

SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCAIS A PARTIR DA REVISÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

LOCAL AGRIFOOD SYSTEMS AND THE REVIEW FROM THE FOOD PUBLIC PROCUREMENT FOR SCHOOL FEEDING

Rozane Marcia Triches¹

Resumo: Este artigo analisa as nuances relativas a uma política pública desenvolvida no Brasil que pretendeu, dentre outros objetivos, fomentar sistemas agroalimentares locais. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no artigo 14 da Lei 11.947/2009 obriga todas as Entidades Executoras do país a utilizarem no mínimo 30% dos recursos federais para a compra direta de produtos da agricultura familiar. Uma das questões pouco debatidas no que tange a estes mercados institucionais diz respeito à relação entre a sua intenção de fomentar sistemas agroalimentares locais e as incongruências, efeitos, relações de poder e contradições envolvidos. Nesse sentido, este artigo pretende explorar estas questões, partindo do princípio que o termo "local" ainda não está bem esclarecido nem para os formuladores de políticas públicas e nem mesmo na própria academia, levando a equívocos e simplificações. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e dados de pesquisas realizadas pela autora. Verifica-se que a legislação do PNAE se equivoca ao focar o local como dimensão espacial e como finalidade, ao invés de colocá-lo na dimensão escalar e como meio para alcançar um fim. Igualmente, chama-se a atenção para o perigo de realizar juízos de valor destas redes alimentares, tomando a localização o cooperativismo como fins e ideais a serem seguidos sem realizar um estudo mais criterioso. Finalmente, defende-se que o PNAE e que as políticas de compras públicas de alimentos no Brasil são um exemplo bem sucedido de intervenção estatal no sistema agroalimentar na medida em que beneficia os agricultores familiares e os consumidores e incentiva redes alimentares localizadas. No entanto, não se deve perder de vista a análise criteriosa de cada caso, considerando que as relações sociais são permeadas de diferentes formas nos diferentes locais. Dessa forma, nem sempre sistemas ditos alternativos se mostram tão alternativos assim.

Palavras-chave: Sistemas agroalimentares. Compras públicas alimentares. Alimentação escolar. Agricultura familiar.

Abstract: This article analyzes the nuances related to a public policy developed in Brazil that aimed, among other objectives, to promote local agri-food systems. The National School Feeding Programme in Article 14 of Law 11.947/2009 obliges all the country Implementing Entities to use at least 30% of federal funds for the direct purchase of family farming products. One of the issues little debated when it comes to these institutional markets concerns the relationship between the intention to promote local agri-food systems and inconsistencies, effects, power relations and contradictions involved. In this sense, this article aims to explore these issues, assuming that the term "local" is not very clear either for policymakers or even in their own academic, leading to misconceptions and simplifications. To this end, we used bibliographical research and survey data conducted by the author. It is found that the PNAE legislation is wrong to focus on the local and spatial dimension and the purpose, rather than put it in size and scale as a means to an end. Moreover, it called attention to the danger of performing judgments of these food webs, taking location cooperativism as ends and ideals to be followed without performing a more careful study. Finally, it is argued that the PNAE and that public procurement policies of food in Brazil is a successful example of state intervention in the

¹ Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS), Professora do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: rozane.triches@gmail.com

food system to the extent that benefits farmers and consumers and encourages localized food webs. However, one should not lose sight of the careful analysis of each case, considering that social relations are permeated in different ways in different places. Thus, not always said alternative systems are shown as well as alternative.

Keywords: Agrifood systems. Food public procurement. School feeding. Family farming.

1 INTRODUÇÃO

Partindo das discussões contemporâneas sobre os sistemas agroalimentares e sua dimensão escalar e espacial, este artigo analisa as nuances relativas a uma política pública desenvolvida no Brasil que pretendeu, dentre outros objetivos, fomentar sistemas agroalimentares locais. Se abordará o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em seu artigo 14 da Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009), que obriga todas as Entidades Executoras (EEx) do país a utilizarem no mínimo 30% dos recursos federais para a compra direta de produtos da agricultura familiar. Este Programa existe desde 1955 e até 2009 adquiria produtos de mercados varejistas e atacadistas, sendo em sua maioria industrializados e desterritorializados (TRICHES; CRUZ, 2016).

A revisão das compras públicas de alimentos no Brasil vem ocorrendo desde a descentralização dos programas alimentares em 1994, mas principalmente, a partir de 2003 com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nesse momento é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual passa adquirir produtos de agricultores familiares e distribuí-los para públicos vulneráveis a partir de uma de suas modalidades (compra com doação simultânea). Em decorrência deste Programa e de iniciativas localizadas, o PNAE passa a discutir a sua forma de compras, considerando pertinente do ponto de vista do desenvolvimento local/regional e da saúde pública, adquirir produtos de agricultores familiares (AFs). Assim, nasce em 2009, a Lei 11.947/2009 supracitada. Na esteira destas revisões das compras públicas de alimentos, em 2015, o PAA instaura com o Decreto 8.473² uma nova modalidade de compras, a de compras institucionais, que a exemplo do PNAE, define que todas as instituições públicas que adquirem alimentos

² Decreto n° 8.473, de 22 de junho de 2015 - estabelece no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, a partir de 1º de janeiro de 2016.

devam utilizar o mínimo de 30% do recurso para produtos de agricultores familiares.

