, The Stationery Office, Edinburgh.

Porém, para que as mudanças ocorressem houve necessidade de investimentos e trabalhar em pontos fracos ou problemas. Morgan e Sonnino (2008) descrevem que na Inglaterra em primeiro lugar o governo anunciou recursos para financiar a transição alimentar para uma alimentação mais saudável. Assim, foram necessários implementar mudanças em restaurantes e nos cozinheiros para habilidades culinárias mais saudáveis. Os gestores e professores das escolas também têm que ser mobilizados onde a mensagem de alimentação saudável permeia a cantina, a máquina de venda automática e a sala de aula. Pelo lado dos produtores rurais, esses também necessitam adquirir habilidades para fornecer alimentos frescos às escolas, alimentos produzidos localmente sempre que possível. Dessa forma, do campo às mesas, novas habilidades deverão ser desenvolvidas ao longo da cadeia agroalimentar. Outro ponto importante é a participação social onde crianças e pais precisam ser mais ativamente empenhados em discutir a transição para uma alimentação mais saudável.

Mesmo a mudança na alimentação escolar nem sempre conseguindo incluir alimentos locais, na maioria dos projetos o discurso é de aumentar a procura local por alimentos ou *local food*. Evans e Brennan (2011) descrevem que assim como os exemplos dos Estados Unidos, está se experimentando na França a compra direta de produtores locais e cooperativas. Para isso, se opera de acordo com as restrições Byzantine da Organização Mundial do Comércio¹⁸. O governo francês, como parte da política nacional de desenvolvimento sustentável determinou que os programas de alimentação escolar passassem a comprar 20% de frutas e vegetais orgânicos até 2012. Porém, um problema é que não há agricultores orgânicos suficientes para atender essa cota, mas se está trabalhando com os agricultores e educando os estudantes, diz um diretor de cozinha próximo a Bourdeaux (*Ibid*).

Principalmente na Europa verifica-se que as compras da agricultura para a alimentação escolar têm como objetivos imediatos a alteração de hábitos alimentares das crianças, dados os altos índices de obesidade infantil, e a mudança para uma agricultura mais sustentável, por exemplo, reduzindo quilometragem percorrida pelos alimentos e a produção orgânica. Mas, outros países, antes de objetivos como esses estão adotando as compras da agricultura para melhorar as condições de vida de produtores rurais que, por terem dificuldades na produção e comercialização, algumas vezes vivem em situação de baixa renda.

Vê-se que os objetivos dos mercados locais variam, seja por uma demanda de atores

¹⁸ Para mais detalhes ver Morgan e Sonnino (2008).

sociais isolados preocupados com questões sociais ou ambientais, assim como se constituindo em políticas públicas de compras governamentais e/ou estratégia de desenvolvimento rural. Isso varia até pelas diferentes atuações do Estado nos diversos países. Na alimentação escolar, alguns países podem atuar mais comprando diretamente a produção, pois a alimentação escolar é pública. Em outros países, os incentivos podem não ser de compras diretas, mas com a criação de normas (leis) para incentivar as compras locais ou de determinados grupos.

3.3. Novos incentivos: países em desenvolvimento

Os mercados institucionais também passaram a ser utilizados como estratégia de desenvolvimento das regiões rurais e melhoria da alimentação em alguns países em desenvolvimento. Morgan e Sonnino (2008) descrevem que o Programa de Alimentação Escolar de Gana chamado “Ghana School Feeding Programme” (GSFP) foi lançado em 2006 e possui três objetivos:

- a) reduzir a fome e a desnutrição;
- b) aumentar a matrícula escolar, frequência e retenção; e
- c) impulsionar a produção doméstica de alimentos.

Os autores relatam que no caso de Gana, dada à descentralização do Programa, a demanda são as pessoas que dirigem as escolas e distritos e a oferta é composta fenomenalmente por agricultores pobres que precisam de ajuda sob a forma de serviços de extensão, antes de aumentar a produção e começar a compreender que as escolas são algo que eles nunca tinham imaginado antes, ou seja, era um mercado disfarçado “*markets in disguise*”. Assim, a procura pode ajudar a calibrar a oferta e demanda, porém é preciso o reconhecimento socialmente construído e enraizado dessas forças e relações para romper com as aquisições como as doações que podem obstruir o programa (MORGAN e SONNINO, 2008).

Morgan e Sonnino (2008) também descrevem a importância do aprendizado na construção de programas domésticos ou locais de alimentação escolar (*Home-Grown School Feeding* - HGSF). Segundo os autores:

A aprendizagem para desenhar e implementar um sistema de HGSF envolve nos países em desenvolvimento toda uma série de outras curvas de aprendizagem – na administração pública, planejamento financeiro, compras, inovação agrícola e

desenvolvimento rural, por exemplo. O modelo de compras domésticas, portanto, precisa ser entendido como um exercício de aprender fazendo (*learning-by-doing*) em que o produto final, o fornecimento de alimentos nutritivos, é apenas parte de um processo muito maior (MORGAN e SONNINO, 2008, p. 164, tradução livre do autor).

O exemplo de Gana é mais discutido na literatura, porém outras iniciativas de mercados institucionais passaram a ser implementadas no continente africano, principalmente tendo como referência os programas brasileiros de compras governamentais.

No caso da África Subsaariana, Milhorange (2013) relata como um caso de difusão de políticas públicas o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África). Segundo Milhorange (2013, p.15), PAA África “reúne uma série de projetos-piloto de criação de mercados institucionais de agricultura familiar em diferentes macrorregiões africanas. Esse programa é implementado em colaboração com a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) e o PMA (Programa Mundial de Alimentos)”. A autora também que relata que:

O PAA África combina instrumentos de apoio à produção e à comercialização e se concentra simultaneamente sobre as múltiplas dimensões da cadeia agroalimentar, o que caracteriza a integração da agricultura familiar à lógica da agroindústria. Em Moçambique, essa iniciativa foi ainda associada à melhoria da infraestrutura de transporte (rodovias no Corredor de Nacala). O programa garante a demanda e a distribuição dos produtos agrícolas dos grandes e pequenos agricultores (MILHORANCE, 2013, P.16).

Assim, para instaurar mercado institucional, outros mecanismos são também necessários como a infraestrutura, etc. Segundo o Banco Mundial (2008), no caso de países baseados na agricultura, fazer com que os mercados funcionem melhor é apenas uma das medidas para que os agricultores produzam mais e possam sair da pobreza. O documento descreve outros mecanismos importantes:

- melhorar os incentivos de preços e aumentar a qualidade e a quantidade dos investimentos públicos;
- fazer com que os mercados funcionem melhor;
- melhorar o acesso aos serviços financeiros e reduzir a exposição aos riscos que não dispõem de seguro;
- melhorar o desempenho das organizações de produtores;
- promover a inovação por intermédio da ciência e tecnologia;
- tornar a agricultura mais sustentável e provedora de serviços ambientais.

Além disso, o documento cita que nesses países a melhoria no acesso aos ativos centrais (a terra, a água e o capital humano) são importantes para o desenvolvimento agricultura desta região. Souza (2012) descreve que o PAA África foi inspirado no modelo de mercados institucionais do Brasil (PAA e PNAE), mas para sua implementação se deve levar em consideração diversos fatores como a capacidade institucional, perfil dos agricultores e produção, desenhos e mecanismos de implementação dos programas de segurança alimentar, etc. O programa iniciou em 2012 em 10 países da África, assim, não se tem avaliações de efeitos, porém, pode trazer de acordo com Souza (2012, p.18, tradução livre do autor):

... o acesso aos alimentos para as populações vulneráveis através do apoio a produção de alimentos pelos agricultores locais, geração de renda e distribuição de alimentos, na utilização alimentação adequada através da possível diversificação itens alimentares e coerência com os hábitos alimentares locais; e benefícios ambientais por evitar emissões adicionais de carbono relacionadas com os transportes.

Outra iniciativa de mercados institucionais vem sendo sugerida para alguns países da América Latina. O Governo Brasileiro em conjunto com a oficina regional da FAO na América Latina levantou propostas de possibilidades de compras diretas da agricultura familiar para a alimentação escolar em oito países da América Latina: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru. Com isso foi elaborado o documento (FAO, 2013) mostrando as possibilidades de criação de mercados institucionais nesses países.

Nesse capítulo se procurou relatar experiências e objetivos de sistemas agroalimentares locais e mercados institucionais de alimentos em alguns países, especialmente as experiências da Europa e dos Estados Unidos. A literatura internacional ajuda a entender melhor a dinâmica dos sistemas agroalimentares locais e a sua possibilidade de promoção de novos arranjos que aproxime os produtores dos consumidores. Porém, os objetivos variam de acordo com o contexto local, por exemplo, se a preocupação é ofertar alimentos de qualidade aos consumidores ou promover o desenvolvimento rural de um determinado espaço através de novos mercados para os produtores rurais. A proposta de criação de novos mercados para os agricultores comercializarem localmente também faz parte da discussão dos países em desenvolvimento tanto com o objetivo de desenvolvimento rural, assim como para a melhoria da alimentação dos equipamentos públicos, principalmente, para a alimentação escolar. As experiências em outros países, especialmente quanto às inovações organizacionais e operacionalização, mesmo que tenham

objetivos distintos nos diversos países, apresentam mecanismos que podem auxiliar no desenho da política de compras governamentais da agricultura familiar brasileira.

O capítulo a seguir descreve um pouco a evolução das políticas para a agricultura e desenvolvimento rural, enfatiza como os mercados institucionais e como as compras para a alimentação escolar podem ser uma oportunidade para o desenvolvimento de regiões rurais, contribuindo para a melhoria da alimentação escolar.

CAPÍTULO 4: AGRICULTURA BRASILEIRA E CRIAÇÃO DE MERCADOS INSTITUCIONAIS

No capítulo anterior foram abordadas experiências de compras governamentais e o contexto de mercados locais da agricultura em alguns países. Esse capítulo busca descrever a evolução de políticas para a agricultura brasileira, especialmente a partir da criação da categoria agricultura familiar. Algumas discussões de desenvolvimento territorial e consórcios complementam e direciona a abordagem territorial das políticas públicas, apresentada no capítulo 2: Estado e Políticas Sociais no Brasil. Na segunda seção do capítulo, discute experiências de mercados institucionais ou compras governamentais adotados como política de incentivo à inserção produtiva para a agricultura familiar.

A agricultura brasileira teve, e continua tendo, um papel importante como atividade econômica. Porém, é um setor com uma grande diversidade ou heterogeneidade, dadas às condições de acesso à terra, adoção de tecnologia etc. As políticas agrícolas de incentivo à produção tiveram um papel preponderante na conformação atual da agricultura brasileira, principalmente com a utilização do crédito agrícola e modernização da agricultura.

Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o crédito rural oficial buscava fortalecer os produtores rurais, especialmente os pequenos e médios. Porém, especialmente a partir de 1969, com a mudança da equipe responsável pela política econômica do país, verificaram-se pelos dados coletados junto às fontes oficiais que o serviço beneficiou de maneira desproporcional os grandes proprietários (SZMRECSÁNYI e RAMOS, 2002).

Dessa forma, constata-se que nem todos os agricultores conseguiram acesso ao crédito rural. Na agricultura brasileira, o crédito rural esteve fortemente associado à difusão de tecnologias através da denominada modernização da agricultura. Dessa forma, alguns produtores utilizaram mais dos benefícios do crédito rural que outros, acarretando, assim, mais disparidades na agricultura brasileira¹⁹. Gonçalves Neto (1997, p.78) descreve que:

Impulsionada por uma política de créditos facilitados, que se inicia na segunda metade dos anos 60, pelo desenvolvimento urbano-industrial daquele momento, que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”, a agricultura brasileira não apenas respondeu às demandas da economia, como foi profundamente alterada em sua base

¹⁹ Schumpeter (1982) destaca que uma das funções do crédito é permitir a inovação.

produtiva. O maciço crescimento do uso da tecnologia mecânica, de defensivos e adubos, a presença da assistência técnica, o monumental êxodo rural, permite dizer que o Brasil mudou e o campo também.

Quanto ao êxodo rural, Camarano e Abramovay (1999) descrevem que, em 1970, a população rural brasileira atingiu 41 milhões de habitantes (44% do total), chegando, em 1996, com um total de 33,8 milhões de habitantes, ou 22% do total nacional, sofrendo um declínio populacional relativo e absoluto. Segundo os autores, a redução deve-se fundamentalmente, aos movimentos migratórios do campo para as cidades.

A modernização altera, também, as relações na produção com o aumento do capital e ligação da agricultura a outros setores como a indústria de transformação ou agroindústria. O que se chama de modernização é “o processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra, a partir das importações de tratores e fertilizantes, num esforço para aumentar a produtividade” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.19).

As diferenças quanto à modernização da agricultura ocorreram entre as diversas regiões e tipos de produtos, o que aprofundou as desigualdades no rural brasileiro²⁰. No acesso ao crédito rural, os grandes e médios produtores tinham maiores condições como garantias (por exemplo, a terra) e, assim, conseguiam acessar mais esse benefício, enquanto outros agricultores ficaram excluídos. Ciprandi e Fert Neto (1996) verificam que, no caso brasileiro, as políticas públicas de incentivo à modernização beneficiaram notadamente as grandes e médias propriedades. Assim, o Estado passa a ter um papel fundamental na definição do perfil da agricultura e, por conseguinte, esse perfil vai depender da correlação de forças entre os diversos agentes envolvidos e a sua capacidade de influência ou pressão sobre o Estado. Os autores ainda relatam que as organizações dos pequenos produtores nem sempre se dão conta disto, pois ao atuarem de forma indiferenciada aos médios e grandes produtores, como por exemplo, na reivindicação do aumento indiferenciado do crédito rural, muitas vezes contribuem para apressar a exclusão de uma parcela dos pequenos produtores.

A modernização na agricultura brasileira provoca mudanças na base técnica e aumenta a necessidade de inversão. Dessa forma, o crédito passa a ser essencial para o acesso às tecnologias mais modernas. Porém, ao mesmo tempo, passa a ser determinante na geração de desigualdades

²⁰ Aníbal Pinto, na década de 1970, já descrevia sobre essa diversidade ou heterogeneidade estrutural, mesmo dentro de um setor. Pinto (2000) descreve que as culturas inseridas no setor “moderno” teriam uma produtividade cerca de quatorze vezes superior à que se prevalece no setor “primitivo”.

no meio rural, por exemplo, ao nível de diferenças de produtividade ou escala, pois a adoção das tecnologias mais modernas faz com que quem não adotá-las, mesmo não alterando os seus índices de produção, ficará mais distante de quem adota, caso essa tecnologia promova alterações positivas na produtividade. Paiva (1971) trata desse processo de modernização da agricultura e a “dualidade tecnológica” ou “multiplicidade tecnológica”, mostrando as diferenças entre as regiões e produtores. Chabaribery (1999) descreve que, mesmo em um estado como o de São Paulo, que é considerado como uma agricultura moderna (sentido de usar mais tecnologia), essa modernização não ocorreu por igual em todo o território.

Além de o crédito rural ter sido mais acessado por maiores produtores, como visto anteriormente, o poder de financiamento do Estado foi alterando. Oliveira (1995) descreve as mudanças no sistema de crédito rural, dado o impacto da crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980, e mostra que, mesmo com a estatização do crédito rural, as aplicações dos bancos não foram suficientes para reverter a tendência de esgotamento de recursos para o financiamento agrícola.

Períodos como a crise da década de 1980 alteraram a possibilidade de atuação do Estado em muitas políticas públicas, tanto as políticas agrícolas com o enfoque de produção, por exemplo, o crédito, bem como em políticas sociais. Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p. 123):

Com o esvaziamento das despesas de governo com a agricultura (leia-se: crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores), restou ao Estado promover políticas compensatórias. Nesse particular, inserem-se políticas pontuais e regionais visando atender às demandas de grupos organizados. Não seria exagero afirmar que, com a importante exceção dos recursos destinados à Previdência Rural (estabelecidos pela Constituição de 1988), houve uma redução generalizada dos gastos em programas e ações na área social. Na agricultura, assim como em outros setores, houve um redirecionamento das fontes públicas para as de origem privada.

Com a crise, também foram criados novos mecanismos para as políticas públicas, pois o Estado teve seu poder de atuação diminuído com a escassez dos recursos. Um desses mecanismos foi o redirecionamento das fontes públicas para fontes de origem privada. Oliveira (1995) destaca a criação de mecanismos como a Cédula de Produto Rural (CPR) através de projeto de Lei²¹, destacando que também empresas privadas ligadas à comercialização de produtos agrícolas

²¹ BRASIL. Lei Nº. 8.929, de 22 de Agosto. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** 23 ago. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8929.htm>. Acesso em 02 jan. 2014.

criaram títulos mercantis, principalmente para venda antecipada de produtos agrícolas. Assim, os agricultores mais produtivos, por exemplo, exportadores e inseridos em cadeias, foram aumentando a capacidade de autofinanciamento das atividades agrícolas (*Ibid.*).

Porém, muitos dos agricultores, especialmente os pequenos, que já possuíam dificuldades de acessar o crédito, quando os recursos eram abundantes, com os recursos públicos cada vez mais escassos, ficavam cada vez mais marginalizados de obterem esse benefício. Assim, foi criado em 1996, através do Decreto N°. 1.946, de 28 de junho, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com “a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996).

Guanzioli e Basco (2010) relatam que o PRONAF marca a legitimação de uma nova categoria social, chamada agricultores familiares (*family farmers*). Essa categoria de agricultores surge também como reivindicação de movimentos sociais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que demandam a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural, específicas para esse segmento da agricultura brasileira.

Mesmo considerando que uma das linhas de atuação do PRONAF é o crédito em condições diferenciadas para a nova categoria alvo de políticas públicas diferenciadas, as ações descritas no Programa (BRASIL, 1996) têm vários outros objetivos: melhoria da qualidade de vida dos agricultores, infraestrutura, busca de participação dos agricultores familiares, por exemplo, através de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), etc.

No caso de políticas agrícolas no Brasil, a ênfase ocorre mais em ações produtivas, principalmente com o crédito rural e políticas de aquisições e preços mínimos, operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Porém, para Dulley (1995) o conceito de política agrícola é mais amplo. O autor usa o conceito do Centro Regional de Ayuda Técnica (1961), que inclui também questões sociais para o meio rural. A definição do Centro Regional de Ayuda Técnica²² (1961, *apud* Dulley, 1995) é a seguinte:

²² CENTRO REGIONAL DE AYUDA TÉCNICA. **Fomento de mercadotecnia y cooperativas agrícolas en Latinoamérica y el Caribe**. México: 1961. Citado por BRANDT, Sérgio A. Mercado agrícola brasileiro. São Paulo: Nobel, 1979.

Política Agrícola é um conjunto de medidas modificadoras das instituições rurais que tem por objetivo melhorar o nível de vida rural. Estas instituições incluem direitos de posse e transmissão de direitos sobre a terra, distribuição de retornos da terra entre os proprietários e não proprietários, suprimento de crédito agropecuário, impostos territoriais e sobre a produção agropecuária, conservação e desenvolvimento de recursos naturais, comercialização de produtos primários, educação, extensão e pesquisa agropecuárias e promoção de serviços de saúde e bem estar rural.

A Lei brasileira nº. 8.171, de 17 de Janeiro de 1991, que dispõe sobre política agrícola, descreve que “o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais” (BRASIL, 1991). Como a política agrícola não conseguia atingir um determinado público, no caso os pequenos agricultores, bem como a integração com outras ações sociais, surge a reivindicação de novas políticas para esse público. Assim, o PRONAF busca inserir um contexto de atuação de política pública para o meio rural, e não apenas políticas de incentivo à produção. Abramovay e Piketty (2005) descrevem que uma primeira premissa do Programa é a viabilidade econômica de unidades produtivas que o tamanho esteja ao alcance da capacidade de uma família e “o caráter normativo da segunda premissa é ainda mais nítido: a agricultura familiar aspira a que o meio rural seja provido de um tecido social rico e diversificado e não se converta estritamente no local de onde saem safras e animais” (ABRAMOVAY E PIKETTY, 2005, p. 59).

Além da criação da categoria agricultura familiar como alvo de políticas públicas específicas, é criado também no Brasil um ministério que coordena ações voltadas a essa nova categoria de atores sociais. Bavaresco e Mauro (2012) descrevem que, em 1995, reconhecendo o protagonismo dos agricultores familiares e suas representações, o Governo Brasileiro instituiu o PRONAF, com a finalidade de conceder crédito de custeio e investimento na atividade produtiva familiar. Porém, para amenizar as demandas sociais por melhores políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares, em 1999, o governo brasileiro criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A competência do MDA está voltada para o reordenamento agrário, a regularização fundiária, a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Dessa forma, o Brasil possui um ministério específico para tratar de assuntos ligados à agricultura familiar e à reforma agrária (MDA) e outro

para a agricultura patronal, nesse caso, o MAPA.

No caso do PRONAF, dentre as ações, além do crédito para os agricultores familiares, inclusive por grupos de produtores, o Programa também tem uma linha dirigida para a infraestrutura dos municípios das regiões rurais. Segundo Abramovay e Veiga (1999, p. 7):

O PRONAF-M visa promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar: (i) a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.

Os autores também destacam que apenas podem pleitear os financiamentos aqueles municípios selecionados no Conselho Nacional do PRONAF e que disponham de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Oliveira (2002) descreve que dentre um dos mecanismos de envolvimento dos atores sociais nos municípios, uma forma é através dos CMDR. O CMDR é, muitas vezes, determinado em lei, participam entidades públicas e privadas (prefeituras, sindicatos, órgãos de extensão rural, etc.). No caso do PRONAF, são os conselhos que determinam as demandas por meio de PMDR. Dessa forma, essa é uma maneira de contemplar os atores sociais na priorização dos investimentos e ações a serem financiadas para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Com muitas ações ainda realizadas no âmbito dos municípios, o poder público busca uma nova articulação para atuação de políticas para o espaço rural. Ortega (2007) descreve que, com a criação da SDT-MDA, a linha de financiamento do PRONAF destinada à infraestrutura passou a atuar no desenvolvimento de “territórios rurais”, de caráter intermunicipal²³.

Muito embora o PRONAF tenha sido criado para uma nova categoria de beneficiários (agricultores familiares), fez-se necessário, para a sua implementação, definir critérios objetivos para determinar quem são os “agricultores familiares”. Assim, em 2006, através da Lei nº 11.326, de 24 de julho (BRASIL, 2006), se estabelece as diretrizes para definir agricultor familiar e empreendedor familiar rural. A Lei também inclui silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e

²³ A discussão de criação da SDT e da implementação de políticas públicas, inclusive com alguns exemplos para o meio rural e o enfoque territorial encontra-se no capítulo anterior: Estado e Políticas Sociais no Brasil.

demais povos e comunidades tradicionais, desde que se enquadrem nos critérios de agricultores familiares²⁴.

Ademais, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006) inclui o planejamento e a execução das ações em várias áreas: 1) crédito e fundo de aval; 2) infraestrutura e serviços; 3) assistência técnica e extensão rural; 4) pesquisa; 5) comercialização; 6) seguro; 7) habitação; 8) legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; 9) cooperativismo e associativismo; 10) educação, capacitação e profissionalização; 11) negócios e serviços rurais não agrícolas e; 12) agroindustrialização.

Algumas políticas inclusive podem ser destinadas a mais de uma área, por exemplo, Sacco dos Anjos, Caruso e Caldas (2011) descrevem que uma das políticas de incentivo a agroindustrialização é por meio do PRONAF Agroindústria. Porém, os autores relatam que dificilmente os agricultores conseguem recursos isoladamente, pois a preferência de acesso a essa política é para agricultores organizados em grupo conforme indica Prezotto (1999)²⁵.

Algumas políticas como as de agroindustrialização surgem da necessidade de serem complementares a outras políticas como as tradicionais linhas de crédito rural, pois os agricultores necessitam dos investimentos, por exemplo, para facilitar os processos de inspeção de alimentos e melhoria de acesso aos mercados. Nichele e Waquil (2012, pg. 2231) descrevem que “existem muitos gargalos nesse setor, quais sejam processos de comercialização e acesso aos mercados, inadequação de embalagens, instalações e tecnologia de produção e, principalmente, no que diz respeito à legislação sanitária e à qualidade desses produtos”.

Mesmo com as políticas de agroindustrialização, muitos agricultores e organizações têm dificuldades de adotarem sistemas de inspeção nas unidades produtivas, com isso, algumas políticas públicas foram sendo aperfeiçoadas para auxiliar nos mecanismos de inspeção sanitária. Dentre as políticas públicas que já foram criadas para dinamizar o programa de compras públicas,

²⁴ Segundo Brasil, (2006), considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

²⁵ PREZOTTO, Leomar L. **A Agroindústria Rural de Pequeno Porte e o seu Ambiente Institucional Relativo à Legislação Sanitária**. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Agrárias - Curso de Pós-Graduação em Agroecossistemas. UFSC, Florianópolis –SC, 1999.

facilitando a inserção de produtos origem animal, está o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, criado em 2006, que tem como base o reconhecimento da equivalência dos serviços municipais de inspeção (BRASIL, 2007). A implementação do SUASA pode ocorrer individualmente ou através de consórcios (BRASIL, 2013). Com o SUASA, a inspeção municipal tem um acompanhamento por outras instâncias e abrange também as possibilidades de mercados. Porém, principalmente para regiões menos desenvolvidas, a dificuldade de infraestrutura e de pessoal pode inviabilizar a adoção de serviços de inspeção por município. Sendo assim, a formação de consórcios de municípios permitiria o compartilhamento e divisão de serviços e custos. Porém, mesmo sendo um mecanismo definido por meio de leis, sua implementação exige arranjos políticos e organizacionais.

Verifica-se assim que as políticas públicas estão em constante evolução onde muitas das áreas citadas na Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais foram sendo operacionalizadas e constituindo programas aos poucos. Mesmo a política de crédito do PRONAF que foi criada para um público específico, foi ocorrendo efeitos de concentração em determinadas atividades (cultivos), regiões e grupos de produtores, mostrando que dentro da nova categoria de agricultura familiar, há uma grande heterogeneidade. Abramovay e Veiga (1999), quando avaliam grupos de agricultores familiares que receberam o crédito do custeio do PRONAF, já verificam que muitos agricultores familiares não conseguem acessá-la, pois:

Mesmo se destinado à agricultura familiar, o crédito tende a concentrar-se em dois de seus segmentos: aqueles cujos contratos com a agroindústria lhes fornecem garantias de comercialização, e também os que possuem base patrimonial para assegurar os empréstimos bancários e renda suficiente para oferecer contrapartidas aos bancos (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 30).

Como verificado pelos autores, a comercialização (inserção nos mercados) tem uma importância também no acesso ao crédito, pois fornece garantias e renda aos agricultores. Porém, muitos agricultores familiares estão excluídos dos circuitos de comercialização. Apesar de existir políticas de comercialização no Brasil, como as aquisições do governo pela CONAB, política de preços mínimos, entre outras, muitos agricultores não participam desse mercado dada a diversidade ou heterogeneidade na agricultura brasileira. Por exemplo, Fornazier e Vieira Filho (2012) analisam a relação de receitas e despesas dos estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares, com dados no Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, e verificam muita

heterogeneidade na agricultura brasileira, mesmo na categoria agricultura familiar. Assim, quando se refere à categoria agricultura familiar, é preciso levar em consideração essa heterogeneidade.

Porém, sua importância como um todo, no Brasil, é expressiva. Segundo o IBGE (2009), com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e 24,3% da área ocupada. Essa categoria, de acordo com os dados censitários, era responsável por 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão, 46,0% do milho, 38,0% do café, 34,0% do arroz, 58,0% do leite, bem como da maioria de muitos outros alimentos como hortigranjeiros, que fazem parte da alimentação do brasileiro.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 mostram essa diversidade da agricultura familiar em vários aspectos, como no percentual de produção de alimentos ou na adoção de tecnologia. Guanzioli, Buainain e Di Sabbato (2012) verificam as diferenças existentes na agricultura familiar, em aspectos de renda, Valor Bruto da Produção (VBP), acesso à terra, tecnologia, entre outros, e mostram que a agricultura familiar é um segmento heterogêneo, com diversos subsegmentos. Os autores, inclusive, destacam que políticas como o crédito do PRONAF permitiram a consolidação de grupos já existentes. Porém, para outros grupos mais vulneráveis, políticas como o PRONAF, que tinha a perspectiva de tirar agricultores da miséria, não tiveram esse efeito. Guanzioli, Buainain e Di Sabbato (2012, p.369) relatam:

Para esse grupo, não serão as políticas de crédito de custeio, por mais subsídio que se aplique, as que resolverão o problema de sua pobreza. Tratar-se-ia de implementar políticas específicas, focalizadas para esse grupo, como as de maior acesso a água, terra, educação. Em suma, trata-se de apoiar esse grupo mais com políticas agrárias e sociais do que com políticas agrícolas.

