

Universidade de São Paulo  
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”  
Centro de Energia Nuclear na Agricultura

Políticas de abastecimento da alimentação escolar no Brasil e na França:  
a transição dos sistemas agroalimentares posta à prova das metrópoles

**Morgane Isabelle Hélène Retière**

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora em  
Ciências. Área de concentração em Ecologia Aplicada.

Piracicaba  
2022

.....  
**Thèse de doctorat**

**Politiques d'approvisionnement  
de la restauration scolaire au Brésil et en France :  
la transition écologique à l'épreuve des métropoles**

**Morgane Retière**

Soutenue en cotutelle le 10 juin 2022

sous la direction de Nathalie LEMARCHAND  
et de Paulo Eduardo MORUZZI MARQUES

**Discipline**

Géographie  
Écologie appliquée

**École doctorale**

Sciences sociales (401)  
Programa de pós-  
graduação Interunidades  
em Ecologia Aplicada

**Laboratoires de  
recherche**

UMR Ladyss

**Composition du jury**

<b>Salma LOUDIYI</b>	Rapporteuse
<i>Professeure de Géographie, VetAgro Sup, UMR Territoires, Clermont-Ferrand (France)</i>	
<b>Ève-Anne BÜHLER</b>	Rapporteuse
<i>Enseignante-chercheuse en Géographie UFRJ, groupe CNPq REAGRI, Rio de Janeiro/RJ (Brésil)</i>	
<b>Samuel FREDERICO</b>	Examinateur
<i>Enseignant-chercheur en Géographie UNESP, IGCE, groupe CNPq REAGRI, Rio Claro/SP (Brésil)</i>	
<b>Catia GRISA</b>	Examinatrice
<i>Enseignante-chercheuse en Développement rural UFRGS Litoral, Groupe GEPAD, Porto Alegre/RS (Brésil)</i>	
<b>Sékolène DARLY</b>	Examinatrice Co-encadrante
<i>Maîtresse de conférence en Géographie Université Paris 8, UMR Ladyss, Saint-Denis (France)</i>	
<b>Paulo Eduardo MORUZZI MARQUES</b>	Président du jury Co-directeur de thèse
<i>Enseignant-chercheur en Sociologie ESALQ/USP, groupe CNPq Agremal, Piracicaba/SP (Brésil)</i>	
<b>Nathalie LEMARCHAND</b>	Co-directrice de thèse
<i>Professeure de Géographie, Université Paris 8, UMR Ladyss, Saint-Denis (France)</i>	

Morgane Isabelle H el ene Reti ere  
Engenheira agr onoma

Políticas de abastecimento da alimentação escolar no Brasil e na França:  
a transição dos sistemas agroalimentares posta   prova das metr pols

Orientadores:

Prof. Dr. **PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES**

Profa. Dra. **NATHALIE LEMARCHAND**

Tese apresentada para obtenção (dupla titulação) do título de Doutora em Ciências, na área de concentração em Ecologia Aplicada, e do título de Doutora em Geografia, no âmbito do acordo de Cotutela firmado entre a ESALQ/USP e a  cole doctorale en Sciences sociales da Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis.

Piracicaba  
2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
DIVISÃO DE BIBLIOTECA – DIBD/ESALQ/USP**

Retière, Morgane Isabelle Hélène

Políticas de abastecimento da alimentação escolar no Brasil e na França: a transição dos sistemas agroalimentares posta à prova das metrópoles / Morgane Retière Isabelle Hélène. -- Piracicaba, 2022.

417 p.

Tese (Doutorado) - - USP / Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" Centro de Energia Nuclear na Agricultura.

1. Políticas públicas de alimentação escolar 2. Transição ecológica 3. Sistemas agroalimentares alternativos 4. Territorialização dos sistemas agroalimentares I. Título

## AGRADECIMENTOS

É com uma sensação de alívio, misturada com uma leve saudade por antecipação, que abordo estes agradecimentos. O doutorado tem sido uma experiência incomparável graças às contribuições das pessoas que dedicaram tempo para responder a minhas perguntas, e àquelas de pesquisadoras e pesquisadores que ofereceram suas observações e sugestões durante seminários, congressos ou discussões informais.

Meus agradecimentos vão, em primeiro lugar, a Nathalie Lemarchand, Ségolène Darly e Paulo Eduardo Moruzzi Marques por sua atenta orientação desde a redação do projeto de tese até a conclusão deste doutorado, guiando-me nos meandros do labirinto quando foi preciso. Agradeço pelo apoio constante, inclusive durante os momentos um pouco mais adversos.

Gostaria também de agradecer aos membros da banca de defesa, as professoras Salma Loudiyi, Ève-Anne Bühler, Catia Grisa e o professor Samuel Frederico, por terem aceitado dedicar tempo para examinar esta tese.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), que financiou os três primeiros anos do meu doutorado, assim como a *Ecole doctorale en Sciences Sociales* da Universidade Paris 8 pelas ajudas financeiras. Como muitos doutorandos e muitas doutorandas, também devo muito aos sistemas franceses de proteção social e de seguro-desemprego, dispositivos valiosos resultantes de lutas sociais, que me permitiram continuar meu trabalho durante períodos não remunerados.

Agradeço aos membros das diferentes estruturas dentro das quais realizei meu percurso em cotutela, e em primeiro lugar a suas equipes administrativas, em particular Mara Casarin, do programa de pós-graduação em ecologia aplicada (CENA/ESALQ), e Mireille Morvan, da escola doutoral em ciências sociais da Universidade Paris 8.

A participação nas atividades científicas dos dois coletivos aos quais estive afiliada foi muito estimulante: o grupo de pesquisa sobre Agriculturas Emergentes e Alternativas (Agremal) no Brasil e o Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS) na França. Do lado brasileiro, agradeço em particular Nayla Almeida e Samuel de Mello Pinto, que me ajudaram com as pesquisas em São Paulo, assim como Rafael Chiodi, que compartilhou as entrevistas realizadas no Vale do Ribeira.

Na Universidade Paris 8, sou grata à equipe do departamento de geografia por ter me acolhido como ATER, particularmente e entre outros, Antoine Da Lage, Kaduna Demailly, Thierry Feuillet; agradeço também a Marie Bonte e Pascale Froment por sua escuta durante os CSIT em meio à pandemia. Se consegui concluir esta tese dando aula durante dois anos, foi em grande parte graças a Jean-François Valette, ao lado de quem dei meus primeiros passos na fantástica experiência da docência. Que receba minha gratidão pelos *encorajamentos* e por ter dedicado tempo para compartilhar seus conselhos, seus materiais de aula e cappuccinos sabor baunilha caramelizada, sempre que precisei.

Gostaria também de agradecer a todos os camaradas que conheci no Ladyss: Thomas Maillard e Alice Furtado que me receberam calorosamente quando cheguei na França, assim como Nicolas Ausello, Diego Mermoud, Maurício Fuentes, Claudia Palermo, Alexandre Lauret, Shahrzad Khademi. Sentirei falta do cafezinho nos bancos brancos do edifício D ou no terraço ventoso de Aubervilliers.

Para redigir, é preciso um *teto todo seu* e disponibilidade mental. Portanto, agradeço a todos aqueles que me permitiram ter um escritório todo meu na Paris 8, no Campus Condorcet, mas também no CFSI, onde escrevi meus dois primeiros capítulos. Em relação à disponibilidade mental, gostaria de enfatizar o papel da associação ParenThèse: agradeço em especial a Lucie, Florine e Aurélie.

Não tenho palavras suficientemente fortes para expressar a imensidade da minha gratidão à minha mãe, Isabelle, que tanto me ajudou e que tem sido uma revisora generosa, uma corretora rigorosa e uma editora pertinente. Agradeço também a meu pai, Alain, por seu apoio multiescalar e por nossas conversas sempre enriquecedoras, *for as long as I can remember*. Obrigada a Nolwenn, irmã querida do meu coração, por cuidar de mim quando foi necessário e a Antoine por construir naves Star Wars quando foi necessário.

Agradeço aos amigos e amigas ao meu entorno que, de uma forma ou de outra, contribuíram para esta tese através de discussões sobre agricultura, política, vida: Sophie, sempre no meu <3 mesmo à distância, Fabien, Stéphane (que me mostrou que “yes we can”), Violaine, Pauline, Thomas SP, Thomas LJ, Pierre, Mari, Tapa. Mas também os amigos que não vejo há muito tempo: em São Paulo, João, Nati, Moori, Jú; em Pira, os camaradas da Refazenda, Juliano, Manu, Luiz, Mateus, Massa, e da Refazenda Jovens, Bruno, Carol, Madaga e xs outrxs. E gostaria também de agradecer novamente a Nayla, que merece ser

listada tanto na seção das parcerias acadêmicas e quanto naquela das amigas, assim como Nati Dória, Terena e Giulia.

Nosso tempo nos Apaches des Vignoles e as amizades que ali fizemos foram um grande apoio diante da dupla função de pais doutorandos: Julien, Sabien, Monica, Xabier, Giulia, Florian. Obrigada a Brice pelas trocas que foram além da tesouraria e que alimentaram minhas reflexões. Agradeço a Aurore e Sophie por acolherem Noah regularmente, assim como por sua valiosa amizade.

Por fim, e como a conclusão é um lugar de destaque, gostaria de agradecer a Guilherme por seu apoio constante, vigorosos incentivos e dons culinários, assim como a Noah, nascido em n+1, que me acompanhou ao longo de todo o doutorado. Conseguimos! aguardo ansiosamente as próximas etapas com vocês.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>10</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>11</b>
<b>RESUMÉ</b> .....	<b>12</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>13</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>13</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	<b>15</b>
<b>PREÂMBULO: questionamentos iniciais e gênese do projeto de pesquisa</b> .....	<b>19</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
<b>1. Desafios globais da transição agroalimentar e situação na França e no Brasil</b> .....	<b>26</b>
1.1. Questões sociais e ambientais associadas às mudanças climáticas e à urbanização .....	26
1.2. Políticas públicas de apoio às alternativas ao modelo agroindustrial na França e no Brasil .....	31
<b>2. Qual o papel do abastecimento da alimentação escolar na transição agrícola e alimentar?</b> .....	<b>33</b>
<b>3. Metodologia de pesquisa</b> .....	<b>34</b>
<b>4. Estrutura da argumentação e plano da tese</b> .....	<b>39</b>
<b>PARTE 1 - Quadro teórico e hipóteses: analisar as relações entre sistemas alimentares alternativos e regime agroindustrial</b> .....	<b>41</b>
<b>Capítulo 1 - A reconfiguração dos sistemas agroalimentares</b> .....	<b>42</b>
<b>1.1. Analisar a industrialização, internacionalização e capitalização da agricultura e da alimentação: a abordagem dos sistemas agroalimentares</b> .....	<b>42</b>
1.1.1. O nascimento do conceito de “agroalimentar” .....	42
1.1.2. A virada sistêmica .....	49
1.1.3. Sistema agroalimentar, alimentar ou agrialimentar? .....	52
<b>1.2. Sistemas alimentares alternativos: uma promessa de diferença</b> .....	<b>56</b>
1.2.1. Origem e estruturação de um campo de pesquisa crítico ao modelo agroindustrial .....	56
1.2.2. Caracterização do campo de pesquisa sobre SAA .....	58
1.2.3. Relação entre as alternativas e o sistema dominante .....	64
<b>1.3. Mudança de escala: qual o potencial de transformação dos SAA?</b> .....	<b>65</b>
1.3.1. Articular as escalas de análise e refletir na dinâmica de mudança .....	66
1.3.2. Mudança de escala: papel do Estado e abastecimento das cidades .....	69
<b>1.4. Conclusão do capítulo 1</b> .....	<b>72</b>
<b>Capítulo 2 - O poder de transformação dos sistemas agroalimentares alternativos através da lente das teorias de transição</b> .....	<b>75</b>
<b>2.1. A mudança de escala na literatura sobre SAA</b> .....	<b>76</b>
2.1.1. A perspectiva multinível das transições sociotécnicas .....	77
2.1.2. A transição .....	80



<b>2.2. As relações entre as iniciativas de nicho e o regime como fatores de transição: uma chave de leitura territorial dos sistemas sociotécnicos .....</b>	<b>88</b>
2.2.1. Territorialidade dos sistemas agroindustriais: circuitos espaciais produtivos e especialização das regiões agrícolas .....	89
2.2.2. Diferentes formas de relações com o território dos sistemas alternativos.....	92
2.2.3. O abastecimento alimentar das cidades.....	96
2.2.4. Síntese das diferentes abordagens geográficas dos sistemas agroalimentares .....	100
<b>2.3. A paisagem sociotécnica: referenciais de políticas públicas e estruturação dos sistemas agroalimentares.....</b>	<b>101</b>
2.3.1. O papel do Estado.....	103
2.3.2. A análise cognitiva das políticas públicas: contribuições do conceito de referencial.....	103
2.3.3. A emergência de um novo referencial para o desenvolvimento sustentável .....	109
<b>2.4. Conclusão do capítulo 2: problemática e hipóteses.....</b>	<b>112</b>
<b>CONCLUSÃO DA PARTE 1 .....</b>	<b>117</b>
<b>PARTE 2 - Reorientação das políticas públicas de alimentação escolar a nível nacional .....</b>	<b>121</b>
<b>Capítulo 3 - A alimentação escolar no Brasil: histórico e desafios de um processo político de construção social de mercados alimentares.....</b>	<b>123</b>
<b>3.1. A alimentação escolar: evolução de um instrumento central da política nacional alimentar e social desde suas origens .....</b>	<b>123</b>
3.1.1. Evolução da política alimentar e seus instrumentos para combater a desnutrição ao longo do século XX.....	123
3.1.2. A alimentação escolar como instrumento da política alimentar e educacional.....	135
<b>3.2. A partir de 2009, a alimentação escolar se torna um instrumento de política de apoio à agricultura familiar .....</b>	<b>145</b>
3.2.1. 2003: O programa Fome Zero, um marco para a construção social de mercados em favor da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento territorial sustentável.....	146
3.2.2. Análise da documentação legal e de sua evolução: a Lei nº 11.947 de PNAE e as resoluções publicadas pelo FNDE .....	154
3.2.3. Monitoramento do programa e consolidação do referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável .....	159
<b>3.3. Conclusão do capítulo 3 .....</b>	<b>162</b>
<b>Capítulo 4 - A alimentação escolar na França: os desafios do processo de integração da questão alimentar na política de desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>165</b>
<b>4.1. A alimentação escolar: um serviço público local, ligado à política de educação integrado de forma tardia à política alimentar nacional .....</b>	<b>165</b>
4.1.1. Evolução da política alimentar no século XX: da gestão de riscos sanitários e das fraudes à preocupação com questões nutricionais.....	166
4.1.2. A alimentação escolar: um serviço público local integrado na política alimentar nacional como instrumento de luta contra a obesidade .....	178
<b>4.2. A partir de 2009, após o processo Grenelle do Meio Ambiente: a alimentação escolar torna-se um instrumento na encruzilhada das políticas agrícola e ambiental .....</b>	<b>186</b>
4.2.1. 2007-2009: a concertação do Grenelle do Meio Ambiente e a promulgação da lei Grenelle 1.....	187
4.2.2. Disposições da lei Grenelle 1 relativas à alimentação coletiva.....	198
4.2.3. Avaliação da lei por diferentes comissões e associações .....	199
<b>4.3. Conclusão do capítulo 4 .....</b>	<b>202</b>

<b>Capítulo 5 - O referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável: qual grau de estruturação? Uma comparação entre Brasil e França .....</b>	<b>205</b>
<b>5.1. Estado das relações de poder no momento da formulação de propostas para o abastecimento sustentável da alimentação escolar .....</b>	<b>206</b>
5.1.1. No Brasil: definir e reconhecer a agricultura familiar como pilar de uma estratégia de combate à insegurança alimentar e à desigualdade social.....	206
5.1.2. Na França: a agricultura orgânica ganha legitimidade diante da crescente preocupação com o meio ambiente.....	208
<b>5.2. Politização da questão alimentar: embate entre sistemas agroalimentares opostos ou regime da coexistência? Uma leitura pelas instâncias de concertação .....</b>	<b>210</b>
5.2.1. Espaços institucionais para concertação .....	211
5.2.2. Construção de um referencial de política pública para a alimentação escolar .....	219
<b>5.3. Conclusão do capítulo 5 .....</b>	<b>222</b>
<b>CONCLUSÃO DA PARTE 2 .....</b>	<b>227</b>
<b>PARTE 3 - Implementação local do abastecimento sustentável da alimentação escolar .....</b>	<b>231</b>
<b>Capítulo 6 - Como analisar o que acontece com o local quando as iniciativas alternativas mudam de escala? Apresentação dos campos, dos corpora de estudo e da metodologia.....</b>	<b>232</b>
<b>6.1. Apresentação do campo: São Paulo e Paris, duas cidades globalizadas em áreas metropolitanas densamente povoadas .....</b>	<b>232</b>
6.1.1. Aglomeração de São Paulo .....	236
6.1.2. Aglomeração parisiense.....	240
<b>6.2. Fase exploratória da pesquisa: o funcionamento material da alimentação escolar e seu abastecimento.....</b>	<b>245</b>
6.2.1. Desenrolar da fase exploratória.....	245
6.2.2. Resultados da fase exploratória: funcionamento material do abastecimento da alimentação escolar .....	249
<b>6.3. Entrevistas aprofundadas: estudo dos processos de realocização do abastecimento.....</b>	<b>257</b>
6.3.1. Critérios de seleção do corpus de estudo .....	258
6.3.2. Apresentação dos municípios onde foram realizadas as pesquisas .....	260
6.3.3. Apresentação do corpus de pesquisa: as estruturas de alimentação escolar e alguns de seus fornecedores.....	267
<b>6.4. Construção de tipos ideais: ferramentas para analisar a diversidade dos sistemas agroalimentares concretos.....</b>	<b>275</b>
6.4.1. Modelagem qualitativa nas ciências humanas e sociais: particularidades da construção de tipos ideais .....	275
6.4.2. Quadro conceitual da construção dos tipos ideais .....	278
<b>6.5. Conclusão do capítulo 6 .....</b>	<b>284</b>
<b>Capítulo 7 - Entre circuitos agroindustriais renovados e construção social de mercados: a implementação de políticas públicas de alimentação escolar posta à prova dos territórios .....</b>	<b>285</b>
<b>7.1. Três tipos ideais de sistemas alternativos de alimentação escolar.....</b>	<b>286</b>
7.1.1. Tipo ideal 1: sistema inserido em circuitos agroindustriais renovados .....	286
7.1.2. Tipo ideal 2: sistema territorializado regional com emergência de novos intermediários.....	288
7.1.3. Tipo ideal 3: sistema territorializado local baseado em redes de proximidade e ações sobre o fundiário municipal.....	291
7.1.4. Síntese dos três tipos ideais.....	292

<b>7.2. Posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais na RMSP .....</b>	<b>293</b>
7.2.1. Híbridações entre tipos ideais no cenário paulistano de abastecimentos alternativos .....	293
7.2.2. Fatores explicativos para as híbridações entre os tipos ideais .....	305
<b>7.3. Posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais na região Île-de-France .....</b>	<b>314</b>
7.3.1. Em Île-de-France, um cenário dos abastecimentos alternativos fortemente marcado pela figura do tipo ideal 1 .....	314
7.3.2. Fatores explicativos para as híbridações entre os tipos ideais .....	328
<b>7.4. Conclusão do capítulo 7 .....</b>	<b>339</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>343</b>
<b>1. Contribuições metodológicas da tese, baseada em um enfoque interdisciplinar e comparativo .....</b>	<b>343</b>
1.1. A análise multiescalar para abordar o poder de transformação dos sistemas agroalimentares alternativos.....	343
1.2. Três tipos ideais para analisar as mutações no abastecimento na escala territorial .....	345
<b>2. Resultados da pesquisa .....</b>	<b>346</b>
2.1. A implementação de políticas de abastecimento em um contexto metropolitano: combinando os marcos institucionais favoráveis ao desenvolvimento territorial sustentável com os recursos locais propícios aos sistemas territorializados .....	346
2.2. As trajetórias emergentes de transição para os sistemas agroalimentares.....	350
<b>3. Aberturas e caminhos futuros para a pesquisa.....</b>	<b>351</b>
3.1. Desmantelamento das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil desde 2019 e fortalecimento das coalizões na França em torno das negociações da Política Agrícola Comum .....	352
3.2. Pandemias e segurança alimentar .....	353
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>355</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>383</b>

## RESUMO

### **Políticas de abastecimento da alimentação escolar no Brasil e na França: a transição dos sistemas agroalimentares posta à prova das metrópoles**

Diante da crise do modelo agroindustrial, a alimentação escolar oferece a promessa de uma transição agroalimentar ecológica, em particular através da introdução de produtos da agricultura orgânica, local ou familiar nos cardápios. Entretanto, muitas restrições pesam sobre este serviço público local, particularmente em grandes áreas urbanas. A tese busca compreender em que medida as políticas públicas que incentivam o abastecimento sustentável da alimentação escolar permitem a mudança de escala dos sistemas agroalimentares alternativos. Analisamos duas leis promulgadas em 2009. No Brasil, a Lei nº 11.947 reforma o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e impõe 30% de compras diretas da agricultura familiar no que se refere aos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados para as entidades executoras (notadamente as prefeituras), com preferência pelos produtos locais. Na França, a lei Grenelle 1 estabelece o objetivo de favorecer um mínimo de 20% das aquisições para a alimentação escolar de produtos orgânicos, bem como daqueles com baixo impacto ambiental, sem arbitrar entre os diferentes tipos de sistemas dos quais provêm. Nossa abordagem interdisciplinar combina a geografia com a economia institucional, estudos de políticas públicas e sociologia rural. A análise, baseada na comparação internacional, é realizada em duas escalas: a construção de políticas públicas em nível nacional, no Brasil e na França, e sua implementação em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Île-de-France. A primeira parte apresenta o marco teórico que construímos para compreender a relação entre os sistemas alimentares alternativos e o regime agroindustrial dominante. Na segunda parte da tese, baseada em um estudo bibliográfico, traçamos a evolução das políticas públicas de alimentação escolar no Brasil e na França. Para examinar o papel do mercado institucional como instrumento de estruturação de cadeias alternativas, mobilizamos o conceito de referencial de construção social de mercados a favor do desenvolvimento territorial sustentável. A terceira parte aborda a implementação das políticas públicas pelos municípios. Realizamos entrevistas semi-estruturadas com gestores municipais da alimentação escolar e alguns de seus fornecedores entre 2016 e 2018. A partir dos resultados do trabalho de campo e da literatura científica, concebemos uma grade de interpretação modelizando três tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento. O primeiro corresponde a um sistema agroindustrial renovado, marcado pela fraca coordenação entre o setor de alimentação escolar e o mundo agrícola. Pelo contrário, o segundo e terceiro tipos ideais referem-se à implementação de sistemas de abastecimento territorializados, em escala regional e local, respectivamente. Para a implementação destes últimos, os gestores locais articulam as diferentes dimensões das alternativas agroalimentares (agricultura familiar, produção orgânica, ancoragem local) e apoiam-se em coordenações fortes entre os atores. Os resultados da pesquisa de campo mostram que os casos concretos manifestam hibridações entre os diferentes tipos ideais. No caso francês, observamos uma tendência em direção a lógicas agroindustriais renovadas mais acentuada que no caso brasileiro. A partir de uma reflexão transversal às três partes da tese, concluímos que as trajetórias voltadas para sistemas territorializados podem ser explicadas pela combinação entre marcos institucionais que incentivam a construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável e a ativação de recursos locais propícios à realocação.

**Palavras-chave:** 1. Políticas públicas de alimentação escolar 2. Transição ecológica 3. Sistemas agroalimentares alternativos 4. Territorialização dos sistemas agroalimentares.

## ABSTRACT

### **School feeding supply policies in Brazil and France: the transition of agrifood systems challenged by large cities**

Faced with the crisis of the agro-industrial model, school feeding offers the promise of an ecological agrifood transition, in particular through the introduction of organic, local or family farming products into the menus. However, many constraints weigh on this local public service, particularly in large urban areas. The thesis therefore addresses the following question: to what extent do public policies that encourage the sustainable supply of school food allow for the scaling up of alternative agri-food systems? To answer this question, we analyze two laws enacted in 2009. In Brazil, Law No. 11.947 reforms the National School Feeding Program (PNAE) and imposes 30% of direct purchases from family farmers, with preference for local products. In France, the Grenelle 1 law sets the goal of favoring a minimum of 20% organic products, as well as those with low environmental impact, without arbitrating between the different types of systems from which they come. Our interdisciplinary approach combines geography with institutional economics, public policy studies, and rural sociology. The analysis, based on international comparison, is conducted at two scales: the construction of public policies at the national level in Brazil and France, and their implementation in two metropolitan regions, São Paulo and Île-de-France. The first part of the thesis presents the theoretical framework we have constructed to understand the relationship between alternative food systems and the dominant agro-industrial regime. In the second part, based on a bibliographical study, we trace the evolution of school feeding public policies in Brazil and France. In order to understand the role of the institutional market as an instrument for structuring alternative food chains, we mobilize the concept of public policy referential for social construction of markets in favor of sustainable territorial development. The third part addresses the implementation of public policies by local authorities. We conducted semi-structured interviews with municipal public servants in charge of school feeding and some of their suppliers between 2016 and 2018. Based on the results of the fieldwork and on the scientific literature, we designed an interpretation grid consisting in the modeling of three ideal types of alternative supply systems. The first ideal type corresponds to a renewed agro-industrial system, marked by weak coordination between the school feeding sector and the agricultural world. On the contrary, the second and third ideal types refer to the implementation of territorialized supply systems, on a regional and local scale, respectively. To this end, local authorities articulate the different dimensions of agrifood alternatives (family farming, organic production, local anchoring) and rely on strong coordination among actors. The results of the field research show that the concrete cases manifest hybridizations between different ideal types. In the French case, we observe a trend towards renewed agroindustrial logics that is more accentuated than in the Brazilian case. Based on a reflection that is transversal to the three parts of the thesis, we conclude that the trajectories towards territorialized systems can be explained by the combination between institutional frameworks that encourage the social construction of markets in favor of sustainable territorial development and the activation of local resources that are propitious to relocalization.

**Keywords:** 1. School feeding public policies 2. Ecological transition 3. Alternative agrifood systems 4. Territorialization of agrifood systems.

## RESUMÉ

### **Politiques d’approvisionnement de la restauration scolaire au Brésil et en France : la transition des systèmes agroalimentaires à l’épreuve des métropoles**

Face à la crise du modèle agro-industriel, la restauration scolaire est porteuse d’une promesse de transition agroalimentaire écologique, notamment par l’introduction de produits issus de l’agriculture biologique, locale ou familiale dans les menus. Pourtant, de nombreuses contraintes pèsent sur ce service public local, en particulier dans les grandes agglomérations. La thèse porte donc sur la question suivante : dans quelle mesure les politiques publiques qui incitent à l’approvisionnement durable de la restauration scolaire permettent-elles de faire changer d’échelle les systèmes agroalimentaires alternatifs ? Pour y répondre, nous sommes intéressée à deux lois promulguées en 2009. Au Brésil, la loi n° 11.947 réforme le Programme national d’alimentation scolaire (PNAE) et impose 30 % d’achats directs auprès de l’agriculture familiale, en privilégiant les produits locaux. En France, la loi Grenelle 1 fixe l’objectif de favoriser les produits biologiques à hauteur de 20 % ainsi que ceux à faible impact environnemental, sans arbitrer entre les différents types de systèmes dont ils sont issus. Notre approche, interdisciplinaire, combine la géographie avec l’économie institutionnelle, l’étude des politiques publiques et la sociologie rurale. L’analyse, fondée sur la comparaison internationale, se déploie sur deux échelles : la construction des politiques publiques au niveau national au Brésil et en France, et leur mise en œuvre au sein de deux régions métropolitaines, celle de São Paulo et l’Île-de-France. Une première partie présente le cadre théorique que nous avons construit afin d’appréhender les relations entre les systèmes agroalimentaires alternatifs et le régime agro-industriel dominant. Dans la deuxième partie de la thèse, basée sur un travail bibliographique, nous retraçons l’évolution des politiques publiques de la restauration scolaire au Brésil et en France. Pour comprendre le rôle d’instrument de structuration des filières alternatives attribué à la commande publique, nous avons mobilisé le concept de référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable. La troisième partie porte sur la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités territoriales. Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de responsables municipaux de la restauration scolaire et de certains de leurs fournisseurs dans deux régions, São Paulo et l’Île-de-France. À partir des résultats de terrain et par des allers-retours avec la littérature, nous avons conçu une grille de lecture fondée sur la modélisation de trois idéaux-types de systèmes d’approvisionnement alternatif. Le premier idéal-type correspond à un système agro-industriel renouvelé, marqué par des coordinations faibles entre secteurs de la restauration scolaire et monde agricole. Au contraire, les deuxième et troisième idéaux-types désignent la mise en place de systèmes d’approvisionnement territorialisés, à une échelle régionale et locale respectivement. Pour cela, les collectivités s’appuient sur une mise en cohérence des différentes dimensions des alternatives agroalimentaires (agriculture familiale, production biologique, ancrage local) et par une coordination forte entre les acteurs. Les résultats issus du terrain montrent que les cas concrets témoignent d’hybridations entre les différents idéaux-types. Nous avons observé, sur le terrain français, un tropisme plus fort vers des logiques agro-industrielles renouvelées que sur le terrain brésilien. À partir d’une réflexion transversale aux trois parties de la thèse, nous concluons que les trajectoires vers des systèmes territorialisés s’expliquent par la combinaison entre un cadre institutionnel qui incitent à la construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable et l’activation de ressources locales propices à la relocalisation.

**Mots-clé:** 1. Politiques publiques de restauration scolaire 2. Transition écologique 3. Systèmes agroalimentaires alternatifs 4. Territorialisation des systèmes agroalimentaires.

## LISTA DE FIGURAS, MAPAS E FOTOGRAFIAS

Figura 1. Esquema geral ilustrando o conceito de sistema .....	50
Figura 2. Atores et funções do sistema agroalimentar.....	51
Figura 3. Análise do sistema agroalimentar: adaptação do conceito de regime sociotécnico e representação esquemática de seus componentes .....	79
Figura 4. Esquema parcial da análise multinível das transições sociotécnicas (MLP) aplicada à transição ecológica dos sistemas agroalimentares. ....	85
Figura 5. Definição de um referencial de política pública .....	105
Figura 6. Esquema geral da análise multinível das transições sociotécnicas (MLP) aplicada à transição ecológica dos sistemas agroalimentares .....	114
Figura 7. Comparação dos processos brasileiro e francês de construção das políticas públicas em torno da alimentação escolar.....	224
Figura 8. Organização do sistema educacional na França e no Brasil e distribuição de competências entre os diferentes níveis administrativos.....	250
Figura 9. Principais etapas no funcionamento do serviço de alimentação escolar.....	252
Figura 10. Diferentes tipos de organização funcional da alimentação escolar .....	253
Figura 11. Exemplos de pictogramas utilizados nos cardápios das cidades de Villepinte, Saint-Ouen-sur-Seine e Gennevilliers e da Caixa escolar do 5° distrito de Paris.....	268
Figura 12. Objeto da modelagem: o sistema agroalimentar de abastecimento da alimentação escolar .....	279
Figura 13. Posicionamento dos casos estudados em relação aos tipos ideais na RMSP.....	295
Figura 14. Posicionamento dos casos estudados em relação aos tipos ideais na região Île-de-France.....	318
Figura 15. Comparação das configurações do abastecimento da alimentação escolar.....	341
Figura 16. Comparação dos referenciais nacionais e das configurações locais na França e no Brasil .....	349
Mapa 1. Localização e densidade populacional das metrópoles estudadas .....	235
Mapa 2. População atual e crescimento das principais cidades brasileiras e da .....	237
Mapa 3. Principais rodovias que ligam a região metropolitana de São Paulo ao resto do país.....	238
Mapa 4. Localização dos estabelecimentos agrícolas e participação dos municípios no valor da produção agrícola bruta da RMSP em 2017 .....	239
Mapa 5. Extensão da área construída em 1900, 1960 e 2007 na região Île-de-France .....	241
Mapa 6. Infraestrutura rodoviária em Île-de-France.....	242
Mapa 7. Mapa das terras cultivadas em 2019, em Île-de-France. ....	244
Mapa 8. Localização das estruturas pesquisadas na região de Île-de-France .....	263
Mapa 9. Localização das estruturas pesquisadas na área metropolitana de São Paulo .....	266
Fotografia 1. Armazéns centrais nos municípios de Mogi das Cruzes (esquerda) e São Paulo (direita).....	255
Fotografia 2. Caminhões de entrega do serviço municipal de Mogi das Cruzes, para a redistribuição de produtos secos do armazém central para as escolas do município .....	256
Fotografia 3. Armazéns secundários (despensas) em escolas do município de São Paulo, nos distritos de Itaquerá e São Matheus .....	256

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Dinâmicas analisadas pelos estudos sobre SAA.....	59
Quadro 2. Diferentes dimensões dos sistemas alimentares alternativos .....	60
Quadro 3. Tipologia das possíveis trajetórias de transição, de acordo com a natureza (simbiótica ou competitiva) das interações entre os níveis e sua temporalidade.....	83
Quadro 4. Relação com o território dos sistemas agroalimentares .....	94
Quadro 5. Componentes do conceito de referência .....	104
Quadro 6. Processo legislativo do texto de reforma o PNAE .....	152
Quadro 7. Principais disposições do PNAE acerca das compras diretas da agricultura familiar .....	157
Quadro 8. Evolução das referências à alimentação coletiva e aos SAA nos diferentes documentos resultantes do Grenelle do Meio Ambiente .....	193
Quadro 9. Organizações da sociedade civil membros do Grupo Consultivo do PNAE (GC-PNAE) .....	212
Quadro 10. Composição dos “colégios” do grupo IV “Produção e consumo sustentáveis” do Grenelle do Meio Ambiente, em 2007 ( <i>continua</i> ).....	215
Quadro 11. Atividades de observação durante a fase exploratória do trabalho de campo.....	248
Quadro 12. Entrevistas realizadas durante a fase exploratória do trabalho de campo .....	248
Quadro 13. Organizações do setor agrícola pesquisadas .....	274
Quadro 14. Resumo do método de construção dos tipos ideais.....	284
Quadro 15. Síntese dos tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento de alimentação escolar .....	292
Tabela 1. Principais características dos municípios na região de Île-de-France .....	261
Tabela 2. Principais características dos municípios na Região Metropolitana de São Paulo.....	264
Tabela 3. Estruturas de alimentação escolar pesquisadas na região de Île-de-France .....	270
Tabela 4. Estruturas de alimentação escolar pesquisadas na área metropolitana de São Paulo.....	272
Tabela 5. Principais características dos sistemas alternativos de abastecimento na RMSP e tipos ideais com os quais se relacionam.....	294
Tabela 6. Principais características dos sistemas de abastecimento observados em Île-de-France nas estruturas que se limitam ao TI 1.....	316
Tabela 7. Principais características dos sistemas de abastecimento observados em Île-de-France nas estruturas que combinam o TI 1 com sistemas territorializados (TI 2 ou TI 3) .....	317



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
AFN	Alternative Food Networks
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
Agence Bio	Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique
Agremal	Agriculturas Emergentes e Alternativas
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANR	Agence nationale de la recherche
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APROFEM	Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
CAB	Conversion à l'agriculture biologique
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCC	Commodity Credit Corporation
CDE	Caisse des écoles
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CECANE	Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar
CEE	Communauté économique européenne
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE/CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CG-PNAE	Comité gestor do PNAE
CGB	Commission du génie biomoléculaire
CGDAD	Commissariat général au développement et à l'aménagement durable
CGT	Confédération générale du travail
CNA	Comissão Nacional da Alimentação
CNAFC	Confédération nationale des associations familiales catholiques
CNDDEG	Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNP	Comité national des pêches
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentação
CODAE	Coordenadoria de Alimentação Escolar
COMOP	Comité opérationnel [du Grenelle de l'environnement]
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
Coobam	Cooperativa dos Bananicultores et Agricultores de Miracatu
Coop Bio IDF	Coopérative bio d'Île-de-France
Cooperapas	Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo
Coopercentral	Cooperativa Central do Vale do Ribeira

Cooprojur	Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRAISA	Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André
CRIIGEN	Comité de recherche d'information indépendante sur le génie génétique
CSA	Community supported agriculture
CSM	Corn Soy Milk
CTE	Contrats territoriaux d'exploitation
DAAA	Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno
DAP	Declaração de Aptidão às Políticas Públicas da Agricultura Familiar
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGS	Direction générale de la santé
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos
DNP	Direction de la nature et des paysages
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DRE	Diretorias Regionais de Ensino
DRIAAF	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France
DSP	Delegação de Serviço Público
EGA	États généraux de l'alimentation
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETSP	Entrepôsto Terminal de São Paulo
FAE	Fundo de Assistência ao Estudante
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FECD	Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
Feder	Fonds européen de développement régional
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
FGTA-FO	Fédération générale des travailleurs de l'agriculture
FISI	Fundo Nacional de Socorro à Infância
FNAB	Fédération nationale d'agriculture biologique
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	France Nature Environnement
FNH	Fondation pour la nature et l'homme
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FO	Force ouvrière
FSE	Fonds social européen
GAB IDF	Groupement des agriculteurs biologiques de la région Île de France
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GC-PNAE	Grupo consultivo do PNAE
GEM	Groupe d'étude des marchés
GEM	Groupement d'étude des marchés
GPEM/DA	Groupe permanent d'étude des marchés des denrées alimentaires
GT-AF	Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar
GT-PNAE	Grupo de Trabalho sobre o PNAE
HVE	Haute valeur environnementale
IAU IDF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDF	Île-de-France
IGE	Inspection générale de l'environnement
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière

INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPEA	Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
IRIS	îlot regroupé pour l'information statistique
JA	Jeunes agriculteurs
LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAB	Maintien de l'agriculture biologique
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCC	Movimento de Mulheres Camponesas
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIN	Marché d'intérêt national
MLP	Multi-level perspective (on transition)
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAAF	Núcleo de Agroecologia e Agricultura Familiar
NUPENS/USP	Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde / Universidade de São Paulo
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Politique agricole commune
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PL	Projeto de lei
PLANAPO	Plano Nacional de Apoio à Agroecologia e à Agricultura Orgânica
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNAE	Programa Nacional de Alimentação do Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNNS	Programme national nutrition-santé
PNR	Fédération des parcs naturels régionaux
PROAB	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Programa de Racionalização da Alimentação de Base
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RMSP	Região metropolitana de São Paulo
SAA	Sistemas Agroalimentares Alternativos
Sadapt	Sciences action développement - Activités produits territoires
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAT	Systèmes alimentaires territoriaux
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Siplarc	Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs

SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sivom	Syndicat intercommunal à vocations multiples
Sivu Co.Cli.Co	Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités
Sivuresc	Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRAL	Service régional de l'alimentation
SRC	Société de restauration collective
Syal	Systèmes agroalimentaires localisés
Syrec	Syndicat pour la restauration collective
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tipo ideal
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNISOL	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
UPA	Unidade de processamento de alimentos
UPA	Union professionnelle artisanale
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo
WWF	World Wildlife Fund for Nature

## **Preâmbulo: questionamentos iniciais e gênese do projeto de pesquisa**

---

Os questionamentos pessoais que deram origem ao projeto de tese brotaram, principalmente, de duas experiências que aconteceram no Brasil entre 2012 e 2015. Estudante na Escola Superior de Agronomia “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP), dediquei uma pesquisa de mestrado aos circuitos curtos de comercialização. Foi realizada junto ao grupo de pesquisa sobre Agricultura Alternativa e Emergente (Agremal)<sup>1</sup>. Em segundo lugar, enquanto participante do núcleo de agroecologia Nheengatu<sup>2</sup>, acompanhei agricultores familiares da região de Piracicaba e Campinas (estado de São Paulo).