Considerando estes movimentos regulatórios e de políticas públicas no país, verifica-se uma iniciativa importante na revisão estatal dos sistemas agroalimentares dominantes. Estes Programas vêm apresentando resultados positivos tanto na criação de novos mercados para os agricultores familiares, quanto nas questões de saúde pública e ambientais (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; TRICHES *et al.*, 2014; SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011; GRISA *et al.*, 2010; GHIZELINI, 2010; COSTA, 2010). No entanto, ainda estão em fase de implantação e adequação tanto do poder público, como dos próprios AFs (TRICHES; SCHNEIDER, 2011, ROZENDO; BASTOS; MOLINA, 2014; SOUZA, 2012; BACCARIN *et al.* 2011; SARAIVA *et al.*, 2013; AVILA; CALDAS; AVILA, 2014; SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011) e passando por momentos críticos de contestação, com reações nem sempre pacíficas aos movimentos de mudança que estão ocasionando (TRICHES; GRISA, 2015).

Contudo, uma das questões pouco debatidas, no que tange a estes mercados institucionais, diz respeito à relação entre a sua intenção de fomentar sistemas agroalimentares locais e as incongruências, efeitos, relações de poder e contradições envolvidos. Nesse sentido, este artigo pretende explorar estas questões, partindo do princípio que o termo “local” ainda não está bem esclarecido nem para os formuladores de políticas públicas e nem mesmo na própria academia, levando a equívocos e simplificações. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e dados de pesquisas realizadas pela autora. Dessa forma, primeiramente realiza-se uma discussão teórica sobre as definições de local versus global e sua relação com o desenvolvimento rural e os sistemas agroalimentares, para, posteriormente, utilizar destas considerações para analisar as regulamentações que regem a aquisição de produtos de AFs para o PNAE e seu funcionamento.

2 O DESENVOLVIMENTO RURAL E OS SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCAIS

Atualmente, verifica-se a existência de um sistema agroalimentar hegemônico e globalizado pautado no paradigma produtivista da modernização agrícola, caracterizado por forte concentração fundiária e industrial, monoculturas, cadeias longas de abastecimento, alimentos padronizados e industrializados, comoditização e massificação dos mercados. Este modelo foi responsável pela desconexão entre produtores e consumidores, transformando alimentos em mercadorias altamente duráveis com a possibilidade de viajar longas distâncias. O capital se apropriou e substituiu a natureza dos alimentos, transformando em fontes de lucros para grandes indústrias à montante e à jusante da agricultura. Cada vez mais, os produtos foram perdendo suas características naturais, sua identidade e sua procedência, deixando o consumidor sem saber quem o produziu e como. Este processo de industrialização transformou a forma de produzir e consumir alimentos e passou a separar pessoas, lugares e produtos de suas histórias, levando a diversos problemas sociais, econômicos, ambientais e de saúde (TRICHES; SCNHEIDER, 2015).

Por outro lado, observam-se contramovimentos que propõem a realocação ou valorização do local e dos modelos diferenciados de produção e abastecimento e são referenciados na literatura por diversas nomenclaturas: sistemas ou redes agroalimentares locais/localizados/alternativos, geografias alimentares alternativas, cadeias/circuitos curtos de abastecimento, pós produtivismo, entre outros (HOLLOWAY *et al.*, 2007).

Estes movimentos vêm sendo defendidos por alguns autores (VAN DER PLOEG *et al.*, 2000; MARSDEN *et al.*, 2000; MARSDEN, 2003) que apoiam a mudança paradigmática da “modernização agrícola” para a do “desenvolvimento rural”, onde estes novos/locais/alternativos sistemas agroalimentares se projetariam como dimensões-chave nos novos padrões emergentes de desenvolvimento.

Resumidamente, o novo paradigma de desenvolvimento rural corresponderia a um modelo mais endógeno, territorializado e ecologicamente embebido, e as redes agroalimentares alternativas seriam inovações

precursoras dessa mudança paradigmática. Essas redes alternativas seriam caracterizadas por relações de consumo e produção diferenciadas, em mecanismos institucionais de governança rural e em seu potencial de fortalecer o desenvolvimento econômico rural.

Marsden (2003) ao realizar suas considerações relativas às cadeias curtas de abastecimento salienta que para que estas existam não necessariamente devem estar relacionadas ao tempo e à distância percorridas, mas a alguma forma de conexão direta entre o consumidor e o produtor. Para o autor, o importante é que o produto chegue ao consumidor embestado de informação, dando-lhe condições de fazer conexões e associações com um mínimo de dados sobre o lugar e o espaço onde foi produzido, os valores e pessoas envolvidas e os métodos empregados.