Nas áreas rurais brasileiras, o recebimento de benefícios sociais como a aposentadoria rural²⁶, de acordo com Delgado e Cardoso Jr. (1999), já tem uma importância, muitas vezes, de ser uma das principais fontes de renda para muitas famílias. Além disso, outras políticas públicas com o enfoque mais social, como o Programa Bolsa Família, tem a função de fornecer renda às pessoas do campo, diminuindo a pobreza rural.

Porém, Burlandy (2007) relata a necessidade de ações integradas à Transferência Condicionada de Renda (TCR), assim como o acesso à água, infraestrutura etc., para

²⁶ Estabelecido como direito constitucional.

potencializar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e melhorar as condições de vida de muitas famílias. Porém, de igual modo, ela destaca a importância de ações que impactam o sistema produtivo de alimentos, como programas de apoio à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar, iniciativas de escoamento de produtos locais, através de programas públicos e de aproximação entre produção e consumo, dentre outros.

A tese anterior da necessidade de ações integradas entre políticas sociais, infraestrutura e incentivo à inserção produtiva também é destacada por outros autores em estudos mais recentes, por exemplo, no trabalho a seguir:

As políticas públicas, por sua vez, podem fazer com que sejam garantidos os direitos dos agricultores familiares e que sejam realizados investimentos suficientes em infraestrutura, pesquisa e extensão, educação, abertura de canais de mercado, seguridade social, saúde, entre outras áreas. Isso proporciona aos agricultores familiares a segurança para investir em seus próprios futuros, como recentemente reafirmou o prestigiado Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional²⁷ (van der PLOEG, 2014, p. 14).

4.1. Compras governamentais da agricultura familiar

Muitos agricultores poderiam produzir, mas a falta de mercados locais ou condições para transportar os alimentos pode dificultar a produção. Dessa forma, o acesso aos mercados pode ser uma oportunidade de incentivar a produção, bem como mais uma oportunidade de comercialização aos agricultores, que já estão inseridos em algum mercado. Porém, nem sempre os agricultores conseguem atender as condições de acessarem os grandes mercados, bem como a demanda local privada pode ser pequena. Assim, surgem propostas de utilizar a demanda dos equipamentos públicos para adquirir alimentos dos agricultores, os chamados mercados institucionais ou compras governamentais. Para Maluf (1999, pg. 9):

O manejo do chamado mercado institucional (alimentação escolar, fornecimento a hospitais e presídios etc.), com o propósito de favorecer os pequenos e médios empreendimentos, constitui-se em instrumento valioso que está presente em várias experiências analisadas, mas que é pouco explorado em nosso País. Finalmente, deve ser dado destaque especial ao importante papel que as administrações municipais podem desempenhar nas negociações com os agentes econômicos participantes dos circuitos regionais (como o comércio atacadista e, sobretudo, varejista), parte integrante da indispensável regulação pública dos mercados agroalimentares, no caso, em âmbito

²⁷ Maiores informações sobre o Painel disponíveis em: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/en/>. Acesso em 18 abr. 2014.

local-regional.

A criação de mercados institucionais ou compras governamentais no Brasil surge como um objetivo de política pública dentro das propostas do Programa Fome Zero, em 2001. No Projeto, está relatado que a merenda²⁸ escolar representa o principal elemento de demanda por alimentos por parte do poder público e ainda existe uma parcela muito grande de despesas destinadas a compras institucionais para hospitais, creches, presídios e outras atividades públicas. Assim, com uma parte importante do orçamento público sendo destinado para compras de alimentos para as várias atividades, esse volume de compras governamentais, se bem dirigido e administrado, poderia servir diretamente para incentivar a produção agrícola, estimular hábitos de consumo e aumentar a abrangência do público atendido (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A proposta das compras governamentais de alimentos da agricultura pode trazer benefícios nas duas pontas, através de uma “amarração” ou “conexão” entre a produção e o consumo. Graziano da Silva, Belik e Takagi (2006) descrevem que programas de segurança alimentar como o Cartão-Alimentação, pelo qual o indivíduo recebe dinheiro para comprar determinados alimentos, permitem “amarrar” a ponta do consumidor pobre com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários, à outra ponta do agricultor familiar, que está indo à falência porque não tem quem compre sua produção. De forma semelhante, podemos dizer que as compras governamentais da agricultura permitem atuar na melhoria da alimentação consumida de um lado e incentivar a produção local do outro lado.

No Brasil, as compras governamentais da agricultura têm sido pensadas como política de inclusão produtiva, além da mudança para uma alimentação mais saudável. O Instituto Cidadania (2001) descreve a importância de políticas de apoio à agricultura familiar e de subsistência, relatando problemas como a pobreza rural. Segundo o Instituto Cidadania (2001, pg. 39):

Especificamente na área agrícola, é necessário estabelecer uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar. Associado a esta, propõe-se iniciativas voltadas para o aumento do valor agregado e a melhora da qualidade dos produtos oriundos da agricultura familiar. Essa é uma forma de promover atividades econômicas em bases equitativas, ampliar a oferta de alimentos que expressam a diversidade de hábitos de consumo e induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agroalimentares.

No que se refere especificamente ao apoio à produção oriunda da agricultura de base

²⁸ Em algumas referências ou programas utiliza-se o termo “merenda escolar”, porém, ultimamente o termo mais utilizado é “alimentação escolar”.

familiar, as experiências têm revelado que há possibilidade de implementar ações públicas em âmbito local-regional em quase todos os aspectos que interferem na atividade produtiva (disponibilidade de alimentos) e na reprodução, em condições dignas, daquele segmento social.

Com o início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, dentro das ações do Projeto Fome Zero, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), através da Lei nº. 10.696, de 2 de julho. O objetivo é incentivar a agricultura familiar através de ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para as pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos (BRASIL, 2003). As compras públicas passaram a ter um foco específico, atuando junto a um grupo de produtores enquadrados como agricultores familiares e, por sua vez, destinadas para um grupo de consumidores que necessitam desses alimentos.

Grisa (2012) no capítulo 4 de sua tese intitulado “Das políticas agrícolas para a agricultura familiar à segurança alimentar e nutricional: a construção e o referencial do PAA” elabora através de um referencial de produção e institucionalização das ideias, como foi construído o PAA, mostrando os espaços como fóruns e arenas que estavam presente naquele contexto de elaboração da política pública de compras governamentais da agricultura familiar.

A autora, com base em entrevistas, principalmente com técnicos do Governo descreve alguns conflitos no Programa no que tange à implementação da política pública, ou seja, à sua institucionalização. Em um dos casos, é descrita a dificuldade que é articular os diferentes objetivos, no caso, a articulação por parte de incentivar à produção com quem é beneficiário da política, no caso, quem recebe os alimentos:

Como evidenciado durante as entrevistas, as ideias se distinguem sobre os objetivos da política pública, o público da agricultura familiar a ser beneficiado e o modo como devem acessar o Programa. Enquanto, por exemplo, as ações do MDA visam principalmente à comercialização, inserção e preparação dos agricultores familiares para os mercados (política agrícola), o MDS volta-se mormente à questão do acesso aos alimentos produzidos por estes agricultores, isto é, às pessoas e instituições que irão receber estes alimentos (política social) (GRISA, 2012, P. 234-235).

Como descrito na Lei, o PAA destina-se tanto a compras dos agricultores familiares para doações, por exemplo, para escolas, hospitais etc., no âmbito de compras do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como para formação de estoques através da CONAB.

Há diversos estudos que avaliam o PAA e mostram os gargalos ou problemas na operacionalização dessa política pública. Por exemplo, Mattei (2007) quando analisa o PAA em Santa Catarina, descreve que um dos gargalos pelo lado da produção é que muitos agricultores não tem condições e capital suficiente para atender à demanda, além de que a oferta dos produtos continua sendo muito irregular. Pelo lado da distribuição espacial do PAA, verificou-se que o mesmo ficou preso à capacidade de produção de cada agricultor e/ou entidade (no caso de compras coletivamente), o que atingiu um número pequeno de agricultores (*Ibid.*).

A falta de planejamento das ações impede que se possa incentivar e promover novas atividades, como o cultivo de produtos que determinada região ou grupo de produtores que não cultivavam, ou seja, ao invés das compras servirem apenas para comercializar a produção existente, poderia ter a função de incentivar novas atividades. Em Santa Catarina, Mattei (2007, pg. 23) descreve:

... o PAA precisa combinar um conjunto de ações imediatas com outras de cunho estrutural. Isso significa manter e ampliar a disponibilidade de recursos financeiros para atender adequadamente essas duas ordens de questões, estabelecendo cronogramas orçamentários que não venham a frustrar as expectativas, especialmente dos agricultores familiares, que precisam planejar com boa antecedência o processo produtivo.

Além disso, mesmo as compras do PAA, por serem oriundas de um segmento da agricultura familiar, podem levar a apenas atores sociais mais organizados. Conforme Bonnal e Kato (2011, pg. 72):

A principal ideia por trás do PAA é a promoção do desenvolvimento com inclusão social por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas para segmentos da agricultura familiar. Seus públicos envolvidos no desenho do PAA normalmente são os segmentos com maior capacidade produtiva no território, mas o programa atende também a mercados institucionais e grupos da sociedade em situação de insegurança. A dinâmica da política parte da esfera federal, onde se estabelecem as regras que são repassadas para as demais instâncias regionais, estaduais e municipais. Sua territorialização dá-se numa dinâmica descendente até as organizações que estão articuladas no território.

Para inserir os segmentos da agricultura familiar, muitas vezes, necessita-se de políticas complementares à criação do mercado institucional. Silva e Silva (2011) avaliam a inserção de empreendimentos de economia solidária no PAA e verificam alguns desafios como a infraestrutura deficiente para a logística da produção, necessidade de beneficiamento e agregação

de valor aos produtos e carência de assistência técnica especializada²⁹. Assim, segundo Silva e Silva (2011, p. 93):

Portanto, o que se observa é a necessidade de ações governamentais complementares voltadas à estruturação dos empreendimentos de agricultura familiar. Essas ações podem ser direcionadas tanto para a adequação dos normativos às realidades e modos de vida dos agricultores familiares, estabelecendo novos padrões institucionais de mercado, como para a disponibilização de programas de assistência técnica que auxiliem na capacidade gerencial e no ordenamento econômico de suas atividades.

Quanto à dificuldade nos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e sua importância na inserção econômica dos produtores nos mercados, o Governo Federal vem reformulando as políticas públicas para essa área. A Lei nº. 12.897, de 18 dezembro de 2013 autoriza o Poder Executivo federal a instituir um serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER (BRASIL, 2013). Alguns dos objetivos da política são:

VIII - colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da Anater;

...

XI - promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários (BRASIL, 2013).

Assim, verifica-se que uma das principais propostas é promover uma articulação com outras unidades da federação, pois, no momento, há pouca coordenação pelo ente federal quanto à ATER. Outra maneira de atuar na ATER para facilitar a atuação nos mercados institucionais é fornecer também um acompanhamento gerencial nas organizações. Em 2012, o MDA promoveu uma chamada pública para ATER do Programa Mais Gestão (MDA, 2012), que busca fornecer qualificação e fortalecimento da gestão dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar.

Quanto às compras governamentais ou novo mercado para a agricultura familiar, de forma semelhante à dinâmica do PAA, criou-se, em 2009, através da Lei nº. 11.947, de 16 de junho, a política pública de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar através do PNAE. A Lei determina que pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo

²⁹ Peixoto (2008) descreve que os principais agentes da assistência técnica e extensão rural (ATER) para a agricultura familiar no Brasil são as instituições estaduais, embora tenha também serviços municipais, privados e políticas federais. O autor faz uma abordagem histórica da legislação de ATER no Brasil.

FNDE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios, diretamente da agricultura familiar e do empregador rural familiar, ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009). Olhando pelo lado da produção, van der Ploeg, Jingzhong e Schneider (2010) destacam que a aquisição da merenda escolar é um mecanismo básico para a criação de novos mercados para agricultura familiar.

Como descrito no capítulo 2, muitas políticas públicas foram descentralizadas em sua implementação. No caso do PNAE, mesmo sendo em sua maioria operacionalizada pelas prefeituras (rede municipal de educação) ou estados (rede estadual), os recursos provêm do Governo Federal através do FNDE. Segundo Vianna e Tereso (1997), mesmo antes da Constituição de 1988, uma experiência no estado de São Paulo já buscava a descentralização das compras. Os autores descrevem que o Programa de municipalização da merenda escolar no estado de São Paulo, iniciado em 1984, previa a elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares da população beneficiada, utilizando, para isso, gêneros comuns da dieta regional e contemplando maior variedade de alimentos, especialmente produtos *in natura*. Segundo Vianna e Tereso (1997, pg. 3):

A aquisição dos produtos deveria ser feita na própria região, com o fim de desenvolver a economia local, principalmente os pequenos e os médios produtores, os comerciantes e as indústrias. Assim, introduziriam-se processos de produção locais, com redução de custos de transporte e de embalagem dos produtos destinados à merenda, conseqüentemente, diminuindo-se o custo unitário da refeição. Com a municipalização, pretendia-se corrigir problemas de logística do programa, bem como simplificar os procedimentos de aquisição dos produtos.

Os autores relatam o exemplo de Campinas, estado de São Paulo, onde o abastecimento do programa, de 1984 a 1991, foi feito quase exclusivamente por grandes empresas, por meio de processos lentos e burocráticos, dificultando, assim, a inserir os produtores locais. Em 1993, houve uma descentralização do PNAE no nível federal, mas, não produziu mudanças significativas na operacionalização dos programas de merenda escolar paulista, pois esses já trabalhavam de forma descentralizada há quase 10 anos (VIANNA e TERESO, 1997).

Belik e Souza (2009) descrevem que a municipalização da alimentação (merenda) escolar, ocorrida em 1994, já recomendava a preferência de produtos *in natura* e da produção local com o objetivo de reduzir custos. Sendo que, em 1996, uma nova portaria definiu critérios para a

aquisição de alimentos para a alimentação escolar. A portaria, segundo os autores, 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 era evitar a compra de alimentos de empresas de alimentação.

Estudos realizados a partir de levantamentos em municípios participantes do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela Organização Não Governamental (ONG) Ação Fome Zero, mostraram que nos municípios que promoveram a compra de alimentos da agricultura e da agroindústria familiar ou ao pequeno comércio, ocorreram vantagens em termos de renda e emprego, além de propiciar uma alimentação saudável com manutenção dos hábitos alimentares regionais. Porém, a opção por privilegiar os fornecedores locais sempre implicou grande esforço, seja no que se refere aos trâmites administrativos, ou mesmo no que diz respeito à reorientação das decisões de cunho político (*Ibid.*).

Porém, mesmo com a descentralização da alimentação escolar, muitos municípios não viram a possibilidade de incluir a agricultura local e continuaram a comprar de grandes empresas. Alguns municípios menores conseguiram promover mudanças, pois, perceberam que poderiam fazer essa conexão da agricultura, principalmente os pequenos produtores locais com a alimentação escolar. Triches (2010) descreve o exemplo de Rolante, estado do Rio Grande do Sul, um município com menos de 20 mil habitantes em 2007. Segundo Triches (2010, pg. 22):

Rolante foi um dos primeiros municípios, em nível do país, (de que se tem notícia) a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando o processo ainda em 1998. Além de ser um dos pioneiros na implementação do Programa para aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores, também manteve essa prática de forma constante ao longo do tempo, o que demonstra que houve uma iniciativa que se consolidou e adquiriu autonomia em relação às mudanças dos gestores públicos.

No caso do município de Rolante, estado do Rio Grande do Sul, Triches (2010) relata que a iniciativa ocorreu após constatações de que o município possuía uma boa produção de alimentos que eram comercializados na capital (Porto Alegre) através das Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul (CEASA – RS). Porém, os produtos comercializados no município vinham da CEASA – RS. Assim, busca-se uma organização no município através da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e de Alimentação Escolar, em 1997, com o envolvimento do poder público com a sociedade. Dessa forma, necessitou as diversas secretarias

atuarem nas várias frentes no sentido de adaptar e oferecer condições aos agricultores para alcançar novos mercados e circuitos de comercialização, dentre os quais o da alimentação escolar (*Ibid.*).

Assim, a articulação entre as várias áreas, por exemplo, entre a agricultura e a educação, é de grande importância para promover o desenvolvimento local e inserir os agricultores dos municípios, assim como, melhorar a alimentação escolar com a oferta de alimentos frescos. Saraiva *et al.* (2013, p. 933) destaca:

Nesse sentido, do desenvolvimento local, é de fundamental importância o reconhecimento do papel interdependente das várias secretarias do poder executivo (tanto municipal quanto estadual) relacionadas ao tema, como agricultura, educação, fazenda ou administração, entre outras. O desenvolvimento local será potencializado na medida em que o gestor público, ou EE³⁰, consiga implementar a compra da agricultura familiar como uma ação verdadeiramente transversal dentro de políticas setoriais, prevendo desafios pendentes como o tema da assessoria técnica para agricultores, infraestrutura de logística e armazenagem, diagnóstico e interação com a realidade agrícola local/regional e, fundamentalmente, a criação de espaços ou fóruns participativos de debate e planejamento, envolvendo agricultores, gestores e escolas.

Os exemplos de municípios que conseguiram operacionalizar as compras locais dos pequenos agricultores ou agricultores familiares não é extenso, dado um conjunto de problemas que surgem na operacionalização, como a vontade política e corrupção. Como aborda AMARRIBO (2012), problemas de corrupção, como licitações dirigidas e fraudes, ocorrem nas prefeituras e especificamente na merenda escolar os reflexos podem ser a falta de qualidade e o consumo desproporcional ao número de alunos. São frequentes nos noticiários brasileiros problemas envolvendo licitações e corrupção na alimentação escolar. De acordo com o jornal O Globo, de 08 de abril de 2013, metade do país apura fraude na merenda escolar o que inclui licitações fraudadas, comida estragada servida a alunos, escola fechada porque não tem merenda, etc. (O GLOBO, 2013).

O relatório do 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 muitos benefícios sociais, pois, como afirma, seus objetivos são:

- atender às necessidades nutricionais através de uma refeição por dia;

³⁰ EE – Entidade Executora.

- estimular hábitos alimentares saudáveis e fornecer educação nutricional;
- melhorar a capacidade de aprendizagem; e,
- prevenir o abandono escolar e repetência.

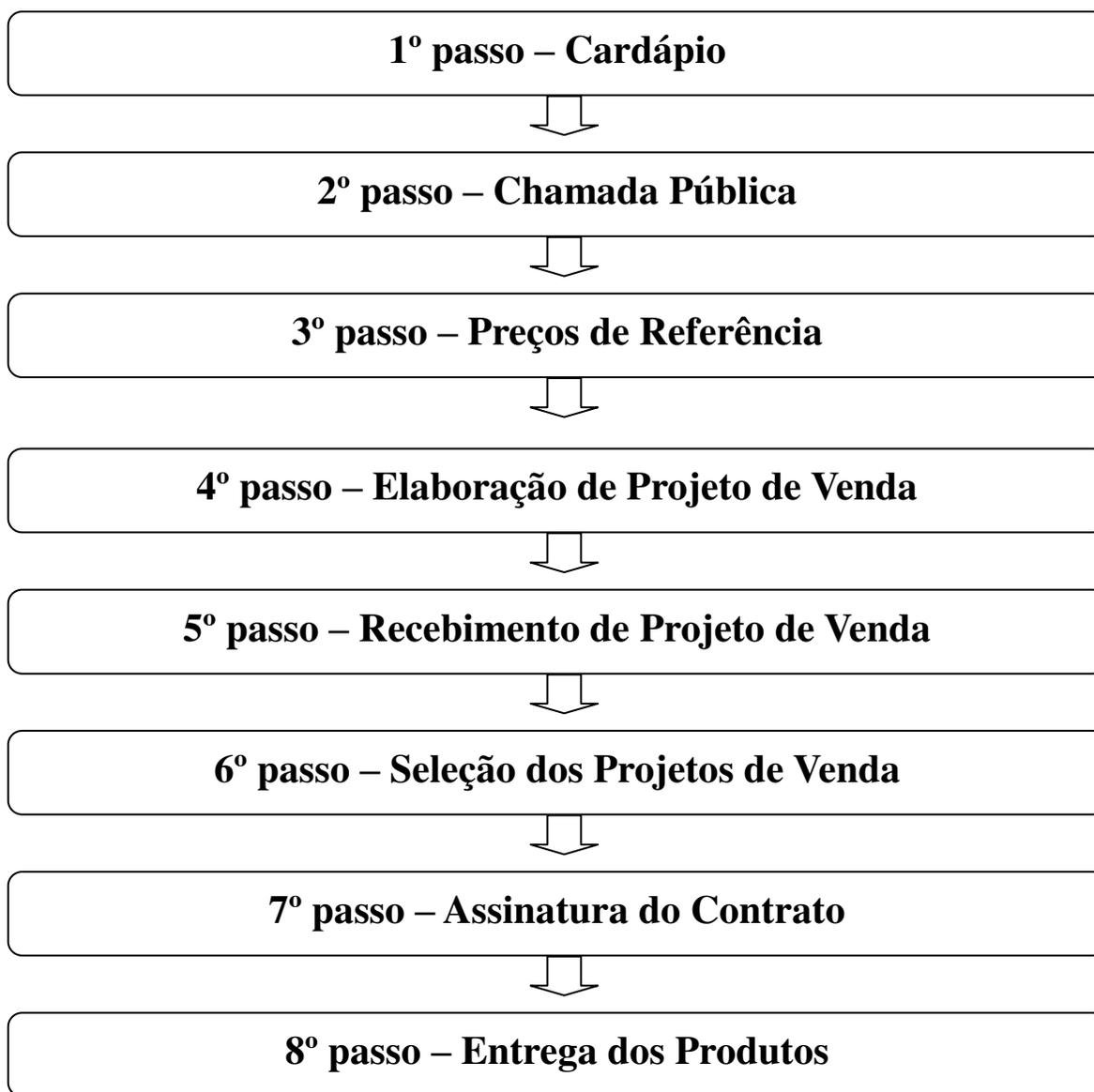
Além dos impactos pelo lado das crianças, que se beneficiam com a alimentação escolar adequada, o IPC-IG (2013) relata que o Programa tem um grande potencial de aumentar a participação dos agricultores familiares, quando o pleno cumprimento da legislação é alcançado.

Porém, a inserção de produtores no mercado para a alimentação escolar requer certo nível de organização e capacidade de oferecer os alimentos com regularidade, bem como seguir os padrões de qualidade estabelecidos. Deste modo, questões como o planejamento da produção são de grande importância, pois o cardápio da alimentação escolar é definido previamente por meio do profissional de nutrição das prefeituras, no caso das compras para a rede pública municipal.

De acordo com o MDA (2009), a operacionalização do programa inicia com a equipe de nutricionistas elaborando os cardápios. Para isso, devem-se respeitar as referências nutricionais, a cultura alimentar local, bem como a diversificação agrícola da região, além da sustentabilidade. Os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana. A etapa seguinte é a chamada pública, respeitando os procedimentos do processo de licitação. Também se deve criar uma lista de preços de referência que podem ser coletados em centrais de abastecimento, por exemplo, mostrando que o preço pago pelo produto é justo. Outra etapa 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. Depois se recebe o projeto de venda, selecionando os de interesse de acordo com as prioridades, que em ordem são: os projetos do município, da região, do território rural, do estado e do país. A fase seguinte é a assinatura do contrato e entrega dos produtos.

A figura 5 mostra o fluxograma de operacionalização do PNAE.

Figura 5: Passo a passo para quem compra e quem vende para o PNAE



Fonte: elaborado pelo autor com base em MDA (2009).

Mesmo o programa sendo de compras da agricultura familiar, necessitando, para isso, que os participantes tenham a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que é a identificação do agricultor familiar, para acessar políticas públicas, há uma lista de prioridades para as aquisições por parte dos municípios. A Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, (FNDE, 2013b) define as prioridades para aquisição dos alimentos, que são:

Art. 25 Para priorização das propostas, deverá ser observada a seguinte ordem para desempate:

I – os fornecedores locais do município;

II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;

III – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e

V – organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

§1º Em caso de persistir o empate, será realizado sorteio.

§2º Caso a EEx³¹ não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos de produtores e empreendedores familiares locais, estas deverão ser complementadas com propostas de grupos de produtores e empreendedores familiares do território rural, do estado e do país, nesta ordem.

Outra característica é que há um limite de compras por agricultor familiar, isso pode ser útil pelo lado de incluir mais agricultores familiares nesse mercado, mas, pelo lado de quem compra, há a necessidade de buscar mais agricultores para atender à demanda ou procurar grupos organizados. Conforme o Artigo 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/ano e será controlado pelo FNDE e MDA, conforme Acordo de Cooperação firmado entre estes (FNDE, 2013b).

No Brasil, em 2010, o PNAE teve o aporte de R\$ 3,0 bilhões, atendendo a 45,6 milhões de estudantes. Com a criação da Lei nº. 11.947/2009, os 30% que terão que ser de comprados oriundos da agricultura familiar representa a ordem de R\$ 910 milhões, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades agrícolas (FNDE, 2012).

A tabela 1 apresenta a evolução dos valores de repasse do FNDE para o PNAE (em termos nominais), sendo que a Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que 30% desses recursos financeiros (30% da coluna central da tabela) é o recurso mínimo que será utilizado para compras da agricultura familiar, caso todos os estados e municípios cumpram a Lei.

³¹ EEx - Entidade Executora.

Tabela 1: Evolução de recursos e alunado servido pelo PNAE

Ano	Recursos financeiros (Em milhões de R\$)	Alunos atendidos (Em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025,0	37,8
2005	1.266,0	36,4
2006	1.500,0	36,3
2007	1.520,0	35,7
2008	1.490,0	34,6
2009	2.013,0	47,0
2010	3.034,0	45,6
2011	3.051,0	44,4
2012	3.306,0	43,1

Fonte: FNDE (2013a).

O repasse aos estados e municípios ocorre de acordo com os dados do censo escolar, realizado no ano anterior ao do atendimento. A fiscalização e acompanhamento são realizados diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCEI) e pelo Ministério Público. Para 2013, o orçamento do programa é de R\$ 3,5 bilhões, beneficiando 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos³². Se for cumprida a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, com o mínimo requerido (30%), R\$ 1,05 bilhão deve ser

³² Segundo o FNDE (2013), o PNAE garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar de todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Em 2013, os valores repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios por dia letivo, de acordo com cada etapa de ensino são:

- Creches - R\$ 1,00
- Pré-escola - R\$ 0,50
- Escolas indígenas e quilombolas - R\$ 0,60
- Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos - R\$ 0,30
- Ensino integral (Mais Educação) - R\$ 0,90

investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades (FNDE, 2013).

Porém, mesmo a Lei sendo criada em 2009, muitos municípios não “conseguiram” cumprir. Levantamentos realizados pelo governo federal demonstram que, em 2009, ano de divulgação da lei, poucos municípios iniciaram as compras junto à agricultura familiar. Porém, no ano seguinte, esse número teve um pequeno aumento³³. De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA (2012), mais de 60% dos municípios brasileiros estão comprando alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. A cifra pode ser considerada reduzida, tendo em vista que se trata de uma lei que deve ser cumprida, as compras da agricultura familiar deveriam estar presentes em todos os municípios brasileiros e na proporção de 30%. O que justifica a modéstia desses resultados são fatores que incidem no processo de compra das próprias prefeituras, como também nas dificuldades encontradas na própria agricultura familiar.

Dados preliminares mais recentes do levantamento do MDA referente a 2012 mostram que pelo menos R\$ 360 milhões foram utilizados para as compras do PNAE e pelo menos 80% dos municípios brasileiros adquiriram produção de pequenos agricultores para uso na alimentação escolar (REDE BRASIL ATUAL, 2013). Dessa forma, verifica-se que mesmo a maioria dos municípios comprando para o PNAE, a quantidade de recursos utilizados ainda é pequena em relação ao que poderia comprar. Conforme o FNDE (2013a), em 2012 os repasses do FNDE foram de 3.306,00 bilhões de reais, sendo assim, 30% desse recurso representa 991,8 milhões de reais, assim, o valor comprado representa apenas 32% dos recursos que poderiam ser utilizados nas compras da agricultura familiar.

Silva (2013) relata nos estudos que fez com as cooperativas de agricultores familiares no Sudoeste Paulista que nas vendas ao PAA os produtores viam que o valor por DAP era pequeno. Porém, mesmo assim, eles assinalaram a importância do programa para estimular a diversificação da produção, melhoria na alimentação das famílias, outra forma de comercialização e ampliou a organização e a renda das famílias assentadas. No estudo, a autora também relata que “no caso do PNAE é a restrição do mercado local cuja demanda é menor do que a capacidade de produção dos assentados” (SILVA, 2013, pg. 182). Assim, o dirigente do Movimento dos Trabalhadores

³³ Informação fornecida por Maria Luiza Silva, coordenadora de Controle Social do FNDE em evento realizado em São Paulo em 24/02/2011.