### **1. Dar continuidade à pesquisa de mestrado: os mercados institucionais, fatores de mudança de escala para os circuitos curtos?**

Minha pesquisa de mestrado tratou da inserção de agricultores familiares em circuitos curtos de comercialização no estado de São Paulo e mais precisamente na questão de saber se este tipo de comercialização favorece a transição agroecológica dos estabelecimentos agropecuários. Para desenvolver esta análise, observamos no campo se a venda em curto circuito leva a uma maior diversidade dentro dos sistemas de produção e se favorece um maior reconhecimento e valorização do trabalho dos agricultores familiares. Alguns aspectos identificados durante nossa pesquisa e frequentemente mencionados na literatura científica suscitaram a vontade de aprofundar o estudo dos mercados institucionais brasileiros, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De fato, os circuitos curtos favorecidos pelo PAA e o PNAE pareciam capazes de superar algumas das limitações encontradas nos outros tipos de circuitos de proximidade considerados: cestas, feira do produtor, feiras convencionais. Esses programas têm por objetivo fornecer produtos frescos, locais e de alta

---

<sup>1</sup> Coordenado por Paulo Eduardo Moruzzi Marques - co-diretor da presente tese -, este coletivo reúne estudantes de mestrado e doutorado inscritos no Programa de Pós-Graduação Interunidades de Ecologia Aplicada da ESALQ/USP e no Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA/USP).

<sup>2</sup> Este grupo é composto por professores, alunos de graduação e de pós-graduação de vários cursos ligados às ciências agrárias e ambientais (engenharia agrônômica e florestal, gestão ambiental, biologia e administração). O nome, Nheengatu, corresponde à língua geral comum a muitos povos da Amazônia.

qualidade para as classes populares, enquanto as distribuições de cestas e as feiras agroecológicas são frequentadas de forma mais expressiva por categorias mais ricas ou mais instruídas (PEREZ-CASSARINO; FERREIRA, 2016). Além desta orientação, nestes dispositivos, a demanda é agrupada pois trata-se de estruturas coletivas de alimentação ou de distribuição (restaurantes populares, “sacolão”, hospitais, creches, lar de idosos, etc.). Eles apresentam a vantagem, para os agricultores, de consumir muito menos tempo do que a venda nas feiras<sup>3</sup> e de escoar volumes maiores do que sistemas de cestas. Estes programas, assim como todas as políticas públicas de apoio à agricultura familiar, estavam no centro de muitos estudos do grupo Agremal. As discussões sobre o tema ajudaram a esclarecer os contornos do projeto de tese.

## **2. A assentada e a nutricionista: compreendendo os mal-entendidos em torno do abastecimento da alimentação escolar**

Outro ponto de entrada vem do contato mais próximo com agricultores em um dos meus campos de pesquisa, o assentamento Milton Santos no centro-leste do estado de São Paulo. Um assentamento é uma unidade de produção agrícola, no qual o acesso e o uso da terra são organizados pelas políticas governamentais de reforma agrária. (RETIÈRE et al., 2014). Estas famílias neo-rurais são de um tipo particular (RETIÈRE; MORUZZI MARQUES, 2019) oriundas, em sua maioria, de bairros pobres das cidades vizinhas. Eles se engajam numa perspectiva de volta à terra através do Movimento dos Sem Terra e se estabelecem, em 2005, no assentamento Milton Santos, situado nos municípios de Americana e Cosmópolis, entre as cidades de Piracicaba e Campinas. A cada família foi concedido um terreno de um hectare. A luta pelo acesso à terra foi seguida pela luta para viver da

---

<sup>3</sup> A título de exemplo prático do tempo gasto na comercialização em feira, durante um ano acompanhei uma agricultora familiar na feira aos sábados de manhã, dia típico, uma vez por semana. Até a sexta-feira à noite, colher e embalar as hortaliças menos perecíveis; acordar à 1h para colher as folhosas e carregar o caminhão; chegar ao local da feira às 2h, antes da hora de pico - por volta das 3h, quando a área é tomada por todos os caminhões; descarregar o caminhão e montar a banca, antes de terminar os últimos preparos (debulhar ervilhas, fazer pacotes de 500g de tomate cereja, ralar mamão verde, descascar mandioca); os primeiros clientes chegam entre as 4 e as 5h da manhã (eu só chegava às 7 da manhã...) e os últimos fregueses, por volta das 13h; em seguida, desmontar a banca, organizar os produtos não vendidos, carregar novamente o caminhão; voltar à propriedade para descarregar o caminhão, arrumar o equipamento e os produtos não vendidos, um rápido balanço das vendas... antes de descansar, finalmente, por volta das 17h. Uma jornada de 16 horas, portanto, todas as semanas. Mas a agricultora volta com “o dinheiro na mão” no final do dia, tendo realizado relações sociais com outros produtores e com clientes, trocas de produtos com outros.

atividade agrícola. Instalados em terras degradadas por décadas de monocultura de cana-de-açúcar, eles tiveram que aprender, na prática, a “profissão” de agricultor e desenvolver sistemas de produção agroecológicos, sem agrotóxicos nem adubos químicos.

Várias pesquisas do grupo Agremal são dedicadas ao assentamento Milton Santos. Os assentados e assentadas também são acompanhados pelo núcleo Nheengatu de Agroecologia, cujas atividades de extensão abrangem cinco tópicos: agricultura orgânica, sistemas agroflorestais, compostagem, reforma agrária e comercialização. O subgrupo Cajan, do qual participei de 2013 a 2015, foca nesta última questão, com dois eixos principais: a biodiversidade dos agroecossistemas deve ser acompanhada por uma diversificação das práticas alimentares; e os modos de comercialização devem levar em conta as condições concretas da produção agroecológica, especialmente quando realizada por agricultores e agricultoras em condições precárias.

Esta condição é particularmente o caso para os membros do assentamento Milton Santos. Uma de suas dificuldades é vender seus produtos e obter uma renda satisfatória. Todas as soluções são exploradas, além do PAA: feiras, venda direta porta-a-porta nos bairros vizinhos, supermercados locais. Mas a alimentação escolar é aquela que carrega a promessa de um escoamento estável, mais remunerador e menos demorado. Entretanto, na prática, os assentados muitas vezes se deparam com o que interpretam como a incompreensão, ou mesmo a má-fé, dos responsáveis pela alimentação escolar municipal (em sua maioria nutricionistas). Estas pessoas<sup>4</sup> lhes parecem insensíveis a suas dificuldades, impondo exigências impossíveis de serem atendidas.

Uma anedota relatada por uma das assentadas em 2014 ilustra este problema. As nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar concordaram em incluir no cardápio mandioca, produzida em relativa abundância pelos assentados. Deve ser descascada, embalada a vácuo em pacotes de alguns quilos, devidamente rotulados e congelados. A agricultora em questão, cuja casa ainda nem sequer está consolidada, investe o equivalente a dois salários mínimos na compra de um freezer e equipamento de embalagem a vácuo. Ela e seu marido entregam a mandioca em cada escola do município com seu carro equipado com uma caixa de isopor. No ano seguinte, o contrato é renovado, mas os volumes são muito reduzidos: algumas semanas, eles entregam apenas dois ou três quilos de mandioca

---

<sup>4</sup> Em muitos casos, as profissões relacionadas aos setores de alimentação e nutrição são em grande parte feminizadas.

por escola. O tempo de trabalho parece desproporcional em relação às quantidades vendidas. No terceiro ano, a mandioca já não consta mais no cardápio. Esta situação causa amargura e incompreensão. O mercado institucional se mostra, ao final de contas, bastante instável. As relações entre assentados e nutricionistas locais são severamente prejudicadas por mal-entendidos de parte e outra. Com o grupo Cajan, organizamos algumas reuniões entre agricultores e nutricionistas, mas o processo não chegou a resultados conclusivos na época da minha participação entre 2013 e 2015. Além disso, o município em questão não possui um departamento municipal dedicado às questões agrícolas e rurais. Portanto, não há nenhum interlocutor que possa mediar a relação entre os assentados e o serviço de alimentação escolar (MORUZZI MARQUES et al., 2017).

Esta experiência alimentou a formulação do projeto de tese. O forte ressentimento dos assentados em relação às nutricionistas é a expressão dos desentendimentos e fricções entre dois mundos. O PNAE, assim como o PAA, aparecem nos textos legais e em numerosos estudos científicos como dispositivos inovadores, prometendo uma reconexão entre produção e alimentação, entre áreas rurais e urbanas, entre auxílio alimentar e apoio aos agricultores, inclusive daqueles em situações mais precárias. Mas a implementação dessas políticas intersetoriais, na intersecção entre a agricultura, nutrição e educação, não parece ser tão evidente em todos os casos. Uma das minhas primeiras perguntas, partindo do ponto de vista dos assentados, foi portanto a seguinte: por que as nutricionistas parecem, neste caso, tão reticentes, apesar da lei ser favorável ao abastecimento da alimentação escolar pelos agricultores locais?

Minha trajetória tinha me levado, até então, a trabalhar principalmente com o mundo agrícola. Para construir o projeto de tese, a ideia era inverter o ponto de vista, partir da visão das nutricionistas, entender suas práticas e restrições, o que eu só conhecia através da percepção dos agricultores. Esta mudança de foco se aproxima de um dos princípios da etnografia, que é “tornar familiar o que é estranho” e “tornar estranho o que é familiar” (BEAUD; WEBER, 2010, p. 47, tradução nossa; DAMATTA, 1974). Este foco de análise é também uma das contribuições da abordagem comparativa internacional que escolhemos.



### 3. Considerar as cidades grandes

Um terceiro elemento ajudou a moldar o escopo da tese. Provem da vontade de olhar para grandes cidades. Muitos dos agricultores que eu tinha frequentado trabalhavam em condições precárias e tinham dificuldades logísticas para vender seus produtos. Eu me perguntava se este perfil poderia abastecer as grandes metrópoles, constatando as dificuldades encontradas em cidades de médio porte como Americana (cerca de 240.000 habitantes). O que poderia estar acontecendo em São Paulo, um município de 12 milhões de habitantes localizado no coração da maior aglomeração urbana do Brasil, que se estende por 8.000 km<sup>2</sup> e cuja população chega a 22 milhões de habitantes (THÉRY, 2016)? Boa parte da literatura sobre o PNAE no Brasil, na época, focava em cidades pequenas ou médias, com uma proporção importante dos artigos dedicados à região Sul do país<sup>5</sup>, que foi pioneira na estruturação do setor da agricultura familiar e do movimento cooperativo (BRAGA SARAIVA et al., 2013). Vários autores mencionam explicitamente a dificuldade expressa pelos atores do mundo agrícola em relação ao abastecimento das grandes cidades, devido ao grande número de pontos de entrega, às dificuldades de transporte e armazenamento dos produtos (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017). Uma das hipóteses avançadas em relação às metrópoles é a seguinte:

O propósito de promover o desenvolvimento local também deverá ser relativizado nesses casos [dos grandes municípios], uma vez que boa parte dos produtos consumidos no programa terá que vir, necessariamente, de outras regiões produtoras, dada a magnitude da demanda. O programa pode, no entanto, ajudar no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município (SILIPRANDI; BELIK, 2012, p. 69).

No caso de Americana, que pertence à região metropolitana de Campinas (3 milhões de habitantes), alguns dos problemas enfrentados pelos assentados estavam relacionados com a ausência de representantes do mundo agrícola na gestão da alimentação escolar (MORUZZI MARQUES et al., 2017). Os autores defendem duas hipóteses: este aspecto seria exacerbado nas zonas urbanas densas, distantes do mundo rural; estes espaços apresentam grandes desafios para a segurança alimentar (MORGAN; SONNINO, 2010b). Est as considerações fortaleceram a vontade de estudar com maior profundidade o abastecimento sustentável da alimentação escolar nas grandes metrópoles.

---

<sup>5</sup> A região Sul é composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Para responder a estes questionamentos, duas escolhas metodológicas guiaram a construção do projeto de pesquisa: uma abordagem comparativa e um enfoque multidisciplinar. Estes aspectos serão detalhados na segunda seção da introdução.

Os campos de estudo estão localizados na França e no Brasil. Esta escolha está ligada, em parte, à minha trajetória pessoal que perpassa ambos países desde a minha graduação. Certa familiaridade com os contextos nacionais e o domínio dos idiomas locais facilitam tanto o trabalho bibliográfico quanto a pesquisa de campo.

A comparação se articula em duas escalas. A primeira, nacional, compara as políticas públicas brasileiras e francesas. De fato, o Brasil e suas políticas dedicadas à agricultura familiar (dentre as quais, o PAA e o PNAE) são muito instigantes (BELIK; SOUZA, 2010; GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017); a vontade é evidenciar como a experiência brasileira pode alimentar as reflexões que se estruturam recentemente na França (DARLY; AUBRY, 2014) acerca do potencial de transição associado à alimentação escolar. A segunda escala de comparação, local, focaliza nas questões levantadas sobre o abastecimento de grandes aglomerações urbanas. No intuito de entender o que é específico dos territórios metropolitanos, parece interessante considerar duas metrópoles de tamanho comparável em escala global: São Paulo e Paris.

A abordagem comparativa é combinada com um enfoque multidisciplinar. Nosso tema está relacionado ao campo de pesquisa dos sistemas agroalimentares, que é coberto por diversas disciplinas das ciências sociais. Estes dois elementos metodológicos, a comparação e a interdisciplinaridade, se expressam no âmbito de uma cotutela entre a Universidade de São Paulo e a Université Paris 8. Do lado brasileiro, o Programa de Pós-Graduação em Ecologia Aplicada, interdisciplinar, articula especialmente ecologia, sociologia rural e agronomia. Do lado francês, a inscrição disciplinar é na geografia e a supervisão científica é fornecida no âmbito do laboratório Dinâmicas sociais e recomposição dos espaços (Dynamiques sociales et recomposition des espaces, LADYSS), um grupo de pesquisa multidisciplinar composto principalmente por geógrafos, economistas institucionais e sociólogos.

## Introdução

---

Desde os anos 1990, a alimentação escolar tem recebido uma atenção renovada na arena pública e dentro da comunidade científica. Os termos utilizados são muitas vezes promissores: revolução<sup>6</sup> (ou mesmo rebelião<sup>7</sup>); desenvolvimento sustentável e transição ecológica; proximidade entre consumidores e agricultores; refeições saudáveis e comensalidade; educação alimentar. Entretanto, em muitos países, tanto no Norte quanto no Sul, os tempos atuais são de austeridade (MORGAN, 2011). Os serviços públicos sofrem redução de orçamento e os entes públicos locais estão enfraquecidos. Surge, portanto, um paradoxo entre os objetivos ambiciosos atribuídos a este serviço público local e as limitações na implementação de políticas públicas que incentivem o abastecimento sustentável da alimentação escolar. Nosso propósito é estudar a capacidade deste instrumento de ação pública incentivar a transição do sistema agroalimentar em direção à maior sustentabilidade.

A primeira seção da introdução apresenta os elementos contextuais que embasam a problematização do presente trabalho. Nosso campo de pesquisa é aquele dos sistemas agroalimentares. Envolve várias disciplinas das ciências sociais, principalmente a geografia, a sociologia e a economia.

Na segunda seção, mostramos como a problemática combina três quadros teóricos: os sistemas agroalimentares alternativos, as teorias da transição e os referenciais de políticas públicas. A abordagem interdisciplinar enriquece a reflexão propriamente geográfica sobre mudança de escala, graças às contribuições de diferentes correntes disciplinares relacionadas: sociologia rural, economia institucional e análise de políticas públicas.

Explicamos na terceira seção que, no intuito de responder à problemática e testar as hipóteses, escolhemos uma abordagem comparativa, considerando a França e o Brasil. Nossos campos de pesquisa, apresentados na quarta seção, estão situados em duas escalas. A nível nacional, olhamos para os jogos de atores na construção das políticas públicas.

---

<sup>6</sup> *The School Food Revolution* (MORGAN; SONNINO, 2010a)

<sup>7</sup> <https://www.unplusbio.org/les-cantines-rebelles/>

Estudamos em seguida a implementação das últimas a nível local de duas grandes aglomerações urbanas, a região metropolitana de São Paulo e a região Île-de-France<sup>8</sup>.

## **1. Desafios globais da transição agroalimentar e situação na França e no Brasil**

O abastecimento da alimentação escolar por sistemas agrícolas sustentáveis é uma encarnação local dos desafios globais ligados à realização do direito à alimentação, à justiça social e à redução dos efeitos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente. Apresentamos estes desafios na escala global no intuito de contextualizar as políticas de alimentação das escolas públicas.

### **1.1. Questões sociais e ambientais associadas às mudanças climáticas e à urbanização**

O relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), publicado em 2019, trata das “mudanças climáticas, desertificação, degradação dos solos, manejo sustentável das terras, segurança alimentar e fluxos de gases de efeito estufa nos ecossistemas terrestres” (IPCC, 2019). O documento aponta as atividades relacionadas à agricultura e alimentação, que estão entre as principais causas da mudança climática, enquanto, ao mesmo tempo, o setor agroalimentar sofre as consequências das perturbações climáticas e da degradação dos recursos naturais (DE SCHUTTER, 2010; IPCC, 2019).

De acordo com o relatório, se a dinâmica atual se perpetuar - aumento do desmatamento, acréscimo no uso de fertilizantes e agrotóxicos, falta de diversificação dos sistemas agrícolas - é altamente provável que a insegurança alimentar se amplifique. Se for confirmada, esta tendência não ocorrerá de forma homogênea em todos os territórios ou para todas as categorias de população. As desigualdades sociais e espaciais no acesso a alimentos de qualidade provavelmente serão exacerbadas.

As preocupações expressas pelo IPCC ecoam com as numerosas críticas do modelo agroindustrial hegemônico. Voltaremos detalhadamente na emergência do conceito geral de modelo agroalimentar e da noção específica de regime dominante na primeira parte da tese.

---

<sup>8</sup> Île-de-France é a região administrativa onde se encontra a metrópole parisiense.

No entanto, convém delinear aqui as características do modelo agroindustrial, pois é em reação a seus efeitos perversos que emergem os sistemas alternativos que constituem nosso objeto de estudo.

Diferentes correntes teóricas estudam as mudanças na agricultura e na alimentação ao longo do tempo e em escala global. Apesar das diferenças metodológicas, a maioria dos autores descreve o advento do modelo agroindustrial durante o século XX. Resultado da industrialização da agricultura e da alimentação, que ocorreu em ritmos e intensidades diferentes, dependendo do local e do período. De modo geral, pode ser definido como um sistema de “produção e consumo em massa, especializado, concentrado, globalizado e financiarizado, estruturado por grandes firmas industriais e comerciais” (RASTOIN; CHABANEL, 2018, p. 1, tradução nossa).

De fato, após a transição de alimentos crus para cozidos há cerca de 500.000 anos e a invenção da agricultura há 10.000 anos, a entrada na era agroindustrial constitui a última grande revolução agroalimentar. Duas principais inovações marcam a era industrial na agricultura: a química e a motomecanização. Grande parte da humanidade passou de técnicas extensivas para o uso intensivo de insumos sintéticos, do artesanato para a indústria e de “circuitos de comercialização curtos e fragmentados para a distribuição de alimentos em larga escala” (RASTOIN; GHERSI, 2010, p. 4). A “modernização agrícola”, expressão consagrada, é uma das principais forças motrizes por trás da difusão do modelo agroindustrial. Consiste na racionalização dos processos de produção e na integração das sociedades rurais na economia de mercado capitalista (ALLAIRE; DAVIRON, 2017a; ANSALONI; ALLAIRE, 2016; COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011; DELGADO, 2001; TOUZARD; LABARTHE, 2017). A organização econômica dominante reside em cadeias produtivas, termo que designa a integração vertical de todos os elos em torno de um produto ou de um grupo de produtos. Tal arranjo se traduz frequentemente em uma organização espacial na forma de bacias de produção especializadas<sup>9</sup>, cuja configuração depende das exigências das indústrias de processamento (DIRY, 1997). Consequentemente, “a especialização e concentração das unidades de produção agrícola acentua as desigualdades sociais e espaciais” (RIEUTORT, 2011, p. 44, tradução nossa).

---

<sup>9</sup> Deve-se notar que a constituição de bacias de produção implica na integração, numa mesma área geográfica, de grande parte dos elos do setor especializado, o que não é tão frequente em comparação com outros setores econômicos devido à divisão internacional do trabalho.

Embora os processos de modernização agrícola apresentem particularidades nacionais, caracterizam-se por um conjunto comum de técnicas de produção agrícola (adubos minerais, agrotóxicos sintéticos, variedades vegetais e animais de alto rendimento sob condições controladas) e de enquadramento agrícola (créditos de custeio e de investimento, assistência técnica e extensão rural, profissionalização do setor agrícola). A modernização agrícola começa nos Estados Unidos entre o final do século XIX e o início do século XX, espalha-se pela Europa após a Segunda Guerra Mundial e acaba se difundindo por quase todos os países (MAZOYER; ROUDART, 2002).

Os países do Norte enfrentam três grandes desafios: aumentar os rendimentos agrícolas de acordo com o crescimento da população urbana; produzir em abundância alimentos a preços baixos; incentivar a transferência de mão-de-obra rural para o setor industrial (BERTRAND, 1985; CHIODI; DE ALMEIDA; MORUZZI MARQUES, 2020; DELGADO, 2001). Uma das forças motrizes por trás da difusão do modelo agroindustrial para os países do Sul é o processo chamado de “revolução verde”<sup>10</sup> (DE SCHUTTER, 2010). O ponto de partida é o desenvolvimento e disseminação de sementes melhoradas, máquinas agrícolas e itinerários técnicos padronizados, que supostamente permitem a expressão do potencial genético das variedades de alto rendimento. Este processo começou no México nos anos 1940, com o apoio de fundações filantrópicas privadas. Em seguida, se espalhou pelo sul da Ásia e pelo resto da América Latina. Nos países latino-americanos, a modernização agrícola favoreceu predominantemente as grandes fazendas orientadas para a exportação herdeiras do sistema colonial (CHIODI; DE ALMEIDA; MORUZZI MARQUES, 2020), como ilustra de forma exemplar o caso da “modernização conservadora” no Brasil (DELGADO, 2001). Nos países europeus, que haviam sido devastados pela Segunda Guerra Mundial, o Plano Marshall<sup>11</sup> ofereceu aos governos a oportunidade de incentivar os agricultores a praticarem uma agricultura intensiva em larga escala.

Esta circulação de conhecimentos, informações e técnicas agrícolas acompanha a globalização dos fluxos de bens através dos mercados mundiais (MORMONT, 2009). Paralelamente à Revolução Verde e pelas mesmas razões geopolíticas, os Estados Unidos

---

<sup>10</sup> Esta expressão, cunhada posteriormente ao surgimento do fenômeno que designa, foi utilizada em 1968 por William Gaud, administrador da USAID: “uma revolução verde baseada na aplicação da ciência e da tecnologia” (GAUD, 1968, apud DE SCHUTTER, 2010, p. VII).

<sup>11</sup> Programa de empréstimos condicionais concedidos pelos Estados Unidos a países europeus entre 1947 e 1951.

exportam seus excedentes agrícolas sob a forma de ajuda alimentar, procurando afastar a ameaça comunista e assegurar a incorporação dos países emergentes aos mercados internacionais, dominados pelos agentes econômicos norte-americanos. Esses excedentes resultam não apenas do aumento da produtividade agrícola, mas também da proteção dos mercados internos e dos subsídios à exportação. Uma nova divisão internacional do trabalho na agricultura se estabelece em torno de complexos transnacionais de *commodities* - soja, milho, trigo, carne, leite em pó, etc. (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). As exportações, quando acontecem na forma de ajuda alimentar, dão origem a contrapartidas por parte dos países beneficiários - particularmente importações de produtos manufaturados ou com alto valor agregado-, o que institui relações implícitas de poder econômico entre os países do Norte que fornecem ajuda e os países do Sul que dela se beneficiam (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989).

O papel das autoridades públicas é decisivo. O financiamento da pesquisa agrícola e os investimentos em infra-estrutura são essenciais para a implementação do projeto agroindustrial e para a internacionalização dos circuitos do agronegócio articulados em torno da circulação de insumos, tecnologias e alimentos (MCMICHAEL, 2009).

Quanto aos resultados da modernização agrícola, os indicadores macroeconômicos mostram aumentos espetaculares nos rendimentos e, pelo menos nos países desenvolvidos, o cumprimento do objetivo da auto-suficiência alimentar, afastando o espectro da escassez e da fome (CHIODI; DE ALMEIDA; MORUZZI MARQUES, 2020; DE SCHUTTER, 2010; RASTOIN; CHABANEL, 2018). No entanto, os estudos críticos, dedicados à Revolução Verde, também mostram que se focalizar naqueles grupos ou áreas mais vulneráveis, a fome pode persistir apesar do aumento global da produtividade agrícola (CORNILLEAU; JOLY, 2014). Por exemplo, nos países do Sul, muitos pequenos agricultores são empurrados para terras marginais, menos férteis ou mais íngremes. À exclusão espacial soma-se a exclusão social e política: os pequenos agricultores são excluídos das cadeias produtivas mais estruturadas e das políticas públicas cujo objetivo central por muito tempo tem sido aumentar a produtividade na escala macroeconômica. A fome também é causada pela diminuição do poder de compra dos pobres urbanos, que não conseguem arcar com a compra de alimentos em quantidade ou qualidade suficientes. A comparação entre o aumento dos alimentos disponíveis *per capita* e a proporção de pessoas em situação de insegurança alimentar entre os anos 1970 e 1990 é significativa. No sul da Ásia, a produção de alimentos *per capita*

aumenta em 9% e o número de pessoas famintas também aumenta em 9%. Na América Latina, os números são respectivamente de 8% e 19% (DE SCHUTTER, 2010, p. IX). Estes dados mostram que um aumento geral na produção agrícola não é suficiente; a questão também é aquela do acesso aos alimentos.

As críticas do modelo agroindustrial não são, portanto, novas. A segurança alimentar ainda não é garantida em todos os países do mundo; novas formas de malnutrição complicam o quadro, e há um ressurgimento da precariedade alimentar nos países do Norte à medida que a pobreza aumenta. As preocupações ambientais, abordadas pelo relatório do IPCC acima mencionado, referem-se à poluição da água, à degradação dos solos, à baixa resiliência dos sistemas agrícolas produtivistas e dos territórios especializados frente a eventos climáticos atípicos ou mesmo extremos.

Os resultados da modernização agrícola são amplamente questionados e as perspectivas futuras são igualmente preocupantes. A questão de como alimentar o mundo em 2050 é recorrente (DE SCHUTTER, 2010; MARSDEN; MORLEY, 2014). As previsões atuais indicam 9,7 bilhões de pessoas em 2050, um aumento de 26% em relação à população de 2019 (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2019b). O crescimento da população está associado a outra tendência observada em escala global: a urbanização. O fenômeno envolve um aumento absoluto da população urbana e um acréscimo relativo em relação à população rural, bem como uma expansão da cobertura espacial das cidades sobre os espaços abertos. Segundo os dados de 2018, estima-se que 55% da população mundial reside em áreas urbanas (4,2 bilhões urbanos e 3,4 bilhões rurais). As projeções publicadas pelas Nações Unidas prevêem que, até 2050, 68% da população viverá em zona urbana (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, 2019a). Portanto, a segurança alimentar continuará sendo uma questão importante: como garantir o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, tanto em meio urbano quanto rural?

Diante destas preocupações, muitos cientistas e atores dos movimentos sociais expressam o desejo de mudança urgente do sistema agroalimentar. Iniciativas alternativas ao modelo agroindustrial sempre existiram, mas estão ganhando legitimidade: produtos orgânicos e agroecológicos, circuitos curtos, sistemas alimentares localizados (SYAL) ou territorializados (SAT) (DEVERRE; LAMINE, 2010), assim como agricultura familiar camponesa (VERHAEGEN, 2012). No entanto, apenas uma mudança maciça pode reverter a tendência.



Os números agregados fornecem uma idéia da magnitude dos fenômenos em escala global, mas escondem a diversidade de situações nas diferentes áreas geográficas. As estratégias políticas visando “alimentar o mundo” e mitigar as mudanças climáticas devem levar em conta a dimensão territorial, como sugerido pelo relatório do IPCC de 2019 (AUBERTIN; MAGDA, 2019).

## **1.2. Políticas públicas de apoio às alternativas ao modelo agroindustrial na França e no Brasil**

A França e o Brasil ilustram duas vertentes do modelo agroindustrial. Os dois países ocupam posições diferentes na economia agroalimentar mundial (LAMARCHE, 1992) mas ambos são grandes países agroexportadores, cujo setor agrícola equilibra a balança comercial. Entretanto, o modelo de modernização agrícola está sendo questionado, particularmente pelos movimentos sociais que promovem espaços de experimentação de possíveis alternativas. Este contexto tem levado à emergência de políticas públicas renovadas. Elas resultam de demandas sociais que atingiram um certo grau de institucionalização (FOUILLEUX; JOBERT, 2017).

Este caso é particularmente visível no Brasil, como mencionamos no início da introdução. A agricultura brasileira dominante é produtiva e patronal, integrada aos mercados capitalistas mundiais e grande produtora de *commodities*. A agricultura familiar, embora tenha sido marginalizada até o final do século XX, representa cerca de 77% dos estabelecimentos agrícolas, de acordo com o censo agrícola de 2017 (DELGROSSI; FLORIDO; RODRIGUES, 2019). O Brasil adota uma definição administrativa da agricultura familiar em 1996 para desenvolver políticas agrícolas específicas. De fato, a partir de meados dos anos 1990, um conjunto de programas é formulado e implementado para fortalecer alternativas ao modelo agroindustrial. Sob a pressão dos movimentos sociais, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), pioneiro neste setor. Um agricultor familiar é definido pela Lei nº 11.326 de 2006. Os critérios dizem respeito à superfície, à renda familiar e ao uso de mão-de-obra contratada. Na esteira do PRONAF, as políticas diversificam-se, particularmente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): encarregado da agricultura familiar, coexistiu, antes de sua extinção em 2016, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), focado no apoio à

agricultura patronal. Esta duplicidade contribuiu com a institucionalização da dualidade do setor agrícola e de suas políticas (SABOURIN, 2014).

Na França, o modelo escolhido após a Segunda Guerra Mundial é aquele de uma agricultura tecnificada e integrada no mercado, porém baseada na estrutura familiar. Cochet define a agricultura familiar na França como “uma entidade constituída pelo agrupamento, nas mãos do agricultor, dos três fatores de produção que são a terra, o trabalho e o capital” (2008, p. 24, tradução nossa). Entretanto, existem poucas definições oficiais tão precisas como no caso brasileiro, embora “salvaguardar o caráter familiar da agricultura” ainda seja um dos objetivos da Lei para o Futuro da Agricultura, Alimentação e Silvicultura de 2014 (*Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*). De fato, este modelo sofre uma crise diante da queda dos preços agrícolas e em razão da sua forte dependência aos subsídios da Política Agrícola Comum Européia. Segundo Hervieu (2010), uma das principais características do mundo agrícola francês atual são as crescentes concentração e especialização dos estabelecimentos agropecuários e, paralelamente, a contínua diminuição da população agrícola ativa. Do ponto de vista territorial, as áreas rurais estão se reestruturando, frente ao aumento dos residentes não-agrícolas, particularmente em torno das grandes aglomerações que concentram a atividade econômica e os empregos. Na França e na Europa, a consolidação do modelo industrial grafilar as formas de produção familiar.

Diante da conjuntura de enfraquecimento da agricultura familiar na França e de múltiplas iniciativas voltadas ao fortalecimento deste segmento no Brasil, alguns marcos políticos evoluem no sentido de articular dispositivos públicos de alimentação coletiva e o apoio às agriculturas alternativas. Constituem nosso objeto de estudo.

No Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado em 2003, renovou as formas de apoio à agricultura familiar. O princípio deste programa é que os agricultores locais abasteçam diretamente estruturas públicas de assistência social e sanitária (creches, hospitais, lares de idosos, restaurantes populares, bancos de alimentos). Uma autarquia federal, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) paga diretamente os agricultores, de acordo com uma tabela de preços determinada anualmente. Para estender este funcionamento à alimentação escolar, as diversas organizações envolvidas organizaram concertações. Suas reflexões culminaram, em 2009, com a promulgação da Lei nº 11.497, que reforma o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta sucessão de etapas é o tema do nosso terceiro capítulo.

A evolução da alimentação escolar na França está menos documentada do que no Brasil. No quarto capítulo da tese, procuramos enriquecer a discussão sobre o assunto. Os estudos sobre o abastecimento de proximidade geralmente focam em cidades, de pequeno ou médio porte, que estabelecem vínculos locais com os agricultores, tais como Brive-la-Gaillarde, no departamento da Corrèze no sudoeste da França (MARTY, 2013) ou algumas municipalidades da região Île-de-France (DARLY; AUBRY, 2014). Estes autores indicam aquelas estruturas institucionais que favorecem iniciativas alternativas locais. Incluem a lei Grenelle 1 de 2009, que estabelece recomendações para as estruturas públicas em termos de aquisições sustentáveis. A lei promove a agricultura orgânica, mas também os produtos sazonais, locais, circuitos curtos (DARLY; AUBRY, 2014). O Programa Nacional de Alimentação (PNA), resultante da Lei de Modernização da Agricultura e da Pesca, aprovada em 2010, contém diretrizes similares para a alimentação escolar, quanto à qualidade nutricional, à valorização do patrimônio culinário, mas também ao acesso mais universal a alimentos de qualidade.

Apesar destes avanços no cerne das políticas públicas, as alternativas ao modelo agroindustrial ainda estão frequentemente limitadas ao nível local e existem fortes disparidades dependendo do território. Sendo assim, várias questões permanecem para melhor compreender os efeitos locais da vontade política nacional e a integração das agriculturas alternativas nos mercados de alimentação escolar, em princípio favorecida pelas novas orientações das políticas públicas.

## **2. Qual o papel do abastecimento da alimentação escolar na transição agrícola e alimentar?**

A articulação entre os questionamentos iniciais e os elementos contextuais nos permite formular a seguinte problemática, central na presente tese: **em que medida as políticas públicas que incentivam o abastecimento sustentável da alimentação escolar contribuem para a mudança de escala dos sistemas alternativos?** Quais são os avanços e obstáculos na contestação do modelo agroindustrial? Quais formas de transição agrícola e alimentar estão tomando forma?

Estes questionamentos levam a desenvolver a reflexão em dois níveis: aquele da construção de políticas públicas nacionais e aquele de sua implementação local. Duas novas

perguntas de pesquisa foram, portanto, acrescentadas às interrogações iniciais. A primeira está relacionada à mudança de escala, frente à urbanização e à diminuição tendencial da população agrícola ativa: é possível implementar um abastecimento sustentável em maior escala, nas grandes metrópoles? Esta questão ancora nosso trabalho num enfoque geográfico. De fato, a escala e a dimensão espacial dos fenômenos estão no centro da disciplina geográfica.

Uma segunda interrogação nos leva a dialogar com abordagens ligadas às ciências políticas e à economia institucional: como explicar que dois países diferentes em termos históricos, geográficos, sociais, culturais, construíram políticas públicas em torno do mesmo objeto, o abastecimento sustentável da alimentação escolar? A hipótese do surgimento de um referencial do desenvolvimento sustentável em escala global decorre deste questionamento.

Três quadros teóricos sustentam a problematização e serão detalhados na primeira parte da tese (capítulos 1 e 2). O primeiro aborda os sistemas agroalimentares alternativos, que oferecem caminhos para práticas mais sustentáveis, porém, muitas vezes permanecem circunscritos às escalas locais. O segundo quadro teórico, aquele das teorias da transição, lança luz sobre os desafios e as condições da mudança de escala. O fato de que certos modelos agrícolas se tornaram dominantes e outros alternativos resulta, em grande medida, da ação do poder público sobre os elementos (político-administrativos, técnicos, econômicos e financeiros, fiscais, comerciais) que orientam as escolhas dos agricultores e moldam as dinâmicas agrícolas. Por estes motivos, no intuito de aprofundar a leitura das transições agroalimentares, recorreremos ao terceiro quadro teórico, aquele dos referenciais de políticas públicas, que analisam as condições de evolução destas últimas.

### **3. Metodologia de pesquisa**

A análise da literatura, que detalhamos na primeira parte, nos leva a agrupar os desafios do abastecimento da alimentação escolar em dois pólos, alimentares e agrícolas. Nosso estudo deixa de lado os temas da melhoria da qualidade das refeições servidas aos alunos e da democratização do acesso a produtos de qualidade para se concentrar no segundo postulado dessas iniciativas de abastecimento alternativo: a mobilização dos

mercados institucionais como alavanca do desenvolvimento de sistemas agrícolas alternativos.

### **3.1. A comparação internacional para testar hipóteses**

Nas ciências humanas e sociais, a abordagem comparativa permite testar hipóteses. Destaca elementos explicativos que podem passar despercebidos sem esta operação de distanciamento em relação ao contexto no qual os fenômenos em estudo estão inseridos (VERDALLE; VIGOUR; BIANIC, 2012).

Nossa abordagem comparativa se desenvolve em duas escalas: uma comparação entre as dinâmicas institucionais em dois países (construção de políticas públicas) e uma comparação entre duas regiões metropolitanas, São Paulo e Île-de-France (implementação concreta de políticas públicas).

A comparação dos processos de construção de políticas públicas coloca em perspectiva o que parece óbvio tanto para os pesquisadores quanto para os atores envolvidos que limitariam sua compreensão ao espaço nacional (HASSENTEUFEL, 2005). A análise das políticas públicas beneficia da operação de distanciamento em relação aos discursos, veiculados em particular na literatura governamental, e das categorias utilizadas pelos atores, imersos em sua prática.

Na geografia, a abordagem comparativa permite construir generalizações, extrair-se das particularidades dos casos concretos e ir além da abordagem monográfica (ALAIN, 1984). Colocar em paralelo duas metrópoles se inscreve nesta tradição acadêmica. A comparação é particularmente relevante na medida em que nossa problemática questiona a possibilidade de uma mudança de modelo, que impõe construir considerações de alcance geral a partir de observações empíricas.

Os desafios teóricos e metodológicos consistem em escolher características sobre as quais basear a comparação. Trata-se de levar em conta a diversidade e a singularidade do campo e, ao mesmo tempo, identificar alicerces de análise. A abordagem comparativa exige, já na revisão da literatura, situar as correntes de pensamento em seu contexto cultural e geográfico. Por exemplo, os *food studies* anglo-saxões, um campo interdisciplinar de pesquisa que aborda a alimentação como um objeto tanto econômico, quanto cultural, histórico e até antropológico central para as sociedades humanas, diferem dos trabalhos

sobre alternativas agroalimentares na Europa continental, mais enraizados em uma tradição agrária. Distinguem-se também da abordagem brasileira, dividida entre uma economia agrícola focalizada no desempenho do agronegócio e uma sociologia e uma geografia rural engajadas, atentas em dar visibilidade e legitimidade às alternativas marginalizadas.

### **3.2. Escolha dos campos de pesquisa**

A comparação entre a França e o Brasil se baseia em dois argumentos principais. Em primeiro lugar, ambos os países, exemplares de uma intensa modernização agrícola, encarnam de maneira emblemática a potência do modelo agroindustrial. Em segundo lugar, uma tradição acadêmica de intercâmbios sobre a questão agrária liga a França ao Brasil, particularmente as estruturas de pesquisa nas quais estou envolvida (os grupos de pesquisa Agremal e LADYSS). A escolha também é ligada à minha trajetória pessoal, mencionada no preâmbulo.

#### **3.2.1. França e Brasil ilustram a potência do modelo agroindustrial**

Os sistemas econômicos da França e do Brasil conferiram um papel importante à modernização agrícola. Na França, o processo foi particularmente intenso e rápido em comparação com outros países (BONNEUIL, 2021). Ocorreu em 20 anos, entre os anos 1950 e 1970. O Brasil também é representativo da potente onda de modernização agrícola, que é, entretanto, descrita como “conservadora” porque se integra nas estruturas agrárias herdadas da colonização. Neste caso, a modernização foi um pouco mais tardia. Ocorreu com maior intensidade a partir dos anos 1970. A modernização agrícola constitui um alicerce de comparação entre os dois países pois configura o regime agroindustrial dominante, especializado e verticalizado, em oposição ao qual emergem, se estruturam e se institucionalizam modelos alternativos.

#### **3.2.2. Tradições acadêmicas de comparação França-Brasil**

A França e o Brasil possuem uma rica história de intercâmbios científicos sobre questões agroalimentares (PADILHA; BRANDENBURG; BILLAUD, 2019; THÉRY, 2011). O

estudo realizado por Hugues Lamarche em 1992 sobre a agricultura familiar no mundo é um marco no mundo acadêmico mas também na história política brasileira (LAMARCHE, 1992; MENDRAS, 1996). Lamarche e sua equipe escolhem cinco países de acordo com sua posição no sistema econômico mundial. O Brasil representa os sistemas capitalistas dependentes e a França, aqueles avançados. O trabalho coordenado por Lamarche contribui fortemente para a legitimação da categoria da agricultura familiar junto aos pesquisadores brasileiros. Os movimentos sociais e os poderes públicos, irão retomar esta categoria e adotar uma das definições oficiais de agricultura familiar mais estruturada no mundo (CRAVIOTTI, 2015). A agricultura familiar torna-se assim tanto uma categoria de análise, quanto uma categoria política e uma categoria de identificação, na medida em que os movimentos sociais se apoderaram dela (GEORGES; BLANC, 2013; PADILHA; BRANDENBURG; BILLAUD, 2019).