Portanto, esta consideração levanta uma questão que complexifica esta discussão sobre localização. Cadeias curtas de abastecimento não precisam necessariamente de relações face-a-face entre produção e consumo, mas podem operar de forma estendida. Neste sentido, há que se considerar o que realmente significa local ou localização.

Para Sonnino e Marsden (2006), “localização” é um conceito muito problemático para definir e utilizar no contexto dos alimentos, sendo seus significados e escopos muito contestados e contingentes. Escobar (2001, *apud* Wekerle, 2004) argui a necessidade de diferenciar “*place*” de “*local*”, postulando que o local e o global são escalas, processos ou níveis de análise, não lugares ou locações. De acordo com Escobar, “*place*” refere-se a uma locação particular, com algum senso de fronteira, de campo e ligação com práticas diárias. Na língua portuguesa, o termo “local” seria portador de duas dimensões que se distinguem, mas também se complementam: a primeira relacionada à dimensão espacial, ou de lugar, e a segunda à dimensão escalar como dialética da global.

Em relação à definição de local como “*place*” ou lugar, há também controvérsias em definir o que seriam alimentos locais, porque não há consenso sobre o que se entende por “local”. No Reino Unido, o *National Farmers Union* define alimentos locais como alimentos ‘britânicos’, ou seja, nacionais, enquanto o *Council for the Protection of Rural England* define como aqueles que são produzidos e processados a 48,28 quilômetros (30 milhas) do

ponto de venda (MORGAN; MORLEY, 2002). No Brasil, não há uma definição institucionalizada sobre isso.

No entanto, extrapolando a dimensão espacial e alcançando a dimensão escalar (como contraponto ao global), do termo “local”, Hinrichs (2003) discute a compartimentalização entre local e global (Quadro 1), reconhecendo que ambos estão relacionados e mutuamente condicionados, chamando a atenção para um exame mais crítico do que seria o “local”, levando em conta como a sua escala é construída socialmente e, também, considerando como as relações sociais e ambientais espacializam-se.

Assim, esta dimensão do local estaria ligada a duas diferentes concepções: 1) referindo-se ao abastecimento regional que liga produção e consumo em lugares específicos; e, 2) referindo-se a lugares particulares de produção que identificam ou diferenciam algum produto imbuído de qualidades sociais, ambientais, geográficas e/ou históricas.

De acordo com a primeira concepção, Allen (*et al.* 2003), defende o local como envolvimento de uma comunidade por meio de ligações com a vida diária e sua incorporação em uma economia moral, com a relação de confiança entre produtores e consumidores e, também, assumido para encorajar esses atores a internalizarem as externalidades da agricultura convencional (os altos custos de uma produção globalizada no que diz respeito às questões social e ambiental). Dessa forma, a proliferação de cadeias curtas de abastecimento, localizadas, em que produtores e consumidores se conectam, se tornaria um contraponto às de larga escala de sistemas industrializados de produção e distribuição.

Quadro 1- Atributos associados com as escalas Global e Local

GLOBAL	LOCAL
Economia de mercado	Economia moral
Uma economia de preço	Uma economia sociológica da qualidade
Domínio das companhias transnacionais	Prevalência de produtores artesanais independentes
Lucros corporativos	Bem-estar da comunidade
Intensificação	Extensificação
Produção em larga escala	Produção de pequena escala
Modelos industriais	Modelos “naturais”
Monocultivos	Biodiversidade
Consumo de recursos e degradação	Proteção de recursos e regeneração
Relações à distância	Relações de proximidade
<i>Commodities</i> através do espaço	Comunidades localizadas
Grandes estruturas	Atores voluntários
Regras tecnocráticas	Participação democrática
Homogeneização de padrões alimentares	Paladares regionais

Fonte: Hinrichs *et al.*, 1998; Lang, 1999 apud Hinrichs, 2003.

O local passa a ser uma categoria importante na análise, por ser delimitado e caracterizado por ambientes sociais e culturais, com específicos significados, práticas e valores, diferentemente da escala global. Assim, as cadeias localizadas teriam o papel de conexão social, em que a confiança e a reciprocidade demarcariam essas relações (HINRICHS, 2000).

Por outro lado, a segunda concepção de local (ALLEN *et al.*, 2003) refere-se à sua utilização para diferenciar um produto em relação às características particulares daquele território, imbuindo-o de qualidades ambientais e sociais (marcas de designação de origem e de indicação geográfica). Neste caso, o local estaria envolvido em um processo dinâmico de atribuições de significados que os atores sociais constroem e defendem na conexão entre esse local e o seu produto, determinando “qualidades” distintas. Em outras palavras, esse conceito passa a ser associado, primeiramente, à criação e recriação de discursos que empoderam um local, ou seja, a imersão não seria uma condição dada, mas construída por um processo de mobilização de valores e significados. O discurso pode ser amparado por meio de um tempo específico (capital cultural, autenticidade, história) ou por um espaço específico (condições de clima, relevo, território).