Sem Terra (MST) responde:

a nossa região é produtora de comida e não consumidora de comida, e a gente percebe algumas dificuldades no sentido de, por exemplo, onde escoar essa produção. No caso de pico de produção aqui, a gente manda toneladas e toneladas para a capital, então como o programa visa uma comercialização mais local, em pequena escala, para o nosso caso teria que ser outro subsídio para pensar o escoamento da produção para os grandes centros (SILVA, 2013, pg.182-183).

Dessa forma, verifica-se que as organizações de agricultores familiares necessitam, para se inserirem nos mercados mais distantes, do acesso a outras políticas públicas como infraestrutura, ATER, etc. e que o investimento nesses grupos, principalmente os mais marginalizados dos mercados, pode promover melhorias nas condições de vida de suas famílias, comunidades, territórios, etc.

Porém, em muitos municípios, especialmente nas capitais, ainda há muitas dificuldades de articular o consumo com a produção local. Em um estudo realizado em duas capitais brasileiras (Florianópolis, Santa Catarina e Belém, Pará), Gabriel *et al.* (2012) relatam que a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar local se mostrou restrita, pois, alguns fatores como dificuldades nas licitações nas compras, infraestrutura de entrega e quantidade fizeram com que muitos agricultores locais não conseguissem comercializar para esse mercado local e, portanto, as prefeituras compram de agricultores de outras regiões. Soares *et al.* (2013, p.49) destaca que:

A alimentação escolar é de fato um consumidor institucional potencial para os produtos locais. No entanto, para o sucesso de sua articulação com a agricultura familiar, perante o necessário fortalecimento desse segmento produtivo, é imprescindível o desenvolvimento de ações que auxiliem no fortalecimento das organizações dos agricultores, assim como o fomento a parcerias com a gestão municipal. A participação das prefeituras no apoio ao transporte e na organização cooperativada dos agricultores surge com destaque entre os fatores relevantes para o sucesso do Programa.

No município de São Paulo, um grande mercado para os alimentos da agricultura familiar, em 2013, o valor que deveria ser destinado para as compras da agricultura familiar era de R\$ 27 milhões, mas apenas R\$ 6 milhões foram usados para esta finalidade. No caso de São Paulo, também há problemas do Tribunal de Contas do Município (TCM) na interpretação da Lei 11.947 e seu conflito com a Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 (BRASIL, 1993) que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (REDE BRASIL ATUAL, 2013). Porém, para facilitar a conexão da produção com o consumo, a prefeitura tem buscado discutir com as

organizações de produtores (SME/SP, 2013).

No caso das grandes cidades, as compras podem não ocorrerem dos agricultores locais, dado que a demanda local é muito maior que a oferta. Porém, mesmo a compra sendo de regiões distantes, uma importância é diminuir elos na comercialização, tornando as cadeias mais curtas. Além disso, pode ser realizada de regiões vizinhas. Conforme Belik e Siliprandi (2012, p. 69):

O propósito de promover o desenvolvimento local também deverá ser relativizado nesses casos, uma vez que boa parte dos produtos consumidos no programa terá que vir, necessariamente, de outras regiões produtoras, dada a magnitude da demanda. O programa pode, no entanto, ajudar no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município.

O relatório do IPC-IG (2013) destaca em suas considerações finais que as diferenças regionais precisam ser abordadas para tornar o programa bem sucedido em todo o país. O documento relata que em pouco mais de três anos que a Lei foi aprovada, mais de dois terços dos municípios do Sul do Brasil estão cumprindo o requisito mínimo, enquanto nas outras regiões, menos da metade dos municípios estão cumprindo os requisitos.

Assim, é importante verificar que práticas, experiências ou arranjos organizacionais estão sendo implementados para atender o PNAE. Como relata van der Ploeg (2014, p.14):

O fortalecimento das organizações e dos movimentos rurais é, igualmente, uma medida de suma importância. Devemos ter em mente que a agricultura familiar, onde quer que se encontre, está tentando descobrir e desenvolver novas respostas para situações difíceis. Portanto, a identificação de iniciativas exitosas, construídas com base em práticas inovadoras, a sua disseminação para outros lugares e outras famílias agricultoras, bem como a sua articulação em processos dinâmicos de transição devem ser temas centrais da nossa agenda. Em suma: há muito a ser feito. A boa notícia é que cada passo nesse sentido, não importa o quão pequeno, será sempre útil.

Mesmo os municípios operacionalizando o PNAE de forma isolada onde cada um busca cumprir a Lei, algumas ações podem ser implementadas, buscando uma articulação com municípios vizinhos como consórcios ou com as políticas territoriais, no caso, para municípios que fazem parte dessas políticas³⁴.

Dentre as escalas de implementação de políticas públicas, o território pode proporcionar que determinadas ações sejam realizadas em conjunto, com o objetivo de obter benefícios

³⁴ No capítulo 2, foi discutido sobre as possibilidades de adoção de políticas públicas através de consórcios municipais, assim como a perspectiva territorial.

(sinergias) entre os vários agentes. Porém, pode não haver interações ou efeitos positivos, bem como conflitos no ambiente. Algumas possibilidades de articulação entre municípios, ou dentro do território, podem ser a criação de estruturas como centros de recepção de alimentos e/ou organizações (cooperativas e associações) para atuarem além dos limites municipais.

Para as regiões rurais brasileiras, o Programa Territórios da Cidadania é uma política pública que busca integrar ações em um espaço ou escala maior que o município, tendo em sua composição instâncias participativas como colegiados etc. Dessa forma, algumas políticas públicas, como o PNAE, poderiam obter sinergias nos espaços e com os recursos da política territorial. Carvalho e David (2011) relatam que em Santa Maria, RS, uma organização de agricultores familiares (cooperativa) foi contemplada pelo PRONAT/PROINF³⁵ com a concessão de um caminhão com a justificativa de proporcionar à entidade a viabilidade de executar, com maior eficiência, o PNAE, no município de Santa Maria e região. A cooperativa também “foi beneficiada com o programa Territórios da Cidadania com a assessoria técnica de um plano de negócios e, em diferentes anos, obteve, por meio de distintos projetos coletivos, acesso a materiais de trabalho e equipamentos em geral, como informática e móveis” (CARVALHO e DAVID, 2011, p. 70).

Porém, não são muitos os casos que mostram essa maior articulação entre as políticas de inserção produtiva e as políticas territoriais, seja por conflitos políticos, pouca participação nos espaços como os colegiados, etc.

O acesso a determinados recursos pode ser muito útil para alguns agricultores familiares aumentarem a produção, principalmente os que teriam mais dificuldades de inserção na política pública, por exemplo, no caso de um veículo, facilita o envio dos alimentos aos mercados. Outro benefício pode ser capacitar ou fortalecer os atores sociais com o apoio às instituições que promovam mudanças de inserção de mais atores sociais, bem capacite as organizações para atuarem em mercados mais abrangentes, auxiliando, dessa forma, no desenvolvimento do território.

Porém, para uma organização mais ampla no território, há a necessidade da organização desses atores locais, articulação de políticas locais, territoriais, nacionais, entre outras, para que possam ocorrer mudanças produtivas e institucionais. Como relata Sumpsi (2006) tratando do

³⁵ PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, anteriormente a sigla era PDSTR (Programa referenciado no capítulo 2).
PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços.

caso do desenvolvimento rural europeu, algumas políticas podem promover uma mudança institucional constituindo novas instituições e organizações, mas podem não gerar uma transformação produtiva. Outras políticas podem levar às mudanças produtivas, como a formação de polos de exportação, mas não levar a uma mudança institucional.

Na medida em que ocorre fortalecimento das organizações locais, isso pode facilitar também para a aquisição de alimentos pelas prefeituras locais, pois atores sociais mais organizados facilitam a realização de determinadas atividades referentes às compras como a logística, maior oferta de produtos (tanto no sentido de *in natura* como produtos inspecionados, etc.). Além disso, o fortalecimento dessas organizações e a experiência acumulada nos mercados locais podem ser úteis na busca de novos mercados, contribuindo para “trazer” mais receitas aos agricultores das regiões produtoras de alimentos, principalmente para os agricultores que estavam excluídos dos mercados, podendo trazer efeitos de encadeamentos³⁶ em outras atividades.

A experiência acumulada de organizações e dos próprios agricultores é destacada por Camargo *et al.* (2013) que avaliam o PAA em um assentamento rural em Itapetininga, SP: “Com o aprendizado adquirido no PAA, a associação passou a participar de novos programas governamentais de compra institucional, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” (CAMARGO *et al.*, 2013, p. 25). Além disso, os autores destacam que o PAA promoveu melhoria na renda das famílias assentadas e, em diversos casos, os recursos do PAA são a principal fonte de renda agrícola das famílias. Outra importância do PAA é que tem servido como um elemento mobilizador da organização social dos assentados.

A importância do conhecimento acumulado na implementação de uma política também é destacada no município de Tambaú, SP. Vannuchi e Reinach (2012) descrevem que uma associação do município foi fundada para atender o PAA em 2006. Os autores descrevem que para a maioria dos agricultores, o valor das vendas era baixo, porém, por se tratar de uma venda segura e com preços atrativos, tornou-se para eles um apoio importante. Mas, com a criação do PNAE surge a possibilidade de aumentar a demanda, dessa forma, facilitou a implementação do PNAE, pois:

³⁶ Hirschman (1985) chama atenção para a abordagem dos *linkages* ou efeitos de encadeamento onde analisa o processo de desenvolvimento econômico e estratégias político-econômicas que levam à superação do problema do subdesenvolvimento existente em vários países do mundo.

Com o funcionamento do PAA no município, a chegada da Lei nº 11.947/2009 não representou nenhuma surpresa para os gestores, ou funcionários ligados ao setor de compras ou à pasta de educação. Ao contrário, a nova regulamentação foi vista com bons olhos por todos os envolvidos nas compras da agricultura familiar, já que o *know-how* adquirido com o PAA seria de grande proveito e o novo programa possibilitaria ampliar o limite de fornecimento por produtor (VANNUCHI e REINACH, 2012, p.54).

Assim, mesmo sendo de grande importância avaliar os impactos e encadeamentos das compras governamentais, também é importante avaliar como está ocorrendo a organização dos agricultores, mesmo nos mercados locais. Mesmo que o impacto econômico, como o montante de recursos que vão para os agricultores seja pequeno *a priori*, o aprendizado pode servir para buscar novas oportunidades, por exemplo, em mercados institucionais em outras cidades, bem como em outros mercados.

Na primeira seção desse capítulo, buscou-se descrever a evolução das políticas agrícolas brasileiras, especialmente a criação de uma categoria específica de política pública (agricultura familiar). Em uma segunda seção, foi abordado sobre a criação dos mercados institucionais, como política pública brasileira para a categoria agricultura familiar, procurando relatar, além dos aspectos normativos (Leis e Programas), também alguns aspectos de implementação desses programas.

No capítulo seguinte verificaremos como está sendo implementado o PNAE (ou seja, uma experiência brasileira) procurando mostrar os desenhos adotados, problemas, elementos facilitadores, etc.

CAPÍTULO 5: O PNAE NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

No capítulo anterior foi discutido sobre as políticas agrícolas brasileiras especialmente a partir da criação da categoria agricultura familiar. Procurou-se relatar que o conjunto de políticas foi se constituindo e se aperfeiçoando ao longo do tempo. Uma ênfase maior foi dada às políticas de compras governamentais da agricultura familiar, procurando trazer exemplos de sua aplicação no Brasil.

Nesta etapa se busca verificar *in loco* nos municípios que compõe os Territórios da Cidadania como estão sendo operacionalizadas as compras de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar para a alimentação escolar. Os procedimentos metodológicos adotados estão no item 1.3 do estudo.

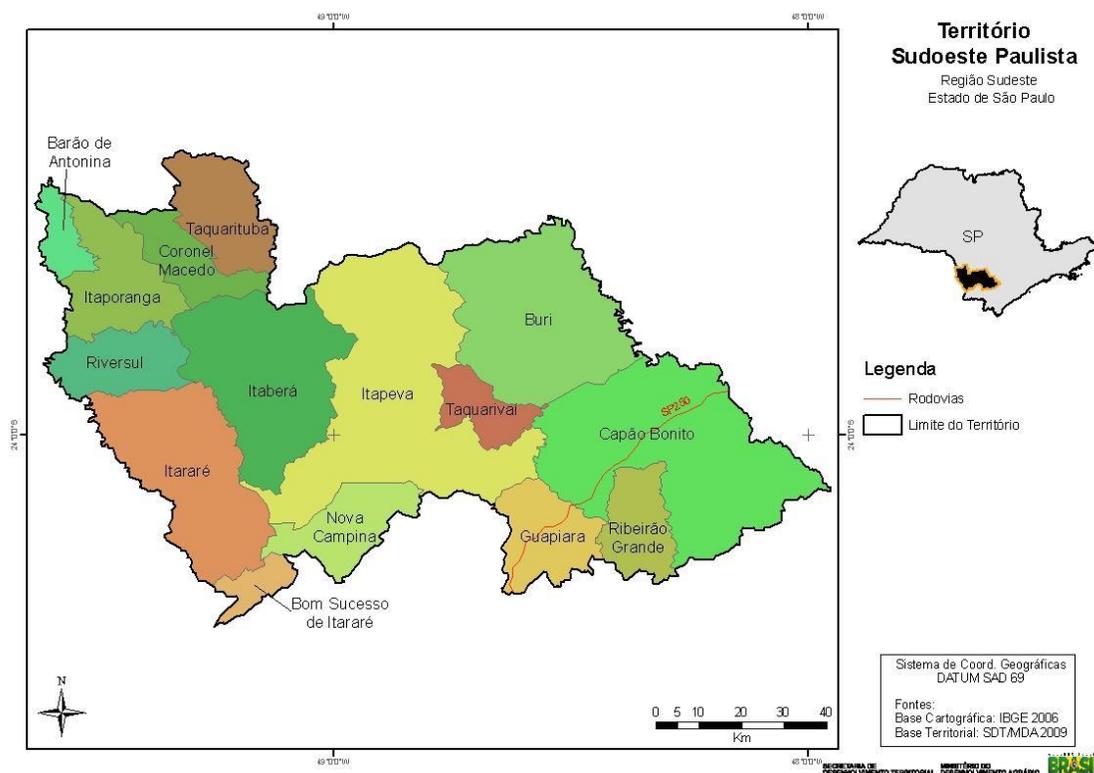
5.1. Território da Cidadania Sudoeste Paulista

No estado de São Paulo, mesmo observando a existência de uma dinâmica, com produtores integrados em cadeias do agronegócio como a laranja, cana-de-açúcar, café, entre outras, também há regiões predominantemente rurais com baixa dinâmica econômica. Com o objetivo de diminuir essas disparidades entre as regiões, no estado de São Paulo, o Governo Federal determinou a criação de três Territórios da Cidadania³⁷: Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

O enfoque de análise desse trabalho no estado de São Paulo é o Território da Cidadania Sudoeste Paulista, pois, dos três mencionados, é aquele que apresenta maior interesse, pois está mais próximo de regiões dinâmicas como os grandes mercados consumidores de alimentos - como é o caso das regiões metropolitanas de Campinas e São Paulo. Dessa forma, é possível verificar se as organizações da agricultura familiar do território estão atuando além do espaço da política territorial para o atendimento dos grandes centros consumidores. A figura 6 mostra a localização dos municípios no Território Sudoeste Paulista.

³⁷ SIT - Sistema de Informações Territoriais.

Figura 6: Território da Cidadania Sudoeste Paulista



Fonte: SIT/MDA (2013).

O sudoeste de São Paulo é uma das regiões de piores Índices de Desenvolvimento Humano do estado de São Paulo e também do país. Segundo o MDA (2007b), a região é conhecida como “ramal da fome”, por ser a região mais pobre do estado de São Paulo, mesmo com a presença de grandes lavouras, florestas e agroindústrias. Sua colonização foi marcada pelos tropeiros que vinham do Sul para São Paulo, sendo ao longo da sua história uma região cujo desenvolvimento esteve comprometido pela degradação ambiental e concentração de renda. O sudoeste de São Paulo possui características de um território rural em torno de um pequeno polo semiurbano, sendo a cidade de Itapeva a maior e em torno dessa outras pequenas cidades.

O quadro 2 apresenta alguns indicadores do Sudoeste de São Paulo.

Quadro 2: Características do Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Território Sudoeste Paulista - SP	
Área:	10.063,60 Km ²
Municípios:	15
População Total:	312.063 habitantes
População Urbana:	244.643 habitantes (78%)
População Rural:	67.420 habitantes (22%)
Estabelecimentos da Agricultura Familiar:	6.605
Famílias Assentadas:	415
Número de Pessoas em Extrema Pobreza:	19.444

Fonte: SIT/MDA (2013).

Como se pode verificar no quadro 2, a proporção de população rural no Território é maior que a média nacional que, de acordo com o IBGE (2010) é de 15,6%. Mesmo a maioria da população sendo urbana, há na região muitas atividades ligadas ao setor agropecuário. Segundo o MDA (2007b), as atividades agropecuárias que se destacam no Território são: a silvicultura (*Pinus* e Eucalipto), a produção de grãos (a produção de feijão é tradicional), a pecuária de corte e leite, fruticultura e olericultura (orgânica e tradicional).

As características dos municípios variam bastante, por exemplo, quanto ao percentual de residência da população (rural ou urbano), assentamentos, etc. A tabela 2 mostra as características dos municípios do Território Sudoeste Paulista.

Tabela 2: Composição Municipal do Território Sudoeste Paulista – SP

Município	Área (Km2)	População	População Urbana	População Rural	Pescadores	Estabelecimentos da Agricultura Familiar	Famílias Assentadas	Extrema Pobreza	Bolsa Família	Quilombolas	Terras Indígenas
Barão de Antonina	155,20	3.116	1.913 (61,39%)	1.203 (38,61%)	18	154	0	137	484		1
Bom Sucesso de Itararé	133,50	3.571	2.430 (68,05%)	1.141 (31,95%)		66	0	278	791		
Buri	1.197,70	18.563	14.992 (80,76%)	3.571 (19,24%)	1	245	0	1.193	2.912		
Capão Bonito	1.644,70	46.178	37.824 (81,91%)	8.354 (18,09%)		497	0	2.579	7.951		
Coronel Macedo	305,20	5.001	3.865 (77,28%)	1.136 (22,72%)		220	0	280	848		
Guapiara	408,50	17.998	7.233 (40,19%)	10.765 (59,81%)		742	0	2.127	4.330		
Itaberá	1.085,30	17.858	12.139 (67,98%)	5.719 (32,02%)		1.166	203	1.783	3.264		
Itapeva	1.830,90	87.753	73.956 (84,28%)	13.797 (15,72%)	3	328	212	4.159	10.990	1	
Itaporanga	509,10	14.549	11.033 (75,83%)	3.516 (24,17%)	12	936	0	986	2.395		1
Itararé	1.005,80	47.934	44.270 (92,36%)	3.664 (7,64%)	1	697	0	2.936	6.353		
Nova Campina	386,20	8.515	5.762 (67,67%)	2.753 (32,33%)		72	0	776	1.820		
Ribeirão Grande	332,80	7.422	2.344 (31,58%)	5.078 (68,42%)		421	0	544	1.487		
Riversul	387,10	6.163	4.492 (72,89%)	1.671 (27,11%)		273	0	628	1.258		
Taquarituba	448,10	22.291	19.579 (87,83%)	2.712 (12,17%)	21	686	0	791	2.708		
Taquarivaí	233,50	5.151	2.811 (54,57%)	2.340 (45,43%)		102	0	247	1.056		
Número de Municípios: 15	10.063,60	312.063	244.643 (78,40%)	67.420 (21,60%)	56	6.605	415	19.444	48.647	1	2

Fonte: SIT/MDA (2013).

Área - IBGE (2010); População - IBGE (2010); População Urbana - IBGE (2010); População Rural - IBGE (2010); Estabelecimentos da Agricultura Familiar - IBGE (2010); Famílias Assentadas - INCRA (2010); Extrema Pobreza - IBGE (2010); Bolsa Família - MDS (2011).

Verifica-se na tabela 2 que há mais de 6.000 estabelecimentos de agricultura familiar no Território. Assim, muitos desses agricultores podem ter a oportunidade de comercializar para os mercados institucionais do território e de outras regiões, bem como outros mercados.

Segundo a Matriz de Ações de 2013 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2014), ou seja, as propostas de políticas públicas para o Território Sudoeste Paulista, algumas ações estavam previstas com o objetivo de Apoio a atividades produtivas, principalmente por parte do MDA. O quadro 3 mostra os Investimentos do Governo Federal no Território da Cidadania Sudoeste Paulista com o objetivo de Apoiar à produção. Os recursos fazem parte das Metas territorializadas, que são um conjunto de ações que serão realizadas pelo Governo Federal no Território ao longo de 2013. Os recursos já estão definidos e orçados.

Quadro 3: Metas territorializadas de Apoio à Produção no Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Ação	Meta física prevista	Valor Previsto (R\$)
Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	Projetos Apoiados: 1	350.000,00
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	Agricultores Familiares Beneficiados: 139	353.131,75
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria	Família Agricultora Beneficiada: 1.648	6.982.414,19
Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	Famílias Assistidas: 433	77.854,59
Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais	Projetos Apoiados: 1	41.666,66
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO ³⁸	Territórios Apoiados: 1	-
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Famílias Assistidas: 1.166	58.333,33
Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais	Empreendimentos Apoiados: 50	80.000,00
Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis	Famílias Atendidas: 22	16.576,95

Fonte: Territórios da Cidadania (2014).

Verifica-se assim, que além dos recursos provenientes do PNAE, os agricultores familiares do Território possuem a opção de comercializar para outros mercados como o PAA que é destinado à formação de estoques e também para doações (Plano Brasil sem Miséria). Quanto às ações como os Projetos de Infraestrutura e Serviços, na matriz de ações diz que cabe à plenária

³⁸ Diferentemente das outras ações que são coordenadas pelo MDA, o Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO é coordenado pelo MAPA.

do colegiado indicar os projetos a serem apoiados, apontando ordem de prioridade para sua contratação.

Quanto ao mercado local para a alimentação escolar, a tabela 3 mostra o tamanho desse mercado em termos econômicos, bem como o número de agricultores familiares necessários para atender esse mercado. Para essa tabela foi utilizado como base o ano de 2012, pois os valores para 2013 não estavam atualizados. Porém, como o número de alunos atendidos não tem muita variação no decorrer dos anos, os valores não se alteram tanto a cada ano. Vale mencionar que ocorreu apenas uma alteração de valor por aluno da pré-escola no ano de 2012 através da Resolução/CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012 (FNDE, 2012) que passou a vigorar a partir de junho de 2012, fazendo com que em 2013 tenhamos um pequeno acréscimo do montante repassado.

Tabela 3: Repasses do FNDE para os municípios do Território Sudoeste Paulista

Município	Repasse PNAE 2012 (R\$)	30% Repasse (R\$)	Número de AF para cota
Buri	367.944,00	110.383,20	5,5
Capão Bonito	805.164,00	241.549,20	12,1
Coronel Macedo	84.216,00	25.264,80	1,3
Itaberá	282.168,00	84.650,40	4,2
Itapeva	1.900.008,00	570.002,40	28,5
Itaporanga	226.188,00	67.856,40	3,4
Itararé	847.572,00	254.271,60	12,7
Ribeirão Grande	131.568,00	39.470,40	2,0
Taquarituba	425.580,00	127.674,00	6,4
Taquarivaí	124.644,00	37.393,20	1,9
Número de Municípios: 10	5.195.052,00	1.558.515,60	77,9
% do Território	88,37	88,37	88,37
<hr/>			
Total de Municípios: 15	5.878.620,00	1.763.586,00	88,2

FONTE: FNDE (2013).

Os 10 municípios que constam na tabela anterior são aqueles que fizeram parte da pesquisa de campo e correspondem a 88,37% dos recursos do FNDE repassado para as

prefeituras do Território da Cidadania.

Verifica-se que com o número de agricultores familiares (AF) necessários para atender o PNAE caso cada prefeitura compre 30% do que recebe do FNDE e cada agricultor familiar utilize o valor máximo por DAP (R\$ 20.000,00) o programa consegue inserir 88,2 produtores. Utilizando o mesmo critério anterior, mas tomando-se apenas os municípios que fizeram parte da pesquisa de campo, é possível verificar que seria possível inserir 77,9 AF no sistema de compras municipal. Porém, dificuldades por parte da produção (agricultores familiares) e por parte dos demandantes (prefeituras) e falhas nessa conexão entre produção e consumo podem ocasionar que, mesmo no pequeno mercado local, venham a ocorrer problemas na operacionalização do PNAE, assim como, podem surgir experiências de organizações buscarem novos mercados, etc. Dessa forma, cabe verificar as experiências de operacionalização desse mercado em um conjunto de municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista.

No município de **Buri** as compras eram realizadas a partir de uma cooperativa do município de Itapeva, mas, por problemas no fornecimento, principalmente em relação à qualidade dos alimentos entregues por aquela organização, a prefeitura passou a comprar de outra cooperativa, também de Itapeva. A entrega dos produtos ocorre em um local de recepção denominado de Cozinha Piloto e depois a equipe da prefeitura entrega nas escolas do município conforme relata a nutricionista da prefeitura.

De acordo com a nutricionista da Prefeitura de **Capão Bonito**, as compras estão sendo realizadas de três organizações que são a: Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável (APDS), Associação dos Apicultores de Capão Bonito (AAPICAB) e Cooperativa Mista Agropecuária de Capão Bonito (COMCAB). Conforme a consulta no sistema de DAPs (MDA, 2013), as organizações são do município e possuem DAP Jurídica para atuarem no PNAE. As entregas são realizadas em uma Cozinha Central da Prefeitura que posteriormente envia para as escolas conjuntamente com os outros produtos da alimentação escolar. Com relação aos produtos, há alguns que a entrega é semanal, outros quinzenais e outros mensais. Isso ocorre, pois se busca a diversificação do cardápio. Segundo a nutricionista da Prefeitura, em 2012 utilizou-se cerca de 80% do recurso federal do FNDE para as aquisições da agricultura familiar.

No município de **Coronel Macedo** as compras estão sendo realizadas de uma organização do município, a Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Ribeirão Branco (APROBRAN), conforme relata uma funcionária da secretaria de educação. De acordo com um

associado da APROBRAN, a entrega dos alimentos ocorre nas escolas.

Em **Itaberá**, conforme o nutricionista da prefeitura, a compra está sendo realizada de duas cooperativas de agrovilas do município, a Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva (COAPRI) e Cooperativa de Produção Agropecuária Vó Aparecida Ltda. (COPAVA). Também o município compra bebida láctea de um agricultor familiar que terceiriza o processamento. Os produtos são entregues no setor de alimentação escolar da prefeitura.

No município de **Itapeva**, a entrega na área urbana é realizada pelas organizações de produtores e nas áreas rurais pela equipe de alimentação escolar da prefeitura. As compras do município estão sendo realizadas de quatro organizações, sendo três do município: Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros de Itapeva e Região, COOPERORGÂNICA Cooperativa de Produtores Orgânicos e Cooperativa de Produtores de Itapeva e Região (COOPEVA) e de outra organização que tem DAP no município vizinho de Itaberá que é a COAPRI.

Em **Itaporanga**, segundo os dados da chamada pública 01/2013 (ITAPORANGA, 2013) e de acordo com a nutricionista da prefeitura, as compras estão sendo realizadas de duas cooperativas: uma do município, a Cooperativa Mista Agropecuária dos Agricultores Familiares de Itaporanga (COMAFI) e outra do município de Itararé, a Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé (COAFAI). As cooperativas entregam os produtos no setor de alimentação escolar, que são distribuídos posteriormente pela equipe da prefeitura nas escolas. As entregas por parte das organizações de produtores ocorrem no início da semana, pois muito dos produtos são perecíveis e serão usados no decorrer da semana.

De acordo com a nutricionista da secretaria de educação do município de **Itararé**, as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar são provenientes de uma cooperativa do município, a COAFAI. Segundo a nutricionista, a COAFAI tem um espaço cedido pela prefeitura onde deixa os produtos da agricultura familiar e a equipe da alimentação escolar busca nesse espaço os produtos para entregar nas escolas do município.

No município de **Ribeirão Grande**, de acordo com a nutricionista da Secretaria de Educação do Município e com a ata da prefeitura, os produtos foram adquiridos da Cooperativa Agrícola de Ribeirão Grande (CARG). Os produtores cooperados entregam os produtos no setor de alimentação escolar onde se faz uma verificação dos padrões de qualidade e a prefeitura realiza as entregas nas escolas do município.

No Sudoeste Paulista, **Taquarituba** se diferencia na alimentação escolar, pois o processo é todo terceirizado. O Diário Oficial dos Municípios do estado de São Paulo de 05 de Agosto de 2011 descreve a prorrogação do contrato e o que compete à empresa terceirizada:

Prorrogação do Prazo Contratual para prestação de serviços no preparo de alimentação escolar com o fornecimento de todos os insumos, mão-de-obra especializada, logística, supervisão, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados.