A segunda parte da pesquisa, dedicada à implementação de políticas de abastecimento escolar, não tem por objetivo comparar dois países, mas dois territórios metropolitanos. Os contextos nacionais lhes conferem particularidades em termos de cultura, história e geografia, mas também em termos de ambiente jurídico e de organização dos atores. No entanto, os territórios urbanos apresentam características comuns, em particular a distância geográfica e relacional entre os núcleos de consumo e produção. Estas razões explicam nossa escolha por uma abordagem através da metrópole.

O caso brasileiro distingue-se porque o setor agrícola é segmentado de acordo com critérios pré-estabelecidos e a política da alimentação escolar tem como alvo explícito um destes segmentos, a agricultura familiar. Na França, atualmente, nenhum mecanismo legal permite selecionar um determinado tipo de sistema agrícola, exceto através de rótulos de certificação orgânica. Estudar em paralelo ambas situações ajuda para entender o movimento de realocização do abastecimento da alimentação escolar.

A literatura científica brasileira aborda pouco a forma como gestores públicos configuram - ou não - novos circuitos de abastecimento. Na França, estudos dedicam-se a experiências locais, mas é interessante examinar com maior profundidade as condições para uma mudança de escala. Nosso estudo propõe lançar luz nestes aspectos menos explorados. Além disto, na literatura internacional, o livro *The School Food Revolution* (MORGAN; SONNINO, 2010a) conclui apontando para o número reduzido de políticas nacionais de grande magnitude, o que reforça o interesse em estudar o caso brasileiro, precursor neste tema.

### **3.3. Métodos de análise em dois níveis: construção de políticas públicas nacionais e implementação local**

Na medida em que nossos questionamentos exigem uma análise em duas escalas, a metodologia combina duas abordagens diferentes.

#### **3.3.1. Construção de políticas públicas nacionais**

Para entender os processos institucionais, consultamos fontes bibliográficas no cruzamento da geografia, sociologia, economia institucional e ciência política. Sua análise buscou destacar a evolução das políticas alimentares, que tradicionalmente orientam o setor da alimentação escolar, em direção à integração de objetivos ligados à política agrícola. Nossas fontes são de dois tipos. Em primeiro lugar, os trabalhos acadêmicos permitem traçar a evolução institucional das políticas alimentares em geral e aquelas dedicadas à alimentação escolar em particular, ao longo do século XX no Brasil e na França. Em segundo lugar, a literatura governamental em torno da Lei nº 11.947 do PNAE no Brasil e Grenelle 1 na França, ambas promulgadas em 2009: relatórios de reuniões de concertação, atas de debates parlamentares, textos legislativos e regulamentares e relatórios de avaliação das medidas implementadas.

#### **3.3.2. Implementação local de políticas públicas**

Para analisar a implementação das políticas de alimentação escolar e seu potencial de transformação dos modelos agroalimentares, focamos nos abastecimento alimentar em áreas metropolitanas e investigamos territórios onde a proximidade (geográfica e relacional) com o meio agrícola não é evidente.

O período considerado na pesquisa de campo se estende entre 2016 e 2018. Focamos no ponto de vista dos gestores públicos que estão submetidos a injunções do quadro legislativo nacional, em certos casos condizentes com demandas de políticos locais, de pais de alunos ou de organizações da sociedade civil. Estes gestores devem, conseqüentemente, reorganizar parte do abastecimento da alimentação escolar. Também entrevistamos representantes do mundo agrícola e intermediários envolvidos nos mercados públicos dos municípios de nossa amostra.



Adotamos uma abordagem qualitativa e coletamos dados através de entrevistas com atores do setor (gestores públicos e responsáveis de cooperativas agrícolas). Os resultados consistem em construir tipos ideais de sistemas de abastecimento e confrontá-los com os casos concretos observados no campo. Este método de análise visa identificar as estratégias adotadas pelos gestores locais e as dinâmicas agrícolas territoriais que emergem graças ao acesso ao mercado público fortemente limitado por normas sanitárias, nutricionais e orçamentárias.

### **3.4. Zonas de pesquisa**

Os campos escolhidos para analisar a territorialização das políticas de alimentação das escolas públicas são a região metropolitana de São Paulo e a região Île-de-France. Ambas metrópoles, de magnitude mundial, abrangem a maior aglomeração urbana de cada país. Dentro destas regiões, selecionamos estruturas de alimentação escolar municipal em vários municípios, de acordo com um gradiente de densidade urbana. Alguns municípios estão localizados no coração da cidade, outros nos subúrbios e, finalmente, alguns em áreas peri-urbanas.

Além da familiaridade com estas áreas, que facilitou o trabalho de levantamento, nossa escolha se explica pela posição mundial destas metrópoles. Ambas estão entre as 32 aglomerações com mais de 10 milhões de habitantes (CHATEL; MORICONI-EBRARD; SPOSITO, 2017). Embora as classificações sejam diferentes de acordo com as fontes, São Paulo ocupa o décimo lugar, com pouco menos de 20 milhões de habitantes, e Paris, o décimo-terceiro, com pouco mais de 10 milhões. Estas duas áreas urbanas enfrentam desafios semelhantes em termos de abastecimento alimentar: um núcleo denso, vias de transporte congestionadas e um distanciamento com as zonas de produção agrícola.

## **4. Estrutura da argumentação e plano da tese**

A tese está organizada em três partes. A **primeira parte** consiste na construção de uma estrutura teórica que permite articular as escalas de análise. Enquanto os estudos sobre sistemas agroalimentares alternativos oferecem chaves para a leitura das dinâmicas em nível local (capítulo 1), os fenômenos de transição só podem ser analisados levando em conta sua

relação com o sistema dominante e com os elementos exógenos que condicionam o fortalecimento ou a desestabilização do regime e o surgimento ou enfraquecimento dos sistemas que se desenvolvem na margem (capítulo 2).

As políticas públicas enquadram fortemente a evolução no setor agrícola e alimentar. Por esta razão, a **segunda parte** examina a construção daquelas que atribuem à alimentação escolar objetivos ligados ao modelo agrícola no Brasil (capítulo 3) e na França (capítulo 4). A comparação entre os processos de politização da questão no Brasil e na França (capítulo 5) permite analisar as configurações institucionais resultantes.

Enquanto a dinâmica nacional de construção de políticas públicas fornece informações sobre a evolução das estruturas legislativas e normativas, a imersão no campo possibilita examinar sua implementação concreta. Este propósito constitui a orientação da **terceira parte**. Mais especificamente, a tese propõe a construção de uma grade de análise original baseada em três tipos ideais de sistemas de abastecimento, a partir de uma abordagem empírico-dedutiva (capítulo 6); a comparação das 21 estruturas de alimentação escolar observadas com estes tipos ideais fornece respostas quanto aos caminhos de transição delineados pelo abastecimento sustentável da alimentação escolar em territórios metropolitanos (capítulo 7).

## **Parte 1 - Quadro teórico e hipóteses: analisar as relações entre sistemas alimentares alternativos e regime agroindustrial**

---

### **Introdução à parte 1**

O abastecimento sustentável da alimentação escolar é um instrumento de ação pública capaz de iniciar a transição ecológica do modelo agroalimentar? Para responder a esta pergunta, procuramos na literatura científica ferramentas para compreender o potencial de transformação das iniciativas alternativas e as relações que entretêm com o sistema agroindustrial.

Esta primeira parte, composta por dois capítulos, apresenta os quadros teóricos que orientam as nossas análises. O objetivo é identificar, nas discussões científicas dedicadas às mudanças na agricultura e na alimentação, as questões que surgiram, como as diversas disciplinas (geografia, economia, sociologia) propuseram respostas - desenvolvendo conceitos originais, adaptando outros - e abriram novos caminhos. A questão da escala, central na abordagem geográfica, é colocada tanto do ponto de vista teórico que social, pois leva a identificar e caracterizar as possibilidades de uma transição ecológica e de uma democratização da alimentação de qualidade. Combinar abordagens territoriais, ligadas a estudos sobre sistemas agroalimentares alternativos, com análises desenvolvidas numa escala global, particularmente em torno do conceito de modelos agroalimentares (capítulo 1), prepara a reflexão sobre os processos de mudança de escala e o papel das políticas públicas (capítulo 2).

## **Capítulo 1 A reconfiguração dos sistemas agroalimentares**

Este primeiro capítulo aborda a relação entre o sistema agroindustrial e as iniciativas com origem em sua crítica para experimentar alternativas. Os artigos e obras consultados correspondem a três áreas científicas principais: estudos sobre sistemas agroalimentares, inicialmente desenvolvidos por agrônomos e economistas rurais entre os anos 1950 e 1990; pesquisas dedicadas à ruralidade, particularmente na geografia rural; e trabalhos mais recentes sobre sistemas agroalimentares alternativos, um campo interdisciplinar no qual geógrafos, sociólogos, economistas e agrônomos estão envolvidos. A análise deste conjunto bibliográfico leva à identificação de quatro eixos de reflexão: o que significa “agroalimentar”, um termo que, longe de ser neutro, traduz evoluções políticas e econômicas precisas? Qual é a contribuição da abordagem de sistemas? O que significa “alternativo”? E como as pesquisas acadêmicas abordam a mudança de escala, essencial para o processo de transição?

### **1.1. Analisar a industrialização, internacionalização e capitalização da agricultura e da alimentação: a abordagem dos sistemas agroalimentares**

#### **1.1.1. O nascimento do conceito de “agroalimentar”**

##### **1.1.1.1. No princípio era o agribusiness: os pioneiros da Escola de Harvard**

A Revolução Industrial é considerada uma das últimas grandes revoluções vivenciadas pela humanidade (RASTOIN; GHERSI, 2010), antes da revolução digital. O termo refere-se à transformação, associada ao uso de combustíveis fósseis, da estrutura econômica, social e política das sociedades, de sua relação com o meio ambiente e das dinâmicas de povoamento. A industrialização começa no final do século XVIII, embora não afete da mesma forma nem no mesmo ritmo todos os setores econômicos. A generalização das formas industriais de produção na agricultura e na alimentação foi mais tardia do que em outros setores.

A vocação alimentar deste setor lhe confere uma especificidade que perpassa os debates no campo da economia agrícola dos anos 1950 a 1980 (COMBRIS; NEFUSSI, 1984; MARGETIC, 2005; RASTOIN; GHERSI, 2010). De fato, O setor econômico dos produtos

agrícolas destinados ao consumo humano apresenta particularidades devido à natureza orgânica e metabólica<sup>12</sup> da produção agrícola e do consumo alimentar (LAMINE, 2005), às suas ligações com os ciclos naturais (WALLACE, 1985) e à sua finalidade. Em primeiro lugar, a incerteza é parte integrante da cadeia alimentar, pois é impossível controlar totalmente as irregularidades causadas pelos elementos biológicos dos atos de produção, processamento, conservação, cozimento e digestão dos alimentos. Em segundo lugar, os insumos das indústrias deste setor são de origem agrícola, sujeitos a riscos climáticos e, portanto, apresentando alto grau de incertezas. Por fim, os produtos das indústrias deste setor destinam-se a uma utilização alimentar. Corresponde a uma necessidade humana que não pode ser adiada: ninguém pode adiar de forma indefinida ato de se alimentar em razão, por exemplo, de preços alimentares elevados demais se pôr em risco sua saúde.

A pergunta que alguns especialistas levantam diz respeito à aplicação das leis gerais da economia, dadas as particularidades deste ramo (COMBRIS; NEFUSSI, 1984). Três aspectos acadêmicos estão em jogo: analisar as formas de integração da agricultura nas economias industriais e nos circuitos comerciais, que sofrem um processo de internacionalização; compreender a industrialização da alimentação; estudar a penetração das relações capitalistas de produção na agricultura.

Em resposta a estas questões, um primeiro marco foi alcançado na década de 1950 com a invenção da expressão *agribusiness* por dois pesquisadores da Universidade de Harvard, Davis e Goldberg. Seu livro *A concept of agribusiness* é publicado em 1957 (RASTOIN; GHERSI, 2010). Desde os anos 1930 nos Estados Unidos, a revolução tecnológica baseada nos combustíveis fósseis e no progresso científico transformou profundamente a agricultura (ALLAIRE; DAVIRON, 2017a). Um novo termo emerge porque “o nosso vocabulário não acompanhou o progresso”<sup>13</sup> (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 2, tradução nossa). *Agribusiness* refere-se a este novo setor, definido como “o conjunto da agricultura e de todas as actividades a montante e a jusante”<sup>14</sup> (COMBRIS; NEFUSSI, 1984, p. 23, tradução nossa). No entanto, esta combinação de diferentes actividades económicas resulta numa

---

<sup>12</sup> Os alimentos são o resultado da degradação bioquímica (natureza metabólica) de material de tecido vegetal ou animal vivo (natureza orgânica).

<sup>13</sup> “our vocabulary has not kept pace with progress” (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 2)

<sup>14</sup> “Réunion de l’agriculture et de toutes les activités qui se situent à son amont et à son aval” (COMBRIS; NEFUSSI, 1984, p. 23)

crescente dependência da agricultura em relação às empresas de insumos agrícolas e às indústrias de transformação de alimentos.

Nos Estados Unidos, segundo Davis e Goldberg (1957), este fenômeno se ilustra pelo aumento de 111% dos custos de produção agrícola entre 1947 e 1954, devido ao aumento do uso de insumos sintéticos (fertilizantes e pesticidas) e maquinário agrícola motorizada.

Como observa o geógrafo Ian Wallace (1985), *agribusiness* é, no contexto original americano dos anos 1950, um termo ambíguo: descreve um setor econômico (a agricultura e todos os seus mercados) ou instituições particulares (as grandes indústrias agrícolas e alimentares)? Embora Davis e Goldberg se refiram pontualmente à estrutura do setor agrícola como “agricultura comercial” em oposição aos “agricultores de baixa renda”<sup>15</sup> (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 1, tradução nossa), a noção de *agribusiness* não faz distinção entre tipos de estabelecimentos agrícolas ou tipos de empresas intermediárias de processamento e distribuição envolvidos na produção desses bens de consumo (WALLACE, 1985).

Esta ambiguidade semântica está associada a uma ambiguidade política. De fato, como aponta Mendonça (2015), o conceito de *agribusiness* tem um alcance normativo, vinculado ao projeto político de tornar este modelo o modo de produção dominante. John Davis, por exemplo, teve não só uma influência acadêmica, mas também política. Este autor trabalhou em diversos órgãos públicos responsáveis por questões agrícolas nas décadas de 1940 e 1950. No Brasil, a tradução do conceito para o português, agronegócio, corresponde a uma mudança na política agrícola no final dos anos 1990 (POMPEIA, 2020). A abordagem pelo agronegócio visa legitimar e reforçar a organização da economia agrícola em segmentos de cadeias produtivas hierarquizadas. Esta hierarquia disciplina rigorosamente as relações entre indústrias e agricultores, condicionando o acesso aos recursos (acesso à terra, crédito, insumos, financiamento público). Permitiria garantir um alto padrão de qualidade e a produção de grandes volumes, com vista a reforçar as exportações de *commodities* (MENDONÇA, 2015).

---

<sup>15</sup> “commercial agriculture” e “low-income farmers” (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 1)

### 1.1.1.2. E o *agribusiness* se torna agroalimentar: reapropriação pela escola francesa de economia agrícola

Os estudos sobre *agribusiness* inspiram a escola francesa de economia aplicada a partir dos anos 1960, em particular graças aos pesquisadores em torno de Louis Malassis, figura de destaque na economia rural (MALASSIS, 1988; MENDONÇA, 2015; WALLACE, 1985). O termo *agribusiness* é traduzido pela primeira vez como “negócios agrícolas e alimentares”. Rapidamente, “no ambiente muito menos empresarial da universidade e dos institutos de pesquisa parapúblicos franceses”<sup>16</sup> (WALLACE, 1985, p. 493, tradução nossa), a expressão “setor agroalimentar” surge como uma forma menos normativa de entender a transformação da agricultura e da alimentação como um todo. Ao contrário da abordagem estadunidense original, este enfoque mais agrário analisa o impacto da industrialização a partir da perspectiva das populações agrícolas e rurais. Adota uma postura crítica em relação à crescente subordinação econômica dos agricultores frente à indústria (MARGETIC, 2005). O campo de análise do fenômeno agrícola é ampliado a montante e a jusante. Novos conceitos enriquecem o conhecimento sobre as transformações do setor, marcado pela interdependência entre produção primária e setor industrial (BETHEMONT, 1997; MALASSIS; GHERSI, 2000). O conceito de “cadeia produtiva” enfatiza a integração dos produtores em mercados que operam em escalas cada vez maiores (MARGETIC, 2005), também refletindo a organização vertical do setor (LABONNE, 1987). A noção de “complexo agroalimentar” permite analisar as conexões entre cadeias produtivas, as quais podem ter segmentos de produção em comum. Para o caso da soja, por exemplo, este termo é mais apropriado de que aquele de cadeia, porque os produtos finais, variados, são destinados tanto à indústria de processamento de alimentos (óleo de soja, aditivos) quanto à fabricação de ração animal (bagaço) (FURTADO DE ARAUJO, 2015).

“Agroalimentar” não é, portanto, o equivalente extato do termo em inglês *agribusiness* (BETHEMONT, 1997). Os estudos norte-americanos e ingleses mais recentes utilizam o termo *agri-food (sector, system ou network)*<sup>17</sup> para se referir ao setor agrícola e alimentar como um todo (WALLACE, 1985). Assim, *agribusiness* corresponde mais à noção de modelo agroindustrial.

---

<sup>16</sup> “in the notably less entrepreneurial atmosphere of French university and paragonmental research institutes” (WALLACE, 1985, p. 493)

<sup>17</sup> Setor, sistema ou rede agroalimentar.

De fato, as análises que mobilizam a noção de agroalimentar situam o advento da era agroindustrial no momento em que se desenvolvem as formas industriais de produção, transformação, distribuição e consumo de produtos agrícolas e alimentares (RASTOIN, 1996). A escola francesa de economia rural, seguindo os estudos de Malassis, amplia a análise considerando a evolução a longo prazo das sociedades humanas. São assim identificadas três “eras da alimentação”<sup>18</sup>: a era pré-agrícola antes da revolução neolítica, que ocorreu entre 8.000 e 5.000 a.C.; a era agrícola; e a era agroindustrial. O último emerge da revolução industrial entre o final do século XVIII e o início do século XIX, progressivamente e em ritmos diferentes de acordo com o lugar (MALASSIS, 1988; RASTOIN; GHERSI, 2010).

Seguindo uma abordagem marxista e regulacionista, ou seja, interessada na institucionalização de compromissos entre diferentes grupos de atores para regular o acesso a certos recursos (TOUZARD; LABARTHE, 2017), os economistas anglo-saxões refletem em termos de regimes agroalimentares, *food regimes* em inglês<sup>19</sup>, na escala da história do capitalismo (BERNSTEIN, 2016; FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; MCMICHAEL, 2009). Este quadro teórico propõe periodizações históricas dos regimes de acumulação do capital, em torno da transição do Fordismo para o pós-Fordismo, ou seja, desde o início do século XX. Permite identificar as crises que anunciariam um período de transição entre dois regimes agroalimentares.

A economia rural francesa discute em termos de “eras agroalimentares” e compartilha com os autores anteriores a análise de uma sucessão de configurações estáveis, intercaladas com crises e transições. A diferença reside em seu escopo temporal, que excede em grande parte o período capitalista, e por seu foco nas questões alimentares, em vez de focar na análise dos regimes de acumulação do capital.

Por fim, agrônomos e economistas de inspiração regulacionista também se interessam pelo lugar da agricultura e da alimentação na economia capitalista mundial, identificando diferentes “modelos agroalimentares” (ALLAIRE; DAVIRON, 2017b; ANSALONI; ALLAIRE, 2016; COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011; TOUZARD; LABARTHE, 2017). Esta

---

<sup>18</sup> “Âges de l’alimentaire”, em francês.

<sup>19</sup> A formulação em inglês, *food regime*, pode ser traduzida por “regime agroalimentar”, como sugerem os editores do livro *Transformations agricoles et agroalimentaires*. Indicam ter preferido esta expressão em vez de “regime alimentar [que] é comumente usada [em francês assim como no português] para qualificar o padrão de consumo alimentar de uma determinada população e, portanto, em um sentido muito mais restritivo” (ALLAIRE; DAVIRON, 2017b, p. 277, tradução nossa).



noção complexifica e estabelece nuances em relação aos *food regimes*, cuja limitação é não capturar a diversidade de formas de produção e consumo de alimentos (FRIEDMANN, 2016; NIEDERLE, 2017a).

### **1.1.1.3. Desterritorialização e especialização, dimensões espaciais da viragem agroindustrial**

Os economistas destacam a evolução das relações econômicas e a reconfiguração dos limites do setor agrícola, que se transforma em setor agroalimentar. Os geógrafos estão particularmente interessados na dimensão espacial do processo de industrialização e inserção nos circuitos de mercado globalizados pelo qual passam a agricultura e a alimentação, mas também na forma como a urbanização e a terciarização da economia afetam as zonas rurais.

A globalização do comércio de produtos agrícolas não começa com a industrialização da agricultura. O que muda é a extensão desta globalização. Antes do século XX, apenas uma pequena gama de produtos circulava desta forma: açúcar, especiarias, café e tabaco no regime colonial; em seguida, trigo e carne a partir do final do século XIX (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). Durante o século XX, o número de produtos e as distâncias percorridas aumentaram drasticamente (BOGNON, 2015).

Nas sociedades do século XIX, a atividade agrícola ocupa uma parte substancial dos espaços antropizados, emprega ainda a maioria da população ativa e representa o principal setor econômico em termos de produção de valor. Ao longo do século XX, as atividades nas zonas rurais diversificam-se e a agricultura deixa de ser preeminente (DELFOSSÉ; VAUDOIS, 2000), embora conserve um importante domínio espacial. A população agrícola diminui rapidamente à medida que a industrialização avança, chegando a cerca de 2% da população ativa em França e 18% no Brasil nos anos 2010. De um ponto de vista demográfico, a agricultura já não é o principal fator de povoamento.

As ciências sociais, tanto francesas como brasileiras, tratam amplamente deste aspecto, como demonstram os debates sobre o “fim dos camponeses” em torno da obra de Henri Mendras nos anos 1960 (JOLLIVET, 2009) e, posteriormente, sobre a possibilidade de um renascimento rural proposto nos anos 1980 por Bernard Kayser, na forma de um “arquipélago camponês” (HERVIEU; VIARD, 2000), ou ainda sobre o “novo rural”, a partir dos

anos 1990 no Brasil (GRAZIANO DA SILVA, 2002; KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013; RETIÈRE; MORUZZI MARQUES, 2019).

Seguindo estes desenvolvimentos, a geografia renova suas abordagens. No século XIX e no início do século XX, a geografia francesa, em particular, caracterizou-se por uma abordagem regional. O estudo monográfico de grandes regiões procura apresentar uma síntese das relações entre o homem e o ambiente numa porção circunscrita do espaço, dentro da qual a agricultura ocupa um lugar preponderante (BOECHAT; LEITE; TOLEDO, 2017). A partir dos anos 1950, a disciplina muda de uma geografia centrada nas questões agrícolas para uma visão mais ampla das zonas rurais, nas quais a agricultura é apenas um dos elementos (DELFOSSÉ; VAUDOIS, 2000; RIEUTORT, 2011). As análises geográficas abrem-se às dimensões sociais e culturais (RIEUTORT, 2011).

Num contexto de integração da agricultura nos mercados, vários temas novos ou reativados entram no campo da geografia rural. Do ponto de vista dos geógrafos, a fase de integração da agricultura nas economias industriais de mercado durante o século XX corresponde à desterritorialização da agricultura (MORMONT, 2009; RIEUTORT, 2011), no sentido em que o modelo agroindustrial dissemina itinerários técnicos padronizados que procuram libertar-se das restrições e especificidades locais (GANA; MESCLIER; REBAÏ, 2019). Além deste traço, a era agroalimentar industrial se reflete na especialização dos estabelecimentos agropecuários e das regiões de produção (DUPRAZ; VERMERSCH, 1997; MORMONT, 2009). Uma corrente da geografia se estrutura em torno de questões econômicas e dialoga com uma série de conceitos desenvolvidos por agrônomos e economistas rurais. Os geógrafos integram as noções de sistema agrícola e de bacia de produção (SARRAZIN, 2016). Uma geografia de modelos agrícolas emerge para analisar as relações econômicas, a lógica de distribuição da produção de acordo com os mercados e os espaços de decisão das indústrias agroalimentares (MARGETIC, 2005). Mais tarde, alguns estudos questionam a relação entre produtores e grandes empresas do agronegócio (*corporate farms*). Sendo assim, “a geografia da produção agrícola está cada vez mais relacionada [...] com as políticas públicas e com os elos a montante e a jusante dos complexos agroalimentares”<sup>20</sup> (RIEUTORT, 2011, p. 5, tradução nossa).

---

<sup>20</sup> “La géographie des productions agricoles relève ainsi de plus en plus des encadrements des politiques publiques, des maillons amont et aval des complexes agroalimentaires” (RIEUTORT, 2011, p. 5).

Estes aspectos marcam o debate sobre a dimensão territorial da agricultura, afetada por um movimento que acontece em diferentes escalas. Por um lado, ocorre um movimento de desterritorialização, como definido acima. Por outro lado, um movimento contrário, de territorialização, pode ser entendido como “o conjunto dos processos que levam ao fortalecimento dos laços entre uma atividade e o conjunto dos componentes do território”<sup>21</sup> (GINELLI et al., 2020, p. 2, tradução nossa), um significado que perpassa um conjunto de estudos dedicados à relação entre a ecologização e a territorialização. Voltaremos detalhadamente sobre estas abordagens territoriais no segundo capítulo.

### **1.1.2. A virada sistêmica**

Vimos que o termo agroalimentar é mobilizado para descrever o lugar atribuído à agricultura no regime industrial de mercado. Um segundo desenvolvimento teórico decisivo é a influência da teoria de sistemas e sua integração nas ciências sociais (RASTOIN; GHERSI, 2010).

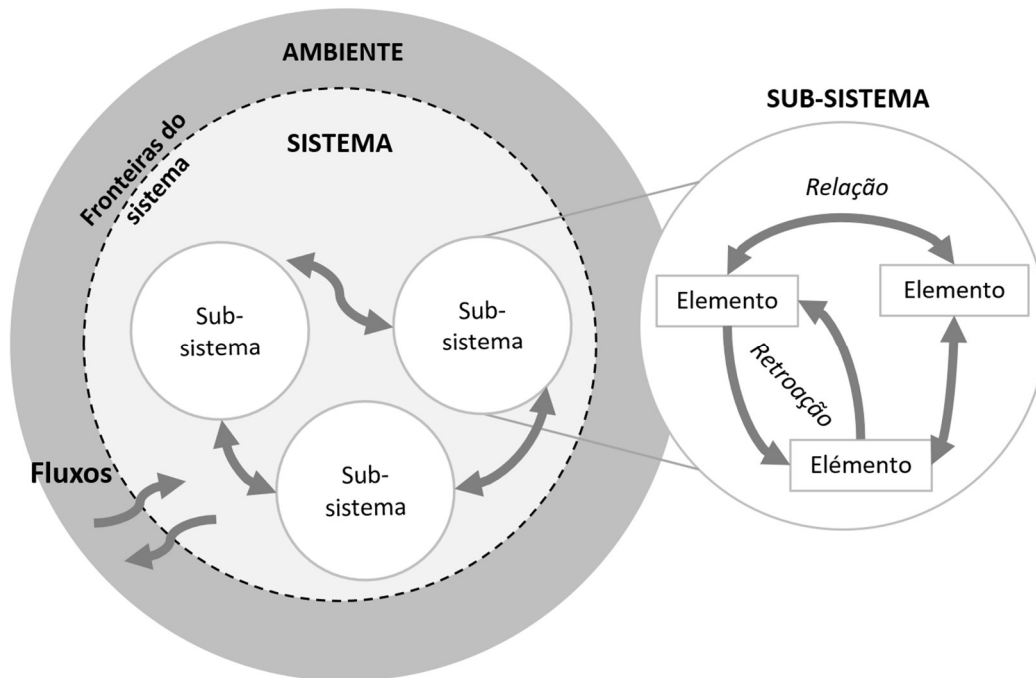
O processo de industrialização e integração nos circuitos do mercado globalizado leva à atomização e especialização dos operadores do setor agroalimentar e à crescente desconexão entre as questões agrícolas e alimentares. Neste contexto, a abordagem sistêmica permite compreender a complexidade dos fenômenos (COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011) e as relações entre os atores e as funções que desempenham.

A noção de sistema, cuja etimologia grega se refere a um todo coerente (LUGAN, 2009), é cunhada pelas ciências biológicas para descrever ciclos fisiológicos e fenômenos de retroação dentro dos organismos vivos. A abordagem sistêmica, resumida na figura 1, difere da visão estritamente cartesiana, que estipula que o todo pode ser explicado pela análise de cada uma das partes e pressupõe a estabilidade dos elementos. A modelização de um fenômeno por um sistema também separa um todo em subpartes (elementos, subsistemas), porém, afirma a mudança permanente dos objetos. A ideia de sistema implica que as relações e as retroações entre subelementos modificam o funcionamento geral e que existe interatividade entre processos e estruturas (RASTOIN; GHERSI, 2010). O sistema também é concebido em relação ao seu ambiente, o que implica em identificação dos seus limites.

---

<sup>21</sup> *"l'ensemble des processus qui conduisent au renforcement des liens entre une activité et l'ensemble des composantes du territoire"* (GINELLI et al., 2020, p. 2)

**Figura 1.** Esquema geral ilustrando o conceito de sistema



Fonte: elaboração própria a partir de Rastoin et Gherzi (2010)

Uma definição possível, geral e válida para todas as disciplinas científicas é a seguinte: “um sistema é um conjunto de elementos interdependentes, de tal forma que qualquer mudança de um elemento leva à mudança de outros elementos”<sup>22</sup> (RASTOIN; GHERSI, 2010, p. 13, tradução nossa).

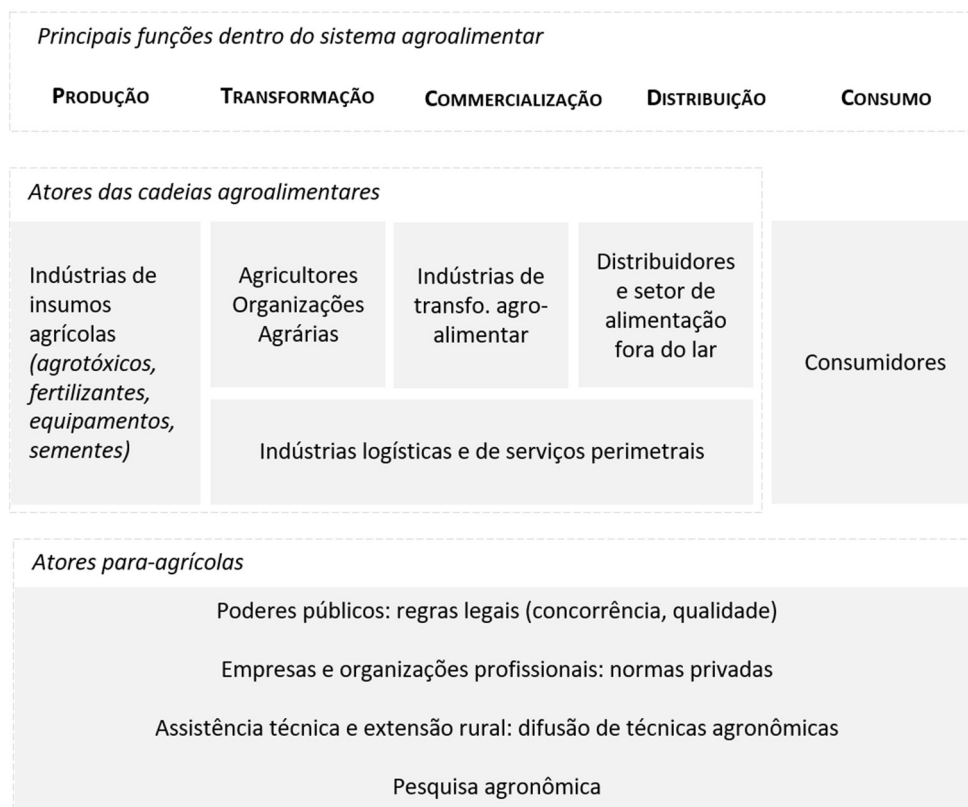
A abordagem sistêmica corresponde a um processo de modelização, de estilização da realidade, permitindo construir *ad hoc* ferramentas de análise e reflexão para representar fenômenos complexos. Como contrapartida, uma das suas limitações é que o pesquisador deve adotar hipóteses simplificadoras. No entanto, este método tem a vantagem de propor um quadro rigoroso. Numa ótica quantitativa, a abordagem apoia-se na identificação de variáveis que podem ser parametrizadas. Numa perspectiva qualitativa, como é o caso desta tese, reconhece a evolução dos fenômenos ao longo do tempo e a importância das interações (LUGAN, 2009; RASTOIN; GHERSI, 2010).

<sup>22</sup> “un système est un ensemble d’éléments interdépendants, de telle sorte que toute modification d’un élément entraîne la modification d’autres éléments” (RASTOIN; GHERSI, 2010, p. 13)

### 1.1.2.1. A definição de um sistema agroalimentar

Para melhor compreender os processos que afetam a agricultura e a alimentação, é relevante passar de uma visão em termos de estruturas e setores (que pressupõe um carácter fixo dos componentes) para uma visão em termos de sistemas que evoluem de acordo com as relações internas entre subsistemas e em função das interações com elementos externos. A figura 2 propõe uma possível esquematização do sistema agroalimentar.

**Figura 2.** Atores et funções do sistema agroalimentar



Fonte : elaboração própria a partir de Rastoin e Gherzi (2010) e Nicolas (2018)

Para modelizar um sistema agroalimentar, uma primeira abordagem consiste em identificar, de montante a jusante, os vários subsistemas funcionais (MALASSIS; GHERSI, 2000): agroalimentar; agricultura e pecuária, pesca e piscicultura (produção de matérias-primas alimentares); indústrias alimentares; canais de distribuição de alimentos (supermercados e hipermercados, lojas tradicionais); alimentação fora do lar (comercial ou coletiva). Trata-se também de identificar os outros setores industriais ou de serviços que não

são necessariamente especializados na produção alimentar, mas dos quais depende a cadeia alimentar central: edifícios e obras públicas; fabricantes de equipamentos; instituições financeiras; indústria logística; indústria de embalagens; energia; telecomunicações; serviços comerciais e não comerciais (veterinários, laboratórios de controle de qualidade); organismos de formação e de pesquisa públicos e privados; administrações centrais e entes públicos locais (RASTOIN; GHERSI, 2010).

A abordagem sistêmica não é isenta de dificuldades. De fato, o sistema não existe em sí. Trata-se de um construto de pesquisa cuja definição e delimitação depende da problemática do estudo. Em resumo e em termos gerais, o sistema alimentar pode ser definido da seguinte forma:

Uma rede interdependente de atores (empresas, instituições financeiras, organismos públicos e privados), localizados numa determinada área geográfica (região, estado, área plurinacional), e participando direta ou indiretamente na criação de fluxos de bens e serviços orientados para a satisfação das necessidades alimentares de um ou mais grupos de consumidores locais ou exteriores à área em consideração<sup>23</sup> (RASTOIN; GHERSI, 2010, p. 19, tradução nossa).

A esta altura do nosso estudo, a definição do sistema alimentar é suficientemente geral para servir como ponto de partida. Destaca a importância de levar em conta todos os atores e funções do sistema. No segundo capítulo, iremos esclarecer esta abordagem graças ao trabalho dos geógrafos que analisam a dimensão espacial dos sistemas agroalimentares.

### **1.1.3. Sistema agroalimentar, alimentar ou agríalimento?**

A abordagem sistêmica tem permeado as diversas ciências sociais que tratam de questões agrárias, agrícolas e alimentares. A literatura temática está repleta de “sistemas” com diferentes qualificativos: sistema de cultivo, sistema agrícola, sistema agrário<sup>24</sup>, sistema

---

<sup>23</sup> *“un réseau interdépendant d’acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, État, espace plurinational), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d’un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l’extérieur de la zone considérée”* (RASTOIN; GHERSI, 2010, p. 19).

<sup>24</sup> Os termos sistema de cultivo, agrícola e agrário são usados pelos agrônomos para entender a dinâmica agrícola e rural em diferentes escalas, a partir de uma perspectiva agrocêntrica. A observação do sistema de cultivo (ou agropecuário) focaliza nos processos que afetam os agrossistemas, muitas vezes na escala da fazenda. Trata-se da combinação de sistemas de cultivo e de pecuária; também leva em conta as dimensões específicas da gestão pelo(s) agricultor(es) e as estruturas circundantes. O sistema agrário, por outro lado, procura compreender a dimensão espacial, numa escala territorial. É composto pela combinação de sistemas

agroalimentar, sistema alimentar e, mais recentemente, sistema agrialimentar. Esta profusão revela os diferentes enfoques escolhidos por pesquisadores que usam um ou outro termo, dependendo da sua problemática.

Poucos explicitam suas razões para escolher o termo sistema agroalimentar, mais frequentemente utilizado e que parece ser evidente. No entanto, e embora os objetos convirjam, as justificações mais explícitas são encontradas nos textos que mobilizam o termo de “sistema alimentar”.

### 1.1.3.1. O enfoque “alimentar”: pensar em termos de funções econômicas

Rastoin, um economista que segue os passos de Malassis, explica a escolha da palavra “alimentar” da seguinte forma:

Do ponto de vista teórico, o conceito de “sistema agrícola e alimentar” é uma tautologia, pois, por natureza, a cadeia alimentar inclui a agricultura. Da mesma forma, a expressão “sistema agrícola” não faz sentido no quadro da teoria dos sistemas, que pressupõe uma interdependência entre vários setores que contribuem para uma função econômica (alimentação, alojamento, saúde, etc.)<sup>25</sup> (RASTOIN, 2018, p. 302, tradução nossa).

A alimentação permanece inseparavelmente ligada à dimensão agrícola. De fato, como Rastoin e Gheri (2010) salientam, no atual estado da tecnologia, todos os produtos alimentares têm uma origem agrícola. Qualquer que seja o seu grau de transformação, a matéria-prima provem da agricultura, pecuária ou pesca. Os economistas rurais da escola francesa preferem o termo “sistema alimentar” e agrupam nas suas análises todas as atividades cuja função econômica é contribuir para alimentar as sociedades. Outros pesquisadores, sociólogos e geógrafos também escolhem este enquadramento que afasta-se da abordagem setorial “por indústria e não por função social” (BONNEFOY; BRAND, 2014, p.96, tradução nossa), associada às expressões de sistemas agrícolas ou sistema agroalimentar.

---

agrícolas, mas também de outros processos que ocorrem num território rural: a posse da terra (regime de acesso à terra) e a ação dos atores não-agrícolas (COCHET, 2011).

<sup>25</sup> *“d’un point de vue théorique, le concept de « système [...] agricole et alimentaire » est une tautologie puisque, par nature, la filière alimentaire inclut l’agriculture. De même, l’expression « système agricole » ne fait pas sens dans le cadre de la théorie des systèmes qui présuppose une interdépendance entre plusieurs secteurs contribuant à une fonction économique (se nourrir, se loger, se soigner, etc.)”* (RASTOIN, 2018, p. 302).

Na literatura anglo-saxônica, o termo equivalente é *food system*. O geógrafo David Goodman, por exemplo, lhe atribui características similares às da definição francesa e o descreve como o conjunto de “todos os processos envolvidos na alimentação da população, incluindo os insumos necessários e os produtos [e subprodutos] gerados em cada etapa. O sistema alimentar funciona dentro do contexto social, político, econômico e ambiental e é influenciado por ele”<sup>26</sup> (GOODMAN, 1997 apud COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011, p. 80, tradução nossa).

O argumento para privilegiar o termo “alimentar” está ligado ao fato de que “agroalimentar” evoca em certos contextos o modelo agroindustrial de produção e transformação de alimentos, por exemplo nas políticas francesas e europeias, cujo posicionamento esteve centrado na economia agrícola até o final dos anos 1990.

