

RECURSOS TERRITORIAIS E GESTÃO SOCIAL: ESPAÇO COLETIVO COMO LOCAL DE ATIVAÇÃO TERRITORIAL

Eixo 4: inovação, Criatividade e Gestão para o Desenvolvimento Local

João Paulo Leão Carvalho Universidade Federal do Pará

Mário Vasconcellos Sobrinho Universidade da Amazônia

RESUMO

O objetivo do artigo foi analisar se e como uma literatura pertinente a relação entre políticas públicas de produção e consumo de alimentos no Brasil e desenvolvimento local aborda a ativação de recursos territoriais e, a partir disso, realizar reflexões com base em fundamentos da Gestão Social. As políticas públicas de produção e consumo de alimentos no Brasil apresentam operacionalização complexa, envolvendo diferentes setores governamentais e sociedade, sendo elementar a aproximação entre atores para a formação de espaços coletivos. Pressupõe-se que espaços coletivos são mobilizados pelo conjunto de atores locais envolvidos na implementação dessas políticas, nos quais os atores se articulam, decidem e agem através da integração, e que podem promover ativação territorial por meio de processos de Gestão Social, potencializando a participação, democracia deliberativa, dialogicidade, interesse coletivo, e assim o desenvolvimento local. O trabalho discutiu que os enfoques de Recursos Territoriais e Gestão Social apresentam pontos em comum, em especial a centralidade na análise de espaços coletivos. Considerou que os estudos analisados não tratam sobre ativação de recursos territoriais na implementação das políticas de produção e consumo de alimentos, o que demonstrou uma lacuna e a necessidade de pesquisas. Porém, com base em elementos discutidos foi possível fazer relações entre as duas perspectivas. Uma questão para estudo posterior é refletir se a constituição de Esferas Públicas para decisões coletivas vinculadas a implementação de políticas públicas de alimentos apresenta elementos de uma ativação territorial e, assim, propiciar desenvolvimento local.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local; Política Pública; Alimentação.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza extrema causa insegurança alimentar e nutricional, e provoca implicações indesejadas em populações presentes nas cidades, campos, rios e florestas, que sofrem com a falta de acesso a renda, à terra, com o analfabetismo e o não acesso a











políticas públicas (CARVALHO; OLIVEIRA & SILVA, 2014). Diante do aprofundamento dessas implicações nos dias atuais, torna-se ainda mais urgente os processos de desenvolvimento que tomem as pessoas como elementares. As pessoas precisam, enquanto meios objetivos, de melhores condições de emprego, renda, consumo, habitação, educação e saúde, bem como segurança, privacidade, reconhecimento, afeto e participação nas decisões coletivas, que são aspectos subjetivos fundamentais para qualquer sociedade. Assim, o desenvolvimento deve ser mais voltado ao humano do que à economia, que mesmo tendo sua importância é limitada ao tomá-la como única via para promover desenvolvimento as pessoas (VASCONCELLOS SOBRINHO et al., 2016).

No Brasil, as políticas públicas são essenciais para a promoção de desenvolvimento mais condizentes com as reais necessidades das pessoas. Neste sentido, as políticas públicas de produção e consumo de alimentos, à exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tem como princípio que a garantia de alimentos à população carente promove segurança alimentar e geração de renda, sendo ainda importante para a aprendizagem e desenvolvimento de estudantes em todo o Brasil (BELIK; CHAIM, 2009; DE SOUSA et al., 2013). Sem deixar de lembrar que a alimentação é um direito alienável (CORREA; BARBOSA, 2018), a elaboração de leis desse cunho representa um avanço para aquisição pública e distribuição de alimentos, pois destacam o desenvolvimento sustentável, a agricultura familiar e a restrição de alimentos não saudáveis enquanto fundamentos dessas políticas (TEO; MONTEIRO, 2012), demandando assim uma nova configuração no Estado brasileiro (COLNAGO; HESPANHOL, 2017).

Destaca-se que estas políticas públicas são tomadas como promotoras de desenvolvimento, já que incentiva a compra de alimentos diversificados, produzidos localmente, considerando hábitos alimentares regionais e saudáveis. Porém, alguns estudos (por exemplo, SCHWARTZMAN et al., 2017; MOSSMANN et al., 2017; MALDONADO et al., 2020) apontam uma série de limitações para a melhor implementação das políticas de aquisição de alimentos, como regularidade da produção, logística de transporte e distribuição, quantidade, qualidade e diversidade de produtos produzidos para alimentação, padrões de higiene, burocracia, planejamento, controle dos contratos, emissão de notas fiscais, monitoramento do percentual de compras da agricultura familiar, para citar algumas limitações.

Uma característica a se destacar nas políticas públicas de produção e consumo de alimentos – que sobressalta como fator gerador de limitações - é que a operacionalização é complexa, com envolvimento de diferentes setores do governo e sociedade, nos três níveis (município, estado e federação) (VILLAR et al., 2013). Isto exige maior vinculação entre Sociedade, Estado e Mercado, por meio de interação e informação, sendo essencial consolidar a aproximação entre os atores, o que pode resultar em melhorias na implementação dessas políticas (VILELA et al., 2022).