Assim, de acordo com a chefe do Departamento de Agricultura do Município de **Taquarituba**, o contrato de terceirização já existente fez com que se buscasse adaptar a Lei à situação do município, sem que a Prefeitura tivesse que romper o contrato. Mas, no primeiro ano, não se conseguiu cumprir a Lei. Com isso, por necessidade de cumprimento da Lei, buscou incentivar a formação de grupos de agricultores (Informal, DAP Física). Outra solução foi comprar produtos de organizações de outras localidades, no caso, da COAFAI de Itararé e de uma cooperativa do estado do Paraná, a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. (COANA), nesse caso o produto comprado foi o arroz. Os produtos são entregues para a empresa terceirizada que é responsável pelo processo de elaboração das refeições servidas nas escolas do município.

No município de **Taquarivaí** as compras estão sendo realizadas da Associação do Desenvolvimento Agropecuário de Taquarivaí (AGROPET). Conforme o Diretor municipal de agricultura, que também auxilia na associação, por exemplo, na área administrativa na elaboração de projetos, etc., a AGROPET recebeu da prefeitura uma concessão de 20 anos no uso de um *packing house* que tem a função de recepção dos produtos, higienização, classificação e algumas etapas de processamento.

Todos os municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista estão comprando da agricultura familiar para a alimentação escolar. Quanto a operacionalização de entrega dos alimentos, muitos desses municípios têm adotado a prática dos agricultores familiares deixarem os seus produtos em um local da prefeitura e essa realiza a entrega nas escolas.

A tabela 4 apresenta um resumo das aquisições por parte das prefeituras dos 10 municípios pesquisados no Território da Cidadania Sudoeste Paulista. O objetivo é verificar a Origem das compras que as prefeituras estão realizando para o PNAE, de quem está comprando, se há um local de recepção de produtos pelas prefeituras e os produtos adquiridos. Como nas

chamadas públicas e contratos prevalecem produtos *in natura* como frutas, legumes e verduras (FLVs), optou-se por utilizar esse termo e não discriminar por produto, pois, esses produtos são comercializados sem muitos entraves como a necessidade de serviços de inspeção, rotulagem, etc. Assim, na tabela, os produtos além dos FLVs são aqueles que necessitam de algum processo de inspeção e/ou rotulagem.

Tabela 4: PNAE nos municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Município	Origem da Compra Local					Local de Recepção	Produtos adquiridos
	Município			Território			
	AS	CO	PF	AS	CO		
Buri					X	X	FLVs
Capão Bonito	X	X				X	FLVs e mel
Coronel Macedo	X						FLVs
Itaberá		X	X			X	FLVs, feijão e bebida láctea
Itapeva	X	X			X	X	FLVs e feijão
Itaporanga		X			X	X	FLVs
Itararé		X				X	FLVs, rapadura, leite, picles e creme ou polpa de milho
Ribeirão Grande		X				X	FLVs
Taquarituba*			X		X		FLVs, arroz e leite
Taquarivaí	X					X	FLVs e leite
Total	4	6	2	0	4	8	

Fonte: Pesquisa de Campo.

AS= Associação; CO= Cooperativa; PF= DAP Pessoa Física.

*Alimentação escolar terceirizada, compra também de uma cooperativa de outro Estado (PR). Produtos entregues à empresa terceirizada.

Como pode ser verificado na tabela 4, algumas prefeituras tem comprado de mais de uma organização, porém prevalecem as compras de cooperativas e associações do próprio município sobre as compras em outros municípios do território. Isso foi verificado nas entrevistas com os gestores de organizações, muitas dessas organizações foram criadas para atender os mercados institucionais do PAA e PNAE. Quanto aos locais de recepção dos produtos, embora a maioria das prefeituras tenha esse local, as condições para avançar em algumas etapas como limpeza, classificação, processamento, etc., são pequenas. Na maioria, são espaços mais destinados para movimentação de produtos.

Quanto à implementação do PNAE, em alguns municípios houve mais mobilização e comunicação entre a produção e o consumo, assim como nas próprias prefeituras uma relação mais próxima entre a secretaria de educação, especialmente o setor ou departamento de alimentação escolar e secretarias de agricultura. Assim, verifica-se a seguir algumas experiências de implementação do PNAE nos municípios do Território da Cidadania Sudoeste Paulista.

Nos municípios de **Ribeirão Grande**, **Itararé** e **Taquarivaí** houve um esforço pela equipe de agricultura no fomento às organizações para atender as políticas públicas de compras governamentais.

De acordo com a nutricionista da prefeitura de **Ribeirão Grande**, não houve muitas dificuldades para implementar o PNAE, dada à importância da agropecuária para o município e pelo fato de uma engenheira agrônoma da Secretaria Municipal de Agricultura ter trabalhado em prol da reestruturação de uma cooperativa para facilitar as compras, por exemplo, aumentar as escalas de produção, já que esse era um ponto de dificuldade, pois mesmo alguns produtores já tendo a produção, a pequena escala dificultava entregar uma maior quantidade e com regularidade. A cooperativa permitiu que se pudesse organizar mais a produção onde alguns produtores entregam determinados produtos em um período e se consegue o melhor planejamento da produção. No início as compras eram via DAP física, e o que dificultava era que quando havia problema de entrega de um produtor, a equipe da prefeitura tinha que buscar novos produtores para substituir o produto.

Assim, na fase inicial de adoção da Lei, a equipe da Secretaria de Agricultura do município já definiu os produtos que os agricultores familiares locais poderiam oferecer e em que época do ano, dada a sazonalidade da produção agrícola. Após isso, a nutricionista elaborou o cardápio com os planos de entrega, ou seja, houve uma conexão entre quem produz e quem consome.

No município de **Itararé**, a nutricionista da prefeitura destaca que a relação entre as secretarias de educação e de agricultura do município é boa, bem como com a Cooperativa. Como o município possui apenas uma organização para comercializar no PNAE que é a COAFAI, nas reuniões a cooperativa já identifica os produtos que podem ser oferecidos e em que época do ano. Inclusive para facilitar de a nutricionista solicitar os produtos que o município produz e em época ideal, a secretaria municipal de agricultura e pecuária de Itararé elaborou um Calendário Anual de Plantio.

No município de **Taquarivaí**, conforme o diretor municipal de agricultura, a organização que comercializa para o PNAE (AGROPET) e a equipe da agricultura desde o início buscaram manter diálogos com a equipe da educação, principalmente com a equipe responsável pela nutrição, para que os produtos do município passassem a fazer parte da alimentação escolar.

Porém, na implementação de uma política pública, há situações onde surgem muitos conflitos ou dificuldades dado o pouco apoio dos atores sociais em reconhecer sua importância. Nos municípios de **Capão Bonito**, **Buri** e **Itaberá** foram verificados muitos conflitos no PNAE. Em **Capão Bonito**, segundo a nutricionista da prefeitura, no início do PNAE, a compra era de produtores individuais, sendo uma dificuldade fazer contratos dos vários produtos com vários produtores. Assim, a prefeitura começou a comprar de grupos formais, mas a crítica por parte da nutricionista é o pouco envolvimento da secretaria de agricultura do município no PNAE e a pouca infraestrutura física e de pessoal para realizar as entregas nas escolas.

A nutricionista relata que a cooperativa (COMCAB), organização que atua no PNAE, é muito dependente das compras governamentais do PAA e PNAE. Dessa forma, quando há aumento de produção ou os produtores não estão comercializando para outros canais, logo a Cooperativa busca a equipe da prefeitura para propor ofertar esses produtos, mas a prefeitura não pode aceitar, pois a demanda é pequena. Outros momentos faltam produtos que são substituídos. Outro problema é que algumas questões como reclamações ou rejeição de pedido passam por questionamentos junto a outros políticos, criando conflitos e não ficando apenas em questões técnicas de qualidade. Uma crítica relatada pela nutricionista é que muitos produtores questionam os critérios de qualidade dos produtos adotados no PNAE que são maiores, pois muitos produtos são aceitos na PAA e não no PNAE.

No caso de uma associação que comercializa mel, ocorre de uma organização estruturada. Segundo Capão Bonito (2012), a AAPICAB firmou em março de 2012 um convênio de receber R\$ 100 mil da empresa Fibria que atua na região na cadeia de papel e celulose. O objetivo do convênio foi o de promover e organizar a Cadeia Produtiva Apícola desde o envase até a comercialização do mel. Os recursos foram destinados para a aquisição de equipamentos na estruturação da Unidade de Extração de Mel e a estruturação do Entrepasto (processos/áreas que a compõem).

Em **Itapeva**, no período da pesquisa, a chamada pública estava suspensa por conflitos de organizações. Uma organização denunciou que os produtos da outra organização não provinham

diretamente dos agricultores familiares daquela organização, acusando o fato desses produtos serem adquiridos de terceiros e da organização atuar mais como um intermediário. Assim, o processo da chamada pública foi paralisado para verificar as irregularidades. Dessa forma, verifica-se que um problema que surgiu nesse caso foi um conflito de organizações, porém, destacando-se que o controle social funcionou, dado que um grupo de agricultores familiares identificou a existência de “oportunistas” na política de compras governamentais da agricultura familiar e acionaram os canais necessários.

A qualidade dos alimentos, principalmente no que se refere aos aspectos de classificação, foi relatada em várias prefeituras como uma grande dificuldade. De acordo com os profissionais de nutrição que atuam no PNAE em **Buri** e **Itaberá**, a principal reclamação é quanto à baixa qualidade na entrega de produtos, o que inclusive gera mudanças de fornecedores com mais frequência. Assim, nesses municípios, em anos anteriores se comprou de algumas organizações e ocorreram muitos problemas de entrega e qualidade de forma que na chamada pública seguinte, dado os conflitos, procurou-se não comprar mais daquelas organizações e buscar novos fornecedores. A nutricionista de **Buri** destaca que o PNAE vem trazendo mais problemas como a necessidade de maior controle e reposição de produtos fora do padrão, falta de pontualidade na entrega e não inserção de agricultores locais.

Em **Capão Bonito**, de acordo com a nutricionista, a falta de padronização dos produtos é uma dificuldade, por exemplo, às vezes se entrega banana sem bom amadurecimento, o que dificulta colocar na refeição no dia planejado no cardápio. Outro problema é que alguns produtos necessitam de mais limpeza, principalmente raízes e tubérculos. As reclamações de qualidade pelas prefeituras referem-se principalmente a falta de padronização. Em **Taquarituba** foi abordado pela chefe de agricultura do município que nas frutas que são servidas em porção individual para as crianças, esse problema é maior, pois, por exemplo, frutas de tamanho diferente geram conflitos entre as crianças que recebem esse alimento. Nas prefeituras uma reclamação frequente dos agricultores em vários municípios é que determinados produtos são aceitos no PAA, mas não no PNAE. Porém, as prefeituras têm procurado resolver os problemas de qualidade, por exemplo, solicitando às organizações que substituam os produtos fora dos padrões.

A prefeitura de **Itaberá** vem comprando dos agricultores familiares, mas, segundo o nutricionista da prefeitura, são muitos os problemas enfrentados, principalmente a pouca

diversificação de produtos e dificuldades de infraestrutura nas escolas para transformar os produtos. Um exemplo destacado é que a prefeitura necessita de sucos, porém, não se consegue comprar sucos da agricultura familiar local e adquirindo as frutas, não se tem equipamentos e pessoal suficiente para o preparo dos sucos. A maioria dos produtos que a prefeitura adquire é *in natura*. O nutricionista destaca a pouca articulação entre equipe da agricultura e educação, mesmo a equipe da agricultura tendo oferecido uma lista de produtos que o município poderia oferecer, a diversidade ainda é pequena, o que a faz solicitar produtos não produzidos na região, dessa forma, não consegue adquirir determinados produtos.

A pouca diversificação que é relatada como um problema em várias prefeituras é resultado da falta de serviços de inspeção nas organizações e produtores que comercializam para o PNAE, dessa forma, mesmo havendo a produção, ela não pode ser comercializada. O nutricionista de **Itaberá** relata que alguns produtos, como o mel produzido na região, os agricultores não possuem inspeção, dessa forma, não comercializam para o PNAE. Em **Itaporanga** a nutricionista relata que pelo fato do município não possuir um serviço de inspeção municipal (SIM) e os produtores não formarem organizações em condições de atenderem aos requisitos sanitários, muitos produtos deixam de serem oferecidos, principalmente produtos processados, por exemplo, verduras minimamente processadas ou cereais em embalagens padronizadas. A nutricionista cita como exemplo a produção de peixe, apesar de haver produção de peixes no município e pescadores que se enquadram na Lei N° 11.947, a falta de serviços de inspeção no processamento como a limpeza e embalagem dos peixes impede que os pescadores locais comercializem para o PNAE. Alguns municípios como **Taquarituba** e **Itaporanga** relatam como problema a pouca diversidade da produção agropecuária local. No caso de **Taquarituba**, apesar de produzir grãos como feijão, a falta de embalagem impede a comercialização para o PNAE.

Uma crítica por parte da equipe de recepção dos produtos nas prefeituras de **Capão Bonito** e **Itapeva** é que alguns produtores ficam dependentes do mercado da alimentação escolar. Pelo fato de algumas organizações terem como principal mercado o PNAE, quando aumentam a produção “querem” que a prefeitura compre mais, o que não é possível, pois o PNAE tem o planejamento e uma demanda mais constante.

Porém, foi verificado pontos positivos com a implementação do PNAE. As nutricionistas de **Capão Bonito** e **Itaporanga** destacam a melhoria no cardápio das escolas com a introdução

de mais frutas e verduras. Além disso, a nutricionista de **Capão Bonito** tem buscado incentivar o cultivo de produtos não tradicionais na alimentação escolar com o objetivo que tenha melhor aceitação pelas crianças, por exemplo, pimentão colorido, repolho roxo, etc. ao invés dos tradicionais cultivados na região. Para tanto tem solicitado aos produtores e aos membros das organizações da agricultura familiar que planejem sobre as possibilidades de produção desses novos produtos.

Nas prefeituras foi verificado que as instâncias como os conselhos locais têm participado pouco nas discussões de implementação do PNAE, principalmente o pouco diálogo entre o CAE e CMDR. Em **Itararé**, por exemplo, foi relatado pela nutricionista que o presidente do CAE tem buscado conhecer mais a agricultura do município e ver as possibilidades de novos produtos para a alimentação escolar, mas, ainda há pouca articulação entre os conselhos.

Nos municípios foi relatada a pouca articulação com as políticas territoriais. 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 como ONGs buscam informações em pesquisas, mas os projetos terminam e os agricultores continuam não sendo assistidos pelas políticas de desenvolvimento rural. No município de **Taquarituba**, a Chefe de Agricultura destaca que os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) têm atuado em treinamentos do PAA e PNAE, bem como auxiliaram na elaboração de um projeto para aquisição de uma central de processamento de hortaliças e legumes. Porém, outro município adquiriu esses equipamentos com a justificativa de que o município de Taquarituba possui poucos agricultores inscritos no PAA e PNAE, assim, esses equipamentos seriam mais úteis onde há mais agricultores familiares para fazer a utilização.

Como se observa na tabela 3, a maioria dos municípios estão comprando das organizações locais, principalmente do próprio município e depois de organizações do Território. Assim, cabe relatar as características de algumas organizações (cooperativas e associações) que atuam no PNAE no Território da Cidadania Sudoeste Paulista. Dessa forma, pode-se verificar um pouco sobre os incentivos, histórico e atuação dessas organizações.

No município de **Capão Bonito**, de acordo com um diretor da cooperativa COMCAB,

essa foi formalizada em 2010 e começou a atuar em 2011 no PAA e PNAE. Começou com 22 cooperados e atualmente conta com 190 cooperados. Mesmo ela não atuando em outros mercados, alguns agricultores produzem para outros mercados e comercializam de forma independente. A atuação da Cooperativa é apenas no município de Capão Bonito.

O objetivo da COMCAB é buscar novos mercados e pretende contratar um técnico de campo, pois a falta de assistência técnica é um dos grandes problemas segundo o diretor, dificultando novos cultivos e a melhoria da produção atual. Alguns agricultores têm buscado a produção orgânica, mas, a falta de acompanhamento técnico a esses agricultores também dificulta os mecanismos de acreditação orgânica. A cooperativa tem registro de marcas com o objetivo de alguma etapa de industrialização. A COMCAB já enviou um projeto com o objetivo de investimento em uma agroindústria e veículo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Governo Federal, mas o projeto foi rejeitado no momento, podendo passar por novas avaliações. Um problema relatado na operacionalização do PNAE em Capão Bonito é a falta de sincronia entre o pedido e a produção, os pedidos ocorrem fora de época de produção e outras épocas os agricultores perdem produtos. Um ponto positivo levantado pelo gerente da cooperativa é o preço pago pelo PNAE que é melhor que o PAA, porém as exigências de padrões de qualidade são maiores.

De acordo com a engenheira agrônoma da prefeitura de **Ribeirão Grande** que acompanha a CARG, a Cooperativa foi fundada em 2000. No início a cooperativa tinha como objetivo reunir várias associações para compra e venda de produtos. Na fase inicial, o objetivo principal era o aumento de escala para comprar os insumos, permitindo a diminuição do preço desses insumos devido a maior escala. Dessa forma, fundou-se uma loja com produtos que eram deixados pelos agricultores para a venda com o objetivo de arrecadar dinheiro para a construção de uma sede própria. Depois, com os recursos das vendas e mutirões se construiu uma loja para a venda de insumos, porém os cooperados perceberam que a cooperativa beneficiava mais os consumidores do município em geral do que os agricultores. Com isso, a loja foi fechada por quase 10 anos, sendo que a CARG não possuía recursos financeiros nem para encerrar as atividades desse negócio. Também muitos sócios se aposentaram durante esse período e a cooperativa ficou praticamente inoperante.

As compras governamentais especialmente o PAA fizeram com que a cooperativa fosse reerguida com a função de organizar os produtores para atender esse mercado. Com cerca de três

anos atuando no PAA, a CARG passou a atuar também no PNAE no município de Ribeirão Grande. A Engenheira Agrônoma da prefeitura também relata que boa parte dos cooperados são feirantes e também fornecem para outros feirantes e supermercados.

Com a cooperativa os produtores têm comprado insumos em conjunto, mas não tem acompanhamento por assistência técnica pela cooperativa, bem como não há assistência técnica por parte do Governo Estadual através da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). A assistência aos produtores ocorre apenas por técnicos de casas agropecuárias e revendedores de insumos. Segundo a engenheira agrônoma da prefeitura, há muita dificuldade de mudar a mentalidade dos produtores, eles acreditam mais nas equipes da loja (casas agropecuárias), que muitas vezes vendem determinadas tecnologias sem devido acompanhamento e análise das condições de vida dos agricultores. Assim, por exemplo, quando se buscou cooperados para adquirirem financiamentos visando a incorporação de mais tecnologia se verificou que muitos estavam inadimplentes devido a investimentos mal sucedidos na agricultura. Mesmo assim, alguns produtores conseguiram o financiamento para a construção das casas de vegetação, pois, segundo a engenheira agrônoma, alguns produtos devido às condições climáticas da região necessitam desse ambiente, com isso, hoje pode-se ofertar esses produtos com mais regularidade ao PNAE, diminuindo a sazonalidade da produção.

Em **Coronel Macedo**, de acordo com um associado, foi criada em 2005 a APROBRAN, com o objetivo de atuar no Projeto Microbacias do Governo do estado de São Paulo. A associação tinha um papel de receber recursos e compartilhar esses recursos com os associados. Porém, o associado declara que a APROBRAN teve pouca atuação no Projeto Microbacias e os mercados institucionais do PAA e PNAE foram a oportunidade da associação ser mais atuante. A APROBRAN comercializa para o PNAE em Coronel Macedo e Botucatu.

Os alimentos que a associação comercializa para o PNAE nas duas cidades são FLVs. O associado disse que não vem ocorrendo grandes problemas na entrega dos produtos, mas uma dificuldade da associação é incentivar os produtores para diversificar a produção, pois é uma necessidade, já que as chamadas públicas requerem uma maior diversidade de alimentos. Porém, há pouca assistência técnica, pela CATI quase não há assistência e pela prefeitura que possui convênio com a CATI também há poucos técnicos, dessa forma, os produtores têm dificuldades em adotarem novas atividades sem um acompanhamento técnico.

Para mitigar esse problema da dificuldade de introduzir novas atividades, se buscará fazer

um campo de testes (área demonstrativa) em alguma propriedade onde a equipe da prefeitura fará o acompanhamento. A Associação e a prefeitura têm poucas ações em conjunto com as políticas territoriais. O associado também descreve que a pouca cultura do associativismo e problemas políticos no município também dificultam uma maior organização da associação, por exemplo, para buscar novos recursos e mercados.

Os agricultores já possuíam uma produção agropecuária anteriormente e comercializavam para intermediários e/ou centrais de abastecimento. Assim, as políticas como o PAA e PNAE foram mais uma mudança de mercado de acordo com o membro da APROBRAN, porém, ele destaca que alguns produtos foram incorporados, bem como a necessidade de aumento de escala e planejamento da produção. A maioria da produção ocorre em plasticultura para conseguir atender os contratos, porém, quando ocorre algum problema de faltar um produto na entrega, a prefeitura de Coronel Macedo procura aceitar uma substituição por outro produto semelhante. Como a assistência técnica pública é incipiente, essa ocorre mais pelo lado das empresas que comercializam os insumos agropecuários. Pelo perfil da produção agropecuária do município e de ser mais uma associação onde a maioria dos recursos são individuais e pouco compartilhados, o associado descreve que a APROBRAN pretende atuar mais nesse mercado *in natura* e não avançar tanto em outras etapas como a agroindustrialização, pois necessita de um maior grau de organização e compartilhamento de infraestrutura.

A COOPEVA de **Itapeva** começou em 2012 para atender o PNAE, de acordo com seu presidente. A COOPEVA atua no PNAE em Itapeva, Buri, Avaré, Ourinhos e Santa Bárbara d'Oeste. Em Itapeva e Santa Bárbara d'Oeste a entrega ocorre diretamente nas escolas que estão localizadas nas áreas urbanas. A entrega nas escolas é apontada como um dos grandes limitadores para crescer mais no atendimento em outras cidades, pois precisa de mais veículos e funcionários, ademais porque as entregas se concentram no início da semana para os produtos frescos serem utilizados durante a semana. No município de Ourinhos a entrega ocorre via parceria com uma cooperativa do município vizinho de Itapeva (Nova Campina).

Muitos membros da COOPEVA faziam parte da COOPERORGÂNICA que é outra cooperativa de **Itapeva**, porém, por conflitos, iniciaram uma nova organização. A COOPEVA possui atualmente 45 cooperados, sendo a maioria do município de Itapeva. Segundo o presidente da COOPEVA o controle da qualidade dentro da cooperativa se dá deixando de comprar produtos dos agricultores que não seguem os padrões exigidos. O presidente destaca que em determinadas

épocas do ano há dificuldades de seguir os padrões exigidos. Isso ocorre principalmente por problemas climáticos que ocorrem na região e dificulta produzir determinados produtos. Outra dificuldade destacada é a falta de assistência técnica aos agricultores por parte da Secretaria Municipal de Agricultura e pela CATI. Dos problemas enfrentados pela COOPEVA, especialmente em Itapeva, é que o cronograma de entrega às vezes é feito muito próximo à entrega, assim tem que trocar produtos, bem como essa falta de um planejamento na entrega dificulta o incentivo a novas atividades. A articulação da COOPEVA com conselhos municipais e políticas territoriais é pequena. A COOPEVA possui um espaço (*box*) no mercado municipal de Itapeva, mas é pouco utilizado. A maioria dos produtos são levados diretamente das propriedades dos agricultores para as escolas ou local de recepção da prefeitura, não tendo assim um centro de classificação, limpeza, etc. Os veículos usados são dos próprios cooperados (particulares). Os produtos comercializados são FLVs e, de acordo com o presidente, se buscará terceirizar a etapa de seleção e embalagem para o feijão ser também comercializado pela COOPEVA.

Para atender o mercado de alimentos para a merenda escolar em **Itararé** se fundou, em fevereiro de 2010, a COAFAI. De acordo com os dados institucionais da cooperativa, inicialmente eram 12 cooperados e essa atualmente possui 381 cooperados, inclusive de municípios vizinhos: Bom Sucesso, Sengés (PR), Barão de Antonina, Itaberá e Riversul. O objetivo da cooperativa é facilitar a inserção dos agricultores no PNAE e para isso contou com o apoio da prefeitura de Itararé, que disponibiliza funcionários para sua atuação. De acordo com o presidente da COAFAI, o secretário municipal de agricultura de Itararé chamou os agricultores em 2010 com o objetivo de criar a cooperativa para atender o mercado da alimentação escolar, pois percebeu uma oportunidade de inserir os agricultores familiares do município.

A COAFAI iniciou suas atividades no PNAE e depois passou a atuar também no PAA. No PNAE atua no município de Itararé, Itaporanga, Taquarituba, Itaberá e Diadema. Já atuou nos municípios de Avaré, Botucatu, Cerqueira César e Itaí. Segundo o presidente, onde deixou de atuar, isso ocorreu porque os municípios buscaram organizar grupos formais ou passaram a comprar de outras organizações. A COAFAI atua apenas nos mercados institucionais, mas muitos produtores comercializam para outros mercados entregando para intermediários ou feiras. O presidente da COAFAI destaca que antes da Cooperativa os produtores comercializavam para intermediários, locais como quitandas e supermercados, com o preço muito menor, ele dá o exemplo do cheiro verde onde o produtor antes comercializava para um supermercado a R\$ 1,00

e agora o PNAE paga R\$ 2,16.

A prefeitura de Itararé ainda dá apoio aos agricultores familiares através de máquinas e implementos e os produtores pagam apenas o custo do combustível. No início da criação da cooperativa a prefeitura tinha a proposta de buscar os produtos nas propriedades dos agricultores, porém, com as mudanças políticas no município, a prefeitura não está buscando os produtos, mas, paga um motorista que fica à disposição da cooperativa. Desde a criação da cooperativa a prefeitura se comprometeu que iria fornecer assistência técnica aos agricultores familiares. O presidente da COAFAI destaca que, principalmente pelo fato do município possuir o Serviço de Inspeção Municipal (SIM), permite comercializar produtos como rapadura, mel, leite, picles e creme ou polpa de milho. No caso do leite, o acompanhamento ocorre pela equipe da vigilância sanitária.

O presidente da COAFAI destaca as dificuldades que ocorrem no ambiente no sentido de gerenciar uma organização e, principalmente, manter os padrões de qualidade. Ele cita, por exemplo, no caso do leite, a produção foi suspensa, pois um cooperado fornecia leite fraudado que prejudicou a qualidade de todo o leite da cooperativa. Assim, manter um padrão de produto sendo a produção realizada por diferentes produtores com pouco acompanhamento acaba não sendo fácil. Outra dificuldade abordada é de introduzir novas atividades com pouco acompanhamento da produção, mas muitos cooperados começaram a cultivar em casas de vegetação para ter mais opções de produtos a oferecer e em diferentes épocas do ano.

A COAFAI busca avançar em etapas de agroindustrialização como nos alimentos minimamente processados e para isso enviou um projeto ao MDA e ao Governo de São Paulo via Programa Microbacias II. Inclusive o presidente da Cooperativa disse e mostrou um folder relatando que o objetivo da COAFAI é comercializar alguns produtos minimamente processados, como os da Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (COAF)³⁹ de Bebedouro, SP.

A COAFAI vem registrando a marca e código de barras de produtos que pretende comercializar. A etapa de processamento se pretende adotar em instalações próprias e terceirizar algumas para agroindústrias da região. A COAFAI também enviou projeto ao MDA em busca de recursos para aumentar a produção em casas de vegetação (plasticultura) dos cooperados de uma área de crédito fundiário. No campo da agroindustrialização, a COAFAI tem em seu plano

³⁹ Maiores informações sobre os produtos da COAF estão no site: <http://www.coafbrasil.com.br/alimentos-higienizados-coafbrasil/>. Acesso em 12 jan. 2014.

2013/2017 elaborar cursos para agroindustrialização em parceria com escolas técnicas e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). A COAFAI atua também organizando a construção de casas no meio rural através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Além do apoio da prefeitura, a COAFAI recolhe do montante que comercializa para o PAA e PNAE uma alíquota como taxa de administração e para recolhimento do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Em **Taquarivaí** conforme o diretor municipal de agricultura, foi criada em 2007 a AGROPET, com o objetivo de aumentar a produção agropecuária no município. O PAA funcionou como incentivo inicial, mas, como era um mercado pequeno, os produtores foram buscando novos mercados como a comercialização na Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP). Atualmente a AGROPET atua no fornecimento de alimentos para o PNAE, representando algo em torno de 10-15% do valor de comercialização além de outros 10% comercializados pelo PAA. Com isso, a maior parcela do produto vendido é dirigida a outros mercados como CEAGESP e a CEASA regional, de acordo com o diretor de agricultura do município.