Porém, é de se notar que as definições apresentadas acima incluem implicitamente a produção agrícola e o processamento agroalimentar. Certos autores argumentam que o termo “alimentar” pode, em alguns casos, sugerir que o foco está nas fases finais da cadeia, aquelas que dizem diretamente respeito aos consumidores (fornecimento e consumo de indivíduos e famílias) (COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011).

#### **1.1.3.2. O enfoque “agrialimentar”: enfatizar a intersectorialidade e considerar o conjunto dos atores**

Autores de outras áreas das ciências sociais além da economia, particularmente da sociologia e geografia, usam a noção de “sistema agrialimentar territorial”. Esta escolha responde a uma renovação da ação pública, marcando uma ruptura com a segmentação entre a agricultura e a alimentação. A “reconexão das questões agrícolas e alimentares” (LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018, p. 225, tradução nossa) enfatizada na abordagem agrialimentar é concebida como uma reação à dissociação causada pela modernização agrícola. Esta modernização remete a um paradigma político que separa agricultura e questões alimentares, a primeira sendo restrita a seu papel como um elemento do setor

---

<sup>26</sup> “all processes involved in feeding a population, and including input needed and output generated at each step. Food system operates within and is influenced by social, political, economic and environmental context” (GOODMAN, 1997 apud COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011, p. 80).



econômico agroalimentar, enquanto as segundas são enquadradas principalmente por preocupações sanitárias e nutricionais.

Desde os anos 2000, a França implementa políticas trans-setoriais que integram ferramentas tradicionalmente dedicadas à agricultura (por exemplo, política fundiária) com aquelas do setor alimentar (por exemplo, dispositivos de alimentação coletiva). Os estudos de caso mostram que esta mudança intersetorial ocorre ao nível dos territórios subnacionais (*intercommunalités*<sup>27</sup>), nos quais os gestores locais adotam uma abordagem territorial (BRAND, 2015; LAMINE, 2012; LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018).

Através deste prisma do sistema agrialimentar, os pesquisadores analisam a entrada de novos atores no campo das políticas agrícolas (urbanas e periurbanas, no caso das metrópoles) (BONNEFOY; BRAND, 2014). Esses estudos destacam uma figura nova, aquela do consumidor engajado, que ganha legitimidade, na medida em que começa a ter peso crescente. A socióloga Claire Lamine propõe a seguinte definição do sistema agrialimentar:

sistema sociotécnico [...] incluindo os agricultores, a extensão rural, a pesquisa, os atores a montante e a jusante das cadeias produtivas, as políticas públicas e os organismos reguladores (normas acerca dos produtos fitofarmacêuticos, da poluição, de sementes e da qualidade dos produtos), os consumidores e a sociedade civil<sup>28</sup> (LAMINE, 2012, p. 139, tradução nossa).

De um ponto de vista conceitual, considerar todos os atores envolvidos nos setores agrícolas e alimentares é, portanto, um argumento a favor do termo agrialimentar. Além disto, reconecta as questões alimentares à sua base material, ou seja, os recursos agrícolas. Assim integra as questões fundiárias e rurais às reflexões sobre o modelo agroalimentar (HOCHEDÉZ; LE GALL, 2016).

### 1.1.3.3. Posicionamento

O uso do conceito de sistema agroalimentar reflete o processo histórico de industrialização da agricultura, a implantação do paradigma da modernização agrícola e a

---

<sup>27</sup> As *intercommunalités* são, na organização administrativa francesa, agrupamentos de municípios que mutualizam certos serviços públicos locais, como coleta de lixo, alimentação escolar, etc.

<sup>28</sup> “*Système sociotechnique que l’on peut définir comme englobant les agriculteurs, le conseil, la recherche, les acteurs de l’amont et de l’aval des filières, les politiques publiques et les instances de régulation (réglementation des phytosanitaires, des pollutions, des semences et de la qualité des produits notamment), les consommateurs et la société civile*” (LAMINE, 2012, p. 139).

evolução das relações de poder entre a produção e os elos da cadeia a montante (produção de insumos) e a jusante (transformação e distribuição). Utilizar a noção de sistema alimentar reflete uma abordagem centrada em sua função social alimentícia e em seu caráter essencial para a sobrevivência e o funcionamento das sociedades. Por fim, a escolha do conceito de sistemas agrialimentares territoriais aparece em trabalhos que tratam especificamente da reconexão entre alimentação e agricultura, da intersectorialidade das políticas públicas e que adotam uma abordagem territorial e não setorial para analisar as dinâmicas agrícolas e alimentares.

Daqui em diante, utilizamos o conceito de sistema agroalimentar para nos referirmos a todos os atores e instituições envolvidos nos setores da agricultura e alimentação. Reservamos o uso da noção de sistema agrialimentar territorial àquelas dinâmicas que demonstrem uma reconexão entre questões agrícolas e alimentares através de uma abordagem territorial. De fato, consideramos que os sistemas agrialimentares territoriais pertencem à categoria de sistemas agroalimentares alternativos ao modelo agroindustrial, que apresentamos a seguir.

## **1.2. Sistemas alimentares alternativos: uma promessa de diferença**

Esta segunda seção está dedicada ao campo interdisciplinar de pesquisa em torno dos sistemas agroalimentares alternativos (SAA): sua estruturação, seus objetos de estudo de predileção e as principais questões científicas que levantam os pesquisadores, em particular quando abordam a mudança de escala.

### **1.2.1. Origem e estruturação de um campo de pesquisa crítico ao modelo agroindustrial**

A abordagem dos sistemas agroalimentares permite descrever a difusão do modelo agroindustrial, mas também apontar para seus efeitos indesejáveis. A partir dos anos 1970 e 1980, a crítica científica dá voz e embasa as reivindicações dos movimentos sociais e os alertas lançadas por certas figuras políticas ou membros da profissão agrícola. A pesquisa promove visibilidade e uma certa coerência global às iniciativas de contestação que se desenvolvem em reação aos problemas sociais, econômicos e ambientais causados pela

industrialização da agricultura e da alimentação. O termo “estudos de sistemas agroalimentares alternativos” abrange, portanto, uma série de trabalhos de várias disciplinas das ciências sociais, a partir dos anos 2000.

Estes estudos se originam inicialmente de dois focos: os Estados Unidos e a Europa (LE VELLY, 2017). O ângulo de ataque dos trabalhos norte-americanos é a crítica ao capitalismo. A partir dos anos 1990, nos Estados Unidos, foram forjados fortes laços entre pesquisadores e movimentos sociais denunciando o sistema capitalista e seus efeitos nos campos agrícola e alimentar (BERNSTEIN et al., 1990; DEVERRE; LAMINE, 2010; LE VELLY, 2017). A corrente de pesquisa se estrutura no início dos anos 2000. Um dos grupos de pesquisa os mais avançados de estudos agroalimentares, o *Agro-Food Studies Research Group* nasce na Universidade da Califórnia em Santa Cruz. Os trabalhos de Goodman, Allen e Guthman, entre outros, centram-se na agricultura orgânica e na realocação dos sistemas agroalimentares (ALLEN et al., 2003; GOODMAN; WATTS, 1994).

Na Europa, um primeiro marco é o projeto de pesquisa IMPACT<sup>29</sup>, financiado pela Comissão Europeia, e a publicação de seus resultados num número especial da revista *Sociologia ruralis*<sup>30</sup>. As pesquisas, realizadas por Ploeg, Marsden, Murdoch e outros, oferecem um olhar crítico acerca da modernização agrícola e procuram delinear um novo paradigma de desenvolvimento rural na Europa (BANKS; MARSDEN, 2000; MARSDEN; BANKS; BRISTOW, 2000; PLOEG et al., 2000). Estes estudos dão visibilidade às iniciativas pouco apoiadas pelas políticas públicas e pelas principais organizações de desenvolvimento agrícola (LE VELLY, 2017).

Na literatura sobre SAA, especialmente nos estágios iniciais de estruturação deste campo de pesquisa, os países do Sul estão sub-representados, o que não é de forma alguma evidência de um número menor de iniciativas (LAMINE; DAROLT; BRANDENBURG, 2012). O número de pesquisadores brasileiros que se encaixam explicitamente no campo de pesquisa SAA é menor do que nas comunidades científicas europeias e norte-americanas. No Brasil, as alternativas ao modelo agroindustrial emergem sobre tudo para confrontar as desigualdades, especialmente de acesso à terra, entre agronegócio e agricultura familiar e,

---

<sup>29</sup> Nome completo do programa europeu: "The Socio-economic Impact of Rural Development Policies: Realities & Potentials". [www.rural-impact.net](http://www.rural-impact.net)

<sup>30</sup> Volume 40, Número 4, Outubro de 2000

mais recentemente, para apoiar a agroecologia, que é muito vigorosa na América Latina (DAROLT, 2012; PADILHA; BRANDENBURG; BILLAUD, 2019).

A partir dos trabalhos fundadores dos anos 2000, estrutura-se um campo de pesquisa sobre sistemas agroalimentares alternativos. Estas iniciativas têm em comum a reivindicação dos atores envolvidos de uma ruptura com o sistema dominante, afirmando o carácter inovador da sua ação (DEVERRE; LAMINE, 2010). Os termos exatos variam e indicam as nuances em termos da problematização das questões: esta “proliferação semântica” é característica de um campo de investigação emergente (PRALY et al., 2014, p. 455)

Na sua revisão da literatura sobre sistemas alimentares alternativos, Christian Deverre e Lamine afirmam que:

Outros termos [...] são usados para designar este conjunto de sistemas que afirmam romper com o sistema agroalimentar 'global', 'dominante' ou 'convencional': 'iniciativas agroalimentares alternativas', 'sistemas alimentares locais', 'sistemas alimentares sustentáveis', 'práticas alimentares alternativas'<sup>31</sup> (DEVERRE; LAMINE, 2010, p. 57, tradução nossa).

As literaturas anglo-saxônica e brasileira também utiliza os termos de *networks* e redes, que mostram um enfoque mais sociológico, centrado nos atores. Esta via é particularmente verdadeira no caso das “*alternative food networks*” (GOODMAN, 2003), sendo a sigla AFN uma das principais palavras-chave na bibliografia.

### 1.2.2. Caracterização do campo de pesquisa sobre SAA

O ponto de partida dos sistemas alternativos é a denúncia das externalidades ambientais, sociais e económicas negativas da industrialização e especialização agrícola (DAROLT, 2012; GOODMAN, 2017; LAMINE, 2005; MICHEL-VILLARREAL et al., 2019; RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). Em resposta, propõem uma redistribuição do valor agregado, o apoio a formas de agricultura não produtivistas mais respeitosas do meio-ambiente, a criação de laços de confiança entre os atores e novas formas de governana política, reconectando as questões agrícolas e alimentares.

---

<sup>31</sup> “*d’autres termes [...] sont employés pour désigner cet ensemble de systèmes se réclamant en rupture avec le système agroalimentaire “global”, “dominant” ou “conventionnel” : “initiatives agroalimentaires alternatives”, “systèmes alimentaires locaux”, “systèmes alimentaires durables”, “pratiques alimentaires alternatives”*” (DEVERRE; LAMINE, 2010, p. 57)

Embora os objetivos declarados destas diversas iniciativas sejam frequentemente comuns, as modalidades concretas são heterogêneas. Os objetos de estudo nos artigos sobre SAA representam uma vasta gama de ações que procuram distinguir-se das formas industriais e padronizadas de abastecimento alimentar (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). O termo de iniciativas alternativas refere-se a marcas que vinculam os produtos ao território de origem, diferentes tipos de venda direta ou curtos circuitos (sistemas de cestas, feiras do produtor, pontos de venda coletivos), agriculturas familiares ou camponesas, associações entre produtores e consumidores, ou formas renovadas de autoprodução (jardins operários, agricultura urbana), ou ainda estruturas locais de auxílio alimentar (DEVERRE; LAMINE, 2010).

Lamine e Chiffolleau (2018) classificam os SAA segundo três grandes tipos de dinâmicas: ecologização, diferenciação através da qualidade e realocização. Propomos acrescentar um quarto aspecto relativo aos tipos de relações de trabalhos dentro dos estabelecimentos agrícolas, ilustrado na oposição entre a agricultura familiar camponesa e a agricultura capitalista (DELFOSSÉ, 2015).

**Quadro 1.** Dinâmicas analisadas pelos estudos sobre SAA

<b>Características do modelo agroindustrial</b>	<b>Efeitos negativos</b>	<b>Resposta dos SAA</b>
Dependência da agricultura em relação aos produtos químicos e ao petróleo	Poluição e degradação dos recursos naturais (água, solo, biodiversidade)	Ecologização das práticas agrícolas
Globalização dos fluxos	Desconexão entre produtores e consumidores; falta de transparência; transporte de longa distância de bens agrícolas (também causa poluição)	Relocalização dos sistemas agroalimentares; circuitos curtos; soberania alimentar
Padronização dos produtos agrícolas, tratados como mercadorias indiferenciadas e calibradas	Pressões sobre a produção agrícola; desperdício estrutural	Diferenciação através da qualidade
Recursos fundiários e produtos agrícolas envolvidos nos mecanismos de reprodução do capital financeiro	Instabilidade dos investimentos; flutuações dos preços dos alimentos; especulação	Agricultura familiar; agricultura camponesa; cooperativas

Fonte : elaboração própria, a partir de Lamine e Chiffolleau (2018).

O quadro 1 acima mostra como para cada principal característica do modelo agroindustrial, e seus efeitos indesejáveis identificados pelos pesquisadores, corresponde uma categoria de respostas oferecidas pelos SAA. A agricultura dependente de produtos

químicos e do petróleo causa poluição e degradação dos recursos naturais (água, solo, biodiversidade). A globalização do comércio é um fator de desconexão entre produtores e consumidores, provoca uma falta de transparência em toda a cadeia e o transporte de produtos agrícolas em longas distâncias, outro fator de poluição. A padronização dos produtos agrícolas, tratados como bens indiferenciados e calibrados, da mesma forma que qualquer bem manufaturado, multiplica as pressões sobre a produção agrícola e provoca um desperdício significativo. Por fim, a presença de capital financeiro que segue a lógica do retorno sobre o investimento, contribui para a flutuação dos preços nos mercados agrícolas e para a manutenção de taxas de juros elevadas. Incentiva a especulação fundiária, a concentração e capitalização das grandes unidades de produção agrícola, em detrimento das estruturas menores, além de recorrer a uma mão-de-obra assalariada precária. A combinação destes aspectos contribui, num contexto de desregulamentação, para a concentração do poder e do valor agregado nas mãos das grandes empresas agrícolas, de transformação e distribuição de alimentos, bem como das empresas de produção, enfraquecendo assim as formas de agricultura familiar.

Iniciativas alternativas podem combinar vários das quatro características acima mencionadas: ecologização, diferenciação, ancoragem territorial e relações capital/trabalho mais justas.

**Quadro 2.** Diferentes dimensões dos sistemas alimentares alternativos

	<b>Ecologização</b>	<b>Diferenciação através da qualidade</b>	<b>Ancoragem territorial</b>	<b>Relações capital/trabalho</b>
<b>Certificações, selos</b>		X		
<b>Agroecologia</b>	X			X
<b>Agricultura orgânica</b>	X			
<b>Circuitos curtos</b>			X	X
<b>Produtos locais</b>			X	
<b>Denominações de origem</b>		X	X	
<b>Agricultura familiar</b>				X

Fonte: elaboração própria

O desenvolvimento do SAA tem estado fortemente ligado, desde suas origens, aos promotores da agricultura orgânica, mas também ao movimento agroecológico (é o caso do Brasil). A agroecologia integra a questão das relações sociais em seu projeto; é concebida

não apenas como uma alternativa técnica para uma agricultura verde, mas também como um verdadeiro movimento social que aborda temas como a distribuição da terra e a redução das desigualdades sociais (PEREZ-CASSARINO; FERREIRA, 2016). A agricultura orgânica, na sua concepção original, também liga estas diferentes dimensões. Contudo, o seu crescimento econômico desde o final dos anos 1990 conduz, em parte, a uma forma de “convencionalização” (LAMINE; EGON; BUI, 2016), contribuindo para limitar a certificação orgânica a critérios técnicos de substituição de insumos sintéticos por insumos de origem orgânica (ABREU et al., 2015; ALLAIRE et al., 2015; GUTHMAN, 2000).

A agricultura familiar refere-se a um tipo de organização da produção agrícola caracterizada por fortes ligações entre a unidade familiar e a unidade de produção, bem como pela predominância do trabalho familiar em relação ao trabalho assalariado permanente (BELIERES et al., 2014; DELFOSSE, 2015; SOURISSEAU et al., 2014). Suas definições são múltiplas na literatura científica, mas constitui uma importante categoria de mobilização política. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a agricultura familiar no mundo representa 90% das unidades de produção, 70 a 80% das terras agrícolas e 80% dos alimentos consumidos (FAO, 2019).

As iniciativas de diferenciação de produtos através da qualidade permitem um aumento da renda dos agricultores. Os diversos tipos de certificações podem estar relacionadas com as práticas agrícolas (agricultura orgânica, outros selos de garantia de qualidade), a origem geográfica dos produtos (denominações de origem controladas ou protegidas) ou métodos de comercialização e de distribuição do valor agregado (comércio justo).

Entretanto, os autores observam que o aumento dos preços para os consumidores pode causar a exclusão de parte da população desses sistemas. Neste aspecto reside a dificuldade de encontrar configurações que aumentem a proporção de valor agregado captado pelos agricultores e as indústrias locais de processamento, sem aumentos proibitivos dos preços ao consumidor, e que contribuam, a final de contas, para a equidade social do conjunto de atores do sistema agroalimentar (LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018). Esta preocupação com a justiça social se traduz na vontade de não excluir nem os consumidores de baixa renda nem os agricultores economicamente frágeis (CHIFFOLEAU, 2012).

Os SAA no Brasil têm sido estudados principalmente em relação às demandas por segurança alimentar e soberania alimentar, que ganharam impulso no contexto de crises

financeiras e alimentares desde 2008. O conceito de soberania alimentar combina dimensões ecológicas e territoriais. Apoiar-se no direito à alimentação, no respeito pela diversidade cultural e na defesa da agricultura familiar camponesa. Foi desenvolvida em oposição à noção de segurança alimentar que estava, até os anos 1980 alinhada com um enfoque produtivista da agricultura (MORUZZI MARQUES, 2010). A propósito, é possível constatar a integração destes sentidos de soberania na noção predominante de segurança alimentar no caso brasileiro (MORUZZI MARQUES; DÓRIA, 2021).

Na Europa, em países com uma tradição agrária, como França ou Itália, o apego ao *terroir*, a valorização da agricultura local e camponesa está mais profundamente enraizada no imaginário coletivo, em ligação com as tradições culinárias com às quais há grande apego (DEVERRE; LAMINE, 2010; HERVIEU; VIARD, 2000). Dentro dos circuitos curtos, na França, alguns agricultores não estão na produção orgânica, o que é incomum no Brasil (DAROLT, 2012).

A realocização dos sistemas agroalimentares é enfatizada como uma das soluções em face aos excessos do modelo agroindustrial globalizado. Tais sistemas realocizados são baseados na proximidade geográfica entre consumidores e produtores de alimentos, mas também de todos os possíveis agentes intermediários (processamento, transporte, distribuição) (CHIFFOLEAU; PREVOST, 2012). Esta proximidade geográfica é vista como uma forma de recriar laços entre os atores e, automaticamente, de promover benefícios econômicos (distribuição mais justa do valor agregado), sociais (criação de laços de confiança, maior transparência, acesso a alimentos de qualidade) e ambientais (a ancoragem no território levando ao maior respeito pelos recursos naturais). O local seria um espaço de resistência à globalização, de ganho de autonomia: seria o nível relevante para que os cidadãos se reapropriem do poder e decidam sobre as orientações a dar aos sistemas agroalimentares (HENDRICKSON; HEFFERNAN, 2002).

No entanto, a literatura aponta para as questões espinhosas em torno da definição de local, resumidas pelo termo *local trap* (a armadilha do local). O local é por vezes idealizado como inerentemente harmonioso (BORN; PURCELL, 2006). Fornazier e Belik (2013), mobilizando a noção de bacia alimentar, enfatizam, ao contrário, a importância dos processos sociais na estruturação de sistemas agroalimentares alternativos e a variabilidade das representações e critérios para a construção do “local”: Qual é a escala geográfica apropriada? Quem a define e de acordo com quais critérios? Delimitar o “local” leva a incluir



e, portanto, a excluir certas partes do espaço, mas também certos atores e certos grupos sociais. Uma geografia do local corresponde, por exemplo, ao mapeamento do que é considerado como local por comerciantes e consumidores sensíveis a este argumento (BAYSSE-LAINÉ, 2017).

A redução do número de quilômetros percorridos por um produto não conduz necessariamente a uma redução das externalidades ambientais negativas da produção e distribuição alimentar, particularmente por razões de eficiência logística e de viagens individuais do consumidor (FORNAZIER; BELIK, 2013). A escolha não se reduz à equação “escala global = produtos ruins” e “escala local = bons produtos”. Parte da literatura afirma que os sistemas alimentares são constituídos por híbridos entre diferentes práticas (LE VELLY; DUBUISSON-QUELLIER, 2008). Reconstruir uma geografia de sistemas alimentares ajudaria a melhor delinear os desafios e potencialidades de territórios específicos e facilitaria a formulação de decisões sociais e políticas coerentes com um desenvolvimento sustentável. Mesmo no caso de circuitos localizados, o papel dos atores e estruturas intermediárias entre produtores e consumidores (processamento, logística) não deve ser negligenciado, pois sua intervenção pode aumentar a eficiência das transações e aliviar problemas de escala de produção.

As interrogações teóricas acerca do local e da realocização nos levaram a consultar os estudos que abordam a questão numa perspectiva territorial e qui mobilizam o conceito de recursos territoriais (CAMPAGNE; PECQUEUR, 2014). Este conceito corresponde ao conjunto dos fatores de produção de bens materiais (agrícolas ou não), dos fatores patrimoniais ou paisagísticos e daqueles elementos que permitem identificar e desenvolver as potencialidades de um determinado lugar, inclusive imateriais, como conhecimentos, saber-fazer e relações entre atores. Os recursos genéricos, transferíveis de um território para outro, distinguem-se dos recursos específicos, intransmissíveis. Este últimos podem constituir uma resposta aos problemas causados pelo caráter homogeneizante da globalização liberal.

Pesquisadores recorrem com frequência à abordagem pelo prisma do desenvolvimento territorial para abordar as tensões observadas dentro de um determinado espaço, frente à implementação de circuitos de abastecimento territorializados (LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018). No entanto, Deverre e Lamine (2010) enfatizam a disparidade entre territórios, causada pela distribuição desigual dos recursos financeiros e humanos. Se, por

um lado, os recursos territoriais condicionam o desenvolvimento de sistemas alimentares relocados e se, por outro, desigualdades persistem entre territórios, o que dizer do acesso universal a uma alimentação de qualidade, inclusive para os grupos sociais e nas zonas geográficas mais pobres?

Examinar a questão da justiça social e espacial levanta questões sobre o papel do Estado. A atuação das autoridades públicas parece ser decisiva na configuração de redes de abastecimento relocadas, no intuito de evitar as dificuldades mencionadas acima e garantir o acesso universal a alimentos de qualidade, apoiando as alternativas agrícolas.

### **1.2.3. Relação entre as alternativas e o sistema dominante**

Desde os primeiros trabalhos sobre SAA, a dualidade alternativo-convencional estrutura as reflexões (LE VELLY, 2017). No entanto, quando confrontado à realidade concreta, este pensamento binário é amplamente questionado. A ruptura radical com o sistema dominante reivindicada pelos atores é muitas vezes mais um recurso retórico do que uma realidade. Para superar estas dificuldades, foram desenvolvidos esforços teóricos em torno de vários conceitos, dentre os quais a hibridação entre convencional e alternativo (LE VELLY; DUBUISSON-QUELLIER, 2008), ou a bifurcação, que descreve a coexistência de sistemas alternativos com sistemas cujo funcionamento se aproxima do modelo convencional à medida que evoluem e cujo carácter alternativo se desnatura. Os pesquisadores utilizam o termo de “convencionalização” para analisar esta transformação, de uma promessa inicial de ruptura para uma reintegração progressiva no modelo dominante, convencional. Este tema está no centro de numerosos projetos de pesquisa, em particular daquelas dedicadas ao desenvolvimento da agricultura orgânica (LAMINE; EGON; BUI, 2016) ou ao crescimento econômico dos circuitos de comércio justo (LE VELLY, 2017).

Apesar destes avanços, o quadro analítico ainda assume a existência de um pólo alternativo e de um pólo convencional (RENTING; SCHERMER; ROSSI, 2012). De um ponto de vista teórico, esta dicotomia permite-nos pensar em termos de dinâmica da mudança. O que caracteriza e dá coerência ao campo da pesquisa sobre SAA é precisamente que “estas iniciativas trazem, para aqueles que as promovem e para aqueles que as praticam, [...] uma

promessa de diferença”<sup>32</sup> (LE VELLY, 2017, p. 24, tradução nossa). Espera-se uma mudança: atores em diferentes níveis criticam o sistema convencional e identificam dimensões problemáticas.

Tal projeto de mudança depende de sua implementação. Colocá-lo em prática envolve uma série de atividades de regulação: o estabelecimento de leis; dispositivos técnicos; estabilização de relações sociais; construção de discursos; acordos sobre formas de fazer e avaliar. No entanto, “a capacidade de ação destes colectivos não é da exclusiva responsabilidade dos seus atores, mas está distribuída em seus vários componentes, incluindo os materiais”<sup>33</sup> (LE VELLY, 2017, p. 36, tradução nossa). Estas atividades de regulação podem ser caracterizadas pela distinção entre formas de regulação conjunta, fruto da concertação entre atores envolvidos, e regulações intermediadas, onde cada elo da cadeia produtiva continua operando de forma segmentada.

Uma chave de análise dos sistemas agroalimentares alternativos é, portanto, a observação das combinações de atividades de regulação convencionais (regulação intermediada) e alternativas (regulação conjunta), estas últimas visando gerar diferença (LE VELLY, 2017). Estas combinações não são necessariamente estáveis e podem evoluir à medida que o projeto é posto em ação. Trata-se de uma abordagem consistente com o pensamento sistêmico, como vimos anteriormente.

### **1.3. Mudança de escala: qual o potencial de transformação dos SAA?**

Trabalhos recentes (inclusive aqueles publicados em 2019 em uma edição especial do *Journal of Rural Studies*) continuam colocando em debate o poder transformador do SAA e o seu lugar na dinâmica de mudança, tanto a nível meso como macro (LAMINE; DARNHOFER; MARSDEN, 2019; LAMINE; GARÇON; BRUNORI, 2019).

---

<sup>32</sup> “ces démarches sont porteuses, pour ceux qui les promeuvent et ceux qui les pratiquent, [...] d’une promesse de différence” (LE VELLY, 2017, p. 24)

<sup>33</sup> “la capacité d’action de ces collectifs n’est pas du seul ressort de leurs acteurs, mais est bien distribuée entre leurs différentes composantes, y compris matérielles” (LE VELLY, 2017, p. 36)

### **1.3.1. Articular as escalas de análise e refletir na dinâmica de mudança**

A mudança de escala está ligada a diversas temáticas que podem ser analisadas em torno de dois pólos: o desafio da justiça (social e espacial) e a questão ambiental (redução da poluição e da degradação dos recursos naturais). Estas questões, que não são inéditas, estão sendo renovadas diante das grandes tendências globais de explosão populacional, urbanização e mudança climática, como vimos na introdução.

Diante dos desafios globais, a literatura coloca duas questões. Qual é a capacidade dos sistemas agroalimentares alternativos para impulsionar mudanças estruturais em maior escala (LAMINE; DAROLT; BRANDENBURG, 2012; DAROLT et al., 2016)? De forma conexa, a mudança de escala implica uma diminuição dos (supostos) efeitos benéficos das alternativas? Esta segunda interrogação está no centro dos estudos sobre processos de convencionalização.

Ao mobilizar a noção de escala, estas questões referem-se a um conceito que faz parte dos principais enfoques teóricos da geografia. A escala pode ser definida como o nível de resolução geográfica que configura o quadro cognitivo (a escala em que se pensa num fenômeno), o quadro de ação (a escala em que se atua sobre um fenômeno) ou o quadro de análise (a escala em que se estuda um fenômeno) (PLANEL; JAGLIN, 2014). Definir o quadro de análise implicar em determinar quais escalas são relevantes e como se articulam: como combinar a escala dos territórios nos quais os SAA são implantados e as escalas mais amplas (instituições nacionais ou supranacionais) que permitem compreender as dinâmicas globais, particularmente no que se refere à elaboração de políticas públicas? A escala pode também referir-se à magnitude de um fenômeno (LÉVY; LUSSAULT, 2013).

Em termos sociais, a mudança de escala se refere à necessária ampliação das dinâmicas que estruturam as iniciativas alternativas (ecologização, realocização, melhoria da qualidade dos alimentos e reequilíbrio das relações entre trabalho e capital). Trata-se então de entender as modalidades desta mudança de escala, bem como seus efeitos: como passar da justaposição de iniciativas alternativas para uma mudança de modelo, ou seja, para uma transição?

### 1.3.1.1. O quadro territorial como elo ausente entre o micro e o macro

Duas abordagens científicas podem ser distinguidas para responder à pergunta acima: os estudos institucionalistas e a perspectiva orientada para o ator.

Um primeiro conjunto de análises concebe as mudanças do sistema agroalimentar “na escala de longos períodos de tempo e como um fenômeno social abrangente, remetendo a uma abordagem de tipo sócio-histórica”<sup>34</sup> (LAMINE, 2012, p. 140, tradução nossa). Esta visão através das instituições, em escala nacional, tende a deixar de fora situações espaço-temporais específicas demais para se enquadrarem no roteiro dos grandes períodos identificados. Este viés lembra as críticas formuladas contra abordagens macroeconômicas dos sistemas agroalimentares: ao considerar valores agregados referentes à oferta e procura, podem dar a impressão de uma situação de segurança alimentar quando a produção global corresponde à soma das necessidades individuais de dada população. Estes resultados são contrariados por episódios de fome, localizados em determinadas regiões (por exemplo, zonas climáticas áridas) ou que afetam certos grupos sociais (por exemplo, os pobres da periferias urbanas) (DE SCHUTTER, 2010).

Em contraste, a maior parte dos trabalhos sobre SAA situa-se no nível microeconômico das iniciativas comunitárias de trajetórias singulares de atores e de suas evoluções (FRIEDMANN, 2016; LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018). Esta análise a nível de atores, embora seja “capaz de capturar uma heterogeneidade no nível micro”, apresenta limites na medida em que “falha em refletí-la no nível macro e em oferecer generalizações suficientemente fortes” (ESCHER, 2019, p. 216).

Para resolver esta contradição, pesquisas recentes enfatizam a pertinência de adotar um quadro territorial que não restrinja a análise a certas redes de atores específicas. A abordagem territorial destaca as interações e controvérsias dentro de um determinado espaço geográfico (LAMINE, 2012), entre práticas baseadas em lógicas alternativas (que prometem gerar diferença) e práticas convencionais. Lamine formula o conceito de “sistema agrialimentar territorial” apresentado na sub-seção 1.1.3, no intuito de considerar não apenas o conjunto das interações entre os atores, mas também os recursos específicos de um território, os fluxos materiais, financeiros e informacionais. Um quadro de análise

---

<sup>34</sup> “à l'échelle des temps longs et comme un phénomène social englobant, redevable d'une approche de type socio-historique” (LAMINE, 2012, p. 140)

territorial, em escala mesoeconômica, é portanto mais adequado para pensar as dinâmicas de transição (LAMINE, 2012). Considerar este nível intermediário complementa a análise e lança as bases para articular as análises micro, meso e macroeconômicas.

### **1.3.1.2. A teoria das transições: relações entre iniciativas de nicho e mudança de regime**

Numerosos artigos dedicados aos SAA recorrem à teoria das transições sociotécnicas para refletir sobre a mudança de escala (BOGNON, 2014; LAMINE; BUI; OLLIVIER, 2015; JASNOT, 2019), ou seja, às possibilidades e meios necessários para superar um funcionamento de nicho de mercado e atingir a magnitude que requer a emergência climática e o crescimento demográfico. A teoria das transições, oriunda de abordagens anglo-saxônicas, procura entender as mudanças nos regimes sociotécnicos (LAMINE, 2012) e se articula em particular com os conceitos de *path dependency*, dependência da trajetória (ou dependência de caminho)<sup>35</sup>, e de *transition pathways*, trajetórias de transição.

Lamine (2012) adverte sobre o viés binário deste quadro teórico, que opõe atores dominantes e alternativos (ou de nicho). Nesta teoria, os atores tecem relações de coexistência ou competição entre eles e entre as iniciativas que eles desenvolvem. Como vimos, Le Velly (2017), por sua parte, propõe dividir entre alternativo e convencional ao nível das atividades de regulação. Não existem, portanto, atores ou sistemas completamente alternativos, mas práticas que, associadas a atividades reguladoras, podem gerar diferenças (chamadas alternativas) e outras que perpetuam as lógicas dominantes.

Os atores de campo que atuam de maneira diferente do regime dominante estão condenados a permanecer à margem ou são eles os precursores de uma mudança de regime? Quais seriam as modalidades desta amplificação das lógicas alternativas? Estas perguntas nos levam a indagar a teoria das transições e, mais especificamente, a perspectiva multinível sobre transições. Este marco teórico será o tema da primeira seção do segundo capítulo.

---

<sup>35</sup> Nas ciências políticas, este conceito se refere à influência de decisões passadas nas tomadas de decisão atuais.

### **1.3.2. Mudança de escala: papel do Estado e abastecimento das cidades**

Os pesquisadores em ciências sociais concordam em reconhecer o papel do Estado enquanto principal instituição capaz de incentivar mudanças de longo alcance no campo agrícola e alimentar, garantindo justiça social e combatendo as disparidades territoriais. Historicamente, a ação pública é um fator preponderante na evolução do sistema agroalimentar, como será detalhado no capítulo 2. No entanto muitos autores apontam para o desinvestimento do poder público (MORGAN, 2011) e criticam, no contexto atual, a importância atribuída aos consumidores conscientizados. Ambas tendências remeteriam a um posicionamento neoliberal que enfatiza fortemente a responsabilidade individual (ALLEN; GUTHMAN, 2006). Um dos caminhos possíveis seria, portanto, a aliança entre a pressão dos cidadãos e as decisões políticas (DEVERRE; LAMINE, 2010), para que a mudança de escala dos sistemas alternativos ocorra e esteja à altura dos desafios colocados pela desigualdade social e as mudanças climáticas.

#### **1.3.2.1. *Bottom up* ou *top down*: quais relações entre iniciativas localizadas e o poder público?**

Os estudos sobre SAA focalizam em iniciativas, parte das quais ilustram dinâmicas *bottom up* (literalmente, de baixo para cima, ou seja provenientes de iniciativas, privadas ou coletivas, de profissionais ou da sociedade civil), enquanto outras são oriundas de dinâmicas *top down* (de cima para baixo, ou seja, frutos de um impulso institucional). Esta diferença nas trajetórias das iniciativas levanta a questão do ambiente institucional (LAMINE, 2012).

A ligação entre SAA e o Estado ocorre, na abordagem *bottom up*, em função da capacidade dos atores de influenciar a formulação de políticas públicas capazes de disseminar os valores veiculados por essas alternativas e de mitigar os efeitos negativos do sistema agroalimentar dominante (DAROLT et al., 2016). A capacidade destes atores em captar os recursos necessários para o seu desenvolvimento também é significativa da vitalidade e da viabilidade das suas iniciativas. Esta capacidade estaria ligada a alianças entre coletivos de cidadãos e atores institucionais, a diferentes níveis. Embora os SAA não configurem protótipos replicáveis como tais (DEVERRE; LAMINE, 2010), constituem espaços

de experimentação e fornecem exemplos que podem inspirar políticas públicas. A perspectiva *top down*, por outro lado, questiona a forma como as alternativas reagem à evolução dos quadros institucionais locais, nacionais e internacionais (BONNEFOY; BRAND, 2014; DAROLT et al., 2016).

### 1.3.2.2. A alimentação escolar, uma alavanca na intersecção de dois desafios: massificar e reconectar territórios

As ações de reconexão entre produtores e consumidores muitas vezes não são sempre suficientes para efetivar um projeto territorial, especialmente porque envolvem um pequeno número de agricultores e de consumidores, cujos perfis são, além disto, pouco diversificados. Em contraste com estes mercados de nicho, a alimentação escolar angaria o interesse dos pesquisadores que consideram que constitui um dos espaços capazes de efetivar a institucionalização dos SAA, na intersecção entre dinâmicas *top down* e *bottom up*.

Este âmbito ofereceria capacidades de reconectar as questões alimentares e agrícolas, ao permitir uma ação territorial e não setorial (BONNEFOY; BRAND, 2014; LAMINE; CHIFFOLEAU, 2018). Lamine (2012) conclui, por exemplo, o seu estudo sobre a construção de sistemas agrialimentares territoriais, afirmando a capacidade da alimentação coletiva em “ligar, fazer uma ‘ponte’ entre os mundos profissionais convencionais e alternativos, bem como entre agricultores e outros habitantes do território”<sup>36</sup> (LAMINE, 2012, p. 154, tradução nossa). Da mesma forma, Bonnefoy e Brand enfatizam que a alimentação escolar é central nas ações das autoridades locais que procuram reformular sua política agrícola em uma política agrialimentar, adotando uma estratégia territorial:

Em substituição às acções de estruturação da venda em circuitos curtos do período anterior, foi instalado um tríptico que visa desenvolver a oferta de produção orgânica (desenvolvimento de área, espaço de teste, apoio aos atores, ajudas à instalação), a sua transformação (micro-indústria de processamento) e a sua distribuição (plataforma), **a fim de abastecer a alimentação escolar pública**<sup>37</sup> (BONNEFOY; BRAND, 2014, p. 100, tradução nossa, grifo nosso).

<sup>36</sup> “relier, à faire “pont” entre les mondes professionnels conventionnels et alternatifs ainsi qu’entre les agriculteurs et les autres habitants du territoire” (LAMINE, 2012, p.154)

<sup>37</sup> “En substitution des actions de structuration de la vente en circuits courts de la période précédente, s’est installé un triptyque qui vise à développer l’offre de production biologique (aménagement de zone, espace test, appui aux acteurs, aides à l’installation), sa transformation (légumerie) et sa distribution (plateforme) **afin d’approvisionner la restauration scolaire publique**” (BONNEFOY; BRAND, 2014, p. 100).



O setor da alimentação coletiva pública difere das alternativas privadas orientadas para a alimentação dentro do lar, porque está no campo da ação pública (DARLY; AUBRY, 2014). Allen e Guthman (2006), em seu estudo sobre programas *Farm-to-school* nos Estados Unidos, enfatizam o poder de alavanca das políticas públicas de alimentação escolar “Do campo à escola”. No entanto, a formulação coerente e a implementação eficaz destes programas é a condição para que ocorram os efeitos virtuosos esperados, a fim de avançar em direção ao que Morgan e Sonnino (2010a) chamam de ideal do Green State, um Estado Verde que age a favor do desenvolvimento sustentável (voltaremos sobre a emergência do referencial do desenvolvimento sustentável no capítulo 3). No entanto, “a convergência entre as questões nutricionais e sociais e as questões agrícolas locais não é evidente por si mesma”<sup>38</sup> (BONNEFOY; BRAND, 2014, p. 101, tradução nossa), particularmente em áreas urbanas densamente povoadas. Estas áreas concentram os consumidores (BOGNON, 2015): abastecê-las por meio de sistemas alternativos cumpriria os objetivos de massificar o acesso a alimentos de qualidade e de aumentar os mercados para os agricultores e, desta forma, impulsionar a transição dos sistemas agrícolas.

A abordagem clássica, que considera os vínculos entre produtores e consumidores, mostra que a alimentação escolar carrega consigo uma dupla promessa de diferença. Para os consumidores, traz a perspectiva de democratizar o acesso a alimentos de qualidade. Diversos estudos, particularmente os *food studies* e os estudos sobre o consumo de produtos orgânicos no Brasil (LIMA et al., 2020; ROSIN; CAMPBELL; STOCK, 2014), alertam para o perfil de média a alta renda dos consumidores de alimentos de qualidade e notam uma forma de seleção social operada por parte dos SAA (circuitos curtos, produtos de qualidade diferenciada). Para os produtores, a alimentação coletiva promete um mercado que permita escoar volumes bastante superiores àqueles das formas usuais de circuitos curtos. Este mercado é também relativamente estável e, a priori, menos arriscado de que recorrer a intermediários do setor privado, nomeadamente no Brasil (RETIÈRE et al., 2014). Voltaremos a abordar detalhadamente as características da alimentação escolar no capítulo 6.