Destacando essa necessidade de aproximação entre atores na execução das políticas públicas de compra e distribuição de alimentos, se aponta para a carência de estudos nesse assunto que tomem o desenvolvimento a partir da ativação de recursos territoriais. Os recursos são ainda a organizar, sendo um potencial latente, que no futuro pode se tornar um ativo, enquanto os ativos já são organizados (BENKO; PECQUEUR, 2001), e assim promovem desenvolvimento.

O engajamento dos atores é essencial para que recursos sejam transformados em ativos territoriais, já que são ativados a partir da mobilização de atores locais que criam estratégias e mecanismos para a promoção do desenvolvimento local¹ (PECQUEUR, 2005). A ativação territorial é entendida como um processo fruto da articulação, auxílio e potencialização das sinergias entre os atores locais (BOUCHER; REYES-GONZÁLES, 2016). Dessa forma, assume-se que a ativação territorial é uma construção social, e que pode tomar como princípios elementos relacionados aos processos da Gestão Social, favorecendo a democracia deliberativa, a dialogicidade, a intersubjetividade e a racionalidade como meios para envolver atores nas discussões sobre os interesses coletivos e, assim, conscientizando os atores locais, fortalecendo a proximidade, a confiança, a parceria, a participação e constituição espaços coletivos de mobilização permanente (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

O espaço coletivo é onde acontece a ativação territorial e, assim, a construção das ações conjuntas e é apreendido nas relações entre os atores, conhecimentos e práticas que constituem o espaço social. A análise do espaço coletivo construído permite conhecer como atores, grupos sociais, organizações e instituições se organizam e interagem para a construção de estratégias de desenvolvimento local (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016).

Tomando as afirmações acima, se observa então a importância de contribuições advindas da Gestão Social. De acordo com Cançado, Pereira e Tenório (2015), a Gestão Social apresenta três categorias teóricas fundamentais: o Interesse Bem Compreendido, a Esfera Pública e a Emancipação. O Interesse Bem Compreendido está pautado no princípio de bem-estar. A Esfera Pública é o local de aproximação entre atores e possibilita a construção e reconstrução do Interesse Bem Compreendido. A Emancipação é o fruto do exercício consecutivo de democracia que conduz ao esclarecimento da sociedade, levando-a a se envolver nas discussões da coletividade (CANCADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Como ponto de partida reflexivo neste trabalho, pressupõe-se que a implementação de políticas públicas de produção de alimentos pode desencadear ações de ativação de recursos territoriais. Pois, espaços coletivos são mobilizados pelos







¹ O Desenvolvimento Local é entendido como uma elaboração de grupos sociais no decorrer histórico, na qual estão vinculadas as dimensões política, econômica, cultural, ambiental e institucional enquanto modeladoras da sociedade e definidoras de sua organização social, espacial e de relações Sociedade-Estado-Mercado (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016).



conjuntos de atores locais envolvidos na implementação dessas políticas, nos quais se articulam, decidem e agem por meio da integração do poder público municipal, agricultores familiares, assessorias, conselhos municipais, vigilância sanitária, e outros atores relacionados. Além do mais, esses espaços coletivos podem ser entendidos também enquanto um recurso territorial que pode se transformado em ativo territorial. Assim, na transformação de recursos em ativos territoriais, ou seja, na constituição de espaços locais, se promove desenvolvimento local por meio de processo de Gestão Social (Figura 01).

Figura 01 – Promoção do Desenvolvimento Local via processo de Gestão Social



Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo deste trabalho foi analisar se e como uma literatura pertinente a relação entre políticas de produção e consumo de alimentos no Brasil e desenvolvimento local aborda o enfoque da ativação de recursos territoriais (PECQUEUR, 2005; BOUCHER; REYES-GONZÁLES, 2016). Após uma etapa de identificação, buscou-se realizar observações a partir de fundamentos da Gestão Social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015) para, então, refletir sobre a relação entre as duas abordagens (Recursos Territoriais e Gestão Social) e a aplicação sobre a implementação de políticas de produção e consumo de alimentos.

Após esta introdução, o artigo segue apresentando a metodologia utilizada na sua elaboração. Logo após, nos resultados e discussões, tem-se uma seção que analisa elementos da ativação de recursos territoriais na implementação das políticas de produção













e consumo de alimentos. Em seguida, uma seção que observa fundamentos da Gestão Social nas publicações científicas identificadas. A seguir, tem-se uma discussão sobre como espaços coletivos podem ser local de ativação de recursos territoriais. Por fim, o artigo se encerra tecendo algumas considerações.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada inicialmente por meio de um levantamento bibliográfico sobre políticas públicas de produção e consumo de alimentos e desenvolvimento local. O levantamento bibliográfico foi realizado em três bases de dados: Web of Science, Scopus e Scielo (Brasil) - consideradas como as principais coleções de artigos publicados em nível nacional e internacional, o que ofereceu ao estudo considerável amplitude de busca.

Os artigos foram identificados em cada base de dados com o uso de termos em português e inglês, a saber: Programa Nacional de Alimentação Escolar ("National School Food Program" or "National School Feeding Program" or "National School Meal Program"), Programa de Aquisição de Alimentos (Program Food Acquisition), Desenvolvimento Local (Local Development), Desenvolvimento Territorial (Territorial Development), Recursos Territoriais ("Territorial Resources" or "Territorial for Resources") e Ativos Territoriais (Territorial Assets). Os termos foram pesquisados em título, resumos e palavras-chave em cada base de dados, separadamente. As buscas nas bases de dados foram realizadas na primeira quinzena do mês de dezembro de 2022.