A prefeitura do município dá apoio administrativo à associação e os técnicos da prefeitura auxiliam na assistência técnica e gerencial dos produtores e da associação. Por exemplo, no auxílio à AGROPET se fez projetos para enviar ao Projeto Microbacias II do estado de São Paulo e com isso se conseguiu 02 caminhões, onde o Governo de São Paulo e Banco Mundial pagaram 70% e a Associação 30%. Na recepção de alimentos para a alimentação escolar a prefeitura tem dado treinamento a pessoas do município que podem ser futuros funcionários da AGROPET, assim se buscam melhorias na qualidade dos alimentos que a associação comercializa. A AGROPET possui 240 associados, sendo praticamente todos do município de Taquarivaí, de acordo com o diretor de agricultura. A prefeitura também cedeu um espaço (*packing house*) para a associação.

Alguns produtores da AGROPET recebem assistência técnica do município em parceria com a CATI que cede um veículo ao município. Essa parceria ocorre, pois o município participa do Projeto Microbacias II do Governo do estado de São Paulo. Porém, segundo o diretor municipal de agricultura, a relação com o Governo Federal é pequena, os produtores mais comercializam o PAA. Também há pouca articulação com as políticas territoriais.

A AGROPET tem buscado atender as demandas públicas em outros municípios. Já atuou no PNAE em Ferraz de Vasconcelos (região metropolitana da cidade de São Paulo) e Avaré. Também alguns produtores têm introduzido novas culturas para ter mais diversidade de oferta, bem como o cultivo protegido para produzir fora de época. A produção orgânica não é adotada devido à presença de grandes empresas que produzem cereais na região e utilizam pulverizações próximas às aéreas de cultivos dos associados.

De acordo com o diretor municipal de agricultura, o incentivo a associação tem o objetivo de dificultar o êxodo rural e mais problemas sociais no município, bem como a prefeitura viu que o auxílio aos produtores é uma oportunidade de emprego e renda para todo o município. Outro fator destacado é que no caso no PNAE a melhoria da alimentação escolar é vista como um fator muito positivo para muitos agricultores, pois muitos filhos de agricultores se beneficiam dessas melhorias. A articulação com a nutricionista facilita na escolha de produtos, não tendo grandes problemas na operacionalização do PNAE no município.

A AGROPET assim vem comercializando principalmente frutas, verduras, hortaliças e leite. A associação já comercializou feijão, nesse caso, as etapas de limpeza e embalagem foram realizadas por uma agroindústria da região. No caso do leite, a associação busca o leite dos tanques resfriadores instalados no município e leva para um laticínio que possui o selo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal do estado de São Paulo (SISP), exigido na chamada pública. Um dos objetivos também é a associação adotar a produção de minimamente processados. Outro objetivo da AGROPET de acordo com o diretor municipal de agricultura é ter marca própria de alguns produtos e terceirizar a agroindustrialização em processadoras da região.

A tabela 5 mostra os mercados de atuação de algumas organizações consultadas no Sudoeste Paulista.

Tabela 5: Atuação das organizações da agricultura familiar do Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Município da Organização	Sigla da Organização	Mercados de atuação do PNAE
Capão Bonito	COMCAB	Capão Bonito
Coronel Macedo	APROBRAN	Coronel Macedo e Botucatu
Itapeva	COOPEVA	Itapeva, Buri, Avaré, Ourinhos e Santa Bárbara d'Oeste.
Itararé	COAFAI	Itararé, Itaporanga, Taquarituba, Itaberá e Diadema.
Ribeirão Grande	CARG	Ribeirão Grande
Taquarivaí	AGROPET	Taquarivaí, Ferraz de Vasconcelos, Avaré

Fonte: Pesquisa de Campo.

Verifica-se dessa forma que organizações do território Sudoeste Paulista estão conseguindo comercializar para outras cidades e inclusive para regiões metropolitanas. Segundo o Portal G1 (2013)⁴⁰, por meio do PAA e PNAE, a COAPRI de Itaberá fornece alimentos para 18 prefeituras do interior do Estado. Verifica-se na chamada pública 01/2013 da cidade de Campinas, SP (CAMPINAS, 2013) que a COAPRI foi habilitada a fornecer para o PNAE no valor de R\$ 235.000,00 referente a comercialização de feijão. Na chamada pública 02/2013 (CAMPINAS, 2013), outras organizações de produtores do Sudoeste Paulista como a AGROPET de Taquarivaí conseguiu um contrato de R\$ 346.819,35, principalmente com frutas, legumes e verduras (FLVs). A Cooperativa Agropecuária Familiar de Nova Campina (COAGROCAMP), do município de Nova Campina, também localizado dentro do Território da Cidadania Sudoeste Paulista conseguiu um contrato de R\$ 1.197.654,71 para abastecer o PNAE em Campinas, SP. Os itens que a COAGROCAMP irá ofertar são também FLVs.

Dessa forma, mesmo sendo pequeno o poder de compra para a alimentação escolar nos Territórios, ou seja, o mercado local, a criação de organizações para atender o mercado local deve expandir e buscar novos mercados, inclusive institucionais em outras cidades. Como verificado nas chamadas públicas de Campinas (2013), o montante que algumas organizações de

⁴⁰ Portal G1. **Assentados criam cooperativa e aumentam produção em Itapeva, SP.** Publicado em 19 març. 2013. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2013/03/assentados-criam-cooperativa-e-aumentam-producao-em-itapeva-sp.html> > . Acesso em 08 jan. 2014.

agricultores familiares do Território da Cidadania Sudoeste Paulista irão comercializar para essa prefeitura representa praticamente a demanda de todas as prefeituras do Território. Porém, o aprendizado e atuação nos mercados locais, mesmo que a princípio seja pequeno, pode ter facilitado a inserção dessas organizações em mercados mais distantes.

5.2. Território da Cidadania Norte - ES

O estado do Espírito Santo faz parte da região sudeste do Brasil. Mesmo tendo uma pequena extensão territorial - 4º menor estado brasileiro (IBGE, 2013) - possui uma grande diversidade edafoclimática, de relevo, nos aspectos ligados à concentração fundiária e organização social, etc.

De acordo com o Instituto Jones dos Santos Neves (2011), há no Espírito Santo regiões deprimidas economicamente que criam as condições para o enraizamento de bolsões de pobreza. Nas porções noroeste e norte do Estado se encontra a maior concentração de municípios com alta incidência de pobreza. Outra região, porém com menos municípios com incidência de pobreza é o sudoeste. As regiões citadas anteriormente fazem parte de dois territórios da Cidadania que são o Caparaó – ES, que abrange o sudoeste do Estado, e o Norte – ES, que abrange o norte e noroeste do estado.

As regiões norte e noroeste do Espírito Santo possuem algumas características semelhantes ao nordeste do Brasil, principalmente devido a fatores climáticos como as secas prolongadas. Essas regiões fazem parte das políticas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁴¹.

O Território da Cidadania Norte – ES, de acordo com o MDA (2006a), possui muitos estabelecimentos fragmentados com menos que 100 ha., principalmente por sucessão hereditária, o que tem inviabilizado economicamente muitos pequenos produtores devido ao reduzido espaço para a sua produção. Além disso, há outros fatores que limitam o desenvolvimento rural:

a) fatores ligados à política agrícola estadual e municipal: redução de recursos orçamentários do poder público estadual destinado ao setor agrícola nos últimos anos; redução do quadro de pessoal das instituições do Estado; desestruturação da pesquisa, assistência técnica e

⁴¹ Área de atuação da Sudene – Municípios. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-atuacao-da-sudene>. Acesso em 18 jan 2014.

extensão rural; falta de investimentos em infraestrutura no campo;

b) fatores ligados a recursos naturais: existência de grandes áreas degradadas, avanço da monocultura de eucalipto, da cana-de-açúcar, pastagens e café, funcionando como limitadores da expansão de culturas existentes e diversificação; a escassez hídrica impõe limitações sérias ao bom desempenho de atividades consideradas importantes, como a cafeeira, a pecuária, a fruticultura e cana-de-açúcar;

c) fatores ligados à infraestrutura e logística: apesar de contar com modernos sistemas portuários e ferroviários, pouco dessa estrutura está adaptada às características da demanda da produção agrícola, à exceção de café e celulose; dado ao tamanho reduzido do seu mercado, o Espírito Santo necessita e depende fortemente dos mercados nacional e internacional para o seu desenvolvimento;

d) fatores relacionados ao capital humano e social: uma carência na área educacional, especialmente no que se refere ao atendimento da pequena produção familiar, a carência é observada na educação formal, muitas vezes desconectada das realidades regionais;

e) fatores de natureza informacional: dificuldades de acessar informações, tanto nas que se referem aos mercados, quanto às tecnologias disponíveis.

O quadro 4 apresenta algumas características gerais do Território da Cidadania Norte - ES.

Quadro 4: Características do Território Norte Espírito Santo

Território Norte – ES	
Área:	14.997,80 Km ²
Municípios:	17
População Total:	440.069 habitantes
População Urbana:	309.941 habitantes (70%)
População Rural:	130.128 habitantes (30%)
Estabelecimentos da Agricultura Familiar:	14.626
Famílias Assentadas:	2.373
Número de Pessoas em Extrema Pobreza:	30.883

Fonte: SIT/MDA (2013).

O conjunto de municípios que compõe o Território da Cidadania Norte - ES não é homogêneo. Há municípios que se configuram mais como pequena propriedade, enquanto há áreas com grandes propriedades de monocultivo e áreas de assentamentos e quilombolas.

A tabela 6 fornece os dados dos 17 municípios que compõe o Norte - ES.

Tabela 6: Composição Municipal do Território Norte – ES

Município	Área (Km2)	População	População Urbana	População Rural	Pescadores	Estab. Agr. Familiar	Famílias Assentadas	Extrema Pobreza	Bolsa Família	Quilombolas
Água Doce do Norte	483,60	11.771	6.699 (56,91%)	5.072 (43,09%)		861	0	1.448	4.370	
Águia Branca	450,40	9.519	3.051 (32,05%)	6.468 (67,95%)	1	882	87	735	2.265	
Barra de São Francisco	945,50	40.649	26.357 (64,84%)	14.292 (35,16%)		1.865	146	2.882	10.169	
Boa Esperança	394,20	14.199	10.239 (72,11%)	3.960 (27,89%)	10	427	0	868	2.831	
Conceição da Barra	1.039,60	28.449	22.575 (79,35%)	5.874 (20,65%)	1.084	454	234	2.514	5.714	10
Ecoporanga	2.290,00	23.212	14.779 (63,67%)	8.433 (36,33%)	2	1.318	419	2.353	5.179	
Jaguaré	720,40	24.678	15.033 (60,92%)	9.645 (39,08%)	10	570	47	2.166	4.666	
Montanha	1.093,80	17.849	13.522 (75,76%)	4.327 (24,24%)	1	698	267	949	3.580	
Mucurici	537,20	5.655	3.590 (63,48%)	2.065 (36,52%)	1	357	116	538	1.754	
Nova Venécia	1.430,00	46.031	30.831 (66,98%)	15.200 (33,02%)	12	1.472	269	2.411	7.932	
Pedro Canário	582,30	23.794	22.053 (92,68%)	1.741 (7,32%)	35	265	129	2.162	5.294	
Pinheiros	887,80	23.895	18.718 (78,33%)	5.177 (21,67%)	2	528	217	1.176	4.463	
Ponto Belo	472,00	6.979	5.588 (80,07%)	1.391 (19,93%)		276	97	692	2.225	
São Gabriel da Palha	434,60	31.859	24.325 (76,35%)	7.534 (23,65%)		952	0	1.885	2.276	
São Mateus	2.327,40	109.028	84.541 (77,54%)	24.487 (22,46%)	1.139	1.641	345	6.510	15.662	13
Vila Pavão	436,30	8.672	2.998 (34,57%)	5.674 (65,43%)		877	0	680	2.051	
Vila Valério	472,70	13.830	5.042 (36,46%)	8.788 (63,54%)		1.183	0	914	2.604	
Número de Municípios: 17	14.997,80	440.069	309.941 (70,43%)	130.128 (29,57%)	2.297	14.626	2.373	30.883	83.035	23

Fonte: Fonte: SIT/MDA (2013).

Área - IBGE (2010); População - IBGE (2010); População Urbana - IBGE (2010); População Rural - IBGE (2010); Estabelecimentos da Agricultura Familiar - IBGE (2010); Famílias Assentadas - INCRA (2010); Extrema Pobreza - IBGE (2010); Bolsa Família - MDS (2011)

* Não há Terras Indígenas.

No universo da agricultura familiar há produtores que herdaram as terras de seus familiares e muitas dessas foram sendo divididas, formando minifúndios, bem como há produtores que conquistaram suas terras via programas de reforma agrária. Como descrito pelo Instituto Jones dos Santos Neves (2011), nessa região do Território da Cidadania Norte - ES persistem problemas tanto no social de acesso aos recursos, por exemplo, aos serviços de assistência técnica, bem como há dificuldades causadas por fatores climáticos, dada a períodos prolongados com pouca precipitação pluviométrica (secas). Outros problemas podem ser de acesso a mercados consumidores, dada a dificuldades de logística.

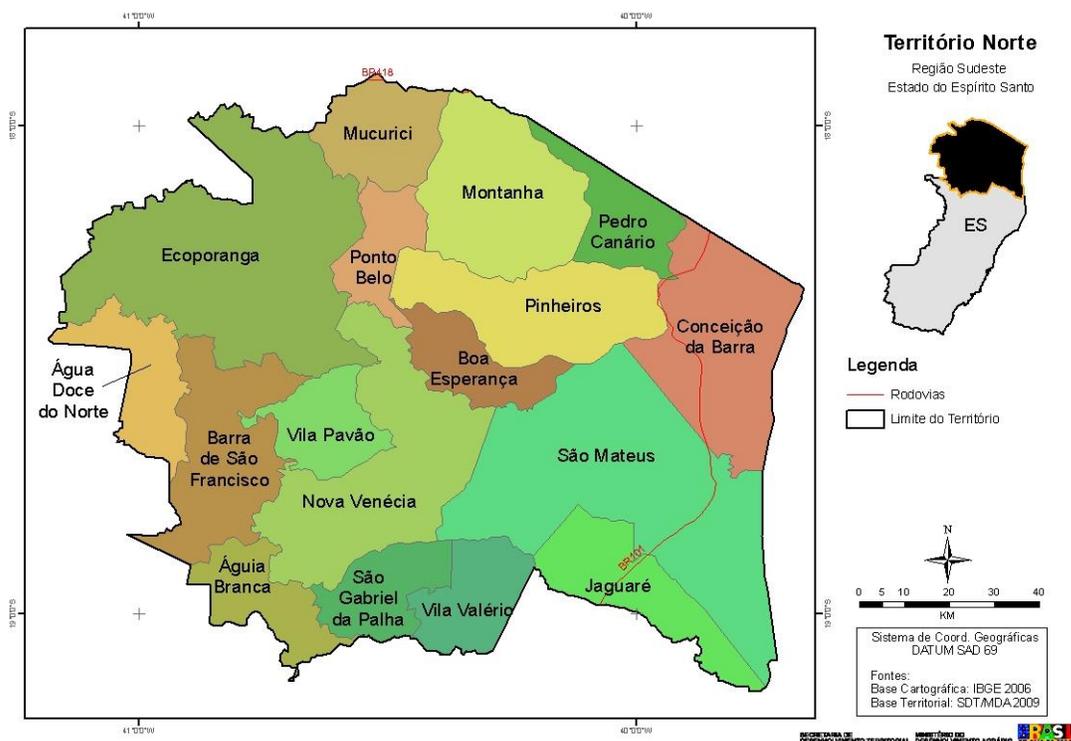
Como mostra a tabela 5, as cidades do Território da Cidadania Norte - ES em sua maioria são pequenas, há apenas uma cidade (São Mateus) com mais de 100 mil habitantes. Principalmente nas políticas públicas de aquisições de alimentos, os equipamentos públicos das cidades maiores podem ser uma opção de adquirir alimentos da agricultura familiar. Em cidades menores, a pequena escala de aquisições pode dificultar de um maior número de agricultores inserirem-se nesse mercado, bem como terem dificuldades de acessarem outros mercados, no caso mercados maiores que muitas vezes estão mais distantes. Segundo o MDA (2006b), a maioria das organizações dos agricultores é informal, o que dificulta o acesso na realização dos contratos como os de aquisições de alimentos, ou seja, isso dificulta o acesso aos mercados. Porém, no Território Norte - ES é descrito que existem cooperativas e feiras na maioria dos municípios, bem como postos de comercialização da agricultura familiar.

O acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural no Território da Cidadania Norte - ES, de acordo com o MDA (2006b), indica que muitos agricultores não têm acesso a esses serviços e quando têm, os agricultores acham que os serviços são insuficientes. Especificamente quanto à assistência pública estadual que é realizada pelo Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), há críticas que o total de técnicos ainda é insuficiente para atender à demanda por assistência técnica no Estado. Nas áreas de reforma agrária, a assistência técnica é realizada por meio de convênios com algumas organizações.

A figura 7 mostra os municípios que compõe o Território da Cidadania Norte - ES. Conforme se verifica, há municípios que estão mais próximos ao litoral, que é a região litoral norte, bem como municípios que estão no noroeste. A produção agropecuária varia nessas regiões, havendo municípios que concentram mais a produção de café, outros pecuária,

reflorestamento, etc.

Figura 7: Território da Cidadania Norte - ES



Fonte: SIT/MDA (2013).

No Território da Cidadania Norte – ES vários municípios fazem divisa com outros estados. Alguns com o Sul do estado da Bahia e outros com Minas Gerais, inclusive com outro Território da Cidadania chamado Vale do Mucuri - MG (SIT/MDA, 2013), ou seja, com regiões também de menor adensamento populacional, predominância do rural. Fatores como a localização podem auxiliar na verificação do tipo de inserção, por exemplo, se as organizações estão atuando apenas nos mercados locais ou estão conseguindo atuar além do território.

Segundo a Matriz de Ações de 2013 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2014), ou seja, as propostas de políticas públicas para o Território Norte - ES, algumas ações estavam previstas com o objetivo de Apoio a atividades produtivas conforme o quadro 5.

Quadro 5: Metas territorializadas de Apoio à Produção no Território da Cidadania Norte – ES

Ação	Meta física prevista	Valor Previsto (R\$)
Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	Projetos Apoiados: 1	350.000,00
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	Agricultores Familiares Beneficiados: 157	400.215,98
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria	Família Agricultora Beneficiada: 948	4.120.516,94
Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	Famílias Assistidas: 2.244	403.447,36
Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais	Projetos Apoiados: 1	41.666,66
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Famílias Assistidas: 1.166	58.333,33
Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais	Empreendimentos Apoiados: 50	80.000,00
Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Aquícola	Estruturas físicas e logísticas de unidades integrantes das cadeias produtivas aquícola e pesqueira implantadas e em funcionamento: 1	500.000,00

Fonte: Territórios da Cidadania (2014).

Assim, verifica-se que como no Território da Cidadania Sudoeste Paulista, os agricultores familiares do Norte – ES também possuem a opção de comercializarem para outros mercados institucionais. Há recursos também para ATER, especialmente para os assentados da Reforma Agrária. Quanto aos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais há apenas um apoiado, o que envolve também a atuação do colegiado em definir prioridades. Também está previsto nas ações a Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Aquícola, o que pode auxiliar na inserção desses produtos nos mercados institucionais como o PAA e PNAE dada à importância da pesca em alguns municípios do Território.

Pelo lado da demanda local, ou seja, das compras do PNAE pelas prefeituras do Território da Cidadania Norte - ES, a tabela 7 fornece os valores repassados pelo FNDE no ano de 2012 por município visitado em um total de 10. O total do território, bem como o número de agricultores familiares (AF) necessários para atender a demanda, considerando que cada agricultor comercializa por ano o valor máximo por DAP física que é R\$ 20.000,00.

Tabela 7: Repasses do FNDE para os municípios do Território Norte - ES

Município	Repasse PNAE 2012 (R\$)	30% Repasse (R\$)	Número de AF para cota
Águia Branca	114.240,00	34.272,00	1,7
Barra de São Francisco	403.584,00	121.075,20	6,1
Boa Esperança	156.912,00	47.073,60	2,4
Conceição da Barra	556.488,00	166.946,40	8,3
Ecoporanga	232.188,00	69.656,40	3,5
Nova Venécia	694.416,00	208.324,80	10,4
Pinheiros	320.292,00	96.087,60	4,8
São Gabriel da Palha	326.880,00	98.064,00	4,9
São Mateus	1.685.892,00	505.767,60	25,3
Vila Valério	139.596,00	41.878,80	2,1
Número de Municípios: 10	4.630.488,00	1.389.146,40	69,5
% do Território	76,86	76,86	76,86
<hr/>			
Total de Municípios: 17	6.024.300,00	1.807.290,00	90,36

Fonte: FNDE (2013).

Os 10 municípios que constam na tabela anterior são aqueles que fizeram parte da pesquisa de campo e correspondem a 76,86% dos recursos do FNDE repassado as prefeituras do Território da Cidadania.

Verifica-se na tabela 6 que o número de agricultores familiares (AF) para atender o PNAE, caso cada prefeitura compre 30% do que recebe do FNDE, são 90,36 AF, considerando que cada AF comercialize R\$ 20.000,00/ano. Para atender a demanda nos 10 municípios que compõem a pesquisa de campo, seguindo os critérios anteriores, seriam necessários 69,5 AF. Assim, cabe verificar se a agricultura familiar desse território está atendendo essa demanda local e de que forma, bem como se está buscando novos mercados.

No município de **Boa Esperança**, de acordo com a responsável pelo setor de alimentação escolar, as compras para o PNAE estão se dando via pessoa física (DAP física). Isso pelo fato da demanda ser pequena e se buscar inserir diversos produtores, sendo assim, a quantia que cada um

recebe é pequena, mas é uma fonte de renda para complementar a renda das propriedades do município. Alguns agricultores entregam diretamente nas escolas, outros no setor de alimentação escolar da prefeitura.

Em **Vila Valério**, de acordo com a equipe de alimentação escolar da prefeitura, as compras estão sendo realizadas de um grupo informal (DAP física) de produtores ligados ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)⁴². O MPA tem uma estrutura de recepção dos alimentos provenientes dos agricultores familiares.

No município de **Barra de São Francisco**, a responsável pela recepção da alimentação escolar relatou e forneceu a cópia do contrato das compras de 2013. As compras estão sendo realizadas de uma organização chamada Federação das Associações de Produtores Familiares de Barra de São Francisco. A organização possui CNPJ, mas não uma DAP Jurídica, assim, as compras são via DAP Física. A Federação das Associações é uma organização que possui pessoas de várias localidades, de várias outras associações⁴³. A responsável pela recepção da alimentação escolar relata que cabe a Federação das Associações fazer a divisão de quem comercializará os produtos, necessitando para isso o agricultor possuir a DAP. A logística adotada é que algumas escolas que possuem produtores mais próximos, eles entregam direto nessas. Porém, nas escolas maiores se entrega na área de recepção e assim a prefeitura faz a distribuição. A entrega ocorre uma vez por semana, na segunda ou terça-feira.

Em **Ecoporanga**, de acordo com a cópia do contrato cedido pela Secretaria de Educação, o município compra para o PNAE de uma associação de produtores, a Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares e afins de Ecoporanga (CEMAFEC). A responsável pela alimentação escolar da prefeitura relata que os produtores entregam os alimentos em uma Central de Recepção e depois a prefeitura faz a distribuição nas escolas na área urbana e rural.

No município de **Águia Branca**, de acordo com o técnico da secretaria de agricultura do município e também de acordo com a cópia de lista de produtos adquiridos, o município vem efetivamente comprando para o PNAE. Porém, como em 2013 não conseguiu realizar chamada

⁴² Para maiores informações sobre o MPA: <http://www.mpabrasil.org.br/>. Acesso em 08 nov. 2013. O INCAPER (2011) descreve que Vila Valério possuía 13 associações atuantes, todas com projetos voltados para agricultura familiar, e também uma sede do MPA, movimento social de muita expressão, com aproximadamente 200 famílias com participação direta nas ações desenvolvidas, principalmente no PAA.

⁴³ O INCAPER (2011) relata que a Federação das Associações congrega as associações do município e representa uma instituição (organização) de preponderante força política institucional entre os agricultores.

pública, as compras foram realizadas fazendo um aditivo na chamada pública de 2012. Duas associações de produtores são as que comercializam: a Associação de Agricultores Familiares de São Pedro e a Associação de Agricultores Familiares Barbosa do Nascimento. Os produtos são entregues na prefeitura e essa faz a entrega nas escolas do município.

A prefeitura de **Nova Venécia** vem comprando de uma associação de agricultores, a Associação de Pequenos Agricultores de Barra de Boa Vista e Região (APABBVR), conforme a cópia do contrato. Os produtos solicitados nas chamadas públicas de 2013 vão desde frutas, verduras e legumes até arroz, ovos, rapadura e biscoito. Conforme a chamada pública, o interessado em comercializar para o PNAE deve entregar amostras de todos os produtos para análise e aprovação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE e Equipe da Merenda Escolar. A amostra segue as especificações exigidas na chamada pública (NOVA VENÉCIA, 2013).

No município de **Pinheiros**, as compras estão sendo realizadas das duas organizações do município: a Associação dos Produtores Rurais dos Assentamentos de Pinheiros (ASPRAP) e Associação dos Pequenos Agricultores de XV de Maio e Região (APAQMAR), conforme mostram os contratos das chamadas públicas de 2013. De acordo com um gestor da secretaria de agricultura, a prefeitura possui dois caminhões e busca os produtos nas associações e distribui nas escolas do município.

Em **Conceição da Barra**, de acordo com a responsável pela recepção dos alimentos na Prefeitura e verificado nos contratos, as compras estão sendo realizadas de quatro organizações do município. A responsável pela recepção de alimentos relata que como predomina eucalipto e cana-de-açúcar no município, teve que buscar diferentes organizações e produtos. Da Associação de Produtores do Assentamento Jundiá compra principalmente FLVs. No caso da compra de pescados, se está comprando camarão e cação da Associação de Maricultores de Conceição da Barra⁴⁴. A Associação de Mulheres Quilombolas da Comunidade Linharino comercializa para o PNAE algumas FLVs, farinha de mandioca, de tapioca e coloral. A compra de polpa de frutas tem se dado da Cooperativa Agrícola de Produtores de Conceição da Barra (COOAPCB), que fica localizada em um assentamento no município. A entrega nas escolas urbanas ocorre diretamente pelas organizações e na rural pela equipe da prefeitura.

⁴⁴ O INCAPER (2011) destaca que a pesca extrativa constitui em uma das principais atividades econômicas geradora de emprego e Renda para o município de Conceição da Barra. Porém, a falta de organização desses trabalhadores, somada ao elevado índice de analfabetismo e desconhecimento de outras atividades produtivas, têm contribuído para um desenvolvimento não compatível com as potencialidades existentes relacionadas ao setor pesqueiro do município.

No município de **São Mateus**, que é maior cidade do Território da Cidadania Norte – ES, de acordo com a equipe da recepção da alimentação escolar no município, na chamada pública 01/2013 (SÃO MATEUS, 2013) sete organizações (associações) do município passaram a comercializar para o PNAE.

Em São **Gabriel da Palha**, conforme o contrato cedido pela prefeitura, as compras estão sendo realizadas da Associação de Produtores de Mel de São Gabriel da Palha. Porém, a operacionalização é por conta de uma organização, a Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares de São Gabriel da Palha (CEMAAF), conforme relata o presidente da organização.

A tabela 8 apresenta um resumo da abrangência de aquisições dos produtos pelas prefeituras do Território da Cidadania Norte – ES, o tipo de organização e os principais produtos adquiridos.

Tabela 8: PNAE nos municípios do Território da Cidadania Norte – ES

Município	Origem da Compra Local					Local de Recepção	Produtos adquiridos para o PNAE
	Município			Território			
	AS	CO	PF	AS	CO		
Águia Branca	X					X	FLVs, farinha de mandioca, fubá, coloral, mel, peixe tilápia (eviscerado)
Barra de São Francisco*			X			X	FLVs, coloral, ovos
Boa Esperança			X			X	FLVs, rapadura e melaço de cana
Conceição da Barra	X	X				X	FLVs, feijão, farinha de mandioca e de tapioca, coloral, pescados (camarão e cação) e polpa de frutas.
Ecoporanga	X					X	FLVs
Nova Venécia	X						FLVs, ovos, arroz, farinha de mandioca, rapadura e biscoito tipo beijú
Pinheiros**	X					X	FLVs, feijão, farinha de mandioca, coloral e bolo simples
São Gabriel da Palha***	X						FLVs
São Mateus	X					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	7	

Fonte: Pesquisa de Campo.

AS= Associação; CO= Cooperativa; PF= DAP Pessoa Física.

* Uma organização atua no contato entre prefeituras e agricultores.

** Conforme o Gestor da Secretaria de Agricultura, a Prefeitura busca os produtos nas associações.

*** 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.

Como pode ser verificado na tabela 8, predomina a compra pelas prefeituras de associações do próprio município, bem como há municípios que compram via DAP Física (grupo informal). Assim, cabe verificar como foram formados esses grupos, os problemas enfrentados,

ações de monitoramento, incentivos, etc.