---

<sup>38</sup> “la convergence entre enjeux nutritionnel et social et enjeu agricole local ne va pas de soi” (BONNEFOY; BRAND, 2014, p. 101)

#### 1.4. Conclusão do capítulo 1

As disciplinas científicas são construídas “ao longo do tempo em paralelo com os grandes desenvolvimentos sociais, econômicos ou culturais” (RIEUTORT, 2011, p. 1, tradução nossa)<sup>39</sup>. Novos conceitos são requeridos para nomear e analisar novos fenômenos.

O termo “agroalimentar” foi cunhado para analisar as grandes transformações da agricultura e da alimentação no século XX: a industrialização da produção, transformação, circulação e distribuição dos produtos agrícolas; a integração nos circuitos do mercado globalizado; e a industrialização do consumo alimentar. A abordagem sistêmica enfatiza a dimensão complexa e dinâmica das mudanças na agricultura e na alimentação. Os componentes de um sistema agroalimentar, que são tanto atores quanto recursos materiais e imateriais, estão ligados por interações e retroações. Como qualquer tipo de modelização, a abordagem sistêmica supõe simplificações, ampliações e abstrações, requisitos para a construção de ferramentas de análise da realidade.

O estudo dos sistemas agroalimentares caracteriza os efeitos indesejáveis do modelo agroindustrial. Os pesquisadores então voltaram sua atenção para iniciativas concretas que reivindicam uma ruptura com este sistema dominante. Estas iniciativas correspondem à agricultura orgânica, à agroecologia, aos produtos locais, aos curtos circuitos de proximidade, mas também à agricultura familiar e camponesa. Todas carregam a promessa de uma diferença em relação ao sistema convencional. É assim que surge, nos anos 2000, um campo de pesquisa dedicado aos sistemas agroalimentares alternativos. Estas iniciativas, inicialmente marginais, ganham visibilidade graças aos movimentos sociais que as sustentam e graças aos trabalhos científicos que contribuem para sua legitimidade além do círculo dos pioneiros.

Uma parte crescente da comunidade científica reafirma a necessidade e a urgência em mudar o sistema agroalimentar dominante diante das mudanças climáticas e do crescimento demográfico. Duas questões, centrais, se destacam: quais são as modalidades de uma mudança de escala dos SAA? Qual o papel destes sistemas alternativos, entre o ajustamento e a reconfiguração profunda, na dinâmica da transição global?

---

<sup>39</sup> “dans le temps parallèlement aux grandes évolutions sociales, économiques ou culturelles” (RIEUTORT, 2011, p. 1)

Um primeiro avanço para responder a estas perguntas consiste em definir a escala, concebida como um quadro de análise. Grande parte dos estudos sobre os SAA é baseada na escala dos atores. Um enfoque territorial, por sua vez, permite considerar o conjunto dos atores e dinâmicas nos setores agrícola e alimentar numa determinada área. Pensar em termos de sistema agrialimentar territorial, numa escala meso, pode assim facilitar a articulação entre análises micro e macro.

Por fim, a justaposição de iniciativas alternativas não configura automaticamente uma transição para um novo modelo. Analisar as condições de uma mudança de escala implica considerar a dimensão institucional. O papel do Estado, em especial, é essencial na amplificação das lógicas alternativas, mas também na redução das disparidades sociais e espaciais.

No próximo capítulo, portanto, convém abordar a teoria das transições, bem como os referenciais de políticas públicas, no intuito de responder à questão da mudança de escala dos sistemas agroalimentares alternativos.



## Capítulo 2 O poder de transformação dos sistemas agroalimentares alternativos através da lente das teorias de transição

Os numerosos estudos de caso apresentados na literatura sobre sistemas agroalimentares alternativos (SAA) atestam não apenas a existência, mas a força das iniciativas alternativas. Globalmente, a superfície de terras agrícolas utilizadas para produção orgânica aumentou em 365% entre 2000 e 2017, passando de 15 milhões de hectares para quase 70 milhões de hectares. No entanto, esta área representa apenas 1,4% de todas as terras agrícolas (LIMA et al., 2020). Entre 2000 e 2018, o número de fazendas orgânicas foi multiplicado por 11,2 (AGENCE BIO, 2020). Entre 2007 e 2017, a área agrícola orgânica cresceu com uma taxa média anual de 12,1% na França e 2% no Brasil (LIMA et al., 2020). As poucas estatísticas globais disponíveis sobre circuitos curtos de proximidade variam de um país para outro, dependendo das definições utilizadas e das instituições responsáveis pelos censos. No entanto, mostram um aumento no número de agricultores e consumidores que, respectivamente, comercializam e compram em circuitos curtos (BERMOND; GUILLEMIN; MARÉCHAL, 2019), graças à multiplicação dos pontos de venda e ao crescimento dos volumes escoados.

Entretanto, embora em expansão, essas iniciativas continuam limitadas. Ocorrem localmente, dentro de redes de atores relativamente circunscritas em relação à escala do sistema dominante. O desenvolvimento do regime agroindustrial, apesar de alguns ajustes (JOHNSTON, 2017; ROUGET et al., 2014), não parece por enquanto sofrer impedimentos. As críticas estão ganhando visibilidade na mídia e na ciência, mas o funcionamento geral das indústrias agroalimentares e da distribuição em larga escala continua seguindo uma lógica produtivista.

Propomos analisar a capacidade de transformação dos SAA a partir do marco teórico dos estudos da transição (*transition studies*, em inglês). Os trabalhos científicos neste campo de pesquisa identificam vários caminhos para enfrentar o desafio de mudança de escala das alternativas (AUDET, 2015; LAMINE; DARNHOFER; MARSDEN, 2019; RASTOIN, 2018). Os autores apostam no crescimento e multiplicação de alternativas, mas alguns deles insistem na urgência de pressionar o sistema dominante para que se torne mais ecológico, especialmente através do envolvimento dos entes locais e do Estado.

## 2.1. A mudança de escala na literatura sobre SAA

Na literatura, diversas abordagens procuram entender a dinâmica de mudança de escala. Desde os primeiros artigos publicados sobre a crítica da modernização agrícola, este tema tem estado no centro do debate. Goodman, por exemplo, analisa em 1997, em sua revisão da literatura sobre a crise do modelo agroindustrial, os “quadros teóricos para a análise da mudança em diversas escalas dos sistemas agroalimentares”<sup>40</sup> (GOODMAN, 1997, p. 663, tradução nossa). Apresentamos estas abordagens no capítulo 1, oriundas da economia rural (as eras alimentares) e da economia institucional (*food regimes* e modelos agroalimentares).

Estes conceitos continuam sendo mobilizados porque oferecem uma estrutura global para analisar a nível macroeconômico o nascimento e a evolução do modelo agroindustrial que se tornou hegemônico após a Segunda Guerra Mundial (ALLAIRE; BOYER, 1995), assim como as críticas que emergem em oposição. Entretanto, debates acirrados animam a comunidade científica acerca do significado que pode ser atribuído ao recente desenvolvimento dos SAA.

Alguns autores concluem que está surgindo um novo regime baseado na realocação dos sistemas agroalimentares. McMichael defende, por exemplo, o termo *food-from-somewhere regime*, regime agroalimentar ancorado nos territórios. Este regime estaria em oposição ao *food-from-nowhere regime*, um regime agroalimentar desterritorializado correspondente ao modelo agroindustrial (MCMICHAEL, 2009). Outros argumentam que a pressão exercida sobre o modelo agroindustrial pela crítica ambiental leva a uma segmentação dos sistemas agroalimentares (FOURNIER; TOUZARD, 2016). O período atual seria assim caracterizado pela coexistência de alimentos padronizados, processados e de longa vida, destinados aos mais pobres, e alimentos de qualidade, com uma forte ênfase em produtos frescos, reservados aos mais ricos. Esta lógica permaneceria sob a égide de grandes corporações transnacionais que não teriam perdido sua potência. Este modelo é referido por Friedmann como o *environmental-corporate food regime*, ou seja, um regime agroalimentar em que as firmas industriais se reapropriam seletivamente do

---

<sup>40</sup> “frameworks for the analysis of change at a variety of scales in agro-food systems” (GOODMAN, 1997, p. 663)

vocabulário, bem como de certas práticas e objetivos dos movimentos sociais e ambientais (FRIEDMANN, 2016).

Todavia, estas abordagens inscritas nos marcos teóricos da economia rural e da economia institucional, são contestadas em razão da visão binária e linear das transições que veiculam (NIEDERLE, 2017a). Desenvolvidas em escala global, apresentam carências teóricas para explicar a diversidade dos casos estudados no campo e a natureza heterogênea - no tempo e no espaço - das mudanças. A busca por uma estrutura conceitual mais pertinente, adaptada à análise multiescalar, nos levam a voltarmos para outro quadro teórico: a perspectiva multinível das transições ecológicas, que tem sido utilizada em numerosos estudos (BOGNON, 2014; JASNOT, 2019; LAMINE; GARÇON; BRUNORI, 2019; OLLIVIER; PLUMECOCQ, 2015).

### **2.1.1. A perspectiva multinível das transições sociotécnicas**

A perspectiva multinível das transições (daqui por diante referida como MLP, sigla que corresponde à denominação em inglês: *multi-level perspective on transition*) tem suas raízes nos estudos de inovações tecnológicas, particularmente nos setores da energia e do transporte. Desde os anos 2000, pesquisadores de diferentes disciplinas, incluindo Geels, um especialista em inovação e sustentabilidade de sistemas (GEELS, 2011; GEELS; SCHOT, 2007), realizaram adaptações para abordar a transição ecológica, cuja necessidade urgente, ilustrada pela aceleração exponencial das mudanças climáticas, torna-se cada vez mais consensual inclusive fora dos círculos científicos. Ao longo dos estudos, os contornos deste marco teórico foram refinados para adaptar a análise ao caso da transição agroalimentar (EL BILALI, 2019; SMITH, 2007).

Os três conceitos canônicos da MLP designam os níveis de leitura das dinâmicas de transição: a paisagem sociotécnica - ou seja, o contexto sócio-econômico geral -, o regime sociotécnico dominante e os nichos de inovação.

Enquanto os trabalhos sobre sistemas agroalimentares alternativos estudam iniciativas que se desenvolvem às margens do sistema dominante, a MLP permite combinar este nível microeconômico com análises no nível meso, o regime, e no nível macro, a paisagem sociotécnica. São as dinâmicas dentro de cada um dos três níveis, combinadas com as relações entre eles, que determinam a natureza e a intensidade das transições. As

múltiplas combinações possíveis destes elementos são analisadas usando uma tipologia de diferentes trajetórias de transição (*transition pathways*, em inglês). A MLP destaca, por exemplo, a influência do regime dominante sobre as iniciativas de nicho, que pode ir até a absorção, bem como os mecanismos de defesa das últimas (LAPORTE et al., 2020).

#### **2.1.1.1. As inovações de nicho**

Os nichos constituem o nível micro. Esta é a escala onde emergem novas práticas ou tecnologias desenvolvidas por redes menores de atores engajados, que muitas vezes se encontram à margem do regime dominante. O conceito de inovação implica uma ruptura com as rotinas técnicas e processos usuais que ocorrem no regime sociotécnico estabilizado. A situação de nicho permite que novas idéias e práticas cresçam sem serem expostas a todas as pressões de seleção que favorecem o regime. Consideramos **que é no nível dos nichos que surgem os sistemas agroalimentares alternativos.**

#### **2.1.1.2. O regime sociotécnico**

Como vimos, as abordagens desenvolvidas em nível global - *food regimes*, eras agroalimentares - propõem diferentes leituras da evolução do sistema agroalimentar baseadas em uma sucessão de regimes que são hegemônicos durante cada um dos períodos de estabilidade identificados (WILKINSON; GOODMAN, 2017). Intercalam-se com períodos de transição que correspondem à desestruturação do regime em vigor e ao surgimento de um novo sistema sociotécnico. A abordagem proposta pela MLP, por sua parte, permite uma análise mais detalhada das mutações dentro de setores específicos. Foi construída com base em exemplos históricos, como a transição da vela para o vapor no transporte marítimo e fluvial no final do século XIX, ou da tração animal para as máquinas a vapor para o transporte terrestre no início do século XX (GEELS; SCHOT, 2007).

O regime sociotécnico é o conceito central da MLP (BOGNON, 2014). Refere-se a uma estrutura complexa, um conjunto dinamicamente estável de artefatos, práticas, redes, instituições e regras que prevalecem no setor em questão. Os estudos de Geels clarificam o conceito, definido como uma configuração de seis elementos principais: indústrias, mercado e consumidores, políticas, tecnologia, ciência e cultura (GEELS, 2011). No entanto, as



categorias utilizadas para definir o regime sociotécnico são objeto de debate (BOGNON, 2014; SMITH, 2007). No intuito de adaptar esta estrutura conceitual ao nosso objeto de estudo, como ilustrado no diagrama a seguir (Figura 3), aproximamos o conceito de regime sociotécnico daquele de sistema agroalimentar, conforme definido no primeiro capítulo.

**Figura 3.** Análise do sistema agroalimentar: adaptação do conceito de regime sociotécnico e representação esquemática de seus componentes



Fonte: Elaboração própria a partir de Geels e Schot (2007), Rastoin e Gherzi (2010) e Nicolas (2018).

O termo transição refere-se à mudança de um regime para outro. As escalas de tempo são de médio a longo prazo e a fase de transição pode durar uma ou mais décadas (GEELS; SCHOT, 2007). Consequentemente, o exercício de identificar transições é bastante desafiador quando se trata de entender fenômenos relativamente recentes. É o caso do crescimento dos sistemas agroalimentares alternativos nos últimos vinte anos, que apresentamos no capítulo 1. Trazendo elementos para a melhor compreensão das relações entre as inovações de nicho e o regime dominante, procuramos propor, não uma resposta definitiva à questão de saber se um novo regime está consolidado e a transição concluída, uma possível interpretação das mudanças em curso.

### **2.1.1.3. A paisagem sociotécnica**

A paisagem sociotécnica (*sociotechnical landscape*) constitui o ambiente, o contexto exógeno que influencia o regime e os nichos. É neste nível que se expressam as tendências macroeconômicas e demográficas, os hábitos culturais e os fenômenos globais (como a mudança climática). Os atores do nicho e do regime não têm influência direta nas mudanças nesta escala, que ocorrem a longo prazo. Como esta escala raramente é definida com precisão na literatura, dedicaremos parte da seção 2.3 à especificação do conceito de paisagem sociotécnica (ou contexto exógeno, dependendo da tradução), combinando-a com o conceito de referencial de políticas públicas.

### **2.1.2. A transição**

A transição, no seu sentido mais amplo, significa uma mudança de estado. No caso dos fenômenos sociais que nos interessam, o termo designa a passagem de um regime para outro. Desde o final do século XX, a principal preocupação tem sido a transição ecológica (OLLIVIER; PLUMECOCQ, 2015), as mudanças climáticas sendo reconhecidas como uma ameaça global, complexa e cujos efeitos variam muito de um lugar para outro.

Nesta etapa do nosso trabalho, e de maneira geral, entendemos a transição ecológica como uma mudança necessária e indispensável para ecologizar o conjunto dos processos sociais e econômicos e reduzir seus impactos negativos sobre o meio ambiente, ou mesmo para restaurar certos ecossistemas, nas hipóteses mais otimistas. Abordaremos esta questão na parte 2.3 dedicada ao referencial do desenvolvimento sustentável, pois embora a necessidade de transição ecológica esteja ganhando legitimidade, as resistências são suficientemente diversas e profundas para dificultar o processo.

#### **2.1.2.1. As trajetórias de transição**

Os usos recentes da MLP procuram aprofundar o debate sobre mudanças de regime e adaptá este quadro conceitual em função das críticas teóricas que suscita. Uma delas é que transmitiria uma visão excessivamente mecânica da transição: a paisagem desestabiliza o regime, em seguida, as inovações que se desenvolvem no nível dos nichos se generalizam e

dão origem a um novo regime. No intuito de adotar uma abordagem menos determinista, Geels e Schot (2007) propõem uma tipologia de quatro principais caminhos de transição:

- transformação do regime;
- desalinhamento e realinhamento do regime;
- substituição de tecnologias;
- e reconfiguração do regime.

Uma quinta trajetória possível é aquela da não-transição, ou seja, o processo de reprodução do regime (GEELS, 2011; GEELS; SCHOT, 2007). Esta tipologia não pretende prever o futuro. Foi inicialmente desenvolvida com base em exemplos históricos dos séculos XIX e XX. Escolhemos usá-la por seu potencial heurístico na articulação das escalas de análise.

A **transformação** do regime ocorre quando a paisagem sociotécnica exerce forte pressão sobre o regime existente. A crítica vem de fora: dos movimentos sociais, da opinião pública, do mundo acadêmico ou de novas regulamentações. Entretanto, neste cenário, as iniciativas de nicho não estão suficientemente desenvolvidas. A mudança no funcionamento do sistema dominante resulta da capacidade de adaptação endógena dos atores do regime e do acúmulo de inovações, ajustes e reorientações. O regime muda a partir de dentro e seus atores sobrevivem à transição. As inovações de nicho exercem um papel importante porque constituem novos processos incorporados pelo regime. Lutas entre os atores do regime e os atores à margem podem ocorrer, a estrutura básica não é fundamentalmente comprometida pelas alternativas. Trata-se de inovações de nicho “simbióticas” (GEELS, 2011, p. 32).

As **trajetórias de desalinhamento e realinhamento** correspondem à situação em que mudanças muito profundas afetam a paisagem sociotécnica e são combinadas com um enfraquecimento interno do regime. Os atores do regime “perdem fé”, o que causa um desalinhamento e uma erosão do sistema dominante. Este último perde sua coesão devido à grande incerteza acerca das dimensões sobre as quais concentrar os esforços de inovação. Se nenhuma alternativa for suficientemente desenvolvida, abre-se uma brecha na qual múltiplas inovações coexistem e competem entre si. Uma dessas inovações se tornará então dominante e estará no coração da consolidação de um novo regime, em torno de novas regras.

A trajetória de **substituição de tecnologia** ocorre quando mudanças significativas afetam a paisagem sociotécnica, mas que o regime permanece coerente e estável. No entanto, inovações de nicho radicais são suficientemente estruturadas para substituir as tecnologias dominantes. Estes nichos são então considerados “competidores” (GEELS, 2011, p. 32). As inovações penetram mercados cada vez maiores e se espalham. A reação defensiva dos atores do regime, que manteve sua coesão, pode levar a uma situação de coexistência, mesmo após a substituição tecnológica. Esta trajetória reflete o fato de que uma transição não elimina necessariamente os atores e instituições que dominavam o regime anterior, mesmo que haja uma inversão nas relações de poder entre sistemas concorrentes (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989).

Na trajetória de **reconfiguração**, inovações simbióticas são adotadas dentro do regime para resolver problemas circunscritos. Os atores do regime exploram diferentes combinações de tecnologias. A integração dessas inovações desencadeia mudanças mais profundas na arquitetura do regime. Assim, o novo regime emerge do antigo. A reconfiguração constitui, na verdade, uma possível evolução da trajetória de transformação, caso a integração de inovações simbióticas desestabilize as dimensões essenciais do regime existente. A trajetória de reconfiguração é particularmente relevante para “sistemas sociotécnicos que operam através da interação de múltiplas tecnologias”<sup>41</sup> (GEELS; SCHOT, 2007, p. 411, tradução nossa), como é o caso do setor agroalimentar (mas também dos sistemas hospitalares, dos circuitos de distribuição de mercadorias, etc.). De fato, nestes sistemas complexos compostos por múltiplos atores que utilizam uma grande variedade de tecnologias, a transição é causada por inovações adotadas sucessivamente em diferentes níveis do sistema. Os atores do regime anterior podem sobreviver à primeira fase de transição (transformação), mas as tensões e a competição podem levar a uma reconfiguração profunda do sistema.

Estes tipos ideais de trajetórias de transição não são necessariamente exclusivos. Algumas sequências de transição mostram uma primeira transformação do regime, seguida por uma reconfiguração e, por fim, uma substituição ou um desalinhamento-realinhamento do regime.

---

<sup>41</sup> “Sociotechnical systems that function through the interplay of multiple technologies” (GEELS; SCHOT, 2007, p. 411)

O quadro seguinte (Quadro 3) apresenta um resumo das cinco trajetórias possíveis, de acordo com as dinâmicas que afetam os três níveis definidos pela estrutura conceitual da MLP.

**Quadro 3.** Tipologia das possíveis trajetórias de transição, de acordo com a natureza (simbiótica ou competidora) das interações entre os níveis e sua temporalidade.

<b>Trajelórias de transição</b>	<b>Paisagem sociotécnica</b>	<b>Nichos</b>	<b>Regime sociotécnico</b>
<i>Estabilidade e reprodução</i>	Pouca pressão	Pouco desenvolvidos	O regime permanece estável, apesar de ajustes marginais.
<i>Transformação</i>	Pressões moderadas a fortes	Pouco desenvolvidos, simbióticos	O regime apresenta forte coesão interna e se ajusta gradualmente às pressões, incorporando inovações simbióticas.
<i>Substituição tecnológica</i>	Pressões moderadas a fortes	Altamente desenvolvidos, competidores	Quando as pressões desestabilizam o regime, as inovações substituem rapidamente as tecnologias anteriormente dominantes e provocam uma mudança de regime.
<i>Desalinhamento/ realinhamento</i>	Fortes pressões	Pouco desenvolvidos	As pressões exógenas desestabilizam o regime; há coexistência prolongada de múltiplas inovações e, em seguida, o realinhamento de um novo regime em torno de uma inovação que se destaca das demais.
<i>Reconfiguração</i>	Fortes pressões	Altamente desenvolvidos, simbióticos	Quando as pressões o desestabilizam, o regime incorpora inovações simbióticas (transformação); estas sucessivas incorporações acabam por causar profundas mudanças estruturais e impulsionam uma verdadeira transição.

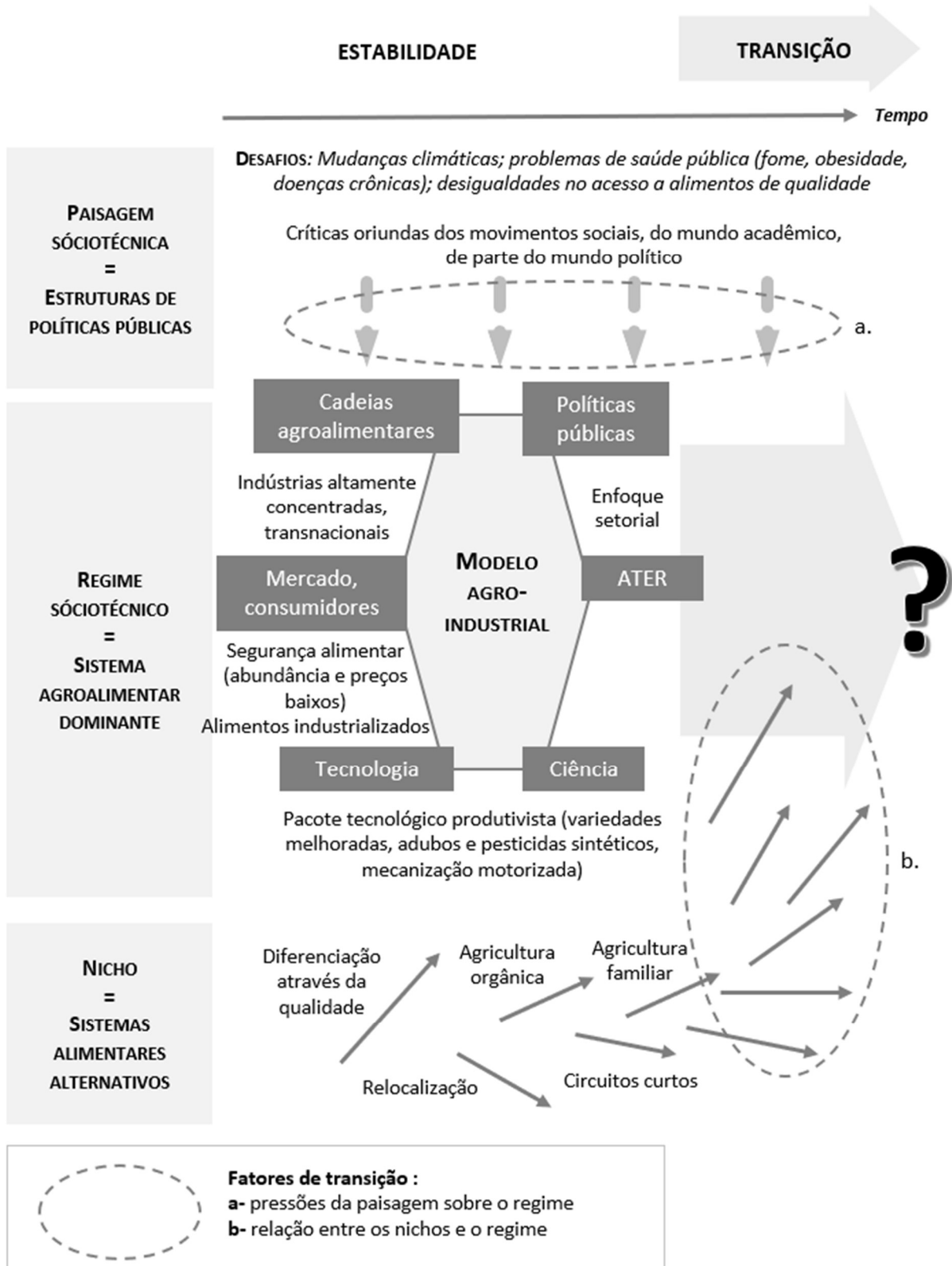
Fonte: Elaboração própria a partir de Geels e Schot (2007) e El Bilali (2019).

Convém lembrar que a abordagem multinível das transições sociotécnicas (MLP) nos permite analisar as modalidades de uma mudança de regime, propondo uma leitura em três níveis (nichos, regime sociotécnico e paisagem sociotécnica). Nosso objetivo é cruzar os três níveis de análise com os diferentes elementos apresentados no capítulo 1. O modelo agroindustrial corresponde ao regime sociotécnico dominante. Sistemas agroalimentares alternativos são nichos onde formas alternativas de atuação diante do modelo agroindustrial estão sendo experimentadas.

Questionamos a natureza dos resultados oriundos da confrontação, através de políticas públicas, entre as alternativas e o regime agroindustrial dominante. As respostas que propomos utilizam as categorias da tipologia de trajetórias de transição para analisar a evolução dos sistemas agroalimentares alternativos e as configurações resultantes.

A figura 4 a seguir resume nossa adaptação da MLP para abordar a transição ecológica dos sistemas agroalimentares. Proporemos uma versão revisada deste esquema no final do capítulo, pois dois aspectos permanecem por esclarecer: a natureza da paisagem sociotécnica e as pressões que exerce sobre o regime; e a relação com o espaço, tanto do regime sociotécnico quanto das alternativas, uma dimensão ausente da estrutura canônica da MLP.

**Figura 4.** Esquema parcial da análise multinível das transições sociotécnicas (MLP) aplicada à transição ecológica dos sistemas agroalimentares.



Fonte: Elaboração própria a partir de Geels e Schott (2007)

### 2.1.2.2. Particularidade da transição ecológica: o papel do Estado

A perspectiva multinível sobre transições (MLP) foi originalmente desenvolvida para analisar a mudança tecnológica no setor industrial. No entanto, olhamos no presente trabalho para a transição ecológica dos sistemas agroalimentares, o que nos leva a adaptar e alterar a estrutura canônica. De fato, a transição ecológica apresenta duas particularidades em comparação com os outros tipos de transição que foram analisados na história moderna e contemporânea das sociedades ocidentais.

A primeira particularidade, apontada por Geels em trabalhos recentes, é que esta transição ecológica é orientada por uma meta; não surge da busca de oportunidades de mercado por parte de empresas privadas, mas tem um objetivo relacionado com o bem comum (GEELS, 2011). A economia de mercado concorrencial, portanto, ofereceria muito poucos incentivos econômicos para que os atores privados mudassem suas práticas por conta própria, pois as inovações ecológicas raramente são as mais rentáveis, ou as menos onerosas. Consequentemente, a pressão dos movimentos sociais e do poder público é essencial para mudar as condições estruturais (impostos, subsídios, normas) e, assim, apoiar os “nichos verdes” nos quais se desenvolvem as práticas que respeitam o meio-ambiente (ELZEN et al., 2011). Como indica Smith (2007), olhando para o caso da agricultura orgânica, “impor um objetivo normativo tal como o desenvolvimento sustentável aos regimes existentes envolve conectar e sincronizar processos de mudança em uma variedade desconcertante de pontos dentro e fora do regime”<sup>42</sup> (SMITH, 2007, p. 429, tradução nossa). No contexto de uma transição ecológica, as políticas públicas constituem uma dimensão essencial da paisagem sociotécnica, esse contexto exógeno que exerce pressão para mudar o regime. Este aspecto é assinalado no diagrama anterior (Figura 4) como o fator de transição “a. pressões da paisagem sobre o regime”.

Entretanto, a definição do objetivo de transição ecológica e da direção a ser tomada causa debates, como demonstram as controvérsias em torno da noção de desenvolvimento sustentável (STIRLING, 2009). Esta primeira particularidade das transições ecológicas convida, portanto, a uma análise das políticas públicas que se baseiam nos discursos do

---

<sup>42</sup> *“imposing a normative goal like sustainable development upon existing regimes implies connecting and synchronizing change processes at a bewildering variety of points within and beyond the regime”* (SMITH, 2007, p. 429)



desenvolvimento sustentável para provocar a evolução dos sistemas agroalimentares. Este tema será desenvolvido no ponto 2.3 deste capítulo.

Há uma segunda particularidade tanto das transições ecológicas quanto dos sistemas agroalimentares: os processos biológicos e metabólicos são centrais<sup>43</sup> (LAMINE, 2012) e suas ligações com os recursos territoriais (naturais e sociais) são intrínsecas (FUMEY, 2007; LAMINE, 2005; MALASSIS; GHERSI, 2000; RASTOIN, 1996)<sup>44</sup>.

Embora o modelo agroindustrial transpõe as lógicas industriais para a produção agrícola e o consumo de alimentos, a relação com os fatores orgânicos é fonte de importantes tensões e contradições. Um exemplo é o uso de herbicidas formulados para eliminar certas plantas adventícias. Depois de alguns anos, variedades resistentes se desenvolvem, especialmente em sistemas de produção baseados em monoculturas. O produto torna-se ineficaz e a pesquisa deve desenvolver novas moléculas (BECKERT et al., 2011). No campo dos alimentos, a crescente prevalência de doenças crônicas como diabetes, obesidade e certos tipos de câncer ilustram as contradições de uma dieta industrializada, que supre apenas as calorias básicas e os nutrientes necessários para a sobrevivência dos organismos, mas fornece sal e gordura em excesso (RASTOIN, 2018).

Vimos no quadro 3 (p. 83) que a caracterização do tipo de trajetória de transição leva a especificar se os nichos são simbióticos e permitem que o regime seja mantido ou se são competidores e desestabilizam a estrutura do regime.

É neste nível das relações entre nichos e regime (fator de transição b. na figura 4) que intervém a dimensão espacial. A abordagem geográfica abre o caminho para uma análise dos vínculos das sociedades com seu ambiente (HANSEN; COENEN, 2015). Este aspecto é essencial para os processos de transição ecológica: as mudanças climáticas são causadas pela forma como as sociedades exploram, ocupam e se apropriam dos recursos dos territórios (WISKERKE, 2009). A transição dos sistemas agroalimentares deve, portanto, ser “integrada em uma dinâmica multiescalar” (DURUISSEAU, 2014, p. 32), que é o que permite o enfoque da MLP. Caracterizar trajetórias de transição (reprodução, transformação, substituição de tecnologia, desalinhamento e realinhamento, reconfiguração) requer uma compreensão de:

---

<sup>43</sup> Ver seção 1.1.1 Nascimento do conceito de "agroalimentação", capítulo 1.

<sup>44</sup> Certamente, os outros setores estão também ancorados territorialmente, mesmo o ciberespaço não é completamente imaterial; sua implantação ocorre por meio de infra-estrutura física e através do consumo de recursos naturais.

- a natureza e o grau de pressão do contexto exógeno sobre os sistemas agroalimentares;
- as interações entre os nichos e o regime;
- o grau de desestabilização do regime (resultante da síntese entre os dois pontos anteriores).

Como podemos avaliar se a estrutura do regime é afetada pelos nichos, a ponto de de iniciar uma transição ecológica profunda? No intuito de trazer elementos de resposta e, desta forma, distinguir as possíveis trajetórias de transição, propomos analisar as configurações espaciais dos sistemas alternativos, comparando-os com aquelas do regime dominante.

## **2.2. As relações entre as iniciativas de nicho e o regime como fatores de transição: uma chave de leitura territorial dos sistemas sociotécnicos**

A escala temporal estrutura o esquema canônico da perspectiva multinível (MLP), na medida em que a transição entende-se como uma evolução no tempo das configurações institucionais e das práticas dos atores (GEELS; SCHOT, 2007). Entretanto, nenhuma menção específica é feita à dimensão espacial, apesar da escolha de termos que se referem ao vocabulário geográfico (“paisagem”, “escalas” locais e globais) (DURUISSEAU, 2014). A dimensão territorial, *place-specificity* em inglês, foi discutida principalmente na escala dos nichos, um nível cuja heterogeneidade é frequentemente destacada. As análises geográficas das transições ecológicas concentram-se na descrição da forma como as especificidades locais moldam o desenvolvimento de inovações alternativas ao regime dominante (EL BILALI, 2019; HANSEN; COENEN, 2015; SMITH, 2007). Contudo, pouca atenção é dada à dinâmica geográfica do próprio regime sociotécnico, apresentado como mais ou menos homogêneo independentemente do lugar.

Para melhor caracterizar a natureza das relações entre os nichos e o regime (Figura 4, fator de transição b.), as configurações espaciais que emergem constituem critérios de leitura interessantes. Qual é a relação com o espaço do sistema dominante? Qual reconfiguração espacial é proposta pelos sistemas alternativos? As especificidades territoriais, tanto em nível de nicho como de regime, influenciam os processos de transição.

Estudos comparativos podem contribuir para entender este aspecto e identificar as lógicas espaciais em ação em diferentes contextos (HANSEN; COENEN, 2015).

Nesta seção 2.2, propomos, portanto, especificar as lógicas espaciais do regime agroindustrial dominante e aquelas dos sistemas agroalimentares alternativos. Em seguida, apresentaremos a questão do abastecimento alimentar nas metrópoles. Considerar as áreas metropolitanas é um aspecto essencial ao analisar as transições, devido ao crescente peso demográfico das populações urbanas e às particularidades do abastecimento das cidades grandes. Nestes espaços, algumas das características principais do sistema agroindustrial são exacerbadas: distanciamento entre produção e consumo; padronização dos produtos; desterritorialização da oferta alimentar; centralidade da etapa logística.

### **2.2.1. Territorialidade dos sistemas agroindustriais: circuitos espaciais produtivos e especialização das regiões agrícolas**

O modelo agroindustrial se caracteriza por mercados de alcance mundial, padronização dos produtos e racionalização técnico-científica dos sistemas de produção. Embora a integração da agricultura nos fluxos globalizados enfraqueça os laços tradicionais com o território, a modernização agrícola implica uma reterritorialização na forma de novas configurações espaciais (MORMONT, 2009; SARRAZIN, 2016). Ricardo Castilho *et al.* (2016) analisam o agronegócio globalizado a partir do caso brasileiro e afirmam que este regime é “portador de uma racionalidade única e obediente a princípios de homogeneização” mas que “precisa de lugares específicos para se realizar e se desenvolver, o que acaba gerando especificidades” (CASTILHO *et al.*, 2016, p. 282). Essas especificidades estão ligadas à natureza dos produtos agrícolas, que influenciam seus modos de produção e circulação, assim como às características específicas dos territórios de produção e consumo.

Na lógica agroindustrial, a agricultura depende cada vez mais de técnicas desenvolvidas fora das unidades agrícolas, em laboratórios e em empresas de produção de insumos e sementes. O “aumento da tecnicidade de cada uma das produções”<sup>45</sup> (MEYNARD *et al.*, 2013, p. 3), assim como a busca por ganhos de produtividade do trabalho, são desfavoráveis à diversificação das produções e das variedades. O modelo agroindustrial

---

<sup>45</sup> “l'accroissement de technicité de chacune des productions” (MEYNARD *et al.*, 2013, p. 3)

resulta, portanto, na especialização das unidades agrícolas, que concentram seus investimentos cada vez mais pesados em uma gama reduzida de produções.

Esta especialização produtiva é combinada, em escala regional, com a dinâmica de concentração da produção e da transformação industrial, o que resulta na especialização dos territórios. Observa-se a estruturação de bacias de produção, ligada ao funcionamento e às exigências das indústrias agroalimentares. Estas últimas se encontram em posição dominante dentro das cadeias produtivas, como vimos no capítulo 1 (BETHEMONT, 1997; FORTUNEL, 2017; MARGETIC, 2014; SARRAZIN, 2016). De acordo com Margetic (2014), o território foi estruturado pelo mercado. Existe de fato uma ancoragem local das indústrias agroalimentares, mas a bacia de proximidade é, para elas, apenas um recurso entre outros para as indústrias. O território das firmas agroindustriais é extenso e descontínuo, seguindo uma lógica específica de cada empresa. As indústrias agroalimentares diferem de outros setores em razão da vida útil limitada das matérias-primas que utilizam e dos produtos acabados que comercializam.

Várias tentativas de modelagem da localização das áreas de produção agrícola foram realizadas por economistas e geógrafos. Historicamente, dois modelos são frequentemente citados (BLANQUART; GONÇALVES, 2011; DANIEL, 2005; FUMEY, 2007). O primeiro é aquele do economista e filósofo britânico David Ricardo, que explica, no início do século XIX, a orientação produtiva das regiões de acordo com suas vantagens comparativas. No entanto, esta teoria é determinista e demasiadamente simplificadora, já que os fatores de produção são tidos como constantes e imóveis e a concorrência considerada pura e perfeita - uma condição que, mesmo em um regime político liberal, nunca se realiza (CAIXETA ANDRADE, 2008). O segundo modelo histórico, formalizado na década de 1840, é cunhada pelo economista alemão Johann Heinrich von Thünen. Concentra-se no custo de transporte das mercadorias para a cidade, que constitui a bacia de consumo. As zonas de produção estão organizadas em círculos concêntricos de acordo com o grau de perecibilidade dos produtos, pontuadas pelas infra-estruturas de processamento (moinhos, laticínios, abatedouros, etc.).

Porém, a modernização agrícola ampliou significativamente as bacias de produção em torno das cidades (FUMEY, 2007) e tornou mais difícil entender a localização das áreas de produção (BAYSSE-LAINÉ, 2017). Os alimentos continuam sendo perecíveis (em graus variados devido às técnicas de conservação) e a terra é, por definição, um elemento fixo. No

entanto, a revolução nos transportes e comunicações que acompanhou o surgimento das indústrias agroalimentares possibilitou o movimento de especialização. Tal fenômeno pode ser explicado por fatores ligados ao ambiente natural (clima, solo), mas também e sobretudo à proximidade de mercados e infra-estruturas (CASTILHO; FREDERICO, 2010). Além destes pontos, as bacias de produção associadas às indústrias agroalimentares não são necessariamente contínuas: elas podem tomar a forma de arquipélagos (MARGETIC, 2014). Oscilando entre concentração e dispersão, entre proximidade com as infra-estruturas ou com as bacias produtivas, as cadeias produtivas organizam o território e posicionam de forma variável os lugares de transformação dos produtos agrícolas e as centrais de distribuição. As políticas públicas também têm um efeito determinante na localização das bacias de abastecimento, dependendo do nível de apoio a determinadas produções e dos instrumentos de ação pública utilizados (CROIX, 1997; DANIEL, 2005; GIRARDI; FERNANDES, 2006).