Nesse debate é importante frisar as argumentações que contestam/contribuem de alguma forma para pensar esse novo paradigma, problematizando-o. Primeiramente, um termo muito utilizado para caracterizar essas cadeias alimentares particulares é “alternativo” e ele é discutido no texto de Holloway *et al.* (2007), em que os autores chamam a atenção para o perigo de se fazer uma análise de oposição binária entre o sistema “dominante” e o “alternativo”, considerando a romantização e/ou radicalização sem fazer as devidas ponderações. Para os autores, é importante reconhecer a relação contingente do que é alternativo em tempo e lugares específicos.

Goodman (2004) pontua várias críticas às redes “alternativas” agroalimentares e, por consequência, ao novo paradigma de desenvolvimento rural. O autor diz haver uma reificação do “local” como apenas de uma configuração que é dada ontologicamente, negligenciando-o como resultado contingente de processos dinâmicos de mudança socioespacial. Em outras palavras, haveria uma subvalorização dos processos sociais e das relações de poder que produzem, reproduzem e reestruturam na escala local e que o

entusiasmo com um modelo alternativo pode ocultar processos capitalistas exploratórios e relações de dominação. Também salienta as questões de qualidade. Para ele, a valorização espacial e a qualidade territorial, como estratégia de adição de valor pelo seu conteúdo de significado e imaginário agrícola e territorial, poderiam ser subvertidas e cooptadas pelo poder do mercado.

Sonnino (2007) chama a atenção para o fato da simplificação da dicotomia entre sistemas alimentares globais e locais, colocando os últimos como enraizados³. Ainda, ao utilizar esse rótulo como identificador de qualidade dos alimentos, por exemplo, tanto se podem apropriar dele os atores locais, quanto os globais, de forma a favorecê-los. Explicando melhor, os sistemas “alternativos” utilizam-no para distinguir-se do “convencional”, incorporando questões sociais, ambientais e de saúde às relações de produção e consumo de alimentos. No entanto, como frisa a autora, isso também pode ser apropriado por atores que operam no nível global para maximizar o acesso a nichos de mercado.

Considerando essas argumentações, Van Der Ploeg e Renting (2004) confirmam as diferenças político-econômicas do modelo de desenvolvimento rural relativo ao agroindustrial, sem desconsiderar sua complexidade. Enfatizam a necessária habilidade de seus defensores em articular uma teoria consistente para a discussão das práticas e políticas desse novo modelo. Por outro lado, as dúvidas em relação à contribuição das ‘novas’, ‘alternativas’, ‘curtas’ cadeias alimentares ao desenvolvimento rural são encaradas por Slee e Kirwan (2008) como resultado do hibridismo inerente a essas cadeias de abastecimento e ao hibridismo de teorias que tentam explicá-las. De acordo com eles, não há teoria que consiga encapsular a diversidade de estruturas, formas, comportamentos, aspirações e interesses envolvidos.

³ Nesse texto o termo enraizado (enraizamento) ou imerso (imersão) é utilizado como tradução do conceito de “embeddedness” relacionado aos estudos de Karl Polanyi (1980) e referenciado por outros autores e se define pela imbricação da economia em outras instituições sociais. Polanyi vai identificar três princípios gerais de funcionamento dos diversos sistemas ou três modelos possíveis de integração social e econômica: a reciprocidade, a redistribuição e o intercâmbio. Para Polanyi, a reciprocidade supõe uma estrutura de grupos simetricamente ordenada, a redistribuição depende da existência de um centro de poder no seio do grupo social que recebe e redistribui os bens, e o intercâmbio fundamenta-se na existência de um sistema de mercado de concorrência, criador de preços. Os dois primeiros se distinguiriam do último por dependerem de códigos morais e por inserirem-se em um sistema de valores que se impõe às leis da oferta e da demanda.

Nesta tentativa de compreensão destas redes alternativas, Hinrichs (2000), ao avaliar dois tipos de mercados agrícolas diretos, utilizou-se dos conceitos de Block (1990), que identifica como traços/sombras da imersão, o intercâmbio (que revela a relevância do preço na transação) e o instrumentalismo (que captura a natureza da motivação individual). Dessa forma, alto instrumentalismo ocorreria quando os atores priorizam metas econômicas e engajam-se em comportamentos oportunistas para adquiri-las. Por outro lado, o baixo instrumentalismo refletiria a priorização de metas e preocupações não econômicas, como moral, religião, amizade, família, etnia. Para Block (1990), todos os mercados são caracterizados por flutuantes mixes destas facetas.