Em seguida se procedeu uma análise sobre vinte e um (21) artigos identificados na etapa de levantamento (Tabela 1). As ponderações dos artigos analisados serviram para a construção das seções deste artigo, conforme apresentado a seguir.

Tabela 1 – Artigos sobre políticas públicas de produção e consumo de alimentos e desenvolvimento local

Autores	Título	Periódico	Ano
SALGADO, R.; SOUZA, W.; FERREIRA, M.	Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais	Revista de Economia e Sociologia Rural	2022
VILELA, K.; FREITAS, A.; BRAGA, G.; BARBOSA, R.; VIEIRA, J.	O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação	Revista de Economia e Sociologia Rural	2022

REALIZAÇÃO:

APOIO:











DE COLICA E



DE SOUSA, E.; OLIVEIRA, R.; GUEDES FERREIRA, F.	Technical and scale efficiency of beneficiary and non- beneficiary rural producers of the National School Meal Program in the Sertoes of Ceara	Custos e Agronegócio	2021
LOMBA, R.; SILVA, I.; MONTEIRO FILOCREÃO, A.	Políticas de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá	Revista Acta Geografica	2021
MALDONADO L.; NOVA S.; SANTOS L.; ESPEJO, M.	Connecting two worlds: family farming and school	Advances in Public Interest	2020
SILVA, F.; VERANO, T.; CUNHA, C.; WANDER, A.	A análise da comercialização institucional da agricultura familiar via PNAE no Território Rural Médio Araguaia, Goiás: possibilidades e limites da abordagem da nova economia institucional	Interações (Campo Grande)	2020
DIAS, T.; OLIVEIRA, E.	Agricultura Familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Rio Grande do Norte	Holos	2019
DA SILVA, T.; ROCKETT, F.; COELHO-DE-SOUZA G.	Desenvolvimento Territorial e o Programa Nacional de alimentação escolar nos territórios rurais litoral e campos de cima da Serra No Rio Grande Do Sul	Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional	2018
CORREA, B.; BARBOSA, Z.	O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís	Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)	2018
SOARES, P.; MARTINELLI, S.; FABRI, R.; VEIROS, M.; DAVÓ-BLANES, M.; CAVALLI, S.	Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira	Ciência & Saúde Coletiva	2018
COLNAGO, E.; HESPANHOL, R.	Da modernização da agricultura ao desenvolvimento territorial: um olhar sobre a atuação do estado brasileiro e a implantação de políticas públicas.	Revista Formação	2017
MOSSMANN, M.; TEO, C.; BUSATO, M.; TRICHES, R.	Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil	Revista de Economia e Sociologia Rural	2017
RECINE, E.	O Programa Nacional de Alimentação Escolar: o mundo se inspira, seremos capazes de manter os avanços?	Cadernos de Saúde Pública	2017
SCHWARTZMAN, F.; MORA, C.; BOGUS, C.; VILLAR, B.	Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar	Cadernos de Saúde Pública	2017

REALIZAÇÃO:

APOIO:











LIBERMANN A.; BERTOLINI, G.	Tendências de pesquisa em políticas públicas: Uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	Ciência & Saúde Coletiva	2015
SOUSA, A.; SILVA, A.; AZEVEDO, E.; RAMOS, M.	Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar	Revista de Nutrição	2015
CARVALHO, A.; OLIVEIRA & SILVA, D.	Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar	Interface - Comunicação, Saúde, Educação	2014
VILLAR, B.; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B.; RAMOS, J.	Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Revista Brasileira de Epidemiologia	2013
DE SOUSA, L.; MARTINS, K.; CORDEIRO, M.; MONEGO, E.; DA SILVA, S.; ALEXANDRE, V.	Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades	Ciência & Saúde Coletiva	2013
TEO, C.; MONTEIRO, C.	Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos	Revista de Nutrição	2012
BELIK, W.; CHAIM, N.	O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local	Revista de Nutrição	2009

Fonte: WEB OF SCIENCE; SCOPUS; SCIELO (Brasil), 2022.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Ativação de recursos territoriais via políticas de produção e consumo de alimentos

O tópico demonstra que as publicações acadêmicas identificadas no presente estudo não analisam a implementação de políticas de produção e consumo de alimentos com base na abordagem da ativação de recursos territoriais. Todavia, encontraram-se elementos que permitiram tecer algumas reflexões sobre esta relação.

A implementação das políticas de produção e consumo de alimentos promovem a articulação de diferentes dimensões do desenvolvimento bem como de distintos setores produtivos (SCHWARTZMAN et al. 2017; MOSSMANN et al. 2017), sendo, portanto, um modelo de política interdimensional e intersetorial.

Destacando-se algumas dimensões importante ao desenvolvimento local na literatura analisada, tem-se que a implementação dessas políticas se configura como fator de reeducação alimentar, valorização de hábitos alimentares e da cultura local. Com a



REALIZAÇÃO:





APOIO:





execução dessas políticas há maior interesse do aluno pela alimentação (dimensão educacional), melhor envolvimento da comunidade escolar para que a escola ofereça merenda de qualidade (participação e monitoramento), e a compra de alimentos de organizações locais resulta em impacto positivo para a economia local (BELIK; CHAIM, 2009).