Uma última característica do modelo agroindustrial globalizado é a primazia da circulação de *commodities* na estruturação de sistemas agroalimentares. Os geógrafos brasileiros utilizam o conceito de circuitos espaciais de produção. O termo *circuito* dá pleno alcance à questão dos fluxos; o adjetivo *espacial*, ao invés de *regional*, enfatiza a natureza frequentemente descontínua das bacias de abastecimento das indústrias agroalimentares (CASTILHO et al., 2016). No regime agroindustrial, onde as regiões agrícolas tendem a se especializar, os fluxos materiais e imateriais são consideráveis, o que leva ao distanciamento geográfico e relacional entre os diferentes componentes do circuito de produção. A origem dos produtos padronizados e as modalidades da sua circulação são relativamente invisíveis para o consumidor e têm pouco impacto em seus hábitos alimentares cotidianos. De fato, embora existam normas de rastreabilidade, elas respondem principalmente a questões sanitárias e não orientam, na maioria das vezes, as escolhas dos consumidores. Veremos no final deste capítulo como os sistemas agroalimentares alternativos enfrentam esta anonimização dos produtos.

A modernização agrícola apresenta particularidades geográficas em cada um dos contextos brasileiro e francês. De fato, o Brasil carrega o legado das grandes fazendas, particularmente as *plantations*, cuja especialização remonta aos tempos coloniais. A modernização conservadora na segunda metade do século XX renovou esta especialização das regiões produtivas (DELGADO, 1985; ELOY; SIDERSKY; TONNEAU, 2009). Na França, a

especialização dos estabelecimentos agrícolas e das áreas de produção tornou-se mais pronunciada a partir dos anos 1950, com a modernização agrícola apoiada pela Política Agrícola Comum (PAC) implementada a nível da União Europeia (DANIEL, 2003).

Retiramos destas considerações, para construir nossa estrutura teórica de análise, que o modelo agroindustrial não é nem a-territorial, nem homogêneo de um lugar para outro. Inscreve-se em circuitos espaciais produtivos e a localização da produção agrícola responde a imperativos de otimização econômica dos investimentos de produção e processamento industrial. Os imperativos logísticos e, portanto, a circulação de gêneros alimentícios influem de forma preponderante nestas lógicas espaciais. As indústrias agroalimentares e as centrais de distribuição organizam suas bacias de abastecimento com o objetivo de dispor de uma gama diversificada e não sazonal de produtos padronizados, minimizando os custos financeiros.

### **2.2.2. Diferentes formas de relações com o território dos sistemas alternativos**

Como discutido no primeiro capítulo, as críticas que os sistemas alternativos formulam contra o modelo agroindustrial globalizado, apresentam semelhanças e tipologias comuns podem ser concebidas (circuitos curtos, sistemas alimentares localizados, produção orgânica ou agroecológica) (DEVERRE; LAMINE, 2010). Entretanto, existem particularidades ligadas aos contextos locais e às diferentes heranças intelectuais. Estas especificidades explicam a diversidade de abordagens nos trabalhos acadêmicos dedicados à questão (LAMINE; GARÇON; BRUNORI, 2019; WILKINSON, 2003).

Nos países da Europa latina (Itália, França, Espanha em particular), as primeiras iniciativas alternativas centram-se na valorização de *terroirs* e são apoiadas por dispositivos de política agrícola. Ganham destaque quando as regulamentações nacionais integram as denominações de origem, a partir dos anos 1930, e, mais recentemente na França, os circuitos curtos. Neste contexto, as alternativas pretendem reformar as políticas agrícolas, como mostram os trabalhos pioneiros sobre o tema (MARSDEN; BANKS; BRISTOW, 2000; RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). Pelo contrário, nos países anglo-saxões e particularmente nos Estados Unidos, as críticas são inicialmente muito mais radicais e focalizadas no modelo neoliberal e capitalista, num contexto em que as políticas agrícolas não oferecem outra perspectiva senão aquela do desenvolvimento do agronegócio,

produtivista e integrado nos mercados globais (ALLEN; GUTHMAN, 2006). Na América latina, também observa-se o desenvolvimento de iniciativas para valorizar os *terroirs* e os produtos de alta qualidade, uma dinâmica comparável com os casos da Europa latina. Todavia, o contexto histórico e político de apoio particularmente forte dos governos ao setor do agronegócio explica porque a valorização territorial é mais difusa. A questão da territorialização é frequentemente combinada com a defesa da agroecologia e aspectos sociais específicos do mundo agrário latino-americano, como o apoio à agricultura familiar, à reforma agrária e às comunidades tradicionais (WILKINSON, 2003).

De modo geral, as relações dos sistemas alternativos com o território seguem duas grandes tendências.

Algumas alternativas não questionam a especialização produtiva como tal e focalizam sua contestação em outras dimensões do modelo agroindustrial. A certificação da agricultura orgânica, pelo menos na forma que assumiu, abrange as práticas agronômicas, mas não especifica nem a origem geográfica dos produtos nem o tipo de relações sócio-econômicas de produção - agricultura familiar ou agricultura patronal (PURSEIGLE; CHOUQUER, 2013). Da mesma forma, o modelo de agricultura familiar institucionalizado pela política agrícola brasileira não especifica as técnicas de produção (uso ou não de adubos e pesticidas sintéticos) nem o perímetro geográfico do sistema agroalimentar no qual se inserem os agricultores familiares (CAPELLESSO; CAZELLA, 2015; NIEDERLE, 2017b). Estes dois casos são exemplos de alternativas que ganharam magnitude e se institucionalizaram. Uma abundante literatura analisa estas iniciativas pioneiras, tanto da agricultura orgânica como da agricultura familiar. Embora, historicamente, estavam ligadas à defesa de um modelo camponês, passaram por trajetórias de convencionalização (LAMINE; EGON; BUI, 2016).

Outras iniciativas colocam no centro de seu projeto a renovação da relação entre o sistema agroalimentar e o território, reivindicando maior proximidade relacional ou em termos de distância. Este é o caso dos circuitos curtos, do abastecimento local, dos sistemas agroalimentares localizados (Syal) ou dos sistemas alimentares territoriais (SAT) (ANGEON; BERTRAND, 2009; GARÇON; DELFOSSE; LAMINE, 2016; PRALY et al., 2014). Em consonância com os resultados dos estudos mais gerais sobre o desenvolvimento territorial, o retorno a uma ancoragem local permitiria valorizar as especificidades dos territórios. Este tipo de iniciativa destaca o papel dos recursos territoriais específicos na estruturação dos sistemas

agroalimentares (CAMPAGNE; PECQUEUR, 2014; TORRE, 2015) que teriam, conseqüentemente, maiores virtudes em termos de justiça social e ambiental (HOCHEDÉZ; LE GALL, 2016). A noção de desenvolvimento territorial é um instrumento conceitual que fornece os meios para compreender as dinâmicas endógenas dos territórios, em oposição ao desenvolvimento exógeno e extravertido típico da modernização agrícola (BARTHE et al., 2012).

Dentre as alternativas cujo objetivo declarado é renovar as relações com o território, duas tendências podem ser distinguidas. Algumas valorizam uma ancoragem territorial de produções “especiais”, por exemplo, produtos de *terroir* ou com uma denominação de origem. Outros visam oferecer uma gama de alimentos de consumo diário, relocando a produção. Corespondem a sistemas que diversificam as produções locais, seja dentro das unidades produtivas que retornariam à associação de agricultura e pecuária, ou através da criação de redes de agricultores para oferecer uma gama diversificada de alimentos aos consumidores (LAMINE; GARÇON; BRUNORI, 2019). O quadro seguinte (Quadro 4) resume esses diferentes tipos de relação com o espaço dos sistemas agroalimentares.

**Quadro 4.** Relação com o território dos sistemas agroalimentares

	<b>Relação sistema/território</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Regime agroindustrial</b>	Circuitos espaciais produtivos	Cadeias produtivas especializadas
<b>Sistemas alimentares alternativos</b>	Valorização da ancoragem territorial	Denominações de origem
	Construção de proximidade relacional	Circuitos curtos
	Relocalização (proximidade geográfica)	Produtos locais; Syal; SAT

Fonte: elaboração própria

No entanto, diferentes lógicas territoriais coexistem na mesma porção do espaço e podem parecer antagônicas. Esta oposição não impede o aparecimento de dispositivos híbridos. Tal perspectiva é o que Lamine destaca ao analisar os fenômenos de transição através do conceito de sistema alimentar territorializado (LAMINE, 2012). Este enfoque se distingue daqueles que consideram as alternativas de maneira isolada. Este segundo tipo de abordagem estuda os circuitos curtos apenas enquanto grupos circunscritos de consumidores e produtores que desenvolvem práticas opostas à padronização e



distanciamento típicos do modelo agroindustrial. Quanto à análise das iniciativas que promovem produtos de qualidade diferenciada, limita-se geralmente a um único tipo de cadeia produtiva em torno de um único tipo de produto. Esta literatura, de fato, faz referência ao local, mas a noção é definida de forma bastante variável: proximidade geográfica, proximidade relacional ou ainda ancoragem territorial.

Ao contrário, um recorte territorial permite considerar que essas alternativas não são isoladas, mas interagem com outras redes e sistemas, incluindo aqueles que emanam do regime dominante (GARÇON; DELFOSSE; LAMINE, 2016; LAMINE, 2012). O prisma do território facilita, por um lado, considerar a variedade dos dispositivos: tanto as cadeias convencionais, organizadas em torno de circuitos espaciais produtivos, como iniciativas alternativas que vão desde a valorização da ancoragem territorial de produções especiais até a construção de proximidades relacionais e geográficas inerentes aos circuitos curtos e à realocação (Quadro 4, p. 94). Por outro lado, este prisma permite uma melhor identificação das influências que os mecanismos em questão exercem uns sobre os outros e das novas formas que podem surgir.

Adotar uma abordagem através do território visa focar não apenas em iniciativas particulares, colocando em oposição as alternativas e as convencionais, mas considerar o conjunto de atores, instituições e dispositivos dos setores agrícola e alimentar presentes em determinado território. O objetivo é saber se as alternativas trazem mudanças apenas para seus membros diretos ou se elas também modificam outros elementos do sistema, contribuindo para uma dinâmica de transição local.

O objetivo também é detectar possíveis processos de territorialização e analisá-los em sua complexidade, considerando que as alternativas estão aninhadas (*embedded*) no funcionamento do sistema convencional, mesmo que se oponham mutuamente (LAMINE; GARÇON; BRUNORI, 2019; LAMINE; MARÉCHAL; DAROLT, 2016). Trata-se de identificar o que é produzido em dado território, como por quem, para quem, quais elos da cadeia estão localizados dentro e quais estão fora. Assim, identificam-se os fluxos dentro do território e aqueles em direção a mercados fora do território<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Por exemplo, os produtos de *terroir* podem abastecer outras áreas, em várias escalas (nacional e internacional).

### 2.2.3. O abastecimento alimentar das cidades

Outra forma de entender a dimensão geográfica dos sistemas agroalimentares é operando um recorte não de acordo com as bacias de produção, mas de acordo com as bacias de consumo e, mais particularmente, considerando as áreas onde os consumidores estão concentrados: os grandes centros urbanos. Neste caso, a reflexão se concentra no abastecimento alimentar das cidades e se interessa pela origem dos alimentos, seus modos de produção e distribuição, além dos atores envolvidos nestes diferentes elos. É claro que a questão do abastecimento alimentar nas áreas rurais ainda é relevante, mas nosso foco é naquele das aglomerações urbanas. De fato, “o século XXI será (mais uma vez) o século das cidades”<sup>47</sup> (BRAND et al., 2017, p. 11, tradução nossa) por razões demográficas, como vimos na introdução, mas também por causa da importância que ganhou o nível territorial na governança pública no contexto de descentralização. Compreender o que está acontecendo nestes espaços é, portanto, essencial para analisar a mudança de escala dos sistemas alimentares alternativos e a transição para um regime onde suas lógicas se tornariam dominantes.

#### 2.2.3.1. Modelização da morfologia do abastecimento

Como vimos, os trabalhos sobre sistemas agroalimentares alternativos abordam a dimensão espacial de forma relativamente fragmentada: construção de proximidades relacionais, realocação do sistema ou valorização da ancoragem territorial de certos produtos de qualidade.

Como observa Baysse-Lainé (2017), desde os estudos fundadores do economista alemão Johann Heinrich von Thünen no século XIX, poucos esforços foram feitos para renovar as modelizações espaciais. No Brasil, as análises geográficas dedicadas ao abastecimento alimentar das metrópoles, notadamente São Paulo, remontam à década de 1970 (DUTRA ALVES, 2012). Fazem referência principalmente ao modelo von Thünen, adaptando-o em função das particularidades dos territórios estudados (CORTE, 1976; GEIGER; LIMA; ABIB, 1974). No caso francês, alguns estudos recentes caracterizam a

---

<sup>47</sup> “Le XXI<sup>e</sup> siècle sera (à nouveau) le siècle des villes” (BRAND et al., 2017, p. 11)

evolução do *hinterland* de Paris, que cobria, antes da revolução industrial, a bacia do Sena (BARLES, 2017b; BILLEN et al., 2011; BOGNON, 2015).

Esta morfologia de abastecimento a partir de uma bacia adjacente ao centro urbano era comum em muitas cidades européias antes do advento da agroindústria. O caso dos países do Sul, desde a chegada dos ocidentais, apresenta diferenças históricas, principalmente em razão da sua posição no regime colonial (FRIEDMANN; DAVIRON; ALLAIRE, 2016). De fato, o povoamento das colônias perturbou a organização do tecido rural e agrícola formado em torno das cidades pré-colombianas. A situação é diferente do modelo explicativo clássico de áreas rurais que fornecem recursos alimentares suficientes para a urbanização progressiva, graças a ganhos de produtividade que liberam mão-de-obra para a industrialização, com o deslocamento dos trabalhadores da agricultura para a indústria (FRIEDMANN, 2016). Alguns estudos mostram em particular que o intenso e rápido desenvolvimento do setor agroexportador mudou a relação entre cidade e campo. Sendo assim, algumas áreas urbanas não são estritamente cidades *no meio* do campo, mas cidades *do* campo, no sentido de que a maioria dos bens e serviços necessários para o modelo agroindustrial tem uma origem urbana e verdadeiras “cidades de agronegócio” se desenvolvem (ELIAS; PEQUENO, 2007; REQUIER-DESJARDINS; GUIBERT; BÜHLER, 2014).

A propósito, alguns estudos se destacam e tentam atualizar os modelos clássicos. O trabalho de Bognon, acima referido, avalia o tamanho e a localização das bacias de abastecimento da metrópole parisiense em diferentes períodos, tomando este ponto de partida para uma reflexão sobre as possibilidades de reconstruir circuitos de proximidade em Île-de-France (BOGNON, 2015). Em uma abordagem mais prospectiva do que histórica, o trabalho no projeto “*Rennes ville vivrière*” (Rennes, cidade alimentícia) busca elaborar cenários de autonomia alimentar para a referida metrópole, na Bretanha<sup>48</sup> (DARROT, 2014). O objetivo é determinar a proporção de alimentos consumidos que poderiam vir de áreas urbanas e peri-urbanas, em função da alocação de terras para a produção agrícola e do controle dos fluxos. Por fim, Baysse-Lainé propõe modelar o abastecimento em produtos locais, nos arredores de Millau, uma cidade média no sul da França (BAYSSE-LAINÉ, 2017). Este esforço visa ilustrar concretamente as diversas definições de “local”, em função das percepções dos consumidores e dos comerciantes que vendem produtos denominados

---

<sup>48</sup> Rennes, situada no oeste da França, é a capital administrativa da região Bretanha. Sua área metropolitana conta com cerca de 450.000 habitantes.

locais. No entanto, este recorte não leva em conta os fluxos de entrada de alimentos que abastecem os consumidores no território. De fato, a maioria das vendas de alimentos ainda provém de cadeias que operam em larga escala (TODOROVIC et al., 2018).

Em suma, os estudos que buscam determinar as dimensões das bacias de abastecimento chegam a duas conclusões principais: a ampliação dos perímetros decorre da urbanização e industrialização das sociedades (BOGNON, 2015); a parte proveniente da agricultura urbana e periurbana satisfaz apenas uma fração limitada das necessidades alimentares das cidades (DARROT, 2014).

Os trabalhos sobre agricultura urbana destacam a volta da preocupação agrícola nas cidades (CALDAS; JAYO, 2019; POULOT, 2013). Entretanto, o progresso da transição urbana<sup>49</sup> torna praticamente impossível a autonomia alimentar completa das cidades a partir de um *hinterland* contíguo. Como lembra Barles em seu estudo sobre o metabolismo territorial<sup>50</sup>, “é de outros lugares que as cidades extraem seus alimentos e sua energia, assim como boa parte de seus meios de subsistência”<sup>51</sup> (BARLES, 2017a, p. 822, tradução nossa). A externalização do metabolismo é consubstancial à urbanização e precede o regime industrial, embora este último tenha acentuado a dependência a espaços cada vez mais distantes. Além deste traço, os fluxos são na sua maioria lineares, o que levanta questões acerca da sustentabilidade dos processos: os recursos são retirados das áreas rurais e devolvidos de forma degradada (BARLES, 2010).

A questão do abastecimento alimentar sustentável das cidades é, portanto, essencial no contexto da transição urbana que está ocorrendo em escala global. Para mudar de escala, os sistemas alternativos devem abastecer um número maior de consumidores. As cidades são justamente os espaços que concentram um grande número de consumidores (COHEN; ILIEVA, 2015). Os *urban food studies* mostram a intersecção das questões de segurança alimentar e de sustentabilidade das cidades, destacando os desafios que representam (MORGAN; SONNINO, 2010b). O abastecimento alimentar das cidades constitui uma preocupação política de longa data. O papel do Estado tem sido central para

---

<sup>49</sup> A noção de transição urbana refere-se ao conjunto de processos que levam à mudança de uma sociedade em que a maioria da população reside em áreas rurais para uma sociedade predominantemente urbana (BOURON, 2021).

<sup>50</sup> Barles define este conceito, que é central para sua abordagem da transição sócio-ecológica, como segue: “metabolismo territorial [...] refere-se a todos os fluxos de energia e materiais envolvidos no funcionamento de um determinado território” (BARLES, 2017a, p. 821).

<sup>51</sup> “*c’est d’autres lieux que les villes tirent leur nourriture et leur énergie et une bonne partie de leurs moyens de subsistance*” (BARLES, 2017a, p. 822)

evitar penúrias e fome (BOGNON, 2015; MENEZES; PORTO; GRISA, 2015). Mas o aumento dos preços dos alimentos em 2007 e 2008 trouxe novamente à tona a questão da insegurança alimentar urbana (MORGAN; SONNINO, 2010b).

### **2.2.3.2. Características dos territórios metropolitanos em relação ao abastecimento alimentar**

Além de seu peso demográfico e de sua crescente extensão territorial, as grandes cidades apresentam características específicas quanto ao abastecimento alimentar: uma alta concentração de habitantes (BARLES, 2017a); uma distância (geográfica, relacional, cognitiva) do mundo agrícola; e, por fim, importantes desafios logísticos (BARLES, 2010, 2017b; GONÇALVES; MORGANTI; BLANQUART, 2014).

A implementação de sistemas alternativos não depende apenas da construção de novas relações sociais e econômicas (incluindo laços de proximidade) entre produtores e consumidores. As características específicas das metrópoles levantam a questão do papel das organizações coletivas e atores intermediários (GONÇALVES; MORGANTI; BLANQUART, 2014; TODOROVIC et al., 2018). De fato, os volumes consideráveis da demanda urbana implicam agregar uma oferta fragmentada entre um grande número de produtores para atingir volumes suficientes. As dificuldades de acesso aos consumidores urbanos exigem um grau elevado de profissionalização e investimento em infra-estruturas logísticas. Por fim, a distância relacional com o mundo agrícola requer a intervenção de atores que façam a ligação entre territórios urbanos e rurais, um aspecto tratado em particular pela literatura sobre governança alimentar (HOCHEDÉZ, 2014; MORGAN; SONNINO, 2010b; PERRIN; SOULARD, 2014; ROSSI; BUI; MARSDEN, 2019).

Além destes pontos, existem, nas proximidades ou dentro das metrópoles, estruturas de abastecimento alimentar altamente organizadas, enraizadas no regime agroindustrial, dentre as quais grandes centrais de distribuição. Enquanto centros industriais e comerciais, as metrópoles desempenham uma função importante no recebimento e redistribuição de alimentos, não apenas para sua própria população, mas também a nível regional, nacional e até internacional (CORTE, 1976). No caso do sistema alimentar da região Île-de-France, os setores a jusante das cadeias produtivas estão super-representado, enquanto o setor a montante está sub-representado. O comércio atacadista ocupa um lugar

muito importante, em particular em torno do Mercado de Interesse Nacional de Rungis (IAU ÎLE-DE-FRANCE, 2015a). O modelo de abastecimento baseado em centrais de distribuição se estendeu a outros países, particularmente na América latina. Os mercados atacadistas públicos estão em concorrência com os centros de distribuição privados e estas infraestruturas estão presentes na maioria das grandes cidades, incluindo a metrópole de São Paulo com o Entrepasto Terminal (ETSP) gerido pela Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais (CEAGESP) (PEREIRA, 2017). A produção agrícola local enfrenta, portanto, a concorrência com produtos não apenas da região, mas do país e até mesmo do mundo. As metrópoles, pontos nevrálgicos na circulação de mercadorias e informações, encontram-se em posição central nos fluxos da globalização (PINSON; ROUSSEAU, 2011).

#### **2.2.4. Síntese das diferentes abordagens geográficas dos sistemas agroalimentares**

Os territórios da agricultura empresarial constituem-se pela espacialização horizontal de cadeias agroalimentares verticais (FORTUNEL, 2017). Assumem a forma de arquipélagos que ligam o conjunto das bacias de abastecimento das indústrias agroalimentares. As últimas escolhem seus fornecedores e áreas de abastecimento de acordo com critérios de rentabilidade econômica. Esta lógica se opõe àquela observada nos territórios dos sistemas alternativos, cuja delimitação não responde ao único critério financeiro. Suas lógicas valorizam a ancoragem territorial, a proximidade relacional e a realocação do sistema agroalimentar.

Contudo, formulamos a hipótese de que a margem para a reterritorialização dos sistemas agroalimentares alternativos é limitada pela forma como o modelo agroindustrial configura os territórios. Um grande número de experiências de abastecimento local dizem respeito a produtos altamente perecíveis com baixo valor agregado, por exemplo folhosas dos cinturões verdes<sup>52</sup>, ou então frutas, cereais e produtos de origem animal oriundos das bacias especializadas mais próximas do centro urbano<sup>53</sup>. Esta configuração dos territórios decorre de duas dimensões principais: i. o regime fundiário e, em particular, as condições de acesso à terra na periferia das cidades; ii. a localização das bacias de produção. Esta última

---

<sup>52</sup> Áreas de cultivo de hortaliças, frutas e verduras nas periferias das cidades.

<sup>53</sup> Em torno de Nova Iorque, maçãs, pêssegos e produtos lácteos do Estado de Nova Iorque ou do Estado vizinho de Nova Jersey (MORGAN; SONNINO, 2010a). Na região de Ile-de-France, alface e trigo (IAU ÎLE-DE-FRANCE, 2015a).

depende da natureza dos produtos, dos ciclos agronômicos e dos determinantes geográficos, sociais, históricos e políticos que explicam as características dos setores agroalimentares.

É, portanto, em função deste eixo das reconfigurações das relações com o território que propomos analisar as interações entre o regime sociotécnico e os nichos. Procuraremos especificar o potencial das alternativas quanto à reconfiguração do modelo dominante, ou o risco que correm de serem incorporadas ao regime sem afetar sua estrutura básica.

### **2.3. A paisagem sociotécnica: referenciais de políticas públicas e estruturação dos sistemas agroalimentares**

A figura 4 (p. 85) coloca em evidência que a transição pode resultar de interações entre o regime e os nichos, mas também de pressões da paisagem sociotécnica. Como analisar esta paisagem e as pressões que ela exerce sobre o atual regime sociotécnico?

A literatura dedicada à perspectiva multinível das transições e sua aplicação ao estudo de sistemas agroalimentares alternativos define a paisagem de maneira um tanto imprecisa (EL BILALI, 2019). A forma como analisar este nível macro raramente é especificada. A paisagem geralmente refere-se a fenômenos globais tais como mudanças climáticas, tendências demográficas, ideologias políticas, padrões macroeconômicos ou valores sociais. Em alguns estudos, a “paisagem biofísica” também é assimilada a este contexto exógeno (LUTZ; SCHACHINGER, 2013). Esta assimilação, porém, veicula contradições com o que foi discutido anteriormente: a paisagem biofísica é um dos componentes do território, entendido como um espaço físico organizado por usos e representações, práticas e conhecimentos. A ação humana “seleciona entre [as realidades biofísicas] aquelas que são relevantes para seu projeto e as reconfigura para constituir um território”<sup>54</sup> (MORMONT, 2009, p. 144, tradução nossa). Portanto, é irrelevante para nosso propósito dissociar regimes e nichos dos territórios nos quais são implantados, e consideramos que a paisagem biofísica não é um elemento exógeno mas constitui uma dimensão intrínseca dos sistemas sociotécnicos.

---

<sup>54</sup> “Sélectionne parmi [les réalités biophysiques] celles qui sont pertinentes pour son projet et les reconfigure pour constituer un territoire” (MORMONT, 2009, p. 144)

Lembremos nesta altura da reflexão a definição genérica de Geels: a paisagem sociotécnica constitui o ambiente externo que influencia as interações entre os nichos e o regime, mas que os atores não podem influenciar a curto prazo (GEELS, 2011). Resumidamente, trata-se do conjunto de tendências externas e fatores exógenos aos sistemas sociotécnicos (BOGNON, 2014; JASNOT, 2019). Iremos analisar nesta seção 2.3 a natureza da paisagem sociotécnica, e como constitui um fator de transição. Enfatizaremos particularmente o papel central do poder público neste processo de mudança.

### **2.3.1. O papel do Estado**

No campo agroalimentar, o papel dos atores públicos é decisivo. Estudos que traçam a história do modelo agroindustrial ao longo do século XX concordam que seu desenvolvimento e estabilização como regime sociotécnico dominante se devem à convergência de quadros macroeconômicos e institucionais (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; RASTOIN; GHERSI, 2010).

A ação do governo permitiu que as empresas privadas ganhassem considerável importância no setor agroalimentar. Os países ricos protegeram seus mercados internos das importações agrícolas, ao mesmo tempo em que subsidiavam fortemente as exportações. Paralelamente, o desenvolvimento de técnicas de produção consideradas como modernas (seleção varietal; adubos e pesticidas sintéticos; maquinaria motorizada) beneficiou do financiamento público. A assistência técnica e extensão rural favoreceu de maneira decisiva sua difusão aos agricultores. Este processo contribuiu para uma mudança profunda nos sistemas de produção. Ocorreu no contexto de um mercado globalizado de produtos agrícolas que se desenvolveu durante os séculos XIX e XX (FRIEDMANN, 2016; TOUZARD; LABARTHE, 2017).

O regime sociotécnico agroindustrial tende a padronizar tanto os processos de produção e processamento de alimentos quanto os padrões de consumo. Porém, e esta característica explica sua potência, consegue se adaptar a cada território, aproveitando ao máximo os recursos e tradições territoriais herdados de modelos anteriores (MORMONT, 2009). A modernização agrícola não tem a mesma configuração nos diferentes países e regiões, mas sua lógica é a mesma, o que permite a dominação das corporações transnacionais na economia agroalimentar (FRIEDMANN, 2016; TOUZARD; LABARTHE, 2017).



O poder público sempre deu um lugar central ao abastecimento alimentar nos vários níveis de sua ação. É por esta razão que mobilizamos estudos que analisam as políticas públicas, desde sua concepção até sua implementação. O conceito de referencial é particularmente útil para abordar as dinâmicas de mudança que ocorrem em diferentes níveis, do global ao setorial, e que explicam a estabilização ou desestabilização de um regime sociotécnico dominante.

### **2.3.2. A análise cognitiva das políticas públicas: contribuições do conceito de referencial**

A análise das políticas públicas é um campo vasto permeado por diferentes enfoques (BOUSSAGUET, 2020). Optamos por focar na análise cognitiva pois permite destacar o papel das idéias na formulação de políticas públicas, ou seja, na forma pela qual os atores de determinado setor identificam os problemas e selecionam soluções para resolvê-los. Veremos que as políticas públicas são construções sociais, fruto de controvérsias e compromissos entre grupos de atores.

De acordo com esta abordagem, desenvolvida em particular por Jobert e Muller (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2018), o surgimento de políticas públicas está ligado à transição das sociedades tradicionais para as sociedades industrializadas<sup>55</sup>. As primeiras se caracterizam por sua territorialidade: o papel do indivíduo na sociedade depende de seu pertencimento a uma comunidade enraizada localmente. As últimas são estruturadas por setores: os indivíduos são agrupados de acordo com seus papéis econômicos dentro de ramos profissionais. Nas sociedades pré-industriais, a ação pública na agricultura é determinada pela função alimentícia desta atividade (BOGNON, 2015). Com o advento da sociedade industrial, a agricultura tornou-se um setor econômico cuja principal função é produzir matéria-prima para a indústria agroalimentar (RASTOIN; GHERSI, 2010).

Esta nova forma de organização setorial cria necessariamente desequilíbrios. As políticas públicas nasceram em meados do século XIX para enfrentar os problemas causados pela segmentação das estruturas e das relações sociais, tendo como importante objetivo gerenciar a articulação entre os setores.

---

<sup>55</sup> Tal concepção não significa que não tenha havido ação pública nas sociedades pré-industriais.

### 2.3.2.1. Referenciais global, setorial e de políticas públicas

O conceito de referencial, central na abordagem cognitiva, refere-se ao quadro que orienta a identificação dos problemas, a escolha dos meios para resolvê-los e, portanto, a construção de políticas públicas (MULLER, 2018). Este conceito reflete tanto um processo cognitivo (realizar um diagnóstico para entender a realidade) quanto um processo prescritivo (recomendar modos de ação sobre determinada realidade). O referencial articula quatro elementos de percepção do mundo: valores, normas, algoritmos e imagens, conforme detalhado no quadro 5 a seguir.

**Quadro 5.** Componentes do conceito de referência

<b>Elementos do referencial</b>	<b>Definição</b>
<b>Valores</b>	O que é desejável ou o que deve ser rejeitado
<b>Normas</b>	Distância entre a realidade percebida e aquela desejada; princípios de ação
<b>Algoritmos</b>	Relações causais
<b>Imagens</b>	Vetores implícitos de valores, normas e algoritmos (as imagens fazem sentido para aqueles que as recebem, sem precisar de um longo desvio discursivo)

Fonte: Elaboração própria a partir de Muller (2018)

Os valores determinam o certo e o errado, o que é desejável ou o que deve ser rejeitado. Embasam, por exemplo, as arbitragens entre crescimento econômico ou preservação dos ecossistemas, entre equidade ou igualdade. As normas evidenciam a distância entre a realidade percebida e aquela que é desejada e constituem princípios de ação (por exemplo, a necessidade de reduzir as externalidades negativas do sistema alimentar). Os algoritmos são as relações causais esperadas (por exemplo, se o Estado adotar tal medida, então os efeitos ambientais serão tais e tais). As imagens são vetores implícitos de valores, normas e algoritmos que fazem sentido para quem as recebem sem passar por longas explicações discursivas (por exemplo, “Consumir fresco e local” na comunicação do Ministério francês da Agricultura<sup>56</sup>, ou a expressão “Comida de verdade” destacada pelo Ministério brasileiro da Saúde<sup>57</sup>).

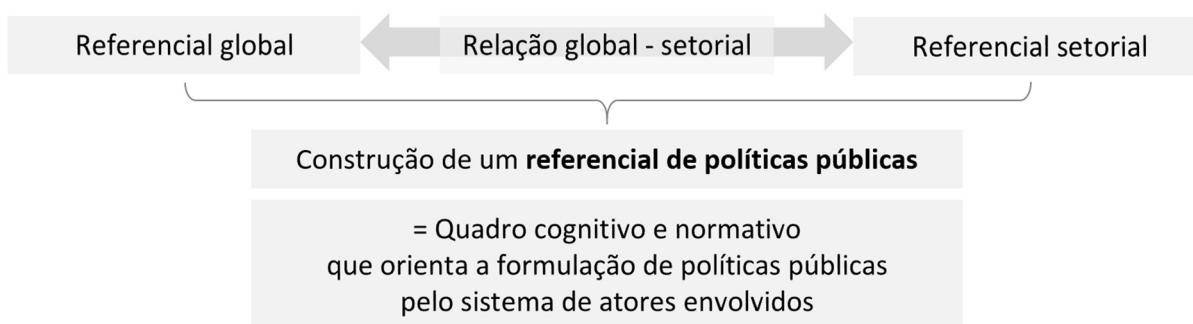
O conceito de referencial é utilizada em três níveis: global, setorial e especificamente para a política pública estudada. Neste terceiro nível, o referencial de políticas públicas deriva da articulação entre referencial global e referencial setorial. Como

<sup>56</sup> <https://agriculture.gouv.fr/consommer-frais-et-local>

<sup>57</sup> <https://saudebrasil.saude.gov.br/eu-que-ro-me-alimentar-melhor/o-que-quer-dizer-comida-de-verdade>

ilustra o diagrama seguinte (Figura 5), a relação entre esses dois referenciais e a relação global-setorial explica tanto as limitações quanto a margem de manobra dos atores setoriais envolvidos em uma determinada política pública.

**Figura 5.** Definição de um referencial de política pública



Fonte: Elaboração própria a partir de Muller (2010) e Grisa e Schneider (2014)

O **referencial global** constitui uma representação geral dos valores fundamentais e das normas que orientam a escolha entre diferentes condutas (MULLER, 2019). Ele delimita o quadro de percepção da realidade em torno do qual se organizam os conflitos sociais.

Quatro referenciais globais se sucedem um ao outro durante o século XX. Representam quadros de interpretação do mundo e das relações entre setores sociais e domínio de ação do Estado. Até a grande crise econômica de 1929, domina o referencial liberal. Em seguida, o referencial do Estado providência legitima a forte intervenção pública nas esferas social e econômica. A partir dos anos 1980, o referencial do mercado concorrencial redefine as fronteiras entre público e privado, limitando a ação estatal às funções de regulação econômica. As normas de eficiência são modeladas nos padrões das esferas industrial e comercial. A concorrência é considerada a maneira mais eficaz de alocar recursos (MULLER, 2019; MULLER; PALIER; SUREL, 2006). Atualmente, diversas tensões (crise financeira e crise ecológica) pressionam o referencial global e favorecem a emergência de um novo referencial ecológico guiado pelo ideal de desenvolvimento sustentável (MULLER, 2010; MULLER et al., 2010).

Cada um desses ciclos de ação pública (ciclo industrial liberal, ciclo do Estado providência, ciclo do Estado corporativo, ciclo da governança sustentável) é caracterizado de

acordo com as seguintes dimensões: o regime de globalização (que pode ser vestefaliano<sup>58</sup>, bipolar, globalizado, fragmentado); o regime econômico e social (capitalista industrial, organizado, financeiro, globalizado); o regime de cidadania (por classe, setorial, individual, em rede); e o regime de ação pública (Estado liberal, intervencionista, managerial, des-setorializado) (PINSON, 2016).

O **referencial setorial** é a representação de valores, algoritmos e normas na escala de um setor ou profissão. Define os limites do setor em questão, sua configuração e seu lugar na sociedade. Estes elementos são objeto de conflitos constantes, diante da disputa para controlar a agenda política. O referencial setorial é uma construção social dinâmica, cuja coerência nunca é perfeita. Várias concepções sobre a natureza e a função do setor coexistem (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Uma dessas diferentes concepções torna-se - pelo menos por um tempo - hegemônica. De acordo com a abordagem cognitiva das políticas públicas, trata-se daquela que apresenta maior conformidade com a hierarquia geral das normas existentes no referencial global.

A relação entre o referencial global e aquele setorial determina o **referencial de políticas públicas** que enquadra o desenvolvimento de determinada ação pública dentro de um determinado setor. Consiste em um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa público, desde a formulação dos objetivos até a escolha dos instrumentos (MULLER, 2019).

A **mudança do referencial** é a expressão de uma transformação do estado do mundo. Como veremos na seção 2.3.2, a emergência de um novo referencial não significa que os existentes desapareçam. Competem entre si e cada um tem maior legitimidade do que outros em certas situações e em certas arenas (FOUILLEUX; JOBERT, 2017; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Aqui, aliás, reside uma das críticas formuladas contra a abordagem cognitiva das políticas públicas e o conceito de referencial: esta estrutura teórica foi desenvolvida principalmente a partir da análise da modernização agrícola na França. Durante este momento histórico, a co-gestão da política agrícola pelo Estado, sindicatos e organizações das cadeias produtivas caracterizou-se por uma forte coerência entre as instituições públicas e profissionais. Hoje, existe maior fragmentação nas visões das

---

<sup>58</sup> Este adjetivo se refere a uma ordem internacional organizada por tratados entre Estados-nação soberanos; sua etimologia se refere aos Tratados de Vestefália que puseram fim às guerras entre vários países europeus em 1648.

organizações ligadas à política agrícola. Estas últimas se multiplicaram nas esferas públicas, organizações profissionais e empresas privadas, e suas escalas de ação se diversificaram: territorial, nacional, internacional (MASSARDIER, 2011). Sendo assim, estudos escolhem associar a identificação de referenciais de políticas públicas com a noção de fórum, ou seja, de arena de discussão, de controvérsia e possivelmente de construção desses referenciais. A noção de fórum permite ancorar os referenciais e explicitar os sistemas concretos dos atores que participam de sua elaboração (BOUSSAGUET; SUREL, 2015). Outra pista consiste em combinar a abordagem cognitiva com a teoria das justificações, no intuito de identificar diferentes registros discursivos e ponto de apoios mobilizados por atores para legitimar suas ações (CHIODI; DE ALMEIDA; MORUZZI MARQUES, 2020; RETIÈRE; MORUZZI MARQUES, 2019).

### **2.3.2.2. Análise sequencial das políticas públicas**

A análise sequencial aborda as políticas públicas de forma complementar com o conceito de referencial. Busca identificar as diferentes etapas na construção de uma política pública.

As políticas públicas procuram administrar os desequilíbrios entre diferentes setores econômicos e entre grupos sociais. Visam resolver problemas sociais de acordo com um grau de prioridade estabelecido em função do contexto histórico e geográfico, uma vez que a ação pública não é capaz de resolver todos os problemas que surgem. Identificar e colocar um problema na agenda política é um pré-requisito para a formulação de políticas públicas e depende, em grande parte, da mobilização social. É necessário, portanto, analisar por quem, quando e como o problema é construído socialmente e, em seguida, torna-se relevante para a ação pública. A abordagem sequencial distingue as seguintes etapas na construção das políticas públicas:

- identificação do problema e colocação na agenda políticas;
- formulação de programas para enfrentar o problema;
- implementação;
- avaliação;
- e, eventualmente, término.

Esta abordagem passo a passo é útil para identificar os mecanismos de elaboração das políticas públicas, embora na prática as fases não ocorrem necessariamente de forma linear e o processo seja antes “circular, um fluxo contínuo de múltiplas decisões e sequências sobrepostas”<sup>59</sup> (BOUSSAGUET, 2020, p. 26, tradução nossa). Trata-se de identificar os grupos de atores, suas estratégias e as relações de poder (MULLER, 2018).

### **2.3.2.3. Papel dos atores políticos na inscrição de questões sociais na agenda política**

Disputas e compromissos ocorrem em diferentes etapas da construção de políticas públicas, desde a definição de problemas prioritários até a formulação de possíveis soluções e meios para implementá-las. O papel dos movimentos sociais é focalizado por estudos de diferentes inspirações. Os desenvolvimentos mais recentes do conceito de *food regime* reintroduzem o caráter primordial das mobilizações sociais como fatores de transição, tanto na desestabilização dos regimes dominantes como na proposta de soluções alternativas (MCMICHAEL, 2013). Os movimentos sociais desempenham um papel tanto enquanto elemento da paisagem sociotécnica que exercem pressão sobre o regime quanto como força de proposta no nível dos nichos.