No município de **Boa Esperança**, a responsável pelo setor de alimentação escolar relata que desde o início das compras da agricultura familiar para o PNAE, a Secretaria de Educação procurou a Secretaria de Agricultura e os técnicos do INCAPER para verificar o que a produção agrícola local tinha para ofertar. Ou seja, há uma boa articulação entre a equipe de alimentação escolar com a área de agricultura. Porém, um problema relatado é a pouca infraestrutura de serviços de inspeção e escala dos agricultores. A falta de serviços de inspeção faz com que se compre mais FLVs. De produto processado, o contrato de 2013 contou apenas com rapadura e melão de cana, pois o serviço de vigilância sanitária municipal deu um aval das características de conformidade dos produtos. Alguns produtos como o feijão carioca, por falta de embalagem adequada, a prefeitura não conseguiu comprar (item deserto). Outros produtos, por exemplo, cenoura e banana da terra, também não conseguiu adquirir devido sazonalidade da produção, ou seja, na época de entrega, não era época de colheita desses produtos no município.

Em **Vila Valério**, que também compra por DAP Física, segundo a equipe de alimentação escolar, a equipe da secretaria de agricultura, o MPA e o INCAPER fizeram uma lista de quais produtos a agricultura local poderia inserir na alimentação escolar. Em conjunto, a nutricionista com membros da organização dos produtores inclusive elaboraram um cronograma de entrega para aproveitar a época de produção de determinados produtos. Porém, alguns produtos como a polpa de frutas, apesar de ter sido solicitada pela prefeitura, os agricultores não conseguiram o processamento e, dessa forma, não se conseguiu comprar. A equipe da alimentação escolar destaca uma boa qualidade dos produtos que são adquiridos da agricultura familiar.

Em **Barra de São Francisco**, um problema relatado pela responsável de recepção dos alimentos é a falta de sincronia entre a equipe que solicita os alimentos (equipe da nutrição) e os produtores, o que dificulta comprar alguns produtos como o feijão, pois os produtores não têm embalagem apropriada. Outra dificuldade é a falta de serviço de inspeção, assim, alguns produtos como pães e bolos não são incluídos. Outra dificuldade verificada no município é que em alguns produtos há dificuldade de manter padrões de qualidade.

No município de **Ecoporanga**, de acordo com a responsável pela alimentação escolar da prefeitura, um problema é que o município é extenso, assim mesmo fazendo a entrega dos produtos da agricultura familiar duas vezes por mês, há escolas que são muito distantes, até 80 km da sede do município. Outro problema enfrentado é a pouca diversidade da produção. Como

grande parte do município é ocupada por pastagens, há uma menor diversificação de produtos para ofertar ao PNAE⁴⁵. Porém, para facilitar a inserção de produtos do município, a secretaria de educação destaca que na escolha dos produtos que poderão compor o cardápio se reúne com integrantes da secretaria de agricultura e agricultores da CEMAFEC. Nesse processo, novos produtos começaram a ser produzidos na região como os ovos caipira e o brócolis.

A responsável pela recepção dos alimentos do PNAE em **Conceição da Barra** destaca que no início da adoção das compras (2010), o INCAPER fez uma pesquisa junto aos produtores para verificar a oferta de produtos. No primeiro ano foi difícil encontrar fornecedores, mas nos contratos de 2013 tem 37 fornecedores que compõe 04 organizações. Ela destaca que a produção, com exceção do peixe, se dá em grande parte nos assentamentos. Há um acompanhamento dos agricultores pelo INCAPER que é responsável pela Assistência Técnica. A recepcionista dos alimentos destaca que o INCAPER e organizações elaboram uma lista com produtos disponíveis para a nutricionista incluir no cardápio. No caso dos produtos da maricultura (peixe e camarão), esses chegam às escolas limpos e congelados e as escolas têm infraestrutura de armazenamento. No caso de peixe e camarão, a entrega é quinzenal, nos outros produtos é semanal. A associação de maricultores tem inspeção dos produtos e foi relatado a ocorrência de somente alguns poucos problemas de rejeição de produtos ou falta de qualidade. Somente em algumas FLVs ocorreram problemas de falta em determinada época do ano, necessitando a sua substituição. Um dos problemas abordados na entrevista é que as organizações têm pouca estrutura, por exemplo, veículos para entrega, dessa forma, necessitam alugar veículos para realizar as suas entregas. Algumas organizações já atuavam no PAA antes do PNAE.

A atuação de conselhos como o CAE na implementação do PNAE nos municípios pesquisados foi de apenas atuar na prestação de contas, mais com a função de fiscalização.

A discussão anterior reflete os aspectos da implementação do PNAE em alguns municípios do Território da Cidadania Norte – ES, mais pelo lado de quem compra. A seguir, é verificado aspectos de adoção do PNAE em alguns municípios, mais pelo lado das organizações do setor produtivo da agricultura familiar daquele território.

Em **Ecoporanga**, um dirigente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) do município relatou as dificuldades que possui o município para comercializar para o PNAE, por exemplo, a falta de infraestrutura como os serviços de internet e telefonia e de técnicos da

⁴⁵ Segundo o INCAPER (2011), o município de Ecoporanga possui o maior rebanho do estado do Espírito Santo.

extensão rural. Dessa forma, alguns produtores muitas vezes não ficam sabendo das chamadas públicas, ou seja, da oportunidade de mercado para a produção. O dirigente relata que a divulgação em rádio seria uma forma de mais agricultores saberem das possibilidades de comercialização, porém os agricultores também necessitam de maior escala de produção, o que pode ser resolvido com uma maior organização em associações ou cooperativas.

O dirigente do STR de Ecoporanga também relata que os assentamentos que possuem uma maior proximidade com a cidade conseguem entregar produtos ao PNAE, porém, os mais distantes não. O dirigente do STR destaca que nos conselhos municipais, como o de desenvolvimento rural, há pouca participação dos agricultores familiares. Porém, no caso do CAE, o dirigente disse ser mais ativo no sentido de fiscalizar a alimentação escolar. Outro problema é a falta de produção em determinada época do ano causada pela seca, chega a ficar quatro meses sem chuva no município e os agricultores pouco utilizam irrigação. Em condições semelhantes no nível de agricultura e problemas socioambientais estão os municípios de Mucurici, Ponto Belo e Montanha que também fazem parte do Território da Cidadania Norte - ES, de acordo com o dirigente do STR de Ecoporanga.

No município de **Águia Branca** de acordo com o técnico da secretaria de agricultura do município, um dos problemas na fase inicial das compras do PNAE foi a pouca diversificação da agropecuária. O município produz principalmente café, com essas políticas está começando a diversificar com hortaliças, fruticultura e inclusive piscicultura. Porém, a demanda do PNAE é pequena. Outras compras como o PAA aumentam essa demanda, destaca o técnico. Outra dificuldade relatada é a falta de padronização dos produtos, porém, para isso, os interessados em comercializar para o PNAE entregam em uma data estabelecida na chamada pública uma amostra de cada item, no formato, embalagem, unidade especificada na planilha, por exemplo, quilogramas. Essa amostra será submetida à análise do CAE que posteriormente emitirá o laudo conclusivo da análise, aprovando ou reprovando os produtos.

De acordo com o técnico da secretaria de agricultura, as políticas como as compras governamentais (PAA e PNAE) foram o “trampolim” ou impulsionador para alguns agricultores começarem a produzir determinados alimentos. Após essas políticas, muitos produtores também passaram a comercializar em uma feira do município que é realizada duas vezes por semana. Porém, o técnico destaca como dificuldade a pouca “cultura” do associativismo e cooperativismo no município e a pouca relação das prefeituras com as políticas territoriais, ou seja, o trabalho de

fomento acaba sendo mais local. No caso, as associações que se formaram no município são principalmente por grupos de familiares ou amigos que se juntaram para o crédito fundiário. Na visão do técnico da prefeitura, há ainda uma cultura do individualismo que dificulta pensar no conjunto, de fortalecer laços, inserir novos membros, aumentar escala de produção, etc. As associações em geral, além das dificuldades de formar os grupos, também possuem problemas de estrutura como a falta de veículos para transporte, etc.

De acordo com uma integrante da Associação Barbosa do Nascimento, que comercializa para o PNAE em **Águia Branca**, a associação ficou com uma parte da oferta e a outra associação com a outra. Para atender o PNAE, ela destaca que os produtores passaram a utilizar mais tecnologia, por exemplo, a irrigação, pois só assim consegue manter mais regularidade de entrega. Também iniciaram novos cultivos, principalmente de hortaliças. Porém, a integrante da Associação relata que algumas vezes os produtos são rejeitados e substituídos, isso porque variam das condições iniciais da amostra, tendo problemas de perda de qualidade em algumas épocas do ano, principalmente por fatores climáticos. Uma dificuldade relatada é que a assistência técnica é insuficiente, tanto a pública oferecida pelo INCAPER, pois há poucos técnicos, bem como a assistência conveniada no contrato de crédito. A falta de acompanhamento faz inclusive que muitos produtores produzam sem agrotóxicos, mas não há diferencial na comercialização como há possibilidade na Lei, pois os produtores não são acreditados quanto ao sistema de produção que adotam.

A associação Barbosa do Nascimento também comercializa peixe eviscerado para a alimentação escolar. Os peixes são produzidos em tanques nas áreas dos produtores familiares e após a pesca se faz um processo de retirada de vísceras com o objetivo de oferecê-lo mais limpo para a prefeitura. A integrante relata que a associação vem buscando novos mercados para os seus produtos como as Centrais de Abastecimento do Estado do Espírito Santo S/A (CEASA-ES) de um município da Região (Colatina), porém de forma mais esporádica.

No município de **Pinheiros**, de acordo com o gestor da secretaria de agricultura, há outras associações no município, mas que não possuem toda a documentação para atuar nas políticas públicas. Como são duas associações que estão comercializando para o PNAE, se faz uma divisão entre elas de produtos. Os produtos comprados das duas associações são semelhantes, são principalmente FLVs e alguns produtos processados como bolo simples, coloral, feijão e farinha. O gestor relata que a prefeitura define os produtos no início do ano fazendo reuniões com as

associações, no caso, as duas aptas a comercializarem e a nutricionista para verificar o que pode ser incorporado ao cardápio proveniente dos agricultores familiares do município. A chamada pública depois é divulgada na prefeitura, fica também exposta no INCAPER e é divulgada em um jornal da cidade.

De acordo com o gestor, uma das associações, a ASPRAP é formada por integrantes dos 5 assentamentos estaduais instalados no município, são cerca de 52 agricultores que comercializam para o PNAE. No caso da produção de bolos, a vigilância sanitária faz as vistorias nas agroindústrias. A ASPRAP começou a comercializar para os mercados institucionais em 2010. A primeira comercialização foi para a CONAB, especialmente farinha de mandioca e depois passou atuar também no PNAE. A assistência técnica aos associados é realizada pelo INCAPER e também por cooperativas de assistência técnica que atuam nos assentamentos. O gestor da prefeitura relata que, em geral, as organizações de produtores e mesmo as prefeituras tem pouca articulação com o Governo Federal. Especialmente em capacitações, se busca parcerias entre prefeitura, INCAPER e associações, porém o gestor destaca que a pouca escolaridade dos integrantes dificulta a oferta de cursos “tradicionais”, de forma que há a necessidade de pensar em cursos mais práticos. Os mercados da ASPRAP são o PAA, PNAE e feiras livres. O gestor da prefeitura relata que a ASPRAP está verificando com os agricultores os produtos potenciais para comercializar no CEASA Norte – ES, inaugurado em 2013 no município de São Mateus, porém uma dificuldade identificada é a falta de infraestrutura, especialmente um caminhão para transporte dos produtos dos associados. Outro objetivo é criar um Sistema de Inspeção Municipal (SIM) em 2014 para que os produtores possam inserir mais produtos processados, o que facilita a utilização nas escolas e aumentaria a diversidade de oferta.

O gestor relata que em geral a ASPRAP, bem como a APAQMAR (outra associação que comercializa para o PNAE) vêm cumprindo com as entregas, porém, algumas vezes, há problemas nas safras e alguns produtos necessitam ser substituídos. Uma dificuldade relatada é que muitos produtos que o município tem oferta, como a carne de sol (carne salgada) e ovos, não se consegue inserir por problemas dos produtores não terem inspeção. Outra dificuldade relatada é quanto à mudança de gestão na prefeitura, que acaba dando descontinuidade nas relações e ter que buscar novos acordos, pois, alguns acordos são mais informais e com a mudança de gestores há a necessidade de discutir as relações, como os auxílios de transporte dos produtos, etc.

A APAQMAR faz parte do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) que é um

movimento nacional que atua em questões de soberania alimentar, luta pela terra e por melhores condições no campo. Além de atuar no PNAE e PAA, a APAQMAR atua também na construção de moradias no meio rural através da PNHR. De acordo com o gestor da prefeitura, a APAQMAR também possui uma loja na cidade que comercializa os produtos da agricultura familiar. Ele também relata que a APAQMAR foi a primeira a atuar no PNAE no município. A associação possui 28 produtores.

O gestor da prefeitura destaca que a maioria dos produtores das associações não possuía um canal de comercialização antes do PAA e PNAE, dessa forma, foi uma oportunidade de melhoria em termos de renda para os agricultores. O gestor relata que o município compra em torno de 45% dos recursos do PNAE da agricultura familiar e que isso tem aumentado à produção agrícola do grupo de associados que comercializam para o PNAE. Segundo o gestor, para aumentar a produção agropecuária um grupo de associados está atuando no programa Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS)⁴⁶, que é uma Tecnologia Social que conta com o apoio do Ministério da Integração Nacional, MDS, SEBRAE, e outras organizações.

Em **Nova Venécia**, segundo um membro da APABBVR que é a associação que comercializa para o PNAE, na chamada pública de 2013 duas associações concorreram, porém uma não possuía a documentação necessária para comercializar. Dessa forma, o arranjo adotado foi inserir os produtores da outra associação na APABBVR.

A APABBVR começou as atividades em 2010 e a maior parte da comercialização é para o PAA e o PNAE, apesar de possuir agricultores associados que comercializam para supermercados e em feiras municipais. O associado diz que o PAA e o PNAE foram grandes incentivadores para os produtores produzirem os alimentos, pois no município predomina o café e o leite. Com o PAA e o PNAE muitos agricultores começaram novos cultivos. A abrangência de comercialização para o PNAE é apenas em Nova Venécia. O membro da associação destaca que o associativismo no município foi incentivado por um Frei conhecido como Honório e pelas Escolas Famílias Agrícolas (EFAs), essas são escolas rurais que adotam a pedagogia da alternância e atendem principalmente filhos de agricultores. A infraestrutura de atendimento por parte da APABBVR ocorre na casa paroquial da sede do município. O associado relata que há pouca articulação com as políticas territoriais e assim a atuação da organização fica mais restrita no município.

⁴⁶ Segundo PAIS (2008), essa tecnologia social pode ser utilizada por agricultores de baixa renda, assentados em projetos de reforma agrária, produtores de áreas remanescentes de quilombos e participantes de programas sociais do governo federal.

A pouca assistência técnica aos produtores é um grande problema de acordo com o associado. Outra dificuldade é referente a documentação para participar da chamada pública, pois também ocorre de um grupo de produtores ter interesse em comercializar, mas não possui a documentação para participar da chamada. O membro da APABBVR disse que isso ocorreu com uma família que produz biscoito beiju e fazia parte de uma associação, mas essa organização não tinha todos os documentos necessários. Dessa forma, o que se fez foi inserir essa família na APABBVR, pois assim essa família conseguiu comercializar o seu produto.

No município de **São Mateus**, dentre as organizações que comercializam para o PNAE, uma é a AFAGIR, que está dentro de um assentamento na localidade de Nestor Gomes. Segundo um associado que foi presidente da AFAGIR, ela foi criada com o objetivo de buscar recursos e consolidar um grupo, pois muitos que atualmente são associados faziam parte de outras associações do município, porém tinham dificuldades de atuar, principalmente em implementar projetos. Dessa forma, a criação da AFAGIR, em 2009, permitiu que o grupo começasse a atuar sendo a primeira organização para vender para o PAA e PNAE no município. A AFAGIR possui bens próprios como galpão, trator e caminhão. Do valor comercializado, a associação fica com 2% para o custeio de água, luz, administrativo, etc. Inclusive dos administrativos se destaca que se busca inserir os filhos dos agricultores. Segundo o associado, como o assentamento em 2009 possuía apenas 18 famílias, foram incluídas na associação também agricultores familiares dos arredores do assentamento.

De acordo com o membro da AFAGIR, o mercado da associação no PNAE é com produtos que outras organizações não conseguem oferecer pela dificuldade de processamento, principalmente por falta de inspeção e rotulagem. Assim, a AFAGIR procura atuar mais em produtos processados. Na produção de polpa de frutas a AFAGIR terceiriza o processamento das frutas dos associados para uma agroindústria do município vizinho de São Gabriel da Palha. Porém, com recursos do Instituto Votorantim e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através do Projeto Redes, a associação conseguiu recursos para construir uma indústria de polpa de frutas e melhoria na produção de pães e biscoitos (REDES, 2013).

Para outros produtos como fubá, canjiquinha e colorífico ou coloral a AFAGIR anteriormente terceirizou para outra agroindústria processar, porém, agora esses mesmos produtos são processados em uma agroindústria no assentamento. A prefeitura de São Mateus não possui SIM, possui apenas Serviço de Vigilância Sanitária. No caso da produção de ovos o

Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF) faz o acompanhamento da produção, o que permite o comércio. O associado relata que no caso do PAA a comercialização é mais diversificada com frutas, verduras e legumes, enquanto que no PNAE a AFAGIR atua mais em produtos processados, assim dá espaço para outras organizações comercializarem os produtos *in natura*. Outros mercados que os associados atuam são: a feira no distrito de Nestor Gomes, entrega em supermercados da região e a comercialização na CEASA-ES. O membro da AFAGIR destaca que a criação da CEASA Norte – ES⁴⁷, em São Mateus, é uma oportunidade para os agricultores familiares diversificarem os seus mercados.

O associado relata que a AFAGIR conseguiu, no final de 2012, um caminhão para comercializar os alimentos no PAA e PNAE através de recursos da Secretaria de Agricultura do Governo do Estado do Espírito Santo e emenda parlamentar⁴⁸. A Prefeitura de São Mateus (2011) destaca que desde 2011 a AFAGIR vem atuando no PNAE fazendo com que a Lei 11.947/2009 seja cumprida e auxiliando a agricultura familiar do município.

O associado comenta que um dos problemas dos mercados institucionais como o PAA e principalmente o PNAE é a logística, levando-se em conta a pouca experiência tanto por parte de quem recebe o produto, bem como por parte de quem vende. O associado descreve que mesmo com visitas a outras cidades e visitas da equipe do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto (CECANE/UFOP)⁴⁹, há muito que se aprender, pois as condições de desenvolvimento, por exemplo, os equipamentos públicos são bem heterogêneos entre as várias cidades. Outra dificuldade é a organização dos produtores de forma que a AFAGIR faz um controle da qualidade dos produtos, rejeitando produtos dos associados quando fora dos padrões e também a prefeitura faz esse controle. O associado descreve que a AFAGIR busca crescer sua atuação principalmente em produtos processados, por exemplo, nas polpas de frutas, pois assim já entrega produtos mais homogêneos e que muitas outras organizações não conseguem ofertar.

⁴⁷ Conforme o Governo do Estado do Espírito Santo (2013), o CEASA Norte - ES foi inaugurado em 16 de março de 2013 com o objetivo de favorecer o processo de descentralização do mercado atacadista capixaba, bem como estimular a estabilidade dos preços e beneficiar o produtor rural, a rede varejista e o consumidor final.

⁴⁸ Detalhes da aquisição em Espírito Santo (2012).

⁴⁹ 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 e construiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), que são centros de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições, atuantes nas cinco regiões geográficas brasileiras.

Outro ponto destacado pelo associado é que mesmo existindo a assistência técnica por parte do INCAPER, inclusive no Distrito de Nestor Gomes tem um escritório do INCAPER, o número de funcionários é pequeno de forma que não conseguem atender muitos produtores. Porém, se busca dessa forma oferecer cursos de capacitação, por exemplo, de novos cultivos. A articulação com políticas territoriais é pequena, foram mais algumas visitas e cursos do CECANE/UFOP.

Em **São Gabriel da Palha**, conforme o presidente CEMAAF, que é a organização que atende o PNAE, a organização 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 comercialização, o contrato do PNAE com a prefeitura é com uma associação que faz parte da CEMAAF.

A CEMAAF começou as atividades em 2006 com 08 associações e atualmente é constituída por 20 associações. O seu presidente destaca que no início o objetivo foi de ser um espaço de comercialização (loja) dos produtos da agricultura do município, especialmente de pequenos produtores que possuem dificuldades logísticas ou escala para comercializar em outros mercados, bem como diminuir os elos na cadeia produtiva. Para isso, a CEMAAF alugou uma loja e contratou funcionários. Os produtores deixam os produtos na loja e dos recursos da comercialização, 20% fica para a CEMAAF cobrir os custos operacionais.

Em 2008 a CEMAAF começou a atuar no mercado institucional de compras do PAA. Em 2010, a organização começa a atuar também no 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. Dessa forma, o produtor rural deixa o produto na CEMAAF e essa seleciona, principalmente para verificar a qualidade, depois faz as entregas nas escolas urbanas. Nas escolas rurais a entrega é feita pela prefeitura municipal. Do preço final definido na Chamada Pública e retirando as perdas, cerca de 15% fica como custo operacional para a organização. No caso do PAA, a organização também atua em dois municípios vizinhos. Além disso, a CEMAAF atua no programa de habitação rural (PNHR) em vários municípios do Norte do Espírito Santo.

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. Com isso, a CEMAAF conseguiu por meio da Secretaria de Agricultura do Estado do Espírito Santo um caminhão e via Territórios da Cidadania outro caminhão, bem como outros veículos de pequeno porte (Fiat Strada) para transporte de produtos. As camionetes Fiat Strada foram adquiridas via Prefeitura por doação, juntamente com outros produtos como impressoras (PMSGP, 2009), e outra camionete foi adquirida pelo Projeto Água e Terra patrocinado pela Petrobrás, através do Programa Petrobrás Ambiental (PETROBRÁS AMBIENTAL, 2011). Por meio do Programa Territórios da Cidadania a CEMAAF adquiriu também um balcão e frigoríficos para a loja. O procedimento foi elaborar um projeto mostrando as necessidades e importância daqueles bens e submeter ao Conselho do Território Norte - ES.

O presidente da CEMAAF relata que a dificuldade de organização em muitos momentos faz com que mesmo havendo recursos disponíveis, faltam projetos para que esses recursos possam ser acessados. Mas, para haver projetos, necessita-se que as pessoas percebam os problemas e busquem melhorias. Essas ações, como na maioria dos recursos, não são individuais, necessita-se formar um grupo, por exemplo, uma associação ou cooperativa. Isso nem sempre é fácil em muitas regiões, de perceber que soluções podem ser realizadas em conjunto, para isso, necessita se relacionar e confiar em outras pessoas, buscar apoio em outras organizações ou pessoas que conhecem mais a política, pois nem sempre os grupos sabem as políticas disponíveis para a população. Pessoas ligadas a CEMAAF participam no Colegiado Territorial, isso permite levar as propostas para serem discutidas entre os outros membros e verificar onde pode ser investido os recursos, quais as prioridades, etc. Das associações que compõe a CEMAAF, há a presença de duas associações de crédito fundiário.

Os produtos comercializados são em sua maioria *in natura* ou artesanais, não há produtos industrializados com sistemas de inspeção. Segundo o presidente da CEMAAF, alguns produtos como feijão não é comercializado para o PNAE, pois não possui rotulagem. Para isso, haveria a necessidade de registro de uma organização para a etapa de processamento ou terceirizar a etapa de processamento em outra organização que já atue nessa área. O presidente da CEMAAF também destaca que ela funciona como um ponto de recepção dos produtos, pois ela faz a divisão em lotes e entrega diretamente nas escolas urbanas. Isso facilita pelo fato de muitos produtos da semana ter como origem diversas propriedades. O presidente da CEMAAF destaca que muitas vezes os produtores reclamam do preço baixo recebido por alguns produtos. Mas, em geral, o

preço é bom, pois elimina o “intermediário”. O presidente também destaca que o novo mercado (PNAE) também incentivou a alguns produtores iniciaram a produção, por exemplo, de melancia e tomate, pois perceberam que havia um mercado para esses produtos.

Diferentemente de algumas organizações que atuam no PNAE no Território da Cidadania Sudoeste Paulista, as organizações de agricultores familiares que atuam no PNAE no Território da Cidadania Norte – ES ficam mais restritas aos seus municípios de origem. Um aspecto comum nos municípios do Território da Cidadania Norte – ES foi que, tanto pelas organizações do setor produtivo, secretarias de agricultura, bem como pelo lado da recepção de alimentos, foi relatado uma boa relação entre a produção e consumo. Isso é mostrado nos vários municípios onde as secretarias de educação buscaram nos agentes públicos como o INCAPER, secretarias de agricultura e com as organizações de produtores o que poderia oferecer, ou seja, cada município buscou cumprir a Lei e principalmente por meio dos mercados locais. Dessa forma, em todos os municípios foram mobilizados grupos ou agricultores (caso de compra por DAP Física) para realizar as compras. Dessa forma, as organizações dos municípios vizinhos não conseguiram comercializar em outros municípios dentro do Território. Porém, nas organizações que se teve acesso na pesquisa, no que se refere ao PNAE, elas também não conseguiram comercializar para outras cidades, ou seja, ficaram todas atuando apenas no mercado local. Porém, a criação de uma Central de Abastecimento na região (CEASA Norte – ES) é visto por algumas organizações como uma oportunidade desses agricultores buscarem mais um mercado fora do território.

Outro destaque em muitos municípios foi a inclusão de grupos prioritários na Lei, por exemplo, quilombolas em São Mateus e participantes de programas de reforma agrária (assentamentos ou crédito fundiário) em diversos municípios. A inclusão desses grupos em alguns municípios mostra-se como um mercado inicial, pois como relatado em alguns municípios, esses não participavam dos mercados.

5.3. Síntese dos resultados

Na etapa anterior desse capítulo foram discutidos os aspectos da implementação do PNAE em municípios que compõem os Territórios da Cidadania Sudoeste Paulista e Norte – ES, procurando verificar os fatores facilitadores, os problemas, produtos, atuação dos conselhos, etc.

Nessa seção, à guisa de conclusão, vamos sintetizar as principais dificuldades encontradas pelos agricultores e pelo poder público para a viabilização dos sistemas de compra institucional no âmbito do PAA e do PNAE. Com foi possível observar através do levantamento realizado nos 20 municípios pesquisados, ainda há um conjunto grande de problemas a serem equacionados e que, em muitos casos, comprometem o sucesso dos programas. Evidentemente, algumas questões que dificultam o desenvolvimento dos programas são gerais e merecem um tratamento que vai além da resolução de questões específicas. Por esse motivo a síntese apresentada a seguir serve de orientação para uma futura política pública de inclusão de agricultores familiares, mais do que programas – até certo ponto isolados, de compras públicas.

5.3.1. Dificuldades pelo lado dos agricultores familiares

1) **Pouco acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER):** na maioria dos municípios os agricultores têm pouco acompanhamento pelos serviços de ATER, o que é visto como um grande empecilho para alterar padrões de produção, bem como iniciar novas atividades como novos cultivos, pois a falta de conhecimento e orientação faz com que não “arrisquem” tanto em começar algo novo.

2) **Padrões de qualidade irregulares:** Foi verificado como um problema a manutenção de um padrão de qualidade, pois em algumas épocas do ano não se consegue produzir determinados produtos com os padrões exigidos pelas prefeituras no PNAE.

3) **Falta de continuidade na produção e no fornecimento:** A falta de continuidade na produção está relacionada principalmente à produção com pouca tecnologia, dessa forma, a oferta depende muito das condições climáticas e isso acarreta alta sazonalidade na produção. Algumas experiências, principalmente com o cultivo em casas de vegetação no Território da Cidadania

Sudoeste Paulista e uso da irrigação no Norte – ES, têm como objetivo produzir determinados alimentos em períodos mais dilatados ao longo do ano, diminuindo essa sazonalidade.

Outro problema verificado em vários municípios é a falta de sincronia entre a época em que as prefeituras solicitam os produtos e o período de colheita ou safra destes produtos. A elaboração de calendários de época de colheita pode facilitar aos agricultores comercializarem mais nos períodos de safra daquele produto e a tecnologia, por exemplo, a plasticultura, permite manter uma maior regularidade da produção.

4) **Falta de sistemas de inspeção:** Em ambos os Territórios da Cidadania se observou a dificuldade dos produtores e organizações adotarem sistemas de inspeção, o que impede a venda de produtos de origem animal, bem como de produtos processados. Com isso, prevalece a venda de produtos *in natura*. Algumas organizações que conseguirem incorporar certas etapas de processamento, por exemplo, produzir produtos minimamente processados podem buscar novos mercados institucionais, em prefeituras com pouco efetivo de funcionários e equipamentos públicos para o preparo desses alimentos.