Por sua vez, Hinrichs (2000) chama a atenção para a tendência de celebrar a imersão social, particularmente no que diz respeito à familiaridade, à confiança, ao engajamento cívico e para minimizar o intercâmbio e o instrumentalismo como parte das relações econômicas dos atores no nível local. Para ele, as relações econômicas locais são, além do fruto da familiaridade, hábito, sentimento, também percepção de que ambos os lados ganham com isso – consumidores e agricultores. Assim, os agricultores que querem acessar o mercado apresentam estratégias para “adicionar valor” ao seu produto, maximizando seus benefícios econômicos. Para os consumidores, por sua vez, a proveniência pode ser menos importante que um alimento fresco, por exemplo. O autor quer dizer com isso que os valores sociais não anulam os valores econômicos, sendo relevantes, nesta relação, o preço e outros interesses individuais.

Nesse incentivo à construção de sistemas agroalimentares locais pautados em valores que não negam, mas perpassam o econômico, em que se passa a considerar não somente a competitividade e o livre comércio, mas também, as questões sociais e de sustentabilidade, o Estado teria o poder de intervenção e regulação. Dessa forma, as compras públicas de alimentos para programas governamentais seriam exemplo de incentivo à outra forma de desenvolvimento, o que Morgan e Sonnino (2008) classificariam como democracia ecológica de um “*Green State*”. Ao localizar as compras públicas, encurtando a cadeia alimentar, a intervenção estatal seria uma resposta aos problemas relativos aos pequenos agricultores e aos consumidores, pondo

ênfase na sustentabilidade e na saúde pública.

Assim, importa analisar a construção destas redes localizadas a partir de políticas brasileiras como o PNAE que têm utilizado as compras públicas de alimentos para incentivá-las. Quais as estruturas, formas, comportamentos, aspirações e interesses envolvidos? Elas estão atingindo seus objetivos ou estão sendo utilizadas oportunisticamente, tornando-se reprodutoras dos princípios da escala global?

3 SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCAIS NO CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Na legislação do PNAE (Lei 11.947/2009) observa-se que há uma intenção deliberada de comprar produtos locais para abastecer a alimentação escolar das escolas públicas e filantrópicas. Dentre as suas diretrizes está o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais.

No entanto, quando se analisa mais especificamente o regramento referente à aquisição de produtos da agricultura familiar relativo a sua última resolução (Resolução 04/2015) em seu artigo 25 (BRASIL, 2016), observa-se que ao dispensar a licitação, a escolha entre os concorrentes não ocorre pelo menor preço (dado pelo preço médio de mercado, antecipadamente definido pelas próprias Entidades Executoras - EEx), mas se dá a partir da seguinte ordem:

Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

Realizando uma análise mais apurada desta regra, verifica-se sua incongruência em relação à diretriz de localização do Programa. Pois incorre na simplificação de determinar local a partir das fronteiras geográficas (município) e não da distância entre onde o alimento é produzido e consumido. Essa incongruência fica evidente no caso dos estados. Por exemplo: os AFs do município de Chuí (RS) têm prioridade de venda de produtos para o município de Iraí (RS) que fica a 866 km de distância, do que Caibi (SC) que dista apenas 21 km. Nesse sentido, cabe a discussão sobre a distância que deveria existir entre a produção e o consumo para um gênero alimentício ser considerado local, independente das fronteiras geográficas.

No entanto, a localização não deveria ser apenas um fim em si mesma, como nos alerta Born e Purcell (2006), mas uma estratégia que pode resultar em uma série de efeitos, por exemplo, justiça social, segurança alimentar, como também, opressão, prejuízos ecológicos, dependendo de sua implementação. Se a escala é uma estratégia e não uma meta, não deve ser pensada como tal.

Dessa forma, outra questão que surge nesta análise é o que Goodman (2002) chama de reificação do local, tomando-o aprioristicamente como “bom” ou “melhor” que o “não localizado” ou “desterritorializado”, e negando a existência nesta configuração espacial de relações de poder e questões de dominação e subordinação. Contudo, ao reificá-lo, incorre-se no erro de não se considerar em que estruturas e valores está sendo estruturado.

Neste raciocínio, surge o questionamento: o que seria melhor - adquirir produtos do lugar produzidos com alto grau de agrotóxicos, de forma padronizada, pautados em mercados instrumentalistas ou, de AFs distantes, mas que os produzissem de maneira a respeitar o meio ambiente, em baixa escala, de forma tradicional, e a partir de relações de mercado éticas e democráticas? Estudos (FOOD CLIMATE RESEARCH NETWORK, 2016) no Reino Unido já deram indícios de que as milhas alimentares não são mais problemáticas em relação à emissão de gás carbônico do que os outros processos envolvidos na produção de alimentos (o transporte gera 9% de dióxido de carbono se comparado aos 30% da agricultura). Assim, quando se faz referência a sistemas agroalimentares localizados, observa-se que este tipo de reflexão não se coloca. Neste sentido, defende-se que a questão das

compras locais deve ultrapassar a pura dimensão espacial e alcançar a dimensão escalar no sentido de se contrapor às concepções que estão por trás dos sistemas agroalimentares globais.