A noção de mobilização social nem sempre é definida com precisão, mas o que importa é lembrar que descreve fenômenos que ocorrem em dois dos três níveis da perspectiva de transição multinível (MLP). Combinando esta última com a análise das políticas públicas permite entender melhor a natureza e as modalidades das pressões da paisagem sociotécnica e dos nichos de inovação sobre o regime dominante. As políticas públicas são arenas nas quais se expressam os interesses de grupos que emanam de diferentes setores da sociedade e diferentes classes sociais. A análise destes diferentes fóruns (BOUSSAGUET, 2019) possibilita avaliar quais dimensões da crítica orientam a identificação e a inscrição na agenda política de problemas específicos. Também ajuda a compreender quais as modalidades concretas são propostas e implementadas para resolver estes problemas. As políticas públicas permitem abordar a mudança de escala: a institucionalização de práticas que estavam confinadas à escala de nichos de inovação

---

<sup>59</sup> “circulaire, un flux continu de décisions multiples et de séquences qui se chevauchent” (BOUSSAGUET, 2020, p. 26)

questiona a relação entre essas alternativas e o regime dominante. Este processo pode ser interpretado, utilizando categorias MLP, como uma reprodução do regime em vigor, sua transformação ou, em grau correspondente a uma transição mais profunda, sua reconfiguração (Quadro 3, p. 83).

Nosso objetivo é identificar os grupos sociais que portam diferentes projetos e procuram defendê-los durante a elaboração de políticas públicas. Estes atores empenhados em controlar a agenda política podem fazer parte de organizações profissionais, sindicatos, grupos de pressão ou associações.

É possível identificar os objetivos políticos analisando os discursos produzidos em textos legislativos e na literatura governamental (MULLER, 2018). Outras fontes, por exemplo os relatórios das discussões parlamentares, revelam os interesses dos grupos sociais envolvidos e os compromissos firmados para alcançar um certo consenso em torno de medidas concretas de intervenção pública.

### **2.3.3. A emergência de um novo referencial para o desenvolvimento sustentável**

Nos capítulos seguintes, veremos como a ação pública nos setores agrícola e alimentar se enquadra no **referencial setorial produtivista, uma tradução do referencial global do mercado concorrencial**. O objetivo é, por um lado, responder ao problema da fome e, por outro, promover um modelo econômico no qual o setor primário serve de base para o crescimento industrial (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). Neste contexto se estrutura o sistema agroindustrial hegemônico (MALASSIS; GHERSI, 2000), cujos efeitos sociais e ambientais discutimos na introdução.

#### **2.3.3.1. Controvérsias em torno do referencial do desenvolvimento sustentável**

Baseamo-nos na hipótese, apoiada por muitos autores, segundo a qual, desde os anos 1990, emerge um novo referencial global ancorado no desenvolvimento sustentável (FOUILLEUX; GOULET, 2012; MULLER, 2010; RETIÈRE; MORUZZI MARQUES, 2019). O princípio no coração deste ideal é que os aspectos econômicos, sociais e ambientais devem ser igualmente considerados em todas as ações humanas.

As alternativas agrícolas podem ser analisadas como adaptações setoriais do referencial global do desenvolvimento sustentável pois opõe-se ao modelo agroindustrial. Entretanto, nem todos os sistemas alternativos levam em conta os aspectos sociais, econômicos e ambientais da mesma forma, como vimos no capítulo 1, o que mostra que as controvérsias ainda são acirradas acerca deste ideal.

Os estudos sobre convencionalização da agricultura orgânica, por exemplo, analisam as consequências do aumento dos volumes e das áreas cultivadas. À medida de seu crescimento, “as estruturas e características dos mercados (coleta, processamento, distribuição, consumo) e as práticas dos atores da [agricultura orgânica] tenderiam a ser cada vez mais similares às daquelas do setor convencional”<sup>60</sup> (ALLAIRE et al., 2015, p. 278, tradução nossa). Da mesma forma, grandes fazendas capitalistas, utilizando mão-de-obra contratada, podem ser consideradas como agroecológicas, na medida em que adotam técnicas agrônômicas sem insumos sintéticos e praticam a associação de culturas (ALTIERI; NICHOLLS, 1999). Este tipo de interpretações dos princípios agro-ecológicos, embora gerando menos poluição, não questiona as relações trabalhistas na produção agrícola (FOUILLEUX; GOULET, 2012). Resulta numa forma capitalista da agroecologia, que leva mais em conta os aspectos econômicos e ambientais do que as dimensões sociais.

Diferentes denominações remetem ao discurso em torno de uma agricultura sustentável: na França, agricultura de alto valor ambiental (*agriculture à haute valeur environnementale*); no Brasil, agricultura de baixa emissão de carbono; ou ainda a multifuncionalidade da agricultura na sua variante de pagamento por serviços ambientais (CHIODI; MORUZZI MARQUES, 2018). Todas são adaptações setoriais do referencial do desenvolvimento sustentável, mas ao longo de sua evolução, refletem uma tendência para a convencionalização. Este processo pode ser interpretado como a permanência e a robustez do referencial produtivista.

Frente a estas concepções rasas do desenvolvimento sustentável, opõe-se outros referenciais, como aquele da soberania alimentar, defendida por diversos movimentos sociais e pesquisadores (MCMICHAEL, 2013; MORUZZI MARQUES, 2010). A soberania alimentar integra diferentes dimensões, tanto ambientais quanto sociais e econômicas,

---

<sup>60</sup> “Les structures et caractéristiques des marchés (collecte, transformation, distribution, consommation) et les pratiques des acteurs de l’[agriculture biologique] tendraient à être de plus en plus similaires à celles du secteur conventionnel” (ALLAIRE et al., 2015, p. 278)



argumentando que a transição ecológica profunda não pode ocorrer sem que sejam redefinidas as relações sociais de produção.

Portanto, o ideal de desenvolvimento sustentável é alvo de debate. Um corpo de literatura sobre a ecologização da agricultura formula estas contradições, distinguindo duas tendências na “modernização ecológica da agricultura” (DURU; FARES; THEROND, 2014, p. 85, tradução nossa): a modernização ecológica fraca e a modernização ecológica forte (HORLINGS; MARSDEN, 2011). O desafio é avaliar a “sustentabilidade” das inovações na escala dos nichos, mas também e sobretudo a sustentabilidade das formas que elas assumem quando mudam de escala (SMITH, 2007).

A crítica ambiental é a mais virulenta hoje em dia, mas não é a única. Na segunda parte da tese, veremos como diversas oposições sociais e econômicas ao modelo agroindustrial se agrupam sob a bandeira do desenvolvimento sustentável. Esta convergência serve para legitimar demandas associadas à marginalização dos agricultores familiares no Brasil e aos efeitos da poluição ambiental agrícola, bem como aos escândalos sanitários, na França.

De fato, a retórica do desenvolvimento sustentável ganhou destaque mundial, particularmente graças à ação de organismos internacionais, incluindo as Nações Unidas. Um dos marcos foi o Relatório Brundtland, intitulado *Nosso Futuro Comum*. Escrito em 1987 para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>61</sup>, institui o termo desenvolvimento sustentável. Um segundo marco foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como a Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. A noção de desenvolvimento sustentável cristaliza um conjunto de reflexões de longa data sobre a relação entre o ser humano e seu meio ambiente, os recursos naturais e os riscos associados aos fenômenos climáticos (JÉGOU, 2007). Um exemplo é o “ecodesenvolvimento”, termo precursor cunhado pelo economista Ignacy Sachs na década de 1970, após a primeira Cúpula da Terra em Estocolmo (FIGUIÈRE; METEREAU, 2021). O referencial do desenvolvimento sustentável questiona a divisão setorial que ainda prevalece na prática. A crise ambiental pode ser interpretada como o resultado do desalinhamento entre setores e da desconexão das restrições impostas pelos ecossistemas, duas dimensões características das sociedades industriais (MULLER, 2018).

---

<sup>61</sup> Cujá presidente era Gro Harlem Brundtland, então Primeira-Ministra da Noruega.

### 2.3.3.2. Processo de transição

Como já assinalamos, as dinâmicas de transição se delongam no tempo. A emergência de um novo referencial global de desenvolvimento sustentável não significa a extinção nítida e instantânea do referencial do mercado concorrencial (longe disso). Vários autores enfatizam a coexistência, nem sempre pacífica, de diferentes modelos agroalimentares (FOURNIER; TOUZARD, 2014), que refletem os diferentes referenciais setoriais. Esta situação deixa transparecer as tensões existentes na relação setorial-global. A leitura sequencial da sucessão de regimes sociotécnicos correspondentes a referenciais globais permite identificar claramente os momentos críticos durante os quais foram criados novos tipos de instrumentos políticos (GRISA; SCHNEIDER, 2014). No entanto, este enfoque mascara a diversidade observada no campo (NIEDERLE, 2017a). Convém se atentar para esta diversidade pois reflete os atritos que ocorrem quando as inovações de nicho entram em contato, ou mesmo desestabilizam, o regime dominante. A coexistência de múltiplos modelos agroalimentares merece ser interpretada: será o indício de um período de transição, anunciando os tremores de um novo regime em emergência, associado ao referencial global do desenvolvimento sustentável? Ou a coexistência é apenas a expressão do processo contínuo de reabsorção de alternativas dentro de um regime agroindustrial renovado, a ser interpretado como um “novo espírito de produtivismo”<sup>62</sup> (FOUILLEUX; GOULET, 2012)?

## 2.4. Conclusão do capítulo 2: problemática e hipóteses

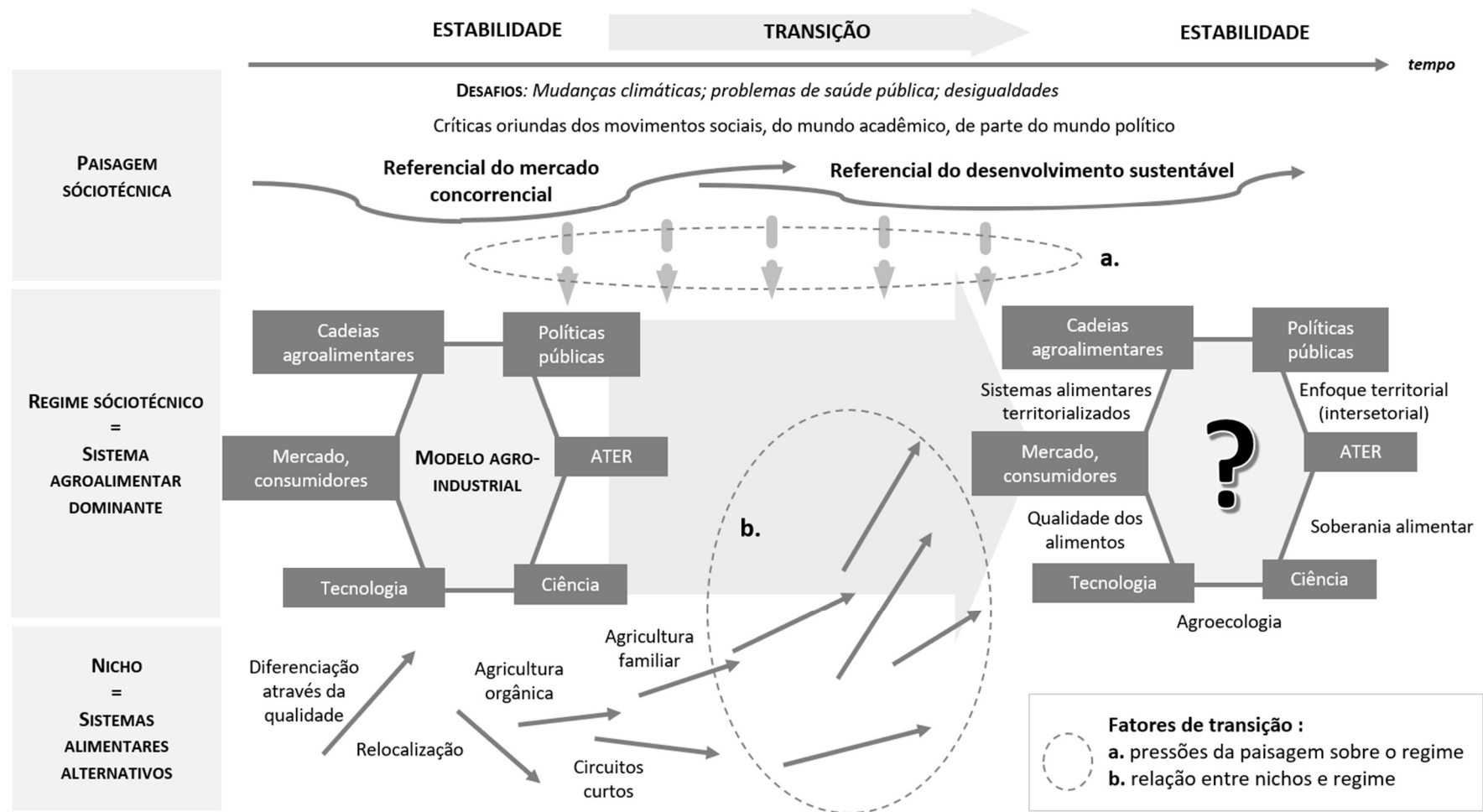
No intuito de analisar o poder transformador dos sistemas agroalimentares alternativos diante das crises enfrentadas pelo modelo agroindustrial, adotamos uma leitura em três níveis das mudanças, retomando a ideia central da perspectiva multinível das transições ecológicas. Dois fatores caracterizam as trajetórias de transição: a. as pressões exercidas pela paisagem sociotécnica (primeiro nível da MLP) sobre o regime dominante (segundo nível); b. as relações entre os nichos (terceiro nível) e o regime. O esquema da

---

<sup>62</sup> Esta expressão surge do diálogo com o quadro teórico da economia das convenções desenvolvido em particular no livro *Le nouvel esprit du capitalisme*, de Boltanski e Chiapello (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2011; FOUILLEUX; GOULET, 2012).

figura 6, na página seguinte, ilustra esquematicamente a articulação dos quadros teóricos e dos conceitos que nos permitirão responder a nossa problemática.

Figura 6. Esquema geral da análise multinível das transições sociotécnicas (MLP) aplicada à transição ecológica dos sistemas agroalimentares



Fonte: Elaboração própria a partir de Geels e Schott (2007)

Para compreender a natureza das pressões que a paisagem exerce sobre o regime (fator de transição a. na figura 6) mobilizamos uma segunda chave de leitura, aquela dos referenciais de políticas públicas. Esta estrutura teórica permite analisar as mudanças que afetam os dispositivos cognitivos e normativos, os discursos e os instrumentos da ação pública. O papel das autoridades públicas é particularmente importante na estruturação dos sistemas agroalimentares. A ação pública é a esfera onde se expressam as visões de mundo, os interesses e os objetivos dos diferentes grupos de atores sociais envolvidos, sejam privados ou públicos. Ademais, a transição ecológica é orientada pelo bem comum e as políticas públicas deveriam ser, portanto, uma força motriz central (como explicamos na sub-seção 2.1.2.2. Particularidade da transição ecológica: o papel do Estado, p. 86). Sendo assim, propomos focar nossa análise da paisagem sociotécnica na emergência de novos referenciais de políticas públicas. Formulamos a hipótese de que estes últimos coexistem e competem com o referencial setorial produtivista, mas as fortes pressões exercida pelo referencial global do desenvolvimento sustentável desestabilizam o regime dominante.

Como o sistema agroalimentar reage aos fatores de transição vindos dos nichos? Esta questão está ligada àquela das relações entre as alternativas de nicho e o regime dominante, representadas pelo fator de transição b. na figura 6. Podem ser analisadas as dimensões sociais: quais projetos, quais estratégias, quais redes são implementadas dentro dos diferentes tipos de sistemas alternativos? Mas também quais relações com o território: os circuitos espaciais produtivos do modelo agroindustrial são redesenhados quando ocorre a mudança de escala das alternativas (agricultura orgânica e agroecologia, abastecimento local, circuitos curtos, agricultura familiar)?



## Conclusão da parte 1

---

### **Quadros teóricos, conceitos, problemática, hipóteses**

A revisão da literatura dedicada aos sistemas alimentares alternativos mostrou que o abastecimento da alimentação escolar nas áreas metropolitanas, sob o impulso de políticas públicas baseadas no referencial do desenvolvimento sustentável, é uma das alavancas potenciais para a mudança de escala das alternativas. O setor representa volumes significativos, dentro de territórios que concentram a demanda, enquanto as alternativas - produtos orgânicos ou selo de qualidade, de origem local, oriundos de circuitos curtos ou da agricultura familiar - estão marginalizadas em relação ao sistema agroindustrial.

O referencial produtivista leva à especialização das unidades agrícolas e à criação de bacias de produção muitas vezes distantes dos centros de consumo. A presente tese foca na capacidade do referencial do desenvolvimento sustentável em reconfigurar a relação com o território dos sistemas agroalimentares. Nos apoiamos no quadro teórico da perspectiva multinível da transição, que adaptamos para abordar as mudanças em curso nos sistemas agroalimentares. Especificamos cada um dos três conceitos canônicos da MLP graças à articulação com conceitos oriundos de outros quadros teóricos:

- a paisagem sociotécnica é associada ao conceito de referencial, que apreende as relações de poder e as estruturas cognitivas que afetam as práticas agrícolas e alimentares, e que se subdivide em três categorias (referencial global, referencial de políticas públicas, referencial setorial);
- o conceito de regime sociotécnico é clarificado pelo de modelo agroindustrial;
- o conceito de nicho de inovação é clarificado pelo de sistema agroalimentar alternativo.

Nossa reflexão está organizada em torno de uma questão central que diz respeito aos canais de abastecimento sustentável para a alimentação escolar: em qual medida estes circuitos concretizam a realocação dos sistemas agroalimentares ou, ao contrário, reproduzem a lógica espacial característica do modelo agroindustrial? Escolhemos o abastecimento sustentável da alimentação escolar pois constitui um objeto de análise fecundo para estudar, na prática, a integração de múltiplas inovações de nicho - os

diferentes sistemas agroalimentares alternativos - dentro do regime existente, sob a pressão de uma paisagem sociotécnica que emite injunções de sustentabilidade cada vez mais fortes.

Portanto, nossa problemática é a seguinte: em qual medida as leis que incentivam o abastecimento sustentável da alimentação escolar permitem a mudança de escala dos sistemas alternativos?

A segunda parte da tese será dedicada à reorientação das políticas públicas de alimentação escolar na França e no Brasil. Procuraremos identificar os referenciais de políticas públicas para analisar esta evolução. Na terceira parte da tese, propomos identificar, a nível das regiões metropolitanas, a natureza das configurações espaciais adotadas pelos sistemas alternativos de abastecimento da alimentação escolar.

Frente à problemática, formulamos duas hipóteses. A primeira é que sistemas agroalimentares relocados estão se fortalecendo. Esta evolução seria provocada por uma dupla influência: aquela dos sistemas alternativos que propõem inovações em ruptura com a lógica agroindustrial e aquela de um novo referencial que exerce pressões sobre o regime dominante. Esta reconfiguração das relações com o território caracterizaria, portanto, uma **transição ecológica “profunda”** (DURU; FARES; THEROND, 2014).

A hipótese oposta supõe que estas pressões da paisagem sociotécnica em direção à sustentabilidade não conseguem inverter a especialização produtiva dos territórios - característica do atual regime agroindustrial. Estaríamos então no contexto de uma **transição ecológica “fraca”** (HORLINGS; MARSDEN, 2011), distante do ideal de autonomia alimentar das cidades, muitas vezes apresentada como um horizonte desejável pelos *urban food studies*. A explicação seria que o abastecimento da alimentação escolar pública é apenas um elemento das políticas agroalimentares. As outras ferramentas de ação pública implementadas por uma constelação de atores - privados e públicos - continuariam a consolidar o modelo agroindustrial.



## SÍNTESE DA PARTE 1

### **Articular as escalas de análise para interpretar as dinâmicas da transição**

Para responder à problemática, construímos, na primeira parte da tese, um quadro teórico que combina três abordagens. A primeira abordagem focaliza o sistema agroalimentar. O capítulo 1 apresenta como, na segunda metade do século XX, este conceito é concebido e atesta a mudança nas relações de poder entre os atores econômicos na agricultura e na alimentação. Enquanto o setor de produção agrícola havia anteriormente ditado os modos de organização do processamento e distribuição de alimentos, a industrialização (em diferentes ritmos em função das áreas geográficas) levou o processamento e distribuição, assim como a produção de insumos agrícolas, a uma posição dominante. A modernização agrícola foi amplamente acompanhada por instituições públicas e parapúblicas, e justificada por um ideal de segurança alimentar baseado no aumento dos rendimentos agrícolas, em particular através da especialização das unidades agrícolas e das regiões de produção. Entretanto, o modelo agroindustrial não é homogêneo e, apesar de seu caráter dominante, não apagou todas as alternativas.

É este aspecto que os estudos sobre sistemas agroalimentares alternativos (SAA), o segundo campo de pesquisa que estamos mobilizando, têm procurado destacar. Com base em uma visão sistêmica de todos os atores e recursos que contribuem para o abastecimento alimentar, analisam as inúmeras iniciativas que são críticas ao modelo agroindustrial e veiculam uma “promessa de diferença”. Os pesquisadores identificam quatro dimensões de contestação e proposta em torno das quais se articulam os SAA: a ecologização das práticas agrícolas; a realocação dos sistemas agroalimentares e a ancoragem territorial da produção; a diferenciação através da qualidade; e o questionamento das relações trabalho-capital. Uma interrogação que percorre os estudos sobre SAA é aquela acerca de seu potencial para transformar o sistema dominante. As alternativas são frequentemente estudadas a nível local. Para entender sua relação com o modelo agroindustrial, é necessário mobilizar outras abordagens teóricas, em especial as teorias de transição, o que desenvolvemos no capítulo 2.

A terceira abordagem que estrutura nosso quadro de análise utiliza uma dessas teorias, adaptada para corresponder ao nosso objeto de pesquisa. A perspectiva multinível das transições (*multilevel perspective on transitions*, MLP) propõe um quadro de análise que

combina três escalas: aquela dos nichos, correspondente ao nível em que os sistemas alternativos são implantados; aquela do regime dominante, associado ao modelo agroindustrial; e aquela da paisagem sociotécnica, que designa de forma mais geral o conjunto de elementos exógenos que exercem pressão sobre os regimes e alternativas. A fim de esclarecer as características da paisagem sociotécnica - uma noção relativamente vaga na MLP - optamos por recorrer à análise cognitiva das políticas públicas. De fato, as políticas públicas têm um papel particularmente importante na configuração dos sistemas agroalimentares e são um elemento essencial das estratégias de mudança de escala.

O conceito de referencial refere-se à combinação entre uma visão dos problemas a serem resolvidos e as soluções identificadas; eles são um elemento essencial da paisagem sociotécnica. As possíveis configurações entre a natureza das pressões exercidas pela paisagem, as características do regime dominante e aquelas das alternativas, desenham várias trajetórias de transição, das menos intensas às mais profundas: transformação; desalinhamento e realinhamento; reconfiguração.

Portanto, o quadro teórico que construímos articula dois níveis. No nível da paisagem sociotécnica, nos interessamos no referencial do desenvolvimento sustentável, que ganha legitimidade e orienta a formulação de novos instrumentos de ação pública. Logo, procuramos saber em qual medida as leis que regem o fornecimento da alimentação escolar são ilustrações deste movimento crítico do referencial produtivista. Em um segundo nível, na escala territorial, questionamos os efeitos das pressões exercidas por este referencial do desenvolvimento sustentável. Buscamos verificar se, na hipótese de uma transição ecológica profunda, estas pressões desestabilizam o regime agroindustrial e abrem uma brecha para que os diferentes tipos de sistemas alternativos mudem de escala, em particular através de sua crescente integração nos mercados institucionais da alimentação escolar. Estes dois níveis de leitura são discutidos na segunda e terceira partes da tese, respectivamente.

## Parte 2 - Reorientação das políticas públicas de alimentação escolar a nível nacional

---

### Introdução à parte 2

A segunda parte da tese, composta por três capítulos, está dedicada à construção de políticas nacionais de abastecimento sustentável da alimentação escolar. Os capítulos 3 e 4 apresentam os casos brasileiro e francês, respectivamente.

A primeira seção de cada um destes capítulos trata da evolução da política alimentar e do serviço público de alimentação escolar ao longo do século XX. Um conjunto de perguntas guia a análise: quais são os objetivos atribuídos a este dispositivo, que atores envolve, qual o público que visa, quais territórios abrange, que tipos de instrumentos de ação pública mobiliza (LASCOURMES; LE GALÈS, 2005)? A segunda seção de cada capítulo aborda a elaboração das leis que são o foco de nosso estudo: a Lei nº 11.947 que reforma o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil e a lei Grenelle 1 na França que contem dois artigos que se referem às refeições coletivas públicas, ambas promulgadas em 2009. Pela primeira vez, a alimentação escolar combina objetivos associados a três grandes setores da ação pública: a política alimentar, seu domínio tradicional, mas também a política agrícola e a política ambiental.

Nossa análise desta evolução leva à identificação e descrição dos referenciais da política de alimentação da escola pública. A hipótese é que a reorientação da alimentação escolar reflete a construção de um novo referencial setorial, ligado ao referencial global do desenvolvimento sustentável. Este histórico está embasado em pesquisas bibliográficas, tanto na literatura científica quanto em documentos gerados ao longo do processo de construção das políticas públicas, em particular as atas das reuniões de consulta e aquelas dos debates parlamentares. Estes documentos permitem identificar os atores envolvidos, suas estratégias e as concepções do mundo e do setor afetado pela política em questão que veiculam em seus discursos (MULLER, 2018).

O capítulo 5 compara os casos francês e brasileiro, focalizando nos jogos de atores, conflitos e coalizões em torno dessas duas leis. Apresentamos o estado das relações de poder entre os defensores dos sistemas agroalimentares alternativos e aqueles do regime dominante. Analisar a sequência cronológica e a forma do confronto entre grupos cujos

interesses são divergentes fornece chaves para entender a configuração de novos referenciais de políticas públicas em torno do abastecimento sustentável da alimentação escolar.

## **Capítulo 3 A alimentação escolar no Brasil: histórico e desafios de um processo político de construção social de mercados alimentares**

Este capítulo está organizado em duas seções. Na primeira, traçamos a história geral da política alimentar brasileira em geral (subseção 3.1.1) e em seguida, focalizamos na alimentação escolar antes de 2009, quando foi promulgada a lei que é o foco de nosso estudo (subseção 3.1.2). Na segunda seção, descrevemos como a chegada no poder do Partido dos Trabalhadores em 2003 fortalece uma reorientação da política alimentar e leva, no caso da alimentação escolar, à promulgação da Lei 11.947 de 2009 que modifica o longo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir desse momento, parte do abastecimento é reservada à agricultura familiar, preferencialmente local.

### **3.1. A alimentação escolar: evolução de um instrumento central da política nacional alimentar e social desde suas origens**

O desenvolvimento do serviço público de alimentação escolar é paralelo à consolidação do sistema educacional. Desde o início, tem sido também um instrumento da política alimentar, como iremos demonstrar a seguir. Busca, simultaneamente, promover a escolarização e lutar contra a desnutrição. Na breve história da política alimentar (seção 3.1.1), apresentamos a evolução dos grupos-alvo, os principais mecanismos e os tipos de abastecimento. Em seguida, a evolução da alimentação escolar é apresentada em detalhes (seção 3.1.2).

#### **3.1.1. Evolução da política alimentar e seus instrumentos para combater a desnutrição ao longo do século XX**

##### **3.1.1.1. 1930-1970: a questão da fome na sociedade brasileira em vias de urbanização e industrialização**

É a partir da década de 1930 que uma verdadeira política alimentar pública começa a se estruturar. Este período corresponde ao fortalecimento da escala federal de poder,

sendo que a vida política brasileira estava, até então, relativamente fragmentada em níveis locais e regionais (THÉRY, 2012). Figuras políticas dos dois Estados fortes da federação, São Paulo e Minas Gerais, alternavam-se no poder central, defendendo os interesses de suas regiões de origem durante a era da “República Velha” (1889-1930).

Em 1930, Getúlio Vargas toma o poder por meio de um golpe de Estado. Estabeleceu um regime populista, centralizador e ditatorial (DROULERS, 2001). Até então, a economia do país tinha sido centrada na exportação de produtos agrícolas de grandes plantações e na importação massiva de produtos manufaturados. A partir da década de 1930, o projeto político dos governos no poder confere ao desenvolvimento da indústria o estatuto de prioridade nacional. Várias disposições da Constituição de 1934 são condizentes com a estratégia de industrialização, em particular no que diz respeito aos direitos trabalhistas: garantia de um salário mínimo; concessão de um dia de descanso semanal e de feriados anuais; e criação do Tribunal de Justiça do Trabalho, responsável por arbitrar as disputas entre empregados e empregadores. A Constituição de 1937 fortalece estas medidas (CPDOC, 1997).

Os grupos-alvo da política alimentar emergente são, portanto, principalmente os trabalhadores do setor industrial e suas famílias. A pobreza e a fome nas áreas rurais também aparecem no discurso político, porém, na prática, a intervenção do Estado nestes territórios é pouco efetiva. É principalmente nas áreas urbanas que os mecanismos de política alimentar funcionam melhor durante a era Vargas. A ideia é incentivar a migração de trabalhadores rurais, cujos direitos não estão garantidos, para empregos urbanos que beneficiam de proteções legais. A prioridade dada à industrialização explica em parte este desequilíbrio (ARRUDA; ALMEIDA, 2005; STEFANINI, 1998).

Dois referenciais dominam a concepção da política alimentar e de seus instrumentos (STEFANINI, 1998). O primeiro tem origem no trabalho de Josué de Castro, médico e figura de destaque na luta contra a fome, no Brasil e em escala mundial<sup>63</sup> (ZANONI, 2010). Desde seus primeiros trabalhos na década de 1930, Castro denunciou a fome como resultado da pobreza econômica, com salários tão baixos que impedem aos trabalhadores o

---

<sup>63</sup> Josué de Castro foi Presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) de 1952 a 1955.

acesso à alimentação em quantidade e qualidade suficiente (ALVES, 2007; SANTOS, 2009)<sup>64</sup>. O objetivo de seu trabalho é mostrar que a fome não é uma calamidade natural, nem a simples expressão de fenômenos fisiológicos, mas o produto de condições sociais e econômicas. A fome é o resultado de um sistema territorial composto por fatores ecológicos, econômicos, culturais e sociais (CASTRO, 1984; LIRA; FELDHUES, 2018). Os estudos de Castro ajudam a formular algumas das principais políticas alimentares e sociais do governo Vargas.

Outro referencial liga a desnutrição à falta de educação das classes trabalhadoras. De fato, neste período nasce a nutrição como disciplina científica e o problema da fome entra nos programas de pesquisa, inclusive no campo da saúde, envolvendo tanto médicos quanto nutricionistas (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005). Estes últimos, adeptos da **nutrição de laboratório** em oposição à **visão social da fome**, consideram que a desnutrição é causada pela ignorância das famílias pobres sobre a forma “correta” de se alimentar (RODRIGUES, 2007; STEFANINI, 1998).

Esses dois referenciais levam à formulação de diferentes tipos de instrumentos de ação pública. Eles podem coexistir dentro dos mesmos programas, mas sua importância relativa varia de acordo com a orientação política do momento. Castro foi um importante defensor do estabelecimento de um salário mínimo que daria aos trabalhadores os meios financeiros para se alimentarem adequadamente. A Lei nº 185 de 1936 cria o salário mínimo, que é definido como “a remuneração mínima devida ao trabalhador, sem distinção de sexo, capaz de satisfazer suas necessidades normais de alimentação, vestuário, moradia, higiene e transporte” (DIEESE, 2005, p. 2). O Decreto-Lei nº 399 de abril de 1938 especifica como este salário mínimo é calculado. Em teoria, as despesas ligadas à alimentação são calculadas com base nas necessidades nutricionais teóricas e na “ração-tipo”, ou seja, representam o custo de uma dieta equilibrada que garante um estado saudável. A introdução do salário mínimo é concomitante com o lançamento de uma política alimentar na esfera federal. Os principais dispositivos visam facilitar o acesso dos trabalhadores a refeições baratas saudáveis e de boa qualidade nutricional. Além desta medida, algumas atividades de educação alimentar e

---

<sup>64</sup> Dedicou estudos à análise da dieta diária dos trabalhadores em Recife, cidade do litoral nordestino, em 1932. Ele estimou as calorias e o conteúdo em nutrientes, bem como a proporção do salário dedicado aos gastos com alimentos. Ele conclui que há escassez de calorias (cerca de 1650 calorias) e nutrientes essenciais (especialmente vitaminas e minerais). Seus cálculos mostram que os alimentos representam cerca de 70% do orçamento das famílias da classe trabalhadora.

nutricional são desenvolvidas. A publicação de manuais didáticos e a realização de campanhas de conscientização, inspiradas nas descobertas científicas da época, objetivam ensinar as famílias a se alimentarem adequadamente e de forma mais higiênica (FOGAGNOLI, 2011; GUEDES DE VASCONCELOS, 2005).

Um dos programas fundadores da política alimentar brasileira é o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que funciona de 1940 a 1967. Consiste principalmente em uma rede de restaurantes populares que fornecem refeições de baixo custo e nutricionalmente equilibradas aos trabalhadores da indústria e do comércio. Tais restaurantes também são criados nas grandes empresas do país. O papel do SAPS é então ampliado para incluir a educação das classes trabalhadoras sobre nutrição e os benefícios de uma dieta balanceada. Por fim, os postos de subsistência constituem o terceiro componente deste programa. São lojas estatais às quais os beneficiários registrados no SAPS ou em um fundo de previdência social têm acesso. Os produtos alimentícios são adquiridos a preço de custo e revendidos com uma pequena margem para cobrir a logística e os custos de funcionamento das lojas. O governo Vargas apresenta estes postos de subsistência como ferramentas para o benefício dos trabalhadores da indústria e do comércio, mas também para os produtores agrícolas, que assim desfrutariam de um mercado garantido (FOGAGNOLI, 2011). O texto do decreto que estabelece o SAPS utiliza o vocabulário da narrativa do projeto de modernização e industrialização do país: o Serviço deve promover “[uma] ampla divulgação, nos meios trabalhistas, das vantagens que o trabalhador de se alimentar convenientemente, bem como, nos meios patronais, da utilidade de se lhe garantir alimentação adequada e oportuna” (BRASIL, 1940, art.2). Nesta ótica, convém educar os trabalhadores a respeito da nutrição racional e aumentar seus índices de saúde e produtividade.

Em 1945, é criada a Comissão Nacional da Alimentação (CNA). Sua missão é formular uma política alimentar nacional e seus objetivos são amplos (CARVALHO DA SILVA, 1995). Na prática, focaliza sua ação na assistência alimentar e nutricional a grupos considerados prioritários, em especial a população materno-infantil. O primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição<sup>65</sup> é publicado em 1953. Contém duas principais disposições: a distribuição de suplementos alimentares e a educação alimentar e nutricional

---

<sup>65</sup> Deste plano, chamado Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, somente sobreviveu a Campanha da Merenda Escolar, que discutiremos a seguir (CARVALHO DA SILVA, 1995).



em instituições dedicadas à proteção materno-infantil (maternidades, creches, postos de saúde). As crianças em idade escolar, também consideradas prioritárias, são o alvo das primeiras medidas em 1954 (dentre as quais a Campanha de Merenda Escolar) que prefiguram o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ao qual voltaremos em detalhes na seção 3.1.2.

As principais estruturas, instrumentos de ação e públicos prioritários da política alimentar da era Vargas (1930-1955) prolongam-se durante o intervalo democrático de 1955 a 1964 (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005). Entretanto, há uma mudança significativa nas formas de abastecimento. Nos anos 1950, após a Segunda Guerra Mundial, os programas de ajuda alimentar são instaurados sob a égide das principais organizações das Nações Unidas, em especial a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentação (PMA). Os Estados Unidos também desempenham um papel decisivo em escala global e, em particular, na América Latina através do programa *Food for Peace* (Alimentos pela Paz), que tem início em 1954<sup>66</sup> (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; STEFANINI, 1998). As políticas alimentares brasileiras - especialmente no primeiro período do Programa de Alimentação Escolar - estão intimamente ligadas aos programas internacionais de ajuda alimentar, cujos efeitos na economia local têm sido criticados por muitos autores (SOUSA SANTOS, 2005). Esta ajuda corresponde, para o período considerado (1950-1970), a doações de alimentos, oriundos dos excedentes agrícolas dos países do Norte que são distribuídos à população brasileira por meio dos diferentes mecanismos da política alimentar.

Ademais, a partir dos anos 1960, a indústria alimentícia brasileira está em plena expansão. Produz e distribui alimentos que são, em sua maioria, processados e industrializados: preparados desidratados (especialmente leite em pó), farinhas de cereais e leguminosas, além de enlatados. Este tipo de produto é o instrumento predileto do referencial da nutrição de laboratório, que fornece soluções técnicas para a subnutrição e as deficiências nutricionais (STEFANINI, 1998).

As doações em espécie e a distribuição de alimentos processados industrialmente não têm o mesmo efeito que a ajuda monetária que poderia ter estimulado a produção e o consumo local. É neste sentido que Vasconcelos (2005) considera que constituem

---

<sup>66</sup> Implementado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development, USAID*).

mecanismos para expandir o mercado global de produtos agroalimentares e contribuem para a padronização dos hábitos alimentares. Voltaremos a esta questão tomando o exemplo da alimentação escolar e o papel da ajuda alimentar na transformação dos padrões de abastecimento.

### **3.1.1.2. 1970-1980: integrar a questão alimentar e nutricional no planejamento econômico**

A crise econômica internacional, ligada ao aumento dos preços do petróleo entre 1973 e 1974, leva a uma grave crise alimentar que coloca a questão da fome em primeiro plano. Conseqüentemente, organizações internacionais começam a defender que a questão alimentar seja integrada no planejamento das economias nacionais. No Brasil, os primeiros anos da ditadura militar após o golpe de Estado de 1964 são marcados por um forte crescimento do produto interno bruto, mas também por uma intensa concentração da riqueza (DROULERS, 2001). O modelo de crescimento acaba se esgotando e, em 1975, os dados oficiais estimam que cerca de 70% da população brasileira está desnutrida ou subnutrida em relação ao consumo energético e nutricional recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005).

Neste contexto, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) é criado em 1972. Este órgão, ligado ao Ministério da Saúde, dá início ao primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que dura apenas dois anos. O segundo PRONAN, lançado em 1975, permanece em vigor até o fim da ditadura, em 1984 (CARVALHO DA SILVA, 1995). O programa mantém as principais orientações do período anterior, mas introduz algumas inovações.

As ações do segundo PRONAN consistem na suplementação alimentar e no combate às deficiências nutricionais entre os grupos vulneráveis de baixa renda, representando continuidade com o período anterior. Um terceiro conjunto de medidas incita uma reflexão sobre o sistema de produção de alimentos com o objetivo de integrar os “pequenos produtores” na estratégia alimentar. Esta denominação predominava para aqueles agricultores que, a partir dos anos 1990, seriam agrupados sob a categoria oficial de “agricultura familiar”. Um dos objetivos era estimular a produção de alimentos básicos e, ao

mesmo tempo, garantir preços baixos para os consumidores. De fato, as fórmulas desidratadas que são utilizadas massivamente até então, sofrem cada vez mais críticas (UCHIMURA; BOSI, 2003). Por um lado, sua utilização oneraria o orçamento dos dispositivos da política alimentar, enquanto que favorecer os alimentos frescos reduziria os custos. Por outro lado, a visão estritamente nutricional dos alimentos, que se traduz no uso de fórmulas enriquecidas com nutrientes específicos para combater deficiências dietéticas, é questionada. Os discursos sobre o respeito aos hábitos alimentares locais ganham visibilidade e legitimidade. Estes argumentos legitimam o apoio aos “pequenos produtores”, pois comercializam produtos adaptados aos hábitos alimentares locais e podem, além desta vantagem, produzir alimentos a baixo custo (CARVALHO DA SILVA, 1995; UCHIMURA; BOSI, 2003).

Duas medidas do segundo PRONAN são particularmente relevantes para os pequenos produtores agrícolas. Trata-se do Programa de Racionalização da Alimentação de Base (PROCAB) e do Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB). O PROCAB organiza a compra de alimentos básicos diretamente dos pequenos produtores através da Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL)<sup>67</sup>. Estes dois programas, PROCAB e PROAB, funcionam entre 1977 e 1985 apenas na região Nordeste, mais frequentemente afetada pela fome no Brasil. No entanto, são a primeira tentativa estruturada do Estado de garantir o escoamento para os pequenos agricultores e de integrar a produção e o consumo em uma escala menor (CARVALHO DA SILVA, 1995). Estes elementos oferecem fermento para a emergência de um novo referencial da política alimentar, que se inscreve no movimento global de legitimação da soberania alimentar (MORUZZI MARQUES; DÓRIA, 2021). As medidas favoráveis à “racionalização” do sistema de produção de alimentos por meio do apoio aos pequenos produtores, contudo, permanecem relativamente limitadas. Esta timidez se deve, principalmente, à austeridade orçamental do segundo período da ditadura militar, a partir de meados da década de 1970. A política alimentar, portanto, continua em grande parte ligada à indústria agroalimentar.