Também, um aspecto importante atrelado ao desenvolvimento local bastante discutido nas publicações é a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (DE SOUSA et al., 2013; CARVALHO; OLIVEIRA & SILVA, 2014; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015). Essas políticas são ações afirmativas com capacidade de promover SAN não apenas para crianças matriculadas nas escolas, mas também aos seus familiares – já que é possível distribuir alimentos por meio de estratégia socioassistencial (CARVALHO; OLIVEIRA & SILVA, 2014). No entanto, para que a SAN seja atrelada a um projeto de desenvolvimento local, é essencial que o marco legal apresente uma concepção de alimentação saudável e relacionada a agricultura familiar e ao patrimônio alimentar local, e evidencie quanto ao tipo de alimento adquirido (TEO; MONTEIRO, 2012). Dessa forma, as políticas de produção e consumo de alimentos podem fortalecer sistemas de produção de alimentos que impactam minimamente o meio ambiente, respeitando os processos agroecológicos em acordo com os diferentes biomas (SOUSA et al., 2015).

Nessas ponderações se pode ressaltar que dimensões sociais (alimentação saudável), políticas (legislações pertinentes) e ambientais (sistemas agroecológicos) são articuladas por atores locais mobilizados via implementação das políticas de produção e consumo de alimentos. Nesse sentido, os agricultores familiares possuem papel elementar dentre os setores envolvidos nesta implementação. Não somente pela capacidade de produzir alimentos saudáveis, mas também pela condição socioeconômica em que estão inseridos, marcada por diversas privações (social, educação, saneamento, transporte, organização, etc.).

As experiências de inserção de agricultores familiares nestas políticas revelaram que houve estabilidade na renda, melhorias de técnicas de manejo agroecológico e organização das atividades, além do aumento da capacidade de investimentos, o que implicou na diversificação da produção e acesso a alternativas de comercialização (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015). Dessa maneira, se percebe que além da produção de alimentos saudáveis e respeito aos limites do meio ambiente, há também a geração de emprego e renda, a inserção social de grupos sociais marginalizados (CARVALHO; OLIVEIRA & SILVA, 2014; DE SOUSA; OLIVEIRA; GUEDES FERREIRA, 2021) e, portanto, como promotor de justica social (SOUSA et al., 2015). Assim, a interface entre uma política de alimentação e a agricultura familiar tece uma relação entre saúde, educação, direitos das minorias, agroecologia, segurança alimentar e nutricional e cumprimento de direitos a uma alimentação adequada nas escolas, que são dimensões elementares para o desenvolvimento local (SCHWARTZMAN et al. 2017).













Outro aspecto relevante presente nessas políticas é que são promotoras de espacos democráticos, por meio da participação e reconhecimento de atores com capacidade de alterar as condições locais (COLNAGO; HESPANHOL, 2017), formando um ambiente propício para a gestão da implementação do desenvolvimento local (DIAS; OLIVEIRA, 2019). Além de incentivar a participação de agricultores familiares nas decisões estratégicas, destaca-se a importância do poder público municipal enquanto ator essencial para a dinâmica do desenvolvimento local, pois o mesmo têm capacidade de viabilizar condições para os agricultores comercializarem seus produtos (DA SILVA; ROCKETT; COELHO-DE-SOUZA, 2018). Esses espaços democráticos são elementos que permitem propor uma análise através da abordagem da ativação de recursos territoriais.

Entretanto, existem grandes desafios para que a implementação dessas políticas fortaleça dinâmicas de desenvolvimento local. Há preocupações sobre os riscos decorrentes das mudanças institucionais e orçamentários ocorridos a partir de 2016 (RECINE, 2017). Dessa maneira, compreende-se que é preciso serem mantidos e expandidos os processos administrativos de compra de alimentos da agricultura familiar e da oferta de alimentação saudável nas escolas. E para isso, é necessário fortalecer o aspecto produtivo local sustentável, priorizando os grupos mais vulneráveis (RECINE, 2017).

Especificamente tratando da região amazônica, a dispersão geográfica e dificuldade de acesso pelos rios, abrangência territorial, poucos recursos públicos, pobreza rural, necessidade de melhorias para as estradas não asfaltadas e intrafegáveis no inverno amazônico, e assim a dificuldade de transporte e comercialização de produtos da agricultura familiar, são necessidades que complicam o bem-estar das pessoas (LOMBA; SILVA; MONTEIRO FILOCREÃO, 2021). Sem mencionar que a falta de articulação entre as políticas, a falta de diálogo das instituições locais com os agentes e territórios, a desintegração entre comunidade, governo e representações sociais, são questões que também despontam como limitantes ao desenvolvimento local (DIAS; OLIVEIRA, 2019).

Na bibliografia analisada não se encontrou estudos que abordam a implementação das políticas públicas de produção e consumo e ativação de recursos territoriais. Porém, a literatura permitiu pensar que a execução de políticas de produção e consumo de alimentos favorece a articulação entre atores locais e o fortalecimento das dimensões ao Desenvolvimento Local (VASCONCELLOS SOBRINHO: relacionadas VASCONCELLOS, 2016). Além do mais, com a implementação dessas políticas se abre a possibilidade de constituição de espaços coletivos que podem induzir a ativação de recursos territoriais.