Neste caso, é válido incentivar a aquisição da agricultura familiar (baseada em estruturas e valores éticos) mesmo que em outros locais do país, considerando que desta forma se está encurtando os elos da cadeia de abastecimento e maximizando os ganhos do agricultor (BEVILAQUA; TRICHES, 2014; BALESTRIM, 2014) e a melhora da qualidade da alimentação dos escolares (TRICHES; CRUZ, 2016; GONÇALVES *et al*, 2015) . Cita-se o caso das regiões metropolitanas que possuem muitas dificuldades de atender a legislação do PNAE no que tange ao alcance do gasto mínimo de 30% dos recursos federais remetidos à alimentação escolar com produtos de AFs locais e passam a comprar de fornecedores de outros territórios e estados como é o caso de São Paulo. Segundo BACCARIN, (*et al*. 2015), dos R\$ 29,2 milhões gastos com o Artigo 14 pelas prefeituras paulistas em 2012 e 2013, R\$ 24,8 milhões ou 84,8% foram usados com agricultores do próprio Estado, 8,4% com compras no Rio Grande do Sul, 5,7% no Paraná e 1,2% em Santa Catarina.

Assim, na análise da virtuosidade destes sistemas agroalimentares locais, deve-se ir além da questão espacial e identificar se estas redes agroalimentares viabilizadas pelo PNAE, realmente alcançam o que pretendem e em que são ancoradas.

Relativamente ao alcance de AFs pelo Programa, evidências empíricas demonstram que os mercados institucionais, por serem mercados formais e ainda burocráticos alcançam agricultores mais organizados, estruturados ou com maior capital social e não os mais necessitados. Neste sentido, as relações locais de poder podem tanto relevar estas questões e incluí-los, como, por outro lado, beneficiar apenas uma parcela de agricultores ou outros fornecedores de seu interesse. Nesta dinâmica, em muitos locais impera a acomodação dos gestores públicos em continuar com seus velhos hábitos burocráticos ou em manter a “lei do menor esforço”, o que implica diretamente neste processo. Observou-se que existem prefeituras que ainda utilizam as modalidades da Licitação para a compra de produtos da agricultura familiar ao invés de fazerem a dispensa licitatória utilizando Chamada Pública

(BEVILAQUA; TRICHES, 2014), ocasionando pouca aderência dos agricultores.

Além disso, outro fato importante a ser considerado é que também existem no espaço local (leia-se aqui, principalmente municipal, onde as compras são feitas), processos de corrupção e lutas de poder. Aí cabem as perguntas feitas por Triches e Baccarin (2016): até que ponto esse processo de localização e de dispensa de licitação não daria margem a atitudes oportunistas (no sentido econômico), com empresas não vinculadas a agricultores familiares, forjando a participação dos mesmos e obtendo vantagens na comercialização de seus produtos? E, quais os pontos que diferenciam os agricultores locais, de forma que alguns conseguem e outros não participem da implantação da lei? Nesse sentido, denúncias de desvio de dinheiro público e propinas estão sendo apuradas pelo Ministério Público em prefeituras paulistas. As irregularidades investigadas dizem respeito a contratos com cooperativas de AFs e se referem a superfaturamento dos produtos negociados para pagamento de propina entre 10% e 30% do total do contrato e suspeita de que nem todos os alimentos vendidos pela cooperativa aos órgãos públicos eram produzidos por pequenos agricultores, mas comprados de grandes mercados e repassados às prefeituras⁴.

Este episódio, reunido com outros ocorridos com o PAA em 2013 e que alcançaram grande repercussão midiática (TRICHES; GRISA, 2015), ainda estão sob investigação e, portanto, sem desfechos definitivos. Contudo, revelam evidentes relações de poder que ocorrem dentro das próprias redes de abastecimento locais e/ou entre as cadeias de abastecimento locais e globais. Como discutido no artigo de Triches e Grisa (2015), estes eventos podem também ser formas de rechaçar políticas e contramovimentos que ameaçam as políticas e sistemas conservadores/convencionais de forma a prejudicá-los. Muitos varejistas, atacadistas e outros fornecedores que eram os principais favorecidos na venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar perderam fatia importante deste mercado institucional. Assim também ocorre em relação à luta de poder existente entre os partidos políticos, muito

⁴Notícia veiculada em 19.01.2016: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/01/grupo-oferecia-propina-para-servidor-fraudar-licitacao-de-merenda-diz-mp.html>

recorrente nos três níveis de governo, onde os de oposição tendem a repudiar políticas inovadoras dos partidos da situação.

Mas, aprofundando a discussão sobre a forma que os AFs podem acessar o PNAE, a legislação coloca três possibilidades: de forma individual, em grupos informais e grupos formais (cooperativas e associações). Neste sentido, a mesma Resolução nº 04/2015 no artigo 25 em seu parágrafo 2º, ao regulamentar a prioridade das compras, dá preferência aos grupos formais de AFs em relação aos agricultores individuais.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

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

III - 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 (detentores de DAP Física) (BRASIL, 2016).