5) **Embalagens inadequadas:** Na pesquisa, o principal problema em relação às embalagens inadequadas ocorre nos produtos fracionados como os cereais (feijão, arroz, etc.). Neste caso, a falta de embalagens com rotulagem impede a comercialização dos produtos ao PNAE. No caso das organizações avançarem para produtos processados, além de rotulagem, há a necessidade de serviços de inspeção, problema discutido anteriormente.

6) **Custos de transporte e logística:** Na comercialização para os mercados locais, o problema de custos de logística é menor, pois algumas prefeituras recebem os alimentos e realizam a distribuição nas escolas.

Porém, nas organizações de produtores, um entrave descrito para comercializar em mercados mais distantes como as grandes cidades é a dificuldade de logística. O problema é maior quando a entrega ocorre “ponto-a-ponto”, pois, normalmente necessita entregar em todas as escolas nos dois primeiros dias da semana, pois a maioria dos produtos são perecíveis e de consumo semanal.

7) **Falta de documentação:** Esse problema foi verificado principalmente em Nova Venécia (Norte – ES), mas pode ser maior de repente se a análise for com grupos que não estão participando da política de compras governamentais. No caso do PNAE foi relatado que a dificuldade é que quando se lança a Chamada Pública alguns produtores possuem o produto, mas não estão organizados, dessa forma, não possuem documentos que vão desde a DAP até certidões negativas das organizações.

8) **Organização social:** Alguns municípios não conseguiram ainda formalizar organizações (associações e cooperativas). Um dos problemas relatados foi a dificuldade dos atores sociais em formarem grupos.

5.3.2. Dificuldades pelo lado das prefeituras

1) **Falta de conhecimento dos profissionais de nutrição sobre produtos e calendário regional:** Na pesquisa em ambos os territórios esse problema vem ocorrendo, em algumas chamadas públicas há produtos que não são produzidos na região. Porém, também em muitos municípios esse problema vem sendo contornado onde os agricultores ou mesmo as secretarias de agricultura já fornecem a lista de produtos que podem ser ofertados.

2) **Falta de instalações adequadas para a recepção dos gêneros:** Mesmo tendo observado na maioria dos municípios que existe um local de recepção, a infraestrutura é pequena, por exemplo, para acondicionar em condições ideais e mesmo para realizar algumas etapas de limpeza ou processamento antes da entrega nas escolas.

3) **Dispersão dos agricultores:** Em alguns municípios os agricultores estão em regiões distantes e em alguns municípios do Norte – ES, inclusive os agricultores estão quase isolados, pois, além da distância, não se tem comunicação como celular e internet na área rural.

4) **Oportunismo por parte dos agricultores quanto à qualidade dos produtos comercializados:** Em algumas situações esse problema ocorre na arrumação das cargas com produtos melhores na parte superior de uma caixa e produtos de pior qualidade na parte inferior. Dessa forma, há necessidade da equipe de recepção dos alimentos realizar mais vistorias nos

produtos recebidos. Observa-se também oportunismo no encaminhamento de listas de produtos que não podem ser produzidos e até já se relatou casos, não verificados, de produtores que adquirem gêneros de outros produtores para atender os contratos das prefeituras.

5) **Dificuldades para o aumento da escala:** Em algumas cidades foi verificado que o poder de compra local é mais constante e não há muitas condições de aumentar a demanda dos produtos, principalmente se a produção local tem pouca diversidade. Dessa forma, cabe às organizações tentarem diversificar os mercados de atuação e não dependerem apenas do PNAE local.

6) **Não inclusão da alimentação escolar, em especial os produtos regionais da agricultura familiar, como parte do projeto pedagógico das escolas do município:** Na maioria das prefeituras foi verificado que a preocupação é apenas comprar, mas ainda não há muitas experiências de incentivo ao consumo de produtos locais. As hortas escolares demonstrativas, que poderiam incentivar o consumo desses alimentos regionais, são quase inexistentes.

7) **Burocracia interna na elaboração das chamadas públicas, habilitação dos projetos de venda de compras e contratos:** Dentre um dos principais problemas, os atrasos nas chamadas públicas têm provado a falta de sincronia da produção com a entrega. Assim, mesmo que tenha ocorrido discussão dos produtos que os agricultores familiares poderiam oferecer, quando as chamadas públicas não ocorrem como planejadas, prejudica todo o cronograma de entrega. Isso acarreta problemas tanto para as prefeituras que não conseguem adquirir alguns produtos, bem como para os agricultores que podem perder parte da produção que seria comercializada para o PNAE.

Outro problema verificado foi quanto à mudança de gestão nas prefeituras, pois alguns acordos com as organizações de agricultores são informais, dessa forma, na mudança de gestão há a necessidade construir novos acordos.

8) **Pouca articulação com as políticas territoriais:** Apesar dos municípios estudados fazerem parte do Programa Territórios da Cidadania, poucas ações foram realizadas buscando inserir o componente territorial. As prefeituras buscaram criar seus arranjos de implementação do

PNAE de forma isolada. Poucas organizações de agricultores acessaram recursos das políticas territoriais e em várias situações se verificou o desconhecimento de tais políticas.

Por parte dos agricultores familiares, o problema pode ser a pouca representatividade nos espaços de discussão como os colegiados, conselhos, etc. Assim, as organizações de agricultores não conhecem as políticas públicas que poderiam acessar. Além disso, mesmo para quem conhece das possibilidades de acessar determinadas políticas públicas, a falta de projetos mostrou ser um grande empecilho. O auxílio na gestão de organizações pode facilitar o acesso à determinadas políticas, por exemplo, recursos para as organizações.

Por parte das prefeituras pode ser a dificuldade de fazer acordos com vizinhos ocasionados por disputas políticas, etc.

No caso do Território da Cidadania Sudoeste Paulista, o nível estadual está pouco presente, por exemplo, na extensão rural, desta forma, pode estar faltando um elo com os espaços estaduais de discussão nos territórios.

9) Falta de apoio por parte do CAE: O CAE fica mais restrito à fiscalização, mas pouco participa de ações para incentivar a inserção de alimentos da agricultura familiar, o que seria uma oportunidade de melhoria da alimentação escolar.

Neste capítulo analisamos a implementação do PNAE nos Territórios da Cidadania Sudoeste Paulista e Norte – ES e, nesta última seção do capítulo como síntese, procurou-se mostrar as principais dificuldades por parte da produção e das prefeituras. A verificação desses problemas permite fornecer informações e elementos que contribuam para a correção e o aperfeiçoamento dessa política pública. O capítulo seguinte busca discutir ações que poderiam auxiliar na melhor operacionalização do PNAE de forma que essa política pública possa ter maior efetividade e mais objetivos como uma maior inserção de agricultores, especialmente de regiões de baixa dinâmica econômica. Nesse capítulo de considerações finais se apresentam também as limitações e sugestões de novos estudos que possam dar continuidade à pesquisa.

CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS DE NOVOS ESTUDOS

Este capítulo busca apresentar ações que poderiam auxiliar na melhor operacionalização do PNAE, assim como políticas complementares que estão sendo adotadas para melhorar a inserção dos agricultores familiares neste mercado institucional. Também se discute nas considerações finais as limitações e sugestões para novos estudos.

A criação de políticas públicas é uma oportunidade para o Estado direcionar suas ações para determinados setores, regiões ou grupos sociais. As condições diferenciadas oferecidas ao público que se pretende atingir podem ocorrer por meio de financiamentos, compensações, incentivos em infraestrutura e bens públicos, entre outros.

Nas políticas públicas para o meio rural brasileiro, a criação do PRONAF representou o marco inicial das políticas diferenciadas para um conjunto de atores em situação de fragilidade econômica e social. Assim, o Estado criou uma política pública de forma a privilegiar os pequenos agricultores na destinação do crédito rural. Essa política foi acompanhada de um conjunto de ações que foram sendo implementadas aos poucos com o objetivo de melhorar as condições de vida desses atores sociais. Para definir o público-alvo dessas ações, foram definidas legalmente as características que seriam levadas em conta para a delimitação do que se considerava agricultura familiar.

Porém, dada a heterogeneidade desse público alvo, muitos agricultores não conseguiram acessar os recursos do crédito rural, mesmo em condições especiais. Uma das causas dessa exclusão é que muitos agricultores não tinham garantias a fornecer como bens, por exemplo, terras ou recursos financeiros, como os oriundos da comercialização dos produtos agrícolas para que os empréstimos obtidos junto às organizações financeiras pudessem ser quitados. Observa-se, no entanto, que muitos agricultores encontram-se fora dos mercados, devido à falta de organização, e isso os leva a não ter acesso aos insumos e bens de capital, infraestrutura, serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER), entre outros. Vale lembrar que no lançamento do PRONAF, há quase 20 anos, já havia sido proposto um conjunto de ações além do crédito, dentre essas, o fornecimento de serviços de infraestrutura para os municípios, mas essas ações tiveram um alcance muito limitado.

No enfoque de atuação de políticas públicas, a nova configuração após a Constituição

brasileira de 1988 alterou a atuação do Estado com a descentralização de muitos serviços, principalmente para o ente federativo município. Porém, houve a necessidade de criar mecanismos como a coordenação federativa com o objetivo de o Governo Federal atuar em setores definidos como prioritários, por exemplo, a saúde e educação. Entre outras ações implementadas no escopo de descentralização estava a criação de espaços participativos como os conselhos, que tinham a sua representatividade em escala territorial ou regional. Esses espaços, mesmo não se caracterizando como entes federativos, foram alvo de políticas específicas onde se buscava utilizar a participação dos atores da sociedade civil e o governo nos seus três níveis de atuação.

Nas regiões rurais brasileiras, dado à escassez de recursos e o sucesso de ações de desenvolvimento rural com o enfoque territorial, as políticas territoriais passaram a ser implementadas, inclusive como exigências dos órgãos internacionais de financiamento. Porém, inicialmente, mesmo as ações tendo o enfoque territorial, os resultados esperados em muitos casos não foram alcançados. Com o tempo, foram criados inclusive divisões públicas como secretarias e ministérios para que o Estado estivesse mais presente no desenvolvimento territorial. Também foram criados espaços de discussão como conselhos para discutir as demandas locais e reconhecer as particularidades destes espaços, entre as instâncias federativas e sociedade civil. Entretanto, como se verificou no estudo, somente a criação de espaços participativos não garante que as demandas sociais sejam ouvidas ou se implementem ações a partir das demandas locais.

Outro problema que pode estar presente nas políticas territoriais é que, mesmo *a priori* ela sendo destinada a um conjunto de ações em um espaço, a implementação pode ocorrer setORIZADA, assim como dar prioridades à determinado setor, por exemplo, ao agrícola ao invés de ações integradas entre os vários setores no território. A fim de melhorar a implementação das ações governamentais em nível regional foi concebido, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania como uma política pública territorial com o objetivo de integrar ações em áreas como a social, infraestrutura e integração. Sobretudo, o programa é direcionado para regiões brasileiras de baixa dinâmica econômica.

Quanto às políticas destinadas para grupos específicos, mesmo com a criação da categoria agricultura familiar por meio de Lei e previsão de atuar em várias áreas, além do crédito rural, os programas nas diversas áreas foram se constituindo aos poucos. Como descrito anteriormente, mesmo existindo a política de crédito rural para determinado grupo, a dificuldade de

comercializar os produtos para pagar o financiamento exclui muitos agricultores dessa política. Além disso, a inserção nos mercados é uma oportunidade de melhoria das condições de vida de muitos agricultores. Como descreve o Relatório do Banco Mundial de 2008, a ligação dos pequenos proprietários com modernos mercados de alimentos e fornecimento de bons empregos é um forma de reduzir a pobreza rural em países como o Brasil. Porém, há muitas dificuldades de atingir escala de produção e padrões exigidos pelos processadores e supermercados, torna-se fundamental a organização dos produtores (WORLD BANK, 2008).

Com a exclusão de muitos agricultores dos mercados, bem como pela situação de insegurança alimentar de muitas pessoas, inicia-se no Brasil em 2003 um programa de compras governamentais da agricultura familiar. Em 2009 esse programa foi ampliado para compras destinadas às escolas públicas, sendo assim uma oportunidade de criação de mercados para muitos agricultores excluídos.

Porém, dada a heterogeneidade entre os atores sociais e regiões, a implementação desses programas não significou o seu direcionamento para os que mais necessitam o acesso aos mercados e quiçá, possam, futuramente com o aperfeiçoamento das organizações, buscar novos mercados. Como todos os municípios brasileiros têm a necessidade de realizarem as compras da agricultura familiar, pois recebem recursos para a alimentação escolar, esse programa pode ser uma oportunidade para inserir nos mercados de regiões deprimidas os agricultores familiares locais, principalmente aqueles de grupos menos favorecidos como assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas. Porém, os entraves são muitos, desde as dificuldades de produção, pouco acesso a serviços como ATER, infraestrutura, organização social, entre outros.

Dessa forma, este estudo buscou verificar se a política de compras governamentais da agricultura familiar para a alimentação escolar é efetiva na inserção de agricultores locais. Para isso, procurou-se estudar as condições que favoreceram a inserção como o auxílio por parte das políticas territoriais, assim como as dificuldades enfrentadas, etc. Como o mercado local desses territórios, principalmente no que se refere ao mercado institucional, é pequeno, cabe verificar se os agricultores locais estão conseguindo se inserir em outros mercados. A demanda de outros mercados dependerá entre outros fatores da presença de cidades mais populosas no entorno, ou seja, de cidades consumidoras de alimentos. Assim, no estudo, procurou-se verificar a inserção no mercado institucional para a alimentação escolar em dois Territórios da Cidadania localizados no estado de São Paulo (Sudoeste Paulista) e Espírito Santo (Norte – ES). A análise em diferentes

estados é importante, pois algumas políticas complementares como a ATER, serviços de inspeção de alimentos, entre outros, podem ter atuações diferenciadas entre estados. Como algumas dessas políticas não são reguladas, cada Estado pode priorizar investimentos em algumas áreas.

Os resultados verificados por meio de pesquisa de campo e fontes documentais como contratos mostram que os municípios que compõem os dois Territórios da Cidadania estão comprando dos agricultores familiares locais. No Sudoeste Paulista prevalece a compra de agricultores organizados por meio de cooperativas do município e em seguida do território. No Norte – ES prevalecem as compras oriundas de associações do município. Porém, em alguns municípios ainda não há organizações formais para a comercialização. Dessa forma, as prefeituras compram de grupos informais (pessoa física). Em ambos os territórios prevalece a comercialização de produtos *in natura* como FLVs.

Um entrave para a inserção de produtos com alguma etapa de processamento é a carência de equipamentos públicos como pessoal (equipe técnica) e infraestrutura em serviços de inspeção e/ou vigilância sanitária. Outra exigência é por rotulagem e classificação, principalmente em cereais, o que impede a inserção da produção local. Assim, uma opção proposta por algumas organizações é terceirizar algumas etapas de processamento em agroindústrias locais.

Para produtos de origem animal (leite, mel, ovos, carnes, etc.), a dificuldade é o acesso aos serviços de inspeção de alimentos. Como os agricultores relatam ser difícil seguir os padrões do Serviço de Inspeção Federal (SIF) e do Serviço de Inspeção Estadual (SIE), algumas prefeituras têm adotado Serviço de Inspeção Municipal (SIM). A inspeção municipal restringe a comercialização apenas no município. No Espírito Santo, a inspeção de ovos é feita pelo órgão estadual de defesa agropecuária (IDAF).

No estado do Espírito Santo, dadas as 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/ES) para os produtos de origem animal. 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/ES, 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” (DIOES, 2013). Como é uma política nova, as organizações pesquisadas ainda não tiveram acesso a essa política.

Com justificativa semelhante ao projeto anterior, no estado de São Paulo há uma proposta de criar uma legislação para facilitar a criação de agroindústrias de pequeno porte ou artesanais. Na justificativa do projeto de Lei está a necessidade de incentivar essas agroindústrias para que possam comercializar para os mercados institucionais (PAA e PNAE) ou para o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), instituído por meio da Lei 14.591, de 14 de outubro de 2011 (FIESP, 2013).

Por parte das organizações de produtores, também a formação de estruturas, como agroindústrias através de associações e cooperativas, pode facilitar a inserção. Nos municípios pesquisados, verifica-se um exemplo em São Mateus no Espírito Santo em que a criação de uma organização (associação) e solicitação de recursos junto a um instituto permitiu construir uma agroindústria. No Sudoeste Paulista, também se verificou que uma organização do município de Capão Bonito conseguiu recursos junto a uma empresa que atua na região para melhorar a agroindústria e adotar os padrões necessários para a comercialização de mel.

Para os programas de compras governamentais como o PAA e o PNAE, a formação de agroindústrias através de cooperativas ou associações, além do benefício de aumentar a escala de produção e a diversidade de produtos, é importante devido ao valor máximo de venda por produtor (DAP). Em uma agroindústria individual, o mercado institucional é pequeno. No caso de associações ou cooperativas, forma-se uma DAP Jurídica, mas como essas organizações são compostas de vários produtores, aumenta o mercado institucional, pois a DAP Jurídica é composta por um conjunto de produtores de DAPs Física.

Como verificado na implementação do PNAE nos Territórios da Cidadania Norte - ES e Sudoeste Paulista, mesmo com regiões fazendo parte das políticas territoriais e contando com a presença de conselhos como os CONSADs, esses são pouco ativos e as políticas são fragmentadas. Foram poucas as ações referentes à política territorial que auxiliaram na implementação do PNAE nos territórios estudados. Um exemplo positivo foi no município de São Gabriel da Palha, ES, onde uma Central de Comercialização conseguiu via política de Territórios da Cidadania um caminhão (Apêndice) que é utilizado nas entregas do PAA e PNAE. Conforme a entrevista com o presidente da CEMAAF, a participação no Conselho Territorial e a elaboração de um projeto de demanda permitiu que a política territorial auxiliasse a organização a atuar no PNAE e PAA. Outras atuações em conjunto com as políticas territoriais foram alguns cursos para os agricultores.

Dessa forma, dadas as dificuldades de atuação da política via territorial, cada município buscou implementar o PNAE, constituindo seus próprios arranjos, alguns com menos problemas e outros com mais conflitos. A conexão entre produção e consumo nem sempre é fácil, de acordo com a pesquisa de campo. Os municípios em que houve mais diálogo entre produtores ou agentes da área de agricultura com a equipe da educação (alimentação escolar) e/ou nutricionista são os que relatam ter menos problemas em implementar a Lei. Além disso, nas prefeituras, o profissional de nutrição tem um papel fundamental desde a escolha dos alimentos, tornando o diálogo com esse profissional um dos fatores de sucesso na implementação da política pública. Porém, o poder de decisão desse profissional varia nas diversas prefeituras, assim, as decisões técnicas de qual alimento adquirir podem não ser atendidas, seja por restrição de recursos ou por questões políticas de quem toma a decisão em comprar. Questões como a apresentada, referente ao poder de decisão do (a) nutricionista não fez parte da pesquisa, mas houve situações, por exemplo, no município de Capão Bonito em que foram relatadas dificuldades de atuar entre o técnico e o político, ou seja, o profissional de nutrição deseja atuar de uma forma, mas tem restrições de agir, pois pode criar conflitos com grupos de produtores, etc.

Além de evitar problemas de não conseguir comprar muitos produtos das chamadas públicas, a boa relação entre o setor produtivo (inclui apoio à agricultura) permite que se possa introduzir novos produtos e novos produtores, desde que se busque um maior planejamento na produção. Principalmente pelo lado da produção verifica-se a importância do planejamento e calendário de entrega por um período maior, pois permite que o setor produtivo possa ter tempo de produzir novos produtos.

A falta de assistência técnica aos produtores foi relatada como um dos maiores problemas por parte do setor produtivo, inclusive nas possibilidades de cultivo de novos produtos, pois a falta de conhecimento e orientação pode dificultar ao agricultor cultivar algo que ele não conhece.

No Território Norte – ES, os agricultores familiares recebem alguma assistência técnica por parte do ente Estadual, mesmo sendo o número de profissionais pequeno de acordo com os relatos. Nos assentamentos de reforma agrária, a assistência ocorre pelo INCAPER (Estadual), que é a entidade executora que recebe recursos do Governo Federal para a ATER.

No Sudoeste Paulista, a maioria dos municípios conta com os serviços de ATER oferecidos pelos municípios, pois o órgão estadual (CATI) passou essa função também para a

municipalidade. Dessa forma, alguns municípios priorizam a área de agricultura e colocam profissional à disposição dos agricultores, enquanto outros não o fazem. Os municípios onde os agricultores estão conseguindo se inserir melhor no PNAE, por exemplo, Ribeirão Grande, Taquarivaí e Itararé são os que a prefeitura através da Secretaria Municipal de Agricultura incentivou a formação de organizações. As prefeituras também auxiliam com profissionais e espaço físico para a recepção dos alimentos. Porém, ainda são poucas as atividades realizadas nos espaços de recepção dos alimentos, não se assemelhando às funções dos *Food Hubs* nos Estados Unidos descritos no capítulo 3.

Além do acompanhamento dos agricultores para orientar na produção agropecuária, foi verificado, na maioria dos casos, a dificuldade de organização via cooperativas e/ou associações. Mesmo quando estão presentes, ainda existem muitos problemas de infraestrutura e, principalmente, de gestão. Muitas dessas organizações foram criadas e regularizadas principalmente para obter a DAP e assim comercializarem para o PAA e/ou PNAE, mas carecem de planejamento das ações e organização interna. Além disso, se essas organizações pudessem ter também um corpo técnico de profissionais como, por exemplo, equipe de campo, poderia acompanhar melhor os agricultores, definindo padrões de produtos, etc.

Quanto à abrangência das organizações de produtores, verificou-se que no Norte – ES as mesmas ficaram restritas nos municípios. No Sudoeste Paulista foi verificado que algumas organizações conseguiram comercializar além do espaço territorial, inclusive para municípios de regiões metropolitanas do Estado. A própria escolha de dois territórios como discutido na introdução da pesquisa tinha como objetivo verificar se essas organizações estavam buscando mercado além do espaço dos Territórios da Cidadania.

Principalmente na Região de Itapeva (Sudoeste Paulista), há várias famílias assentadas que vêm se organizando por meio de cooperativas para atender ao PNAE. Segundo o Portal G1 (2013) e os resultados de chamadas públicas de algumas cidades como Campinas, SP, organizações daquele Território estão conseguindo comercializar por meio do PAA e PNAE para diversas prefeituras além dos municípios que compõe o Território da Cidadania. A comercialização para outros municípios como Campinas, SP de organizações do Sudoeste Paulista representa uma quantidade de recursos semelhante à demanda local do território, ou seja, é uma oportunidade das regiões produtoras de alimentos buscarem as regiões consumidoras de alimentos, porém, diminuindo elos nas cadeias, encurtando-as.

Dessa forma, mesmo que a demanda local para o PNAE seja pequena, algumas organizações do Território Sudoeste Paulista começaram no mercado local e estão buscando novos mercados. Assim, a experiência local pode ser importante para as organizações atenderem mercados mais distantes, principalmente em regiões metropolitanas com grande demanda, apesar de pouca oferta de produtos da agricultura familiar. Como relatam Denning, Graff e Wooten (2010), mesmo que o mercado institucional seja pequeno, é preciso levar em consideração que pode ser um “mercado inicial”. Além disso, é uma oportunidade de diversificação dos mercados, algo semelhante ao descrito por Izumi, Wright e Hamm (2010) sobre os agricultores que comercializam para os programas de alimentação escolar nos Estados Unidos (*Farm-to-school*).

As organizações dessas regiões que são produtoras de alimentos estão sendo “convidadas” também para atuarem nos mercados institucionais de grandes cidades. Um exemplo disso ocorreu em novembro de 2013 onde a Prefeitura de São Paulo convidou as organizações de agricultores do Estado para ver as possibilidades de inserção no PNAE (SME/SP, 2013). Nesse evento, por exemplo, uma Cooperativa do Sudoeste Paulista, a COPAVA, formada por agricultores de assentamento de reforma agrária em Itaberá, SP e comercializa para a prefeitura local, estava presente e mostrando o produto que tinha a oferecer - feijão (ver Apêndice), buscando assim expandir o seu mercado. Ou seja, a política pode ser efetiva inclusive na inserção de grupos que muitas vezes estavam excluídos dos mercados.

Nos dois Territórios da Cidadania verifica-se que o PNAE tem conseguido inserir os agricultores locais. No Sudoeste Paulista as organizações conseguiram inclusive atuarem em mercados mais distantes, porém, no Norte – ES, ficaram mais restritas ao mercado local. Nesse caso, a criação de uma Central de Comercialização (CEASA – ES) na região tem sido vista como oportunidade de expansão dos mercados da agricultura familiar daqueles municípios. Além disso, outra oportunidade de mercado para as organizações da agricultura são as vendas para a alimentação escolar no nível estadual. O edital de 2014 da Secretaria de Estado da Educação (SEDU) inclusive descreve os alimentos que devem ser entregues nas escolas estaduais localizadas nos municípios, incluindo as do Território da Cidadania Norte - ES, sendo uma oportunidade de expansão dos mercados da agricultura familiar (ES, 2014).

Assim, no conjunto dos dois territórios, os principais mercados são locais (*local food*), porém, no Sudoeste Paulista, há avanços para mercados mais distantes. Os mercados institucionais como o PNAE podem aproximar os produtores e consumidores, não apenas por

distância ou quilometragem (*food miles*), mas também por diminuição de intermediários ou nós nas cadeias produtivas. Isso verifica-se, por exemplo, em prefeituras de grandes cidades como Campinas, SP, que vem comprando alimentos do Sudoeste Paulista, cerca de 300 km da produção, ou de São Paulo que vem comprando arroz orgânico do Rio Grande do Sul (mais de 1.000 km) da produção (REDE BRASIL ATUAL, 2013) direto das organizações de agricultores familiares (cooperativas), dessa forma, criando cadeias agroalimentares curtas ou *shortened food chains* (SFCs), inclusive valorizando atributos da produção como de ser orgânico, dessa forma, respeitando mais um conjunto de normas ambientais e sociais e de ser de um grupo de agricultores menos favorecido (assentados da reforma agrária), ou seja, está buscando que a política insira um grupo mais necessitado.

Muito embora o presente estudo tenha se empenhado em uma pesquisa bastante abrangente sobre a atuação das organizações de agricultores familiares no atendimento à demanda institucional dos municípios e Governo Federal, o trabalho apresenta algumas limitações. Uma das limitações foi a dificuldade de em alguns municípios contatar mais organizações de agricultores familiares. Outra dificuldade foi quanto ao histórico de compras para o PNAE nas prefeituras, pois alguns profissionais - como os da área de nutrição e/ou gestores, são recentes nas funções atuais.

Outra limitação importante é que apesar do presente estudo ter tido como foco o nível de organizações, seria importante aprofundar o levantamento junto a essas mesmas organizações de forma a entender como a comercialização da sua produção junto ao mercado institucional estaria impactando na renda dos agricultores. Nesse aspecto, além de estudar o impacto nos agricultores que conseguem inserir no PNAE, também seria interessante verificar os que ainda continuam excluídos dos mercados.

Todas essas limitações poderiam ser objeto de novos estudos e de outras propostas de pesquisas. Pelo lado da demanda institucional caberia verificar os principais fornecedores da agricultura familiar e a origem desses alimentos. Essa questão tem um peso fundamental no caso das compras que se dão para os programas de alimentação nas grandes cidades, permitindo entender as particularidades quanto aos problemas de escala, logística, origem dos alimentos e do funcionamento da burocracia pública. Diante dessas particularidades, é interessante levar em consideração o histórico das organizações que atuam nesses mercados, pois mesmo que no princípio essas organizações da agricultura familiar tenham que se conformar com a baixa

demanda e com os poucos recursos obtidos com a comercialização, o aprendizado pode ser de grande importância para avançar para os mercados maiores.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 22, n. 1, p. 53-66, 2005.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, DF: IPEA, abril de 1999 (Texto para Discussão, n. 641).

ABREU, Mariza. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, ano 15, n. 67, p. 21-32, 1995.

ALVES, Eliseu; MARRA, Renner. A persistente migração rural-urbana. **Revista de Política Agrícola**. Ano XVIII, v. 4, p. 5-17, 2009.

AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO (AMARRIBO). **O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Cultural, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: IPEA, fevereiro de 1999. (Texto para Discussão, n. 630). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf. Acesso em 09 abr. 2013.

BAVARESCO, Pedro Antônio; MAURO, Fabiana. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. Fórum de especialistas: PAES para América Latina e Caribe. Santiago, Chile, agosto de 2012. Disponível em: http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf. Acesso em 12 jan. 2013.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.

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

BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, J. F.; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Via Pública. CORA; Maria Amélia Jundurian; BELIK, Walter (Orgs.): **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 61-76.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas: PPP**, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.