3.2 Gestão social e políticas públicas de produção e consumo de alimentos

Nesta seção, quer se observar como processos de desenvolvimento das políticas públicas de produção e consumo de alimentos podem ser fundamentadas na abordagem da Gestão Social e, dessa maneira, conduzir a implementação através da prática, por exemplo, do interesse coletivo, diálogo, participação e decisão coletiva.

A implementação das políticas de produção e consumo no Brasil são bastante complexas, revelando várias limitações para o desenvolvimento local, especialmente quando se trata da execução junto a populações com particularidades socioambientais e marginalizadas no processo globalizante (VILLAR et al., 2013; DE SOUSA et al., 2013; CARVALHO; OLIVEIRA & SILVA, 2014), pois, essas populações, não apresentam lógica estritamente econômica, mas também social, cultural, ambiental e familiar, merecendo de referencial teórico-metodológico apropriado para sua análise (SILVA et al. 2020).

A complexidade na implementação dessas políticas é presente porque são envolvidos órgãos, instituição e atores do governo e sociedade civil. Assim, a articulação e diálogo entre educação, agricultura, planejamento, compras e sociedade civil devem desenvolver mecanismos de coordenação, pois a vinculação das políticas de produção e consumo a agricultura familiar é uma ação intersetorial e de alcance amplo, tanto conceitual, de execução e de resultados esperados (SCHWARTZMAN et al. 2017).

A gestão compartilhada entre os atores envolvidos produz impactos significativos nos municípios. A participação social, seja por meio do controle social atuante, do envolvimento dos pais de alunos, professores e merendeiras, ou pela inserção de agricultores no fornecimento de alimentos é determinante e diferenciador (BELIK; CHAIM, 2009). Sendo assim, a busca por parceria local, compreensão de processo intersetorial e o diálogo com as lideranças locais são potenciais para a construção de espaços coletivos e de aprendizagens (DE SOUSA et al., 2013). Desse modo, há necessidade de mecanismos de aproximação entre consumo e produção com fins de garantir que a alimentação escolar seja baseada em alimentos in natura ou minimamente processados (TEO; MONTEIRO, 2012).

Entretanto, é preciso gestão de compra e logística, formação de preços, apoio governamental, assistência técnica, adequação sanitária, gestão dos agricultores e suas organizações, controle social, sensibilização e educação continuada de técnicos e profissionais da alimentação e acadêmicos, e diálogo intersetorial (SOUSA et al., 2015; SCHWARTZMAN et al. 2017; MOSSMANN et al. 2017).

Tais desafios podem ser superados por meio de processos sociais ancorados em mecanismos como: diálogo, intersetorialidade, atividade formativas e de qualificação do agricultor, organização social dos agricultores e investimentos (governamental e dos agricultores). Esses mecanismos estabelecem e fortalecem as relações de confiança, promovem a conscientização das partes envolvidas no processo e a busca por ajustes













necessários, pois a proximidade e a confiança repercutem em regras localmente construídas que dinamiza a implementação de políticas territoriais (MOSSMANN et al. 2017; VILELA et al. 2022).

Um processo de gestão coletiva é elementar para a intermediação entre a burocracia e diferentes realidades socioambientais no Brasil. Pois, as políticas de produção e consumo de alimentos influenciam na produção e reprodução do gerenciamento nas instituições e organizações (prefeituras, escolas, CAE, agricultores familiares, etc.), evidenciando que a estrutura das políticas impacta a interação entre os agentes e a interação impacta a estrutura das políticas (MALDONADO et al. 2020).

Um estudou mostrou que valores investidos na compra da alimentação escolar estavam de acordo com a legislação da época, tendo o processo licitatório como o que melhor contribuiu em termos de quantidade de alimentos ofertados, em comparação com a oferta advinda do público da agricultura familiar. Porém, a agricultura familiar melhor contribuiu para o fornecimento de alimentos recomendados para a saúde humana (SOARES et al., 2018). Dessa maneira, se percebe que uma ação coordenada entre os atores que fornecem alimentos (empresas e agricultores familiares) contribui para que as quantidades requeridas sejam suficientes e apresentem o mínimo de qualidade nutricional. Nesse sentido, uma gestão articulada por atores locais pode revelar maneiras que asseguram o acesso a alimentação para populações em estado de pobreza, porque a insegurança alimentar e nutricional não está atribuída a falta de alimentos, mas às condições de acessá-los (CORREA; BARBOSA, 2018).

Para a construção de maneiras que assegurem o acesso a alimentação é necessário espaço de diálogo que congregue fornecedores e tomadores de decisão, e conjuntamente elaborem chamadas públicas e editais de licitação, considerando produtos passíveis de entrega, quantidades, suas sazonalidades, preços, regimes e locais de entrega, etc., em uma ação coordenada com fins de superação de indicadores de pobreza e promoção de desenvolvimento local (SALGADO; SOUSA; FERREIRA, 2022).