Considerando que o objetivo da legislação seja o de incentivar a organização dos AFs e a facilitação dos processos de compras, entregas e pagamentos das EEx, a priorização das compras de Cooperativas e Associações sobre AFs individuais, em muitos casos acabou por frustrar a ideia de encurtamento das cadeias de abastecimento e de incentivo aos sistemas agroalimentares locais, ao incluir um intermediário entre produtores (AFs) e consumidores (EEx) – a própria cooperativa/associação.

Cabe referenciar que o Programa (junto com o PAA) fomentou a formação de várias destas organizações com o objetivo inicial de fornecer para os mercados institucionais (SOUZA, 2012) e que existam bons exemplos de experiências exitosas no Brasil, não se pode deixar de apontar que há o outro lado desta moeda. Muitas EEx têm adquirido produtos de grandes cooperativas que se autodenominam cooperativas de agricultores familiares, mas que não comungam do ideal que proferem: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia. Além disso, grande parte dos agricultores ainda é descrente nestas instituições pelos históricos recorrentes de ingerências,

dominação e a existência de poucas entidades exitosas nestes propósitos (BALESTRIM, 2014).

Estes intermediários muitas vezes frustram os sistemas agroalimentares locais, como muitas vezes oferecem alimentos altamente processados (leite em pó, extrato de tomate, margarina, etc.) que reconhecidamente são produtos industrializados e padronizados, ícones de sistemas agroalimentares globais. Em pesquisas realizadas por Baccarin (*et al.* 2011; 2012), verificou-se que as prefeituras colocavam em suas chamadas públicas para a agricultura familiar produtos altamente processados, levando a crer que estes produtos pudessem ser adquiridos destes fornecedores.

Destas constatações, reflete-se o quanto é importante analisar o que está por trás da definição de local para realmente caracterizar estes sistemas como alternativos. Estas redes alimentares localizadas realmente estão baseadas nos atributos desta escala, pautadas na economia moral, na prevalência de produtores artesanais independentes, com participação democrática, bem-estar da comunidade, biodiversidade, proteção de recursos e regeneração? Ou apenas estão reproduzindo os valores das redes globalizadas, dadas pela economia de mercado, lucros, dependência dos AFs, produção de alimentos industrializados/padronizados e prejudiciais ao meio ambiente? Este questionamento é emblemático na definição e valorização dos sistemas agroalimentares ditos locais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pretendeu enfatizar com este artigo é que a legislação do PNAE se equivoca ao focar o local como dimensão espacial e como finalidade, ao invés de colocá-lo na dimensão escalar e como meio para alcançar um fim. Nas palavras de Watts (*et al.* 2005), um sistema alimentar alternativo forte não é aquele que focaliza no alimento e suas especificidades relativas à qualidade, nem na realocação alimentar, mas nas redes em que eles circulam, por serem mais difíceis de serem incorporadas ou subordinadas pelas cadeias convencionais. Comprar localmente não deve ser mais

importante que comprar diretamente do produtor, evidenciando a aproximação da cadeia de abastecimento, sua economia baseada na moral, na independência e autonomia dos agricultores, na valorização de produtos tradicionais, sazonais, naturais, produzidos em baixa escala visando a proteção ambiental e a sociobiodiversidade.

Portanto, chama-se a atenção para o perigo de realizar juízos de valor destas redes alimentares, tomando a localização como ideal a ser seguido sem realizar um estudo mais criterioso. Como visto, muitas vezes confundem-se compras locais como sinônimos de compras dentro de fronteiras geograficamente definidas e esta é uma definição restritiva do termo. Além disso, refletiu-se sobre o cooperativismo, que algumas vezes, pode significar apenas um intermediário na cadeia de abastecimento e não uma organização genuína de AFs, frustrando a ideia de aproximação comercial entre produtores e consumidores.

Finalmente, defende-se que o PNAE e que as políticas de compras públicas de alimentos no Brasil são um exemplo bem sucedido de intervenção estatal no sistema agroalimentar na medida em que beneficia os agricultores familiares e os consumidores e incentiva cadeias curtas de abastecimento. No entanto, não se deve perder de vista a análise criteriosa de cada caso, considerando que as relações sociais são permeadas de diferentes formas nos diferentes locais. Dessa forma, nem sempre sistemas ditos alternativos se mostram tão alternativos assim.

REFERÊNCIAS

ALLEN, P. *et al.* Shifting plates in the agrifood landscape: the tectonics of alternative agrifood initiatives in California. **Journal of Rural Studies**, v. 19, p. 61-75, 2003.

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; AVILA, S. R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 96-113.

BACCARIN, J.G. *et al.* **Alimentação escolar e agricultura familiar**: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: 49 Congresso da Sober, 2011, Belo Horizonte.