BENKO, G. Géographie Économique et Théorie de la Régulation. **Finisterra**, v. XXXI, n. 62, p. 7-28, 1996.

BEZERRA, Olívia Maria de Paula Alves *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, p. 335-342, 2013.

BLEANEY, Michael. **The rise and fall of Keynesian economics: an investigation of its contribution to capitalist development**. London: Macmillan, 1985.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A., DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do Desenvolvimento Territorial Rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVII, n. 1002, 2012.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coords.). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14).

BONNAL, P. **Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural**. Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Programa de Pós- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, n. 14, fev. 2008.

BRANDÃO, Carlos A. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: Levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M.T.F.; MILANI, C.R.S. (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 150-185.

BRASIL. Lei Nº. 8.171 de 17 de janeiro. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em 12 nov. 2012.

_____. Decreto Nº. 1.946, de 28 de junho de 1996. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** de 01 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1946.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2013.

_____. Lei Nº. 10.696 de 2 de julho. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** 03 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/2003/L10.696.htm>>. Acesso em 10 nov. 2011.

_____. Lei Nº 11.326, de 24 de Julho. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** de 25 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em 10 nov. 2011.

_____. Decreto de 25 de fevereiro. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** de 26 fev. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em 12 nov. 2012.

_____. Lei Nº. 11.947 de 16 de junho. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** de 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRONZO, Carla. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: Panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão Nº 621).

CAMARGO, E. A. O. M. de *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento de fortalecimento de assentamentos rurais: o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas, SP**, v. 43, n. 1, p. 18-28, 2013.

CAMPANHOLA, J; GRAZIANO DA SILVA, J. F. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CANDLER, Gaylord George. Particularism versus Universalism in the Brazilian Public Administration Literature. **Public Administration Review**, v. 62, n. 3, p. 298-306, 2002.

CARLOS, Vicente; TREVAS, Plá. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.

CARVALHO, Ananda de; DAVID, Cesar de. Possibilidade e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS. **Agrária**, São Paulo, n. 14, p. 55-77, 2011.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. Especial, p. 1011-1042, 2012.

CAZELLA, A. A., ZIMMERMANN, Silvia A.; PEREIRA LEITE, Sergio. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Perspectivas Rurales. Nueva época**, Ano 11, n. 22, p. 71-107, 2013.

CHABARIBERY, D. **Inovação e desigualdade no desenvolvimento da agricultura paulista**. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola (IEA), 1999 (Coleção Estudos Agrícolas, n. 7). 178 p.

CIPRANDI, Olívio; FERT NETO, João. As perspectivas da pequena produção familiar na agricultura. **Ciência Rural**, v. 26, n. 1, p. 135-141, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Encontro debate compras da agricultura familiar para o PNAE de 02/04/2012**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/noticias/2012/04/encontro-debate-compras-da-agricultura-familiar-para-o-pnae>>. Acesso em 01 out. 2012.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JR., José Celso. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 688).

DELGADO, N. G.; PEREIRA LEITE, Sergio. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DENNING, B. P.; GRAFF, S; WOOTEN, H. Laws to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: Suggestions for policymakers and advocates. **Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development**, v.1, n.1, p. 139-148, 2010.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito a experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DULLEY, Richard Domingues. **Políticas estaduais para a agricultura: São Paulo, 1930-80**. São Paulo: IEA, 1995.

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

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n. 35, p. 73-111, 1995.

EVANS & BRENNAN, LLC. **School Lunch the French Way: Reporting Back**. French School Lunch Report: Evans & Brennan, LLC. 2011. Disponível em: <<http://www.evansandbrennan.com/wp-content/uploads/2011/11/111012.Report-on-French-School-Lunch.-EB.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2013.

FARM-TO-SCHOOL. **The benefits of Farm to School**. Janeiro de 2013. Disponível em: http://www.farmtoschool.org/files/publications_514.pdf. Acesso em 27 marc. 2013

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo, n. 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile, 2009.

FEAGAN, R. The place of food: mapping out the 'local' in local food systems. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 1, 23-42, 2007.

FEENSTRA, G.; OHMART, J. The Evolution of the School Food and Farm to School Movement in the United States: Connecting Childhood Health, Farms, and Communities. **Childhood Obesity**, v. 8, n. 4, p. 280-289, 2012.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v.7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FOODSHED. **Field Guide to the New American Foodshed**. Disponível em: <http://foodshedguide.org/foodshed>>. Acesso em 10 marc 2013.

FORNAZIER, A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Heterogeneidade estrutural no setor agropecuário brasileiro**: evidências a partir do Censo Agropecuário de 2006. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1708).

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Institucional**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em 05 maio 2013.a

_____. FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em 10 jul. 2013. b

_____. **Dados estatísticos**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. Acesso em 27 dez. 2013.

GABRIEL, C.G. *et al.* Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 3, p. 363-372, 2012.

GALBRAITH, J. K. **O colapso da Bolsa**, 1929. São Paulo: Pioneira, 5ª ed., 1988.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GILBERT, Jess; HOWE, Carolyn. Beyond "State vs. Society": Theories of the State and New Deal Agricultural Policies. **American Sociological Review**, v. 56, n. 2, p. 204-220, 1991.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e Agricultura no Brasil**: Política agrícola e modernização econômica brasileira - 1960 - 1980. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE/UNICAMP, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. F.; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Org.). **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 151-170.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

GUANZIROLI, Carlos E.; BASCO, Carlos A. Construction of agrarian policies in Brazil: the case of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF). **COMUNIICA**, ano 5, p. 44-63, 2010.

GUANZIROLI, Carlos E.; BUAINAIN, Antonio Marcio; DI SABBATO, A. Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural - RESR**, v. 50, n. 2, p. 351-370, 2012.

HAESBAERT, R. Ordenamento territorial. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 26, n. 1, p. 117-124, 2006.

_____. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, Ano IX, n. 17, p. 19-46, 2007.

HARRIS, Diane *et al.* Farm to Institution: Creating Access to Healthy Local and Regional Foods. **Advances in Nutrition**, v. 3, p. 343-349, 2012.

HARVARD. Food Law and Policy Clinic. **Good Laws, Good Food**: Putting Local Food Policy to work for our communities. July 2012. Disponível em: http://www.law.harvard.edu/academics/clinical/lsc/documents/FINAL_LOCAL_TOOLKIT2.pdf. Acesso em 10 jan. 2013.

HESPANHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

HINRICHS, C. C. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. **Journal of Rural Studies**, v. 16, p. 295-303, 2000.

HINRICHS, C. C.; KREMER, K. S. Social Inclusion in a Midwest Local Food System Project. **Journal of Poverty**, v. 6, n. 1, p. 65-90, 2002.

HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. In: CARDOSO, F. H. *et al.* (Orgs.). **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Ano, XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf. Acesso em 22 out. 2012.

_____. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 20 ago. 2012.

_____. **Área Territorial Brasileira**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>>. Acesso em 10 set. 2013.

INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (INCAPER). **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural - (PROATER)**. 2011. Disponível em: <<http://www.incaper.es.gov.br/?a=proater/municipios>>. Acesso em 25 ago. 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Versão 3. Outubro de 2001. Disponível em: <www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf>. Acesso em 30 out. 2012.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Evidências de transbordamento da pobreza e da concentração de renda entre os municípios do Espírito Santo e seus vizinhos em outros estados**. Vitória, ES, 2011. 24p. (Texto para discussão, n. 25).

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE**. United Nations Development Programme. WFP: Centre of Excellence against Hunger. Brasília, Brazil, october, 2013. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>. Acesso em 02 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, p. 374-382, 2010.

IZUMI, B.T. *et al.* Results From the 2004 Michigan Farm-to-School Survey. **Journal of School Health**, v. 76, n. 5, p. 169-174, 2006.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, Processo Decisório e Políticas Públicas Locais. **Estudos de Sociologia**, v. 16, p. 151-163, 2004.

LIQUORI, Toni. **Rome, Italy: A Model in Public Food Procurement**. What Can the United States Learn? Briefing Paper. Liquori and Associates, LLC, 2007. Disponível em: http://www.baumforum.org/downloads_conference-presentations/sf06/rome_briefing.pdf. Acesso em 10 jan. 2013.

LONG, N.; van der PLOEG, J.D. Demythologizing planned intervention: An actor perspective. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. ¾, p. 226-249, 1989.

MACLEOD, M., SCOTT, J. **Local Food Procurement Policies: A Literature Review**. Ecology Action Centre For the Nova Scotia Department of Energy, May 2007. Disponível em: <https://www.ecologyaction.ca/files/images/file/Food/LocalFoodProcurementPolicies.pdf>. Acesso em 28 jan. 2013.

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

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARSDEN, T. K. New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces. **Journal of Rural Studies**, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural – uma análise da experiência do Rio Grande do Norte**. Tese (Economia). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Instituto de Economia, Campinas, 2002.

MATTEI, L. **Estudos de impactos do PAA em municípios selecionados de Santa Catarina**. Relatório de pesquisa para convênio FAO-FUBRA/UNB. Florianópolis (SC), abril de 2006, 87 p.

_____. 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**, v. 1, n. 1, p. 1-31, 2007.

MICHIGAN GOOD FOOD. **Institutional Food Purchasing**: Michigan Good Food Work Group Report No. 3 of 5. East Lansing, MI: C.S. Mott Group for Sustainable Food Systems at Michigan State University, 2010. Disponível em: <http://www.michiganfood.org/assets/goodfood/docs/Inst%20Food%20Purchasing%20Report.pdf>. Acesso em 25 jan. 2013.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável** - Guia para o Planejamento - Documento de Apoio Nº 02, Brasília, novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/desenvolvimento%20territorial%20rural.pdf>>. Acessado em 04 jul. 2012.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Norte do Espírito Santo**. Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA) e Plural. Novembro de 2006.a

_____. **Plano Safra Territorial - Região Sudeste**: Médio Jequitinhonha, Médio Rio Doce, Serra do Brigadeiro, Sudoeste Paulista, Vale do Ribeira, Norte do Espírito Santo. Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA) e Plural. São Paulo, SP; dezembro de 2006.b

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

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Sudoeste Paulista (SP)**. Itapeva, São Paulo; dezembro de 2007b.

_____. **O encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar**. Publicado em 22 out. 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/o/3063819>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Sistema de Informações Territoriais – SIT/MDA**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em 10 jan. 2013.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The School Food Revolution**: Public Food and the Challenge of Sustainable Development. London: Earthscan, 2008.

_____. Rethinking School Food: The Power of the Public Plate. In: WORLDWATCH INSTITUTE. **State of the World 2010**: Transforming Cultures from Consumerism to Sustainability. London: Earthscan, 2010, p. 69-74. Disponível em: <http://blogs.worldwatch.org/transformingcultures/wp-content/uploads/2009/04/Rethinking-School-Food-Morgan-and-Sonnino.pdf>. Acesso em 10 marc. 2013.

MORLEY, A.; MORGAN, S.; MORGAN, K. **Food Hubs**: The 'Missing Middle' of the Local Food Infrastructure. Research Report for the Welsh Assembly Government. Brass, Cardiff University, 2008.

MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas**. Traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, con autorización del autor del 21 XI 2000, con base en la 4ª edición del libro *Les politiques publiques*, Bogotá, D.C. Colombia, 2002.

MURDOCH, J.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Quality, Nature, and Embeddedness: Some Theoretical Considerations in the Context of the Food Sector. **Economic Geography**, v. 76, n. 2, p. 107-125, 2000.

NICHELE, Fernanda Severo; WAQUIL, P. D. Agroindústria familiar rural, qualidade da produção artesanal e o enfoque da teoria das convenções. **Ciência Rural**, v. 41, n. 12, p. 2230-2235, 2011.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado Capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus (org). **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984. p. 122-137.

O GLOBO. **Metade do país apura fraude na merenda escolar**. Publicado em 08 de abril de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/metade-do-pais-apura-fraude-na-merenda-escolar-8062901>>. Acesso em 10 mai 2013.

OLIVEIRA, J.J. **O impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola**. Dissertação (Administração Pública e Governo). EAESP/FGV, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Rodolfo Osório de. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: Do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, v. 32, n. 12, p. 7-15, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la Agricultura Familiar**: Estudio de caso de ocho países. Versión Preliminar. Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Proyecto GCP/RLA/180/BRA. FAO, 2013. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>. Acesso em 02 jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013**. OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil_9789264189058-pt>. Acesso em 05 marc. 2014.

ORTEGA, A.C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Revista de Economia e Sociologia Rural - RESR**, v. 45, n.02, p.275-300, 2007.

_____. **Territórios Deprimidos**. Desafios para as Políticas de Desenvolvimento Rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

ORTEGA, A.C.; MENDONÇA, N. Estratégias de Desenvolvimento Territorial no Brasil: continuidades e rupturas. *In: Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea, 2007, p. 93-121.

PAIVA, Ruy Miller. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Pesquisa e Planejamento**, v. 1, n. 2, p. 171-234, dez. 1971.

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

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

_____. Um Estudo Sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural - RESR**, v. 50, n. 4, p. 645-666, 2013.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. *In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.)*. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v.2, p. 567-588.

POCHMANN, M. Proteção Social na periferia do capitalismo: Considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

REDE BRASIL ATUAL (RBA). **Compra de produtos da agricultura familiar para merenda movimenta R\$ 360 milhões**. Publicado 23 dez. 2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2013/12/compra-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-merenda-movimenta-r-360-milhoes-9661.html>. Acesso em 08 jan. 2014.

RENTING, H.; MARSDEN, T.K.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and Planning A**, v. 35, p. 393-411, 2003.

RICCI, R. Contradições na Implementação das Ações de Participação. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 36. 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>. Acesso em 29 out. 2012.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; CARUSO, Cíntia de Oliveira; CALDAS, Nádia Velleda. Estado e Agricultura Familiar: O papel das políticas públicas de incentivo à agroindustrialização no extremo sul do Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 80-97, 2011.

SARAIVA, Elisa Braga *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n.4, p. 927-936, 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SME/SP). **Agricultura Familiar é destaque em encontro.** Disponível em: <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1598>. Acesso em 25 nov. 2013.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, n. 11, p. 70-125, jan./jun. 2004.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

SILVA, L. H. Os assentamentos de reforma agrária nos anos 2000: o caso dos assentados da Fazenda Pirituba. SIMPÓSIO INTERNACIONAL LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, V, 2013, Londrina. **Anais ...** Londrina, PR: UEL, 2013. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v13_luciana_GI.pdf. Acesso em 02 jan. 2014.

SILVA, M. G. da; 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 (IPEA)**, v. 49, p. 87-93, 2011.

SMITH, Sylvia *et al.* Does School Size Affect Interest for Purchasing Local Foods in the Midwest? **Childhood Obesity**, v. 9, n. 2, p. 150-156, 2013.

SOARES, P. *et al.* Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 1, p. 41-51, 2013.

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

SONNINO, R.; MARSDEN, T. K. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v. 6, p. 181-199, 2006.

SONNINO, R.; MCWILLIAM, S. Food waste, catering practices and public procurement: A case study of hospital food systems in Wales. **Food Policy**, v. 36, n. 6, p. 823-829, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Darana. A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa. In: International

Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Brasilia, DF, Brazil. **Poverty in Focus**. N. 24, P. 16-18, jun. 2012.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SUMPSI, José María. Desarrollo Territorial Rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGUA, José (ed.) **Territorios Rurales**. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural em América Latina. Santiago: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006. p. 86-110.

SZMRECSÁNYI, Tamás; RAMOS, Pedro. O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira. SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. 2 ed. Revista. São Paulo: HUCITEC / Associação Brasileira dos Pesquisadores em História Econômica / Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 227-250.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento Local, Concertação Social e Governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Março de 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download_orig_file?pageflip_id=2221713>. Acesso em 03 jul. 2012.

_____. **Ações do Governo Federal - Matriz 2013**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em 18 abr. 2014.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar**. 2010. Tese (Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. **Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU**. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. JRC Scientific and Policy Reports European Commission, 2013. Disponível em: http://agriflife.jrc.ec.europa.eu/documents/SFSCChainFinaleditedreport_001.pdf. Acesso em 12 jun. 2013.

_____. **Parecer do Comité das Regiões sobre «Sistemas alimentares locais»**. 88ª. sessão plenária de 27 e 28 de janeiro de 2011. Jornal Oficial da União Europeia. 2.4.2011, C 104/1-6. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:104:0001:0006:PT:PDF>. Acesso em 11 marc 2013.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). **Regional Food Hubs:**

Understanding the scope and scale of food hub operations. Preliminary Findings from a National Survey of Regional Food Hubs. Presentation. 19 abr. 2011. Disponível em: <http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5090409>. Acesso em 10 marc. 2013.

van der PLOEG, J.D. *et al.* Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

van der PLOEG, J.D. Dez qualidades da agricultura familiar. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, n. 1, p. 1-14, fev. 2014.

van der PLOEG, J.D.; JINGZHONG, Ye; SCHNEIDER, Sergio. Rural development reconsidered: building on comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Rivista Di Economia Agraria**, ano LXV, n. 2, p. 163-190, 2010.

VANNUCHI, L. V. B.; REINACH, S. Estudo de Caso de Sucesso na Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar: Município de Tambaú – SP. In: In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Via Pública. CORA; Maria Amélia Jundurian; BELIK, Walter (Orgs.): **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 47-60.

VAZQUEZ, D. A. **A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde**. Tese (Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia, Campinas, 2010.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro Toledo; TERESO, M. J. A. Análise do Programa de Merenda Escolar em Campinas. **Revista Cadernos de Debate**, v. V, p. 46-76 (1-30), 1997.

WORLD BANK. **Agriculture for Development**. World Development Report 2008. Washington DC. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2011.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

BARRA DE SÃO FRANCISCO, Prefeitura Municipal. **Chamada Pública 01-2013**. Disponível em: http://pmbfsf.es.gov.br/portal/noticias_ver/501/Contratos_e_LicitaAA%C2%B5es.html. Acesso em 30 out. 2013.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** 26 jun. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 20 dez. 2013.

_____. Lei Nº 12.897, de 18 de Dezembro de 2013. **Diário Oficial da União (D.O.U.)** 20 dez. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acesso em 08 jan. 2014.

_____. **Manual de Orientações Sobre Constituição de Serviço de Inspeção Municipal (SIM)**. Brasília, março de 2013. Disponível em: http://seminariosuasa.com.br/images/manual_sim.pdf. Acesso em 04 dez. 2013.

CAMPINAS, Prefeitura de. Secretaria de Educação. **Chamada Pública**: Editais. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/governo/educacao/chamada-publica.php>. Acesso em 10 jan. 2014.

CAPÃO BONITO, Prefeitura Municipal. **Associação de Apicultores de Capão Bonito e Fibria firmam mais uma parceria**. Publicado em 14 abr. 2012. Disponível em: http://www.capaobonito.sp.gov.br/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=2956:asociacao-de-apicultores-de-capao-bonito-e-fibria-firmam-mais-uma-parceria&catid=34:noticias. Acesso em 10 nov. 2013.

_____. **Chamada Pública nº 01/2013 para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar com dispensa de licitação**, Lei n.º 11.947, de 16/07/2009, Resolução n.º 38 do FNDE, de 16/07/2009. Disponível em: http://www.capaobonito.sp.gov.br/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=3439:publicacao-chamada-publica-no-01&catid=64:comunicados-e-informativos. Acesso em 30 out. 2013.

DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Administração. **Extrato do 1º Aditamento do Contrato Nº 038/2010**. Pregão Presencial Nº016/2010. Disponível em: <<http://www.diariomunicipal.com.br/apm/>>. Acesso em 30 out. 2013. Ano II, nº. 0230, p. 3, São Paulo, 05 de Agosto de 2011.

ECOPORANGA, Prefeitura Municipal. **Edital de Chamada Pública Nº. 001/2013**. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/download/CHAMADA_PUBLICA_AGRICULTUR_A_FAMILIAR_ECOPORANGA.pdf?file_id=13583175. Acesso em 30 out. 2013.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Agricultores de São Mateus recebem caminhão para**

transportar produtos. 18 dez. 2012. Disponível em: <http://www.es.gov.br/Noticias/160367/detalhes.htm>. Acesso em 17 set. 2013.

_____. **Ceasa Norte é inaugurada em São Mateus.** 16 maio 2013. Disponível em: <http://www.es.gov.br/Noticias/160367/detalhes.htm>. Acesso em 17 set. 2013.

_____. Decreto N° 3418-R, de 29 de Outubro. **Diário Oficial (DIOES)** de 30 out. 2013. Disponível em: [http://consulta.dio.es.gov.br/pdfClipperTemp/does EXECUTIVO 20131030.pdf](http://consulta.dio.es.gov.br/pdfClipperTemp/does_EXECUTIVO_20131030.pdf). Acesso em 30 out. 2013.

_____. **Chamada Pública N° 001/2014.** Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <http://201.62.45.128:81/Anexos/MINUTA%20EDITAL%20CHAMADA%20P%C3%A9ABLICA.pdf>. Acesso em 11 jan. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Projeto de Lei, N° 158 de 2013.** Departamento do Agronegócio. AgroLegis. Estadual. Acompanhamento de Legislações. Edição 82. 17 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=69042>. Acesso em 23 out. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução/CD/FNDE n° 8, de 14 de maio de 2012.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3518-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-14-de-maio-de-2012>. Acesso em 04 dez. 2013.

_____. **Liberações - Consultas Gerais.** Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc. Acesso em 25 out. 2013.

ITABERÁ, Prefeitura Municipal. **Chamada Pública n.º 01/2012 para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar com dispensa de licitação,** Lei n.º 11.947, de 16/07/2009, Resolução n.º 38 do FNDE, de 16/07/2009. Disponível em: <http://www.itabera.sp.gov.br/LICITACOES/2012/CP012012.pdf>. Acesso em 30 out. 2013.

ITAPEVA, Prefeitura Municipal. **Editais de Chamada Pública.** Disponível em: <http://www.itapeva.sp.gov.br/chamada-publica/>. Acesso em 30 out. 2013.

ITAPORANGA, Prefeitura Municipal. **Chamadas Públicas.** Disponível em: <http://itaporanga.sp.gov.br/novoportal/chamadas-p%C3%BAblicas.html>. Acesso em 30 out. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). 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 n°04/2012.** Brasília, junho de 2012. Disponível

em: http://portal.mda.gov.br/portal/arquivos/view/chamadas-ater/chamadas-2012/Chamada_ATER_04.2012.pdf. Acesso em 02 dez. 2013.

_____. **Sistema Extrato DAP Pessoa Jurídica.** Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pj/ExtratoDAP/ExtratoDAP.aspx>. Acesso em 14 set. 2013.

PAIS - PROGRAMA DE PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA INTEGRADA E SUSTENTÁVEL. **Mais alimento, trabalho e renda no campo.** Saiba como produzir alimentos saudáveis e preservar o meio ambiente. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2008.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão Rural no Brasil** – uma abordagem histórica da legislação. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 48).

PETROBRÁS AMBIENTAL. **Comercialização e cooperação uma experiência que dá certo!** 22 de fevereiro de 2011. <<http://projetoaguaeterra.blogspot.com.br/2011/02/comercializacao-e-cooperacao-uma.html>>. Acesso em 19 set. 2013.

PMSGP. **Lei Nº. 2.008, de 22 de dezembro de 2009.** Disponível em: <http://www.legislacaonline.com.br/saogabriel/images/leis/image/L20082009.pdf>. Acesso em 05 nov. 2013.

REDES - REDES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Fortalecendo uma Nova Ruralidade.** Associação de Agricultores do Córrego Juerana 1 e Arredores. Disponível em: <<http://www.programaredes.org.br/territorios/norte-do-espírito-santo/sao-mateus/fortalecendo-uma-nova-ruralidade/>>. Acesso em 17 set. 2013.

RIBEIRÃO GRANDE, Prefeitura Municipal. **Chamada Pública nº. 0001/2013.** Disponível em: <http://www.ribeiraogrande.sp.gov.br/transparencia/licitacoes.php?secao=chamada-publica&ano=2013>. Acesso em 30 out. 2013.

SÃO MATEUS. **Prefeitura compra produtos da agricultura familiar para a merenda dos alunos.** 26 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/site/noticia-detalh-versao-imprensa.aspx?idNoticia=586>>. Acesso em 17 set. 2013.

_____. **Edital Chamada Pública Nº 001/2013.** Disponível em: http://www.saomateus.es.gov.br/site/licitacoes_editais/Chamada%20P%C3%BAblica%20001-2013_28062013_133551.pdf. Acesso em 30 out. 2013

TAQUARITUBA, Prefeitura Municipal. **Chamada Pública 001/2013** - Aquisição de Gêneros Alimentícios (agricultura familiar), para atendimento a merenda escolar em 2013. Disponível em: <http://www.taquarituba.sp.gov.br/Servi%C3%A7os/Licita%C3%A7%C3%A3o.aspx>. Acesso em 30 out. 2013.

TAQUARIVAÍ, Prefeitura Municipal. **Chamada Pública n.º 01/2013.** Disponível em: <http://www.taquarivai.sp.gov.br/pagina/menus2/130/Edital%20chamada.pdf>. Acesso em 29 out. 2013.

Apêndice I

Roteiro de entrevista semiestruturada com nutricionistas das prefeituras municipais e organizações da produção – baseado em Mattei (2006).

Q1: Etapas do fluxo operacional básico.

Q2: Quais os pontos de estrangulamento desse fluxo e suas fontes geradoras?

Q3: Quais os mecanismos de controle desses estrangulamentos?

Q4: Quais os principais resultados (abrangência municípios, volume de recursos e nº agricultores atendidos)?

Q5: Quais as principais facilidades no processo de implantação do PNAE?

Q6: Quais as principais dificuldades?

Q7: Qual o arranjo institucional adotado para implementar o PNAE?

Q8: Quais as principais ações de monitoramento do PNAE?

Q9: Quais as instituições e/ou atores envolvidos no monitoramento do PNAE?

Q10: Qual a participação dos atores locais neste processo de monitoramento?

Q11: Como são organizadas as instâncias de controle social local?

Q12: Como foram mobilizadas as instâncias locais (conselhos, etc.) e qual o grau de envolvimento dos mesmos com PNAE?

Q13: Quais as principais funções dos conselhos na operacionalização do PNAE?

Q14: Qual a reação da população local em relação ao PNAE?

Q15: Qual o grau de envolvimento das Administrações Municipais na execução do programa? (Educação X Agricultura).

Q16: Dificuldades de acordo com as exigências sanitárias.

Q17: As organizações existiam antes da criação do PNAE?

Q18: Os produtores possuíam mercados ou produção antes do PNAE? (Incentivos a novas atividades, por exemplo, cultivos).

Q19: As organizações comercializam para outros mercados? (Percentual).

Q20: As organizações comercializam para mercados de outros municípios, por exemplo, cidades polos ou regiões metropolitanas?

Apêndice 2: Lista dos (as) entrevistados (as)

2.1. Território da Cidadania Sudoeste Paulista

Município	Organização	Função
Buri	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Capão Bonito	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Capão Bonito	COMCAB	Diretor
Coronel Macedo	APROBRAN (associação)	Associado
Itaberá	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Itapeva	Prefeitura Municipal	Diretora Dept. Alim. Escolar
Itapeva	COOPEVA (cooperativa)	Presidente
Itaporanga	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Itararé	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Itararé	COAFAI (cooperativa)	Presidente
Ribeirão Grande	Prefeitura Municipal	Nutricionista
Ribeirão Grande	Prefeitura Municipal	Agrônoma da Secretaria Municipal de Agricultura
Taquarituba	Prefeitura Municipal	Eng. Agr. Chefe Depto de Agricultura
Taquarivaí	Prefeitura Municipal	Diretor Municipal de Agricultura

2.2. Território da Cidadania Norte ES

Município	Organização	Função
Águia Branca	Prefeitura	Técnico agrícola da Secretaria de Agricultura
Águia Branca	Associação Barbosa do Nascimento	Associada
Barra de São Francisco	Prefeitura Municipal	Equipe de recepção da alimentação escolar
Boa Esperança	Prefeitura Municipal	Coordenadora de Alimentação Escolar
Conceição da Barra	Prefeitura	Almoxarifado da recepção da alimentação escolar
Ecoporanga	Prefeitura Municipal	Responsável Al. Escolar
Ecoporanga	Sindicato dos Trab. Rurais	Membro
Ecoporanga	INCAPER	Técnico
Nova Venécia	APABBVR (associação)	Filho do presidente da associação
Pinheiros	Prefeitura Municipal	Gestor da Secretaria de Agricultura
São Gabriel da Palha	CEMAAF (Central de Comercialização)	Presidente
São Mateus	AFAGIR (associação)	Associado
Vila Valério	Prefeitura	Equipe de recepção da alimentação escolar

Apêndice 3: Caminhão adquirido por organização (CEMAAF) junto ao Programa Territórios da Cidadania.



Fonte: Pesquisa de Campo.

Apêndice 4: Feijão Comercializado por uma Cooperativa do Território da Cidadania Sudoeste Paulista



Fonte: Pesquisa de Campo.