Os conselhos municipais de alimentação escolar são organismos de controle social em nível local que podem ser os promotores de espaços de diálogos. Os órgãos de controle de nível municipal provocam mudanças nos controles de contratos (chamadas públicas e licitação), e assim também passam por transformações qualitativas que podem melhorar a execução das políticas (MALDONADO et al. (2020). O CAE pode coordenar as relações sociais entre as organizações da agricultura familiar, do comércio varejista e o poder público local, servindo como dispositivo para elucidação da burocracia pública e de acordos entre os atores interessados (VILELA et al., 2022). Pois, as decisões colegiadas sobre recursos públicos conferem melhor aplicação mediante as circunstancias da realidade local (LOMBA; SILVA; MONTEIRO FILOCREÃO, 2021).

Percebeu-se na análise da literatura que há elementos que fundamentam a Gestão Social presente na execução das políticas (gestão compartilhada, decisões democráticas, aproximação entre atores, diálogo intersetorial, entre outros). Todavia, observa-se que













uma gestão que subordina processos sociais à lógicas instrumentais é predominante nos processos de implementação das políticas de produção e consumo de alimentos. Neste sentido, é importante pensar na constituição de espaços coletivos para uma execução mais adequada para promover desenvolvimento local.

3.3 Espaços coletivos enquanto local de ativação de recursos na implementação de políticas de produção e consumo de alimentos

A globalização econômica é o reflexo de como as nações têm levado a cabo a implementação de um desenvolvimento fundamentado no crescimento econômico, e assim as suas consequências negativas na sociedade se aprofundam. Na esfera macroeconômica (espaço que serve de "termômetro" do desenvolvimento enquanto crescimento econômico) pouco se tem respostas às necessidades reais de desenvolvimento, pois é um espaço que não é suficiente para criação de soluções inovadoras² (PECQUEUR, 2005).

Desse modo, o enfoque do desenvolvimento local destaca os atores locais como protagonistas do desenvolvimento, que devem ser capazes de criar proposições inovadoras e conciliar os aspectos sociais, econômicos e ambientais que movem os diferentes interesses. Para isso, é preciso governança enquanto exercício de compartilhamento de poder entre governantes e governados com o objetivo de conciliação de interesses e concertação social (VASCONCELLOS SOBRINHO, 2013).

Os atores locais podem mobilizar conhecimentos e saberes (acadêmicos e populares) e tomar recursos territorialmente localizados (potencial ainda latente) e os organizarem por meio de processos de cooperação e relações não mediadas pelo mercado, com fins de produzir efeitos positivos na esfera local. Tal organização de recursos territoriais é denominada como ativação territorial. Assim, na qualificação de recurso territorial em ativo territorial é quando ocorre o desenvolvimento territorial. E nessa dinâmica o poder público deve ser atuante e atuando com postura de descentralização de poder, e assim redefinindo em escala e natureza as políticas públicas, as quais transformam-se em ação pública (PECQUEUR, 2005).

Diante disso, tem-se o desenvolvimento local como um processo de mobilização de atores para a elaboração de estratégias que respondam aos problemas decorrentes da globalização econômica, sendo que as soluções são construídas tomando como base a identificação coletiva com uma cultura e um território e no ressurgimento de relações que

REALIZAÇÃO:

PPAD FIDESAY INAMA



² Ressalta-se que a guinada do global (macroeconomia) ao local (território) não pode ser justificada somente como parte do processo de globalização econômica que implicaram em nova dinâmica econômica e produtiva local. Pois, o debate conceitual no Brasil sobre o "local" surge por três motivos: i) incapacidade da perspectiva de desenvolvimento regional através das ações macroeconômicas e macrossociais por parte do Estado; ii) descentralização do poder estatal para municípios, como forma de responder diretamente as necessidades da sociedade; e iii) ações públicas locais no sentido de pressionar uma atuação governamental com mais eficiência, efetividade e transparência na gestão pública (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016).



antecedem a emergência do Capitalismo, porém revalidadas e reformuladas pela dinâmica local (PECQUEUR, 2005).

A noção de "local" nas discussões sobre desenvolvimento aponta que a análise dos problemas deve ocorrer nos espaços construídos a partir da ação e interação entre atores sociais e entre estes e o ambiente que os envolve. Esses espaços formulam, gerenciam e acompanham políticas públicas, em meio a articulações que podem ser entre estado-sociedade, estado-sociedade-mercado e estado-estado. Assim, o "local" é o espaço de relações entre os atores, conhecimentos e práticas que constituem o espaço coletivo. Analisar o espaço construído, portanto, possibilita entender como atores, grupos sociais, organizações e instituições se organizam e interagem para a construção de estratégias de desenvolvimento local (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016).