_____. *et al.* **Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009:** adequação das Chamadas Públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: 50º Congresso da Sober, 2012, Vitória.

_____. *et al.* **Agricultura familiar sob a vigência da Lei 11.947/2009:** Abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos pelos Agricultores Familiares. Jaboticabal (SP), 2015. (Relatório de Pesquisa).

BALESTRIM, E.L.B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UTFPR). Pato Branco (PR), 2014.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R.M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, p. 448-460, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html>. Acesso em: 30/01/2016.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 16 de junho de 2009. **DOU** 17 jun. 2009.

BLOCK, F. **Postindustrial Possibilities:** a critique of economic discourse. Berkeley: University of California Press, 1990.

BORN, B; PURCEL, M. Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. **Journal of Planning Education and Research**. v. 26, p.195-207, 2006.

COSTA, I.B. **“Nesta terra, em se plantando tudo dá?”** Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-UFRN). Natal (RN), 2010.

DELGADO, G.C. **Relatório de avaliação do PAA – III Síntese.** Brasília, 2013.

FOOD CLIMATE RESEARCH NETWORK. Disponível em: <<http://www.climatechoices.org.uk/pages/food3.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

GHIZELINI, A.A.M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

GONÇALVES, H.V.B, et al. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, v.45, n.12, p. 2267-2273, 2015.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. **Sociologia Ruralis**, v. 42, p. 272-277, 2002.

GOODMAN, D. Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. **Sociologia Ruralis**, v. 44, p. 3-16, 2004.

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, n.13, p.137-170, 2010.

HINRICHS, C.C. The practice and politics of food system localization. **Journal of Rural Studies**. v. 19, p. 33-45, 2003.

_____. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. **Journal of Rural Studies**, v.16, p.295-303, 2000.

HOLLOWAY, L. *et al.* Beyond the 'alternative'-'conventional' divide? Thinking differently about food production-consumption relationships. In: MAYE, D. et al (Edit.). **Alternative food geographies**: representation and practice. UK: Elsevier, 2007, p.77-131.

MARSDEN, T.K. et al. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, v.40, p. 424-438, 2000.

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

MEDEIROS, L.S. et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária**: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro (RJ), 2011. (Relatório de pesquisa).

MORGAN, K; MORLEY, A. **Relocalising the Food Chain**: the role of creative public procurement. The Regeneration Institute, Cardiff University, 2002.

_____. SONNINO, R. **The school food revolution**: public food and the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.B.C; MOLINA, W.S.L. **A implementação das novas diretrizes do PNAE**: desafios institucionais. In: VI Encontro da Rede de

Estudos Rurais, 2014, Campinas. VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas, 2014.

SARAIVA, E.B; Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):927-936, 2013.

SLEE, B; KIRWAN, J. Hybrid theories for hybrid food chains? In: WISKERKE J.S.C. et al., Sustaining Food Supply Chains: **Grounded perspectives on the dynamics and impact of new modes of food provision**, Aldershot: Ashgate Publishers Ltda, 2008.

SONNINO, R. Embeddedness in action: saffron and the making of the local in southern Tuscany. **Agriculture and Human Values**, v. 24, p.61-74, 2007.

_____.MARSDEN, T.K. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v.6, p. 181-189, 2006.

SOUZA, L.B.B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**, São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, p. 114-152.

TRICHES, R.M; BACCARIN, J.G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C.R.P.A; TRICHES, R.M. (Org.). **Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Argos, v. 1, p. 89-109, 2016.

_____. CRUZ, F.T. As diferentes dimensões de uma alimentação escolar de qualidade. In: TEO, C.R.P.A; TRICHES, R.M. (Org.). **Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapeco: Argos, v. 1, p. 315-344, 2016.

_____. et al. O Programa de Alimentação Escolar nutrindo o desenvolvimento: ideias e relações inovadoras. In: SCHNEIDER, S; MENEZES, M; SILVA, A.G; BEZERRA, I. (Org.). **Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, p. 115-139, 2014.

_____.GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA** (UNESP), v. 26, p. 10-27, 2015.

_____.SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, p.933 - 945, 2010.

_____.SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 12, p. 21, 2015.

_____.SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 20, p. 66-105, 2011.

VAN DER PLOEG, J.D., et al. Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, v.40, p.392-408, 2000.

_____. RENTING, H. Behind the 'redux': a rejoinder to David Goodman. **Sociologia Ruralis**, v.44, p. 233-242, 2004.

WATTS, D.C.H. et al. Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision. **Progress in Human Geography**, v.29, p.22-40, 2005.

WEKERLE, G.R. Food justice movements: policy, planning, and networks. **Journal of Planning Education and Research**, v.23, p. 378-386, 2004.

Enviado em: 31 jan. 2016

Aceito em: 02 ago. 2016

Editores responsáveis: Alysson Artuso, João Paulo Partala, Fernanda Rubio.