Sendo o desenvolvimento local uma construção social, os fundamentos da Gestão Social são essenciais para os processos de construção coletiva. A Gestão Social potencializa a participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo, pois, sua prática, não está apoiada em processos decisórios subordinados a uma lógica instrumental, tendo como foco o mercado. A Gestão Social se ocupa com o envolvimento de todos na tomada de decisão coletiva, tendo como foco elementar a sociedade. Nessa característica se destacam a cidadania deliberativa, a subordinação da lógica instrumental à outras lógicas, articulação entre diferentes níveis de poder, contradição entre interesses e a participação (CANCADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Além da tomada de decisão coletiva, também se destaca a dialogicidade, a transparência e a emancipação. A dialogicidade no processo de construção social assegura que as decisões coletivas não são tomadas de forma coercitiva, mas na liberdade de pensar, no entendimento e argumentação, não na negociação. E como sustentação da tomada de decisão coletiva e da dialogicidade está a transparência, pois a falta de conhecimento sobre a informação não torna o entendimento esclarecido – por isso a linguagem inteligível é necessária. A emancipação está apoiada na tomada de decisão coletiva, dialogicidade e transparência. A emancipação é o reflexo do amadurecimento dos atores. Os atores emancipados conseguem participar das decisões coletivas, compreender e esclarecer os processos (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

A Gestão Social apresenta três categorias teóricas fundamentais: i) Interesse Bem Compreendido, ii) Esfera Pública e iii) Emancipação. O Interesse Bem Compreendido está pautado no princípio de bem-estar coletivo e ancorado na Solidariedade (interdependência e reciprocidade) e Sustentabilidade, que é condicionada pela Solidariedade e direciona o bem-estar coletivo. A Esfera Pública é o local de aproximação entre atores e possibilita a construção e reconstrução do Interesse Bem Compreendido por meio da Democracia Deliberativa, Dialogicidade, Intersubjetividade e Racionalidade. Por fim, a Emancipação é o objetivo da Gestão Social. É o fruto do exercício consecutivo de democracia que conduz ao esclarecimento da sociedade em que o indivíduo vive,













levando-o a se envolver nas discussões sobre o futuro da coletividade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

No exercício de relacionar a abordagem da ativação de Recursos Territoriais (PECQUEUR, 2005; BOUCHER; REYES-GONZÁLES, 2016) com fundamentos da Gestão Social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), mediante as experiências de implementação das políticas públicas de produção de alimentos, percebe-se a necessidade do ambiente de uma Esfera Pública enquanto espaço coletivo para a discussão, criação e deliberação de encaminhamentos, sendo que é na Esfera Pública que os atores se engajam para construir estratégias e mecanismos de ativação de recursos territoriais, sendo que a própria constituição de espaços coletivos é uma ativação de recurso territorial. É na Esfera Pública que o Interesse Bem Compreendido é validado.

Um interesse coletivo que poderia mobilizar atores e constituir uma Esfera Pública seria a aquisição e oferta de uma alimentação em qualidade e quantidade suficientes para atender à necessidade humana e de acordo com os hábitos alimentares locais, o equilíbrio ecológico na produção e a geração de renda às populações empobrecidas. Um processo como este poderia proporcionar a Emancipação dos próprios beneficiários (produtores e consumidores) destas políticas públicas ao passo de se perceberem não apenas como meros receptores, mas envolvidos no aprendizado das questões culturais, econômicas, políticas, ambientais e institucionais relativas à sua realidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da literatura que tomou a relação políticas de produção e consumo de alimentos (PAA e PNAE) e desenvolvimento local evidenciou que esses estudos não tratam sobre ativação de recursos territoriais na implementação dessas políticas. O que demonstrou uma lacuna e a necessidade de pesquisas.

Com base na identificação de alguns elementos foi possível fazer algumas reflexões a partir da relação entre as perspectivas de Recursos Territoriais e Gestão Social. Assim, por meio de processos de Gestão Social se assumiu que é possível construir e estabelecer mecanismos para o fortalecimento da conscientização dos atores envolvidos, tendo como foco ajustes necessários a melhor implementação das políticas, realçando a proximidade e a confiança em decisões tomadas localmente. Para isso, é preciso a criação de espaços coletivos (Esfera Pública) que articulem os atores interessados.

Os recursos territoriais são ativados quando os atores territoriais relacionados a execução das políticas públicas de produção e consumo de alimentos se articulam para a construção de estratégias e mecanismos por meio da Gestão Social, as quais reforçam as relações de confiança, parceria, cooperação e participação nas decisões. A ativação de recursos territoriais se consolida quando as ações mobilizam o conjunto das dimensões













política, cultural, econômica, social, ambiental e institucional, que são fundamentos para o desenvolvimento local.

Uma questão para estudo posterior é refletir se a constituição de Esferas Públicas para decisões coletivas vinculadas a implementação de políticas públicas de alimentos apresenta elementos de uma ativação territorial e, assim, propiciar desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

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, Campinas, 22(5), p. 595-607, set./out., 2009.

BOUCHER, F.; REYES-GONZÁLES, J. A. El enfoque SIAL como catalizador de la acción colectiva: casos territoriales em América Latina. Estudios Sociales, vol, 25, núm., 47, enero-junio, 2016, pp. 13-37.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da gestão social. **Desenvolvimento Regional em Debate** – DRd, v. 5, n. 1, p. 4-19, jan./jun. 2015.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011, p. 681-703.

CARVALHO, Andréia Santos; OLIVEIRA & SILVA, Denise. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Interface** (Botucatu). 2014; 18(50), p.521-532.

COLNAGO, Ellen Tamires Pedriali; HESPANHOL, Rosangela A. de Medeiros. Da modernização da agricultura ao desenvolvimento territorial: um olhar sobre a atuação do estado brasileiro e a implantação de políticas públicas. Revista Formação (ON **LINE**). Vol. 24; n. 43, set-dez/2017. p. 23-42.

CORREA, Bianca; BARBOSA, Zulene. O Programa de Aquisição de Alimentos -PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís. Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), nº 14 (setembro), 2018. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento Territorial. p. 159-177.











DA SILVA, Taís Martins; ROCKETT Fernanda Camboim; COELHO-DE-SOUZA Gabriela. Desenvolvimento Territorial e o Programa Nacional de alimentação escolar nos territórios rurais litoral e campos de cima da Serra No Rio Grande Do Sul. Revista **Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté – SP. v. 14, n. 1, p. 61-85, jan-abr/2018.

DE SOUSA, Eliane Pinheiro; de OLIVEIRA, Renata Benicio; GUEDES FERREIRA, Francisco Diego. Technical and scale efficiency of beneficiary and non-beneficiary rural producers of the National School Meal Program in the Sertoes of Ceara. **Custos e Agronegócio**. v. 17, n. 1, jan/mar. - 2021.

DE SOUSA, Lucilene Maria; MARTINS, Karine Anusca; CORDEIRO, Mariana de Morais; MONEGO, Estelamaris Tronco; DA SILVA, Simoni Urbano; ALEXANDRE, Veruska Prado. Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p. 987-992, 2013.

DIAS, T. F.; OLIVEIRA, E. F. Agricultura Familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Rio Grande do Norte. **Holos**. Ano 35, v. 5, 2019.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: Uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2015. p. 3533-3546.

LOMBA, Roni Mayer; SIOLVA, Irenildo Costa; MONTEIRO FILOCREÃO, Antônio Sergio. Políticas de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá. **Acta Geografica**, Boa Vista, v. 15, n. 37. jan./abr. 2021, p. 124-141.

MALDONADO, Leão; NOVA, Silvia Pereira; SANTOS Luiz Miguel; ESPEJO Marcia Maria. Connecting two worlds: family farming and school feeding through the theoretical lenses of structuration theory. **Advances in Public Interest Accouting,** vol. 22, p. 35-58, 2020.

MOSSMANN, Márcia Pozzagnol; TEO, Carla Rosane Paz Arruda; BUSATO, Maria Assunta; TRICHES, Rozane Marcia. Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba – SP, Vol. 55, n°02, p. 325-342, abr./jun. 2017.











PECOUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, Campina Grande, Vol. 24, n° 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

RECINE, Elisabetta. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: o mundo se inspira, seremos capazes de manter os avanços? Cadernos de Saúde Pública. 2017, 33(12), 3p.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo; SOUZA, Washington José de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba – SP, vol. 60, 2022.

SCHWARTZMAN, Flavia; MORA, Claudia Andrea Rodriguez; BOGUS, Claudia Maria; VILLAR, Betzabeth Slater. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. Cadernos de **Saúde Pública**, 2017,33(12), 15p.

SILVA, Fernanda Chaveiro da; VERANO, Thiago de Carvalho; CUNHA, Cleyzer Adrian da; WANDER, Alcido Eleonor. A análise da comercialização institucional da agricultura familiar via PNAE no Território Rural Médio Araguaia, Goiás: possibilidades e limites da abordagem da nova economia institucional. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 21, n. 4, p. 831-848, out./dez. 2020.

SOARES, Panmela; MARTINELLI, Suellen Secchi; FABRI, Rafaela Karen; VEIROS, Marcela Boro; DAVÓ-BLANES, Mari Carmen; CAVALLI, Suzi Barletto. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. Ciência & Saúde Coletiva, 23(12), p. 4189-4197, 2018.

SOUSA, Anete Araújo de; SILVA, Ana Paula Ferreira da; AZEVEDO, Elaine de; RAMOS, Mariana Oliveira. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição** (Campinas), 28(2), p. 217-229, mar./abr., 2015.

TEO, Carla Rosane Paz Arruda, MONTEIRO, Carlos Augusto. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, 25(5), p. 657-668, set./out., 2012.











VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana; ANDRADE, Herbert; NEBOT, Carmen. Participação e desenvolvimento: conectando os conceitos de gestão social e território. In: Gestão Social e Território: práticas participativas para o desenvolvimento territorial. Mário Vasconcellos Sobrinho, Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos, Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade, Carmen Pineda Nebot (Org.). Belém: Unama, 2016. p. 21-34.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana. Ações públicas, rede de cooperação e desenvolvimento local: introduzindo o debate. In: Ações públicas, rede de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizado de gestão social na Amazônia. Mário Vasconcellos Sobrinho, Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos (Org.). — Belém: Unama, 2016. p. 17-35.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Notas introdutórias sobre desenvolvimento e desenvolvimento territorial. In: Desenvolvimento local e direito à cidade na floresta amazônica. Thomas Mitschein; Jadson Chaves; Gilberto Rocha e Mário Vasconcellos (Org.). Belém: NUMA/UFPA, 2013, p. 12-36.

VILELA, Katia de Fatima; FREITAS, Alair Ferreira de; BRAGA, Gustavo Bastos; BARBOSA, Rodney Alves; VIEIRA, João Paulo Louzada. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba – SP, vol. 60, 2022.

VILLAR, Betzabeth Slater; SCHWARTZMAN, Flavia; JANUARIO, Bruna Lourenço; RAMOS, Jamile Fernandes. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, 2013, 16(1), p.223-226.