Nesta época, os setores que mais se beneficiam da expansão dos mercados são, na prática, as indústrias agroalimentares brasileiras que produzem suplementos alimentares e

---

<sup>67</sup> A COBAL é a precursora da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), da qual trataremos novamente, pois este órgão, sob a tutela do Ministério da Agricultura, está envolvido na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de 2003.

leite em pó (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005). No entanto, constitui uma ruptura em relação às políticas dos anos 1950 e 1960, que dependiam da ajuda alimentar estrangeira. Os excedentes agrícolas dos países ocidentais eram distribuídos para instituições de assistência social. Não havia nenhum mecanismo para estimular diretamente a economia agroalimentar brasileira. Esta reorientação em direção a abastecimentos nacionais marca uma primeira mudança de escala: grandes empresas nacionais se tornam as fornecedoras privilegiadas dos programas de política alimentar.

A análise das políticas de combate à fome entre 1940 a 1970 mostra que estão ligadas ao enfoque “desenvolvimentista” tanto do governo Vargas quanto da ditadura militar. Sua gestão é caracterizada pela centralização a nível federal e por um modo de gestão vertical. Estas políticas associam a fome e a desnutrição ao subdesenvolvimento do país (SILVA, 2006). O projeto político de Vargas e de seus sucessores é baseado no desenvolvimento industrial para que o país “recupere seu atraso”. Por esta razão, boa parte das medidas são implantadas nas grandes áreas urbanas onde os setores industrial e comercial estão concentrados (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005). Entretanto, o intervencionismo da era Vargas transforma-se em uma relativa retração do Estado sob a ditadura militar. Embora o regime mantenha alguns programas emblemáticos e, na prática, a política social se focalize nas questões alimentares, a política alimentar como tal permanece limitada. Seu financiamento é progressivamente reduzido à medida que a economia brasileira se deteriora nos anos 1970 e 1980, esvaziando os dispositivos de redução da pobreza e da fome.

Como mencionamos, outro aspecto importante deste período é a difusão maciça de produtos alimentícios industrializados, enriquecidos com nutrientes no intuito de atender as principais deficiências nutricionais. A indústria alimentar nacional se estrutura. Produz volumes crescentes de preparos alimentares desidratados a partir de ingredientes parcialmente importados e torna-se o principal fornecedor dos mercados institucionais (ARRUDA; ALMEIDA, 2005).

### **3.1.1.3. A década 1990: uma política alimentar limitada, enquanto movimentos sociais intersetoriais se estruturam em torno do referencial de segurança alimentar e nutricional**

Em 1985, a eleição de um presidente de oposição, Tancredo Neves, constitui um marco do retorno da democracia no Brasil. Entretanto, este último morre antes de sua posse e é substituído por seu vice-presidente, José Sarney, cujo partido apoiava a ditadura militar. De toda forma, a Assembléia Constituinte se reuniu por três anos com vistas à elaboração de uma nova constituição, que entra em vigor em 1988. O período entre a segunda metade dos anos 1980 e o início dos anos 1990 é marcado por grande instabilidade política e institucional, em particular em torno da destituição do Presidente Collor de Mello em razão de escândalos de corrupção. A situação se estabiliza a partir de 1992, com o governo de Itamar Franco. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso, personalidade política de centro-direita com tendências liberais, é eleito Presidente da República. Ele permanece no poder por dois mandatos, entre 1995 e 2002 (THÉRY, 2012).

Neste período de transição democrática, os movimentos sociais se fortalecem e, seguindo as diretrizes da Constituição de 1988, os diferentes governos permitem maior participação da sociedade civil na formulação e monitoramento das políticas públicas, em diferentes graus.

A partir da campanha presidencial de 1989 e ao longo da década de 1990, a articulação entre diversos movimentos sociais (reforma agrária, defesa da agricultura camponesa, luta contra a fome) se fortalece, particularmente em torno das sucessivas candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), situado à esquerda do espectro político. Alguns desses ativistas gravitam em torno do Instituto da Cidadania<sup>68</sup>, uma espécie de *think tank* que reúne várias organizações e alimenta o programa político do PT. A criação do Instituto da Cidadania em 1992 tem por objetivo prolongar a intensa mobilização organizada durante o Governo Paralelo entre 1990 e 1992, após a primeira derrota de Luiz Inácio Lula da Silva em 1989 e em oposição ao presidente Collor de Mello. Como veremos mais adiante, estas coalizões, baseadas nas bandeiras da

---

<sup>68</sup> O Instituto da Cidadania é “uma organização não governamental composta por empresários, executivos, profissionais liberais, estudantes e cidadãos que querem um Brasil mais digno” (<http://institutocidadania.org.br/cidadania-corporativa/>, acessado em 5 de agosto de 2021).

segurança alimentar e nutricional, da reforma agrária e da agricultura familiar, são aquelas que se mobilizarão para tornar a alimentação escolar uma ferramenta de apoio à agricultura familiar. (HAWKES et al., 2016; MORUZZI MARQUES, 2010). A proposta do PT e seus aliados para uma política nacional de segurança alimentar e nutricional traz a questão para o âmbito dos direitos sociais fundamentais e universais. A **segurança alimentar e nutricional (SAN)** constitui um referencial original, desenvolvido no Brasil por movimentos sociais de diferentes setores, porém, com predominância dos movimentos agrários e daqueles, particularmente engajados, da saúde pública (MORUZZI MARQUES, 2010). Este referencial, cujos promotores reivindicam o legado de Josué de Castro, leva a considerar a fome como um problema sistêmico cuja resolução não pode se limitar a ações pontuais de ajuda alimentar para as populações afetadas pela fome e pela desnutrição (PINTON; SENCÉBÉ, 2016; SCHOTTZ, 2017). A definição de segurança alimentar, até então restrita à idéia de fornecer alimentos de baixo custo em abundância, é consideravelmente ampliada. A SAN incorpora progressivamente elementos de soberania alimentar, atribuindo um papel central à agricultura camponesa na resolução do problema do acesso à alimentação de qualidade.

Três ações principais derivam desta proposta dos movimentos de esquerda e são implementadas brevemente pelo governo de Itamar Franco entre 1993 e 1994. Em primeiro lugar, um mapa da fome é realizado em 1993 e atualizado em 1994 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação pública ligada à Presidência da República. Permite medir a extensão do fenômeno no país e tem como objetivo monitorar sua evolução. Em seguida, o governo elabora um Plano de Combate à Fome e à Pobreza. Por fim, o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) é criado em 1993. Este órgão consultivo é composto por representantes do Estado e de organizações da sociedade civil; seu papel é aconselhar a Presidência da República sobre questões de alimentação e nutrição (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015; SCHOTTZ, 2017). A idéia norteadora do CONSEA, e mais geralmente dos conselhos cidadãos que serão criados gradualmente em quase todos os setores da ação pública<sup>69</sup>, é institucionalizar a participação dos movimentos sociais no desenvolvimento das políticas públicas em cada nível administrativo (municípios, estados federados, estado federal). Os diferentes programas da política alimentar pré-existentes são mantidos, mas passam sob a supervisão do CONSEA, que pressiona para a

---

<sup>69</sup> Esses conselhos de cidadãos são fruto da Constituição de 1988, às vezes chamada de "Constituição dos Cidadãos".

adoção de novos princípios de ação pública, incluindo a parceria entre o Estado e a sociedade civil, assim como a descentralização da gestão de programas (BURLANDY, 2003).

Embora a participação da sociedade civil e a descentralização caracterizem boa parte das políticas públicas dos anos 1990, ocorrem em um ambiente de “confluência perversa”, como explica Dagnino. Em outras palavras, a redução da intervenção do Estado prescrita pelo neoliberalismo acompanha-se de uma maior participação da sociedade civil. Tal envolvimento também é uma exigência dos movimentos sociais, mas as perspectivas políticas são, neste caso, muito diferentes (DAGNINO, 2004).

Quatro instrumentos principais (SILVA, 2006) ilustram a ação governamental sobre estas questões: o Programa Leite é saúde, que trata da desnutrição materna e infantil; o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), sucessor do SAPS criado em 1976 para subsidiar refeições para os trabalhadores pobres; o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)<sup>70</sup>; e o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE), que está em vigor desde sua criação em 1954 como Programa de Merenda Escolar, e que é nosso foco no presente estudo.

Durante este período, o CONSEA trabalhou sobre três eixos. Primeiramente, seguindo as diretrizes do período anterior, a política alimentar concentrou-se em grupos específicos: crianças em idade escolar, trabalhadores e grupos vulneráveis a doenças e deficiências nutricionais. De forma mais ampla, o Conselho estabelece o objetivo de garantir o acesso universal à alimentação de qualidade, uma visão que é característica do referencial da segurança alimentar e nutricional. Seu objetivo é melhorar a qualidade biológica, sanitária e nutricional dos alimentos (BURLANDY, 2003). Em 1994, organiza a primeira Conferência Nacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional. Este grande evento visa fortalecer a colaboração entre o Estado, os movimentos sociais e a sociedade civil no combate à fome e à pobreza (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015). No final desta conferência, o CONSEA elabora um documento detalhando as diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar, que entrega ao recém-eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso (PINTON; SENCÉBÉ, 2016).

---

<sup>70</sup> O PRODEA foi criado em 1993 para fornecer ajuda alimentar de emergência a famílias afetadas pela seca na região Nordeste, trabalhadores rurais sem terra, povos indígenas que sofrem com a escassez de alimentos e grupos que enfrentam situações de calamidade pública.

Entretanto, em 1995, o governo Cardoso extingue o CONSEA e o Plano contra a Fome e a Pobreza, e lança o Programa Comunidade Solidária, supervisionado por um conselho consultivo. Ao contrário do CONSEA, pessoas não filiadas a órgãos representativos podem ocupar as vagas que este novo conselho atribui à sociedade civil<sup>71</sup> (BURLANDY, 2003). Além deste traço, o Programa Comunidade Solidária focaliza sua ação no tema da pobreza. Esta orientação está associada às recomendações do Banco Mundial naquela época, segundo as quais o Estado deveria intervir apenas para remediar a situação dos mais pobres. O restante da sociedade deveria encontrar, nos mecanismos de mercado, meios para a integração produtiva (MORUZZI MARQUES, 2003). As medidas se concentram nos programas de renda mínima, tais como o Bolsa Escola, o Vale Gás e o Bolsa Alimentação. Estes instrumentos não condizem com as diretrizes estabelecidas pelo CONSEA, cuja ambição era desenvolver uma reflexão e uma ação sistêmica em torno da segurança alimentar e nutricional (SILVA, 2006).

Contudo, uma evolução marca estes diferentes programas que adotam, em parte, o princípio de transferências monetárias. Convém lembrar que as décadas de 1960 e 1970 se caracterizavam pela distribuição de alimentos, muitas vezes a partir da ajuda alimentar estrangeira. A partir dos anos 1990, a distribuição de dinheiro permite às famílias realizarem compras em lojas locais. Desta forma, a política alimentar evolui gradualmente para a formulação de instrumentos de ação pública que também integram o objetivo de dinamizar a economia nacional.

No entanto, essas políticas de combate à fome, durante os dois mandatos do Presidente Cardoso entre 1995 e 2003, são consideradas como fragmentadas, limitadas à questão nutricional e de natureza assistencialista. É a partir da chegada no poder do PT em 2003 que a o **referencial de segurança alimentar e nutricional** se torna central na ação governamental, particularmente através do lançamento do emblemático programa Fome Zero (PINTON; SENCÉBÉ, 2016; SCHOTTZ, 2017; SILVA, 2006). Grisa e Schneider descrevem este referencial como “pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 137), como veremos a seguir.

A década de 1990 constitui a transição entre a ditadura militar e a era do Partido dos Trabalhadores. Os diferentes governos de um Estado agora democrático inscrevem,

---

<sup>71</sup> Muitas vezes essas pessoas foram nomeadas mais por sua celebridade na mídia do que por sua experiência.



porém, sua orientação política no liberalismo econômico. Os movimentos sociais conseguem se fazer ouvir e algumas propostas são adotadas, tais como o CONSEA, uma experiência breve porém seminal. Entretanto, a redução dos gastos públicos ainda limita a ambição dos programas sociais.

O próximo período, as décadas 2000-2010, será abordado na seção 3.2 dedicada ao contexto de emergência da lei de 2009. Vamos primeiro analisar a evolução da alimentação escolar ao longo do século XX.

### **3.1.2. A alimentação escolar como instrumento da política alimentar e educacional**

A alimentação escolar constitui um dispositivo emblemático da política alimentar brasileira, cujos principais desenvolvimentos antes da chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores acabamos de descrever. Trata-se de um instrumento de combate à má nutrição, mas também para aumentar as taxas de escolarização e melhorar desempenho do alunos. Sua história também está, portanto, ligada ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro (PEIXINHO, 2011; SCHOTTZ, 2017). Como vimos, as crianças em idade escolar constituem um dos públicos-alvo da política alimentar. A seguir, apresentamos o nascimento e a evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é o programa mais antigo do Brasil. A Constituição de 1988 estabelece a alimentação escolar como um dever constitucional do Estado, que deve garantir “[o] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2019, art.208, VII).

#### **3.1.2.1. Antes da década de 1950: iniciativas pontuais dentro das escolas e políticas locais limitadas**

O início da alimentação escolar é inerente ao desenvolvimento do sistema educacional. A questão da intervenção do Estado na educação é antiga. Seja no final do regime imperial ou sob a Primeira República (1889 a 1930), as autoridades públicas têm consciência da necessidade de educar a população e, em particular, os pobres, a fim de evitar revoltas. As idéias liberais que prevalecem no final do século XIX e no início do século

XX consideram que a intervenção do Estado só deveria ser complementar à iniciativa privada. Entretanto, logo percebe-se que a iniciativa privada por si só não é suficiente para desenvolver satisfatoriamente a rede educacional e causa fortes desigualdades territoriais: é principalmente em torno dos centros urbanos concentrados no litoral que a rede educacional começou a se estruturar (RODRIGUES, 2009). O controle do interior pelo Estado e o acesso das populações envolvidas aos serviços públicos são questões recorrentes no Brasil (THÉRY, 2012). Embora o desenvolvimento da educação fosse inicialmente baseado em iniciativas privadas (religiosas, filantrópicas), a partir do final do século XIX, a Constituição garante o direito à educação e a escolarização das crianças de determinada faixa etária torna-se obrigatória.

A promulgação de uma lei em 1911 para incentivar a criação de caixas escolares reflete o desejo dos governos federais da Primeira República (1889-1929) de promover a escolarização de todas as crianças, incluindo as mais pobres (AREAL DE CARVALHO; BERNARDO, 2012). Estas caixas escolares, precursoras das cooperativas escolares e das associações de pais e professores, são financiadas por doações de pais e membros da comunidade, ou ainda pela organização de feiras. Financiam o oferecimento de lanches para os alunos e alunas e a compra de materiais didáticos, produtos de limpeza e uniformes. Também fornecem assistência às crianças de famílias pobres e promovem sua permanência na escola (AREAL DE CARVALHO; BERNARDO, 2012; BELMONTE; MOLINA, 2010).

Os lanches servidos onde funcionam caixas escolares são inicialmente preparados em casa por algumas famílias e distribuídos dentro da escola. Os cardápios podem variar, mas são compostos de produtos frescos. De fato, naquela época, no final do século XIX e na primeira metade do século XX, o sistema agroalimentar no Brasil ainda está longe de ser industrializado. Em algumas cidades, os governos municipais, como aquele de São Paulo, estabelecem programas para harmonizar as práticas, sem necessariamente fornecer diretamente alimentos ou recursos financeiros (PEIXINHO, 2011; RODRIGUES, 2007). Tais arranjos refletem a mudança de escala gradual da alimentação escolar.

Nos anos 1940, quando a política alimentar começa a ser estruturada a nível federal, as equipes do SAPS, sem chegar ao ponto de intervir diretamente nas escolas, se interessaram pela alimentação escolar. Nutricionistas geram recomendações para os lanches oferecidos às crianças em idade escolar, assim como sugestões de cardápios e horários

adaptados aos objetivos definidos para a alimentação escolar (BEZERRA, 2018). Por exemplo, é recomendado oferecer aos alunos um copo de leite com um sanduíche, de queijo ou de carne, e uma fruta. Em caso de orçamentos restritos, o leite deve ser preferido, sendo a sopa considerada como a opção menos satisfatória (STEFANINI, 1998).

### **3.1.2.2. Lançamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar em 1954 e sua evolução até o início dos anos 2000**

#### *1954: o Programa de Merenda Escolar, o precursor*

É nos anos 1950 que o governo federal começa a investir plenamente nesta questão. Em 1954, o CNA, presidido por Josué de Castro, lançou o Programa de Merenda<sup>72</sup> Escolar, com o objetivo de apoiar os programas existentes e estendê-los a todo o país. Desta forma, o governo federal se apropria das experiências desenvolvidas em diferentes níveis: dentro das escolas (particularmente pelas caixas escolares e cooperativas), ou a nível dos municípios e governos estaduais que haviam implementado políticas locais. O Decreto nº 37.106 de 1955, estabelece a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) como o órgão especificamente criado para a implementação do programa. Fato notável, será executado (sob a apelação PNAE, a partir de 1964) sem interrupção até hoje, apesar dos altos e baixos políticos que o país tem experimentado. A alimentação escolar é, portanto, uma exceção em uma política alimentar brasileira que se caracteriza por grande instabilidade institucional, como vimos anteriormente (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005).

Em 1955, no discurso de lançamento da CNME, o Presidente da República Café Filho declara que apenas 10% dos alunos do ensino fundamental têm acesso à alimentação escolar. Apenas 14 dos 25 estados federais desenvolvem programas alimentares. Além deste reduzido alcance, as refeições servidas não atendem às recomendações nutricionais. Estes argumentos justificam o lançamento de uma política nacional que possa ser generalizada também nas áreas rurais (GOMES DE VASCONCELOS; NUNES, 2017). O objetivo é fornecer uma estrutura para as políticas locais existentes e estender a alimentação escolar a todo o país. O papel atribuído ao Estado federal é emitir normas técnicas e oferecer assistência financeira aos municípios e estados federados.

---

<sup>72</sup>A merenda acontece no meio da manhã e é um lanche leve. Não é uma refeição completa, no sentido estrito da palavra.

A política de alimentação escolar no Brasil passou por várias evoluções, desde sua criação em 1954, até as mais recentes mudanças promovidas pela Lei nº 11.947 de 2009. O público alvo se expande ao longo dos anos: inicialmente restrito ao ensino fundamental, abrange progressivamente o ensino médio e, por fim, a educação de jovens e adultos. Para além desta dimensão, o programa de alimentação escolar também visa reduzir as taxas de evasão escolar e melhorar o desempenho acadêmico. Como assinalamos anteriormente, de forma semelhante à maioria dos instrumentos de política alimentar, também pretende ser um veículo de educação e de difusão de hábitos alimentares e nutricionais saudáveis na sociedade, um objetivo compartilhado pela maioria dos instrumentos de política alimentar, como mencionado acima. Este último aspecto é, ainda hoje, aquele que mostra resultados menos convincentes (BEZERRA, 2018).

Embora os objetivos do programa tenham permanecido semelhantes, os tipos de alimentos oferecidos e as formas de abastecimento mudam, refletindo as evoluções no sistema agroalimentar na segunda metade do século XX.

Doações ou compras de alimentos de baixo custo através de acordos internacionais estão no centro do dispositivo até meados da década de 1970. No início, os produtos são fornecidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) - correspondendo no Brasil ao Fundo Nacional de Socorro à Infância (FISI) - e pela Commodity Credit Corporation (CCC) - o órgão do governo americano responsável pela gestão dos estoques agrícolas. A principal mercadoria é o leite em pó, oriundo dos excedentes estadunidenses, após as produções recorde dos anos 1950. A merenda não tem a vocação de substituir as refeições domiciliares, já que na maioria das escolas brasileiras, as crianças frequentam a escola por meio período e, portanto, normalmente almoçam em casa.

É recomendado servir um lanche que possa ser preparado e consumido rapidamente. Inclui bebidas preparadas com leite em pó misturado com farinha de trigo, aveia ou soja (mingaus), possivelmente enriquecidas com minerais e vitaminas, ou sopas de legumes e leguminosas (feijão, grão-de-bico). Essas preparações são às vezes complementadas por um sanduíche e uma fruta naquelas escolas que podem arcar com os custos. Os alimentos frescos são então comprados no mercado local.

Para complementar o leite em pó, a CNME adquire farinhas de cereais e leguminosas no mercado nacional. É assim que um ramo da indústria alimentícia brasileira,

que está na época em plena expansão, se estrutura para abastecer a alimentação escolar com preparações formuladas. Estas fórmulas de longa conservação são preparadas por processos industriais, prontas para uso ou requerendo apenas uma simples reidratação. O aumento do volume de alimentos importados sob acordos com o FISI e o governo dos EUA permite que o número de estudantes recebendo lanches seja multiplicado por 2,5 em quatro anos: de 800.000 em 1955, aumenta para 2 milhões em 1959. Nos estágios iniciais do programa federal, a prioridade é atribuída à região Nordeste, onde a desnutrição das crianças é mais grave (CHAVES; BRITO, 2006). Em 1960, estima-se que o programa atinge aproximadamente 2,5 milhões de alunos em 19.900 escolas em 1.660 municípios (STEFANINI, 1998).

A CCC se retira gradualmente pois a superprodução agrícola dos EUA diminui e os preços no mercado internacional aumentam. Nos anos 1960, o Programa Mundial de Alimentação das Nações Unidas (PMA) e a agência de cooperação internacional estadunidense (USAID), através de seu programa *Food for Peace*, tornam-se os principais fornecedores da alimentação escolar (PEIXINHO, 2013; STEFANINI, 1998).

De 1964 a 1972, o primeiro período do regime militar, a mesma equipe permaneceu na cúpula da CNME, garantindo uma certa estabilidade do programa. Sua importância política decorre do fato de ser o programa que mais marca a presença do Estado, num contexto em que o regime militar procura estabelecer sua legitimidade. Alimentos formulados (sopas e mingaus instantâneos, milkshakes) (STEFANINI, 1998) estão no centro da estratégia alimentar implementada por nutricionistas, gestores públicos e indústrias do setor. **A referência é a de uma nutrição racionalizada:** resolver deficiências através da ingestão nutricional direcionada por meio de misturas industriais, enriquecidas com minerais e vitaminas, e oferecendo muitas vantagens para a gestão centralizada e vertical do programa. Estes produtos de longa duração são mais facilmente armazenados e transportados por longas distâncias. A preparação da merenda a partir das fórmulas não requer infra-estrutura complexa e, portanto, é possível chegar a escolas que não estariam equipadas com cozinhas.

*1965: o PNAE, a merenda torna-se uma refeição completa*

Em 1965, o Programa de Merenda Escolar muda de nome e torna-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O simples lanche é substituído por uma refeição

completa. O leite e a farinha são obrigatoriamente suplementados com legumes e alimentos ricos em proteínas fornecidos por estados e municípios. Em 1966, 7 milhões de crianças recebem uma refeição, no entanto, por apenas 50 dias. De fato, embora o programa nunca tenha sido completamente interrompido, as instabilidades políticas e institucionais muitas vezes resultam em uma redução do número de dias de funcionamento.

Esta reorientação do programa ocorre em meados da década de 1960, quando a ajuda alimentar internacional está em plena mutação. A estratégia de doação direta de alimentos é fortemente criticada. As autoridades internacionais mudam sua doutrina e a luta contra a fome deve agora promover o desenvolvimento dos setores agroalimentares nacionais, com assistência técnica das potências do Norte e, na prática, a importação de fatores de produção (fertilizantes, pesticidas, equipamentos industriais) em vez de alimentos (SCHOTTZ, 2017). As doações de equipamentos substituem gradualmente as doações em espécie, em particular para a fabricação da fórmula conhecida como CSM (*Corn Soy Milk*), composta de 75% de farinha de milho, 5% de farinha de soja e 20% de leite em pó (STEFANINI, 1998). Estes CSM são emblemáticos do sistema agroalimentar industrial da época. O setor de soja, em plena expansão, encontra nestes preparados uma saída para seus subprodutos (leite e óleo de soja, margarina, proteína texturizada), que antes eram desconhecidos dos brasileiros. Com efeito, estudos de nutrição mostram a permanência de carências proteicas e a soja, uma cultura proteagínosa, aparece como uma solução.

Durante os anos 1970, o referencial que considera a fome como um problema social ligado às condições de vida das populações reaparece, especialmente nos organismos internacionais do sistema das Nações Unidas (OMS, FAO, UNICEF, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPALC). Desta maneira, as questões de alimentação e nutrição precisam ser abordadas em diferentes frentes: disponibilidade e acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, níveis de renda das famílias, fatores sanitários (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005).

A política alimentar brasileira nos anos 1970 e 1980 também aponta para este referencial sistêmico (o primeiro e, especialmente, o segundo PRONAN de 1976 a 1989). No entanto, como vimos, suas ambições foram prejudicadas por restrições orçamentárias. A alimentação escolar é um dos poucos programas sobreviventes: as escolas são agora abastecidas pelo setor agroalimentar nacional. Há um movimento em direção à

descentralização da gestão, em particular do abastecimento. A Campanha Nacional de Alimentação Escolar<sup>73</sup> (CNAE), o órgão central, continua comprando e transportando fórmulas desidratadas. Em paralelo, transfere fundos para suas coordenadorias regionais que são responsáveis pela compra de produtos básicos (açúcar, farinha, óleo). Também é recomendado que dediquem parte do orçamento à compra de produtos não processados. Desta forma, as diretrizes gerais inscrevem na agenda política os “pequenos produtores”, como potenciais fornecedores de produtos frescos. Entretanto, na prática, os produtos industriais ainda são adquiridos massivamente: representam de 50 a 70% do orçamento total antes dos anos 1990 (CARVALHO DA SILVA, 1995; CHAVES; BRITO, 2006). Ademais, algumas poucas grandes empresas têm acesso aos contratos públicos devido às exigências logísticas e às normas técnicas que regem a composição dos produtos formulados. Em 1979, o programa cobre 3.550 municípios e contempla pouco mais de 14 milhões de alunos (STEFANINI, 1998). Entretanto, estudos mostram um aumento da desnutrição infantil e alertam quanto ao custo de gestão do programa, que é muito alto, especialmente por causa da logística centralizada.

#### *1980-1990: o PNAE em tumulto. Escândalos, descentralização e alimentos básicos*

Estas críticas causam, durante os anos 1980, uma transformação do PNAE. Em 1983, o CNAE é substituído pelo Fundo de Assistência ao Estudante (FAE). Este fundo reúne outros programas de assistência às crianças em idade escolar. Fusiona em 1997 com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que ainda hoje administra o PNAE. O movimento de descentralização continua e é estabelecida uma parceria com a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL). Este órgão do Ministério da Agricultura, que apresentamos na seção anterior, situa-se na esfera federal, mas possui antenas regionais. É responsável pela gestão dos estoques alimentares nacionais e pelo abastecimento de uma série de outros programas. Alimentos básicos agora são distribuídos pela COBAL às escolas, enquanto os produtos industrializados continuam a ser adquiridos e transportados pelo FAE.

O primeiro passo para a descentralização administrativa é a atribuição da responsabilidade pela implementação do PNAE às secretarias de educação estaduais, no ensino médio. As secretarias recebem fundos do governo federal. Em alguns estados, a COBAL realiza aquisições de pequenos produtores locais (PEIXINHO, 2011). Além destas

---

<sup>73</sup> Novo nome, desde 1965, da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).

compras, recomenda-se que os cardápios sejam diferenciados em cada região, a fim de respeitar melhor sua vocação agrícola.

Deve-se lembrar que, no final dos anos 1980, com a transição democrática, a bandeira da luta contra a fome dá origem a intensas mobilizações sociais. Expressam-se no cerne da Assembléia Constituinte e levam à inclusão na Constituição da obrigação de promover a descentralização política e administrativa - com impacto no PNAE - e de tornar a alimentação escolar um dever constitucional do Estado (PEIXINHO, 2011). A descentralização continua para os municípios, que são responsáveis pelo ensino fundamental.

Entretanto, devido à instabilidade política entre 1985 e 1992, o PNAE, embora nunca totalmente interrompido, é enfraquecido: operou por apenas 60 dias em 1990 e 32 dias em 1991 (CARVALHO DA SILVA, 1995). Mobilizações vigorosas envolvendo movimentos sociais e parlamentares, incluindo o Movimento pela Ética na Política, que após a demissão de Collor tornou-se a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, contribuem para abrir um inquérito parlamentar sobre o desmantelamento das políticas de combate à fome pelo governo Collor. Os diferentes atores e instituições denunciam a convivência entre as autoridades públicas responsáveis pela política alimentar e as grandes indústrias de processamento agroalimentar. O presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1990, por exemplo, é um representante da Associação Brasileira das Indústrias de Nutrição (GUEDES DE VASCONCELOS, 2005).

Em 1993, o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>74</sup> sobre o PNAE aponta para fraudes e desvios de recursos públicos; denuncia a má qualidade dos alimentos e a formação de cartéis de indústrias de alimentos formulados e de leite em pó para monopolizar contratos públicos. Além destas denúncias, o TCU afirma que o uso de fórmulas é contrário ao respeito dos hábitos alimentares regionais, uma das diretrizes do programa. O relatório argumenta que ao reduzir a compra de preparos desidratados de alto custo, seria possível aumentar os volumes de alimentos básicos. Indica ainda que a indústria alimentícia superfatura os produtos formulados em até 90%, principalmente através de disposições muito específicas nas licitações e provavelmente com a cumplicidade de funcionários do FAE (SCHOTTZ, 2017). Dentro do próprio aparelho estatal, a relação entre as diversas agências públicas também está manchada por irregularidades. De acordo com o TCU, a COBAL, que se

---

<sup>74</sup> Também existem Tribunais de contas nos níveis administrativos dos municípios e dos estados.



tornou CONAB em 1990, superfatura seus serviços de logística ao FAE, reduzindo assim o orçamento para a aquisição de alimentos.

Os diversos escândalos, em particular as denúncias reportadas pelo TCU, coincidem com as mobilizações sociais e a maior abertura institucional após a destituição por corrupção de Fernando Collor de Mello em 1992. O parêntese do governo Itamar Franco e a experiência do primeiro CONSEA entre 1993 e 1994 levam à concepção da Lei nº 8.913 de 1994 sobre o PNAE. A descentralização do programa é inscrita na lei, o que abre o caminho para a formulação de cardápios mais adaptados aos hábitos alimentares locais e para o estabelecimento de circuitos de abastecimento mais localizados, graças à diretiva do respeito à vocação agrícola regional. O artigo 5 estipula que “ao adquirir insumos, os produtos de cada região serão favorecidos, com o objetivo de reduzir os custos” (BRASIL, 1994, art.5).

Estas considerações contribuem para a retirada gradual das preparações formuladas. Os cardápios são a partir de então compostos preferencialmente de produtos básicos (arroz, feijão, massa), perecíveis (ovos, carne, pão, frutas, legumes) e processados (leite em pó, farinha de mandioca) (SCHOTTZ, 2017). Embora não tenha resultado em uma lei específica, o relatório final da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional organizada pelo CONSEA em 1994 recomenda “[recorrer] preferencialmente [a] cooperativas de pequenos produtores rurais para o fornecimento de alimentos para a merenda” (CONSEA, 1995, p. 185). Além desta orientação, os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas e cada ente local (municípios e estados) deve criar um conselho cidadão composto por representantes do poder público, de associações de pais e mestres, além de organizações da sociedade civil. Estes Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) supervisionam a gestão e devem aprovar a prestação de contas apresentada pelo governo local para justificar o uso dos fundos federais. A convergência entre as demandas dos movimentos sociais, apoiadas pelas disposições da “Constituição cidadã” de 1988, e os argumentos contábeis e financeiros do TCU explica esses avanços.

Durante os anos 1990, o PNAE continua evoluindo em direção à descentralização, com um crescente controle pela sociedade civil, e à melhora na qualidade das refeições. O número de municípios que administram diretamente o PNAE aumenta de cerca de 1.500 em 1994 para mais de 4.300 em 1998, representando cerca de 70% dos municípios brasileiros

(PEIXINHO, 2011). Entretanto, o lado negativo da descentralização é que o papel do governo federal na coordenação das políticas públicas diminuiu. No caso do PNAE, o tamanho da equipe responsável pela gestão deste programa dentro do FNDE a nível federal decaiu (GOMES DE CARVALHO, 2009). O papel do FNDE limita-se à transferência de fundos para as entidades executoras locais (estados e municípios) e à avaliação das prestações de contas (SCHOTTZ, 2017). Durante o período 1995-2003, as poucas resoluções que regulamentam o PNAE contêm principalmente disposições para melhorar a qualidade sanitária e nutricional das refeições. Os incentivos para aumentar a proporção de alimentos não processados se tornam cada vez mais firmes. A partir de 2001, passa a ser obrigatório gastar 70% dos recursos da PNAE na aquisição de produtos básicos, de acordo com a medida provisória nº 2.178-34 de 28 de junho de 2001. Esta medida é aprovada apesar da forte oposição das indústrias de preparados formulados, para as quais o PNAE era o principal mercado (PEIXINHO, 2011).

Esta apresentação dos primeiros cinquenta anos do Programa de Alimentação Escolar visa contextualizar as importantes mudanças ocorridas após a chegada no poder do Partido dos Trabalhadores em 2003. Estas evoluções levam à promulgação da Lei nº 11.947 em 2009. Convém lembrar que, para promover as compras locais, a virada iniciada nos anos 1990 apoia-se principalmente nos argumentos contábeis. Esta recomendação converge com o incentivo para maior respeito aos hábitos alimentares locais e à vocação agrícola regional. Produtos básicos, ou seja, aqueles não ou pouco processados (gorduras, cereais e leguminosas, massas, frutas e legumes, leite, queijo, biscoitos) são, portanto, o contraponto das onerosas fórmulas. Os argumentos são orçamentários e se relacionam com as características dos próprios alimentos, sem referência direta aos tipos de atores e setores que os produzem.

A ação sem precedentes do novo governo será trazer a agricultura familiar para a arena da política alimentar.

### **3.2. A partir de 2009, a alimentação escolar se torna um instrumento de política de apoio à agricultura familiar**

Esta seção apresenta uma análise da transformação do PNAE em um instrumento não apenas da política alimentar, mas também de apoio à agricultura familiar. A Lei nº 11.947, implementada a partir de 2009, constitui um marco desta reorientação.

Consultamos as atas das sessões de 2008 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dedicadas ao exame desta lei. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação responsável pelo PNAE, emitiu entre 2009 e 2015 diversas resoluções para esclarecer a forma como a lei deveria ser implementada. Todas as transcrições das discussões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal assim como todas as leis e resoluções do PNAE emitidas pelo FNDE estão disponíveis online.

Complementamos esta análise textual com informações de dois trabalhos acadêmicos cuja riqueza em informações de primeira mão está ligada ao percurso profissional e acadêmico das autoras. O primeiro é a dissertação de mestrado de Albaneide Peixinho (2011). Ela é nutricionista e fez parte do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Participou da formulação do programa Fome Zero na época da transição entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva entre 2002 e 2003. Foi nomeada responsável pelo PNAE dentro da FNDE em 2003. Relatou sua experiência em suas pesquisas e conduziu várias entrevistas com atores envolvidos na reorientação do PNAE.

A segunda fonte complementar é a tese de doutorado de Vanessa Schottz (2017). Ela também é nutricionista do FBSSAN. Participou da formulação do projeto da Lei nº 11.947 e do monitoramento e avaliação da implementação do PNAE. Seu estudo também é baseado em uma série de entrevistas com vários atores envolvidos.

Estas fontes fornecem informações sobre as coalizões de atores mobilizados em diferentes setores e defendendo diferentes interesses, coalizões que levaram à formulação da lei (entre 2006 e 2008) e seus sucessivos ajustes (entre 2009 e 2015)<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Nosso período de análise termina em 2017, quando começamos a realizar as pesquisas de campo.

### **3.2.1. 2003: O programa Fome Zero, um marco para a construção social de mercados em favor da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento territorial sustentável**

#### **3.2.1.1. Décadas 2000 e 2010: restabelecimento do CONSEA, lançamento do programa Fome Zero e do PAA**

A partir da chegada no poder do Partido dos Trabalhadores, uma série de propostas dos movimentos sociais e políticos que apoiaram a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República são colocadas em prática. Em primeiro lugar, o CONSEA é reestabelecido em 2003. Este grupo de reflexão e concertação é composto por órgãos públicos e movimentos sociais unidos sob a bandeira da segurança alimentar e nutricional. Seu papel é aconselhar o governo sobre as diversas políticas relacionadas ao tema.

A luta contra a fome continua sendo o principal objetivo da política alimentar encarnada, a partir de 2003, pelo programa Fome Zero, que é o sucessor do Programa Comunidade Solidária. Para implementá-lo, cria-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) em janeiro de 2003. O Ministro da pasta foi o agrônomo José Graziano da Silva, que em 2012 se tornou Diretor Geral da FAO, em reconhecimento ao seu trabalho em favor da segurança alimentar. A partir de 2004, o MESA é extinto e parte de suas responsabilidades é assumida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O programa Fome Zero é o resultado de estudos nos quais participaram representantes de organizações não governamentais, sindicatos, organizações de base, movimentos sociais e especialistas em segurança alimentar. Foi elaborado sob a égide do Instituto da Cidadania como uma proposta para uma política nacional de segurança alimentar e anti-hunger (SILVA, 2006).

Além das questões nutricionais, os instrumentos do programa Fome Zero têm como objetivo impulsionar a economia local, um tema que vinha ganhando relevância na últimas duas décadas, como relatamos anteriormente. A inovação notável deste período, em comparação com os anteriores, é o objetivo de **tornar a agricultura familiar um elemento-chave da estratégia pública de combate à pobreza e à fome.**

Para obter o estatuto oficial de agricultor familiar, que oferece acesso a políticas específicas, os pequenos produtores devem cumprir aqueles critérios definidos na Lei nº 11.326 de julho de 2006: limites de área e de renda agrícola; gestão familiar do estabelecimento; e predominância do trabalho familiar em relação ao trabalho assalariado. O limite de área considerado para esta definição de agricultor familiar não é o mesmo em todos os lugares, pois é proporcional aos módulos fiscais, uma unidade que varia de uma região para outra. O módulo fiscal corresponde, por exemplo, a 10 hectares em algumas regiões do estado de São Paulo e a 100 hectares em algumas áreas do Amazonas<sup>76</sup>.

Após apresentar um conjunto de documentos aos órgãos credenciados comprovando que atendem a essas condições, os agricultores obtêm um certificado, a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)<sup>77</sup>. Este documento permite acesso a um conjunto de políticas diferenciadas, incluindo créditos a juros baixos, serviços específicos de assessoria agrícola e acesso a mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, a partir de 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Os documentos oficiais publicados pelo governo sobre o assunto mostram o tipo de discursos e argumentos utilizados para formular o problema e justificar a escolha dos instrumentos de ação pública que compõem o programa Fome Zero. O objetivo da política de segurança alimentar e nutricional é combater a pobreza, concebida como um problema de distribuição de renda na população brasileira. O desenvolvimento econômico desigual leva à vulnerabilidade alimentar de cerca de um quarto da população: em 2003, aproximadamente 44 milhões de pessoas no Brasil sobrevivem com menos de um dólar por dia. As ações do programa são, portanto, apresentadas como um elemento do modelo de desenvolvimento que o governo do Partido dos Trabalhadores afirma estar implementando e que, em princípio, prioriza à redistribuição de renda (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

---

<sup>76</sup> “O módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de “propriedade familiar”. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares” (EMBRAPA, 2021, p. 1).

<sup>77</sup> O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) é o programa de crédito agrícola subsidiado para agricultores familiares, uma das primeiras políticas de grande escala para estes agricultores.

A intervenção estatal visa integrar no mercado alimentar a população cuja renda é insuficiente para comprar com frequência alimentos de qualidade e alimentar-se com dignidade (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010). A **segurança alimentar é tratada como um direito civil**, garantido pela Lei nº 11.346 de 2006, que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O programa Fome Zero contém medidas tanto emergenciais como estruturantes. As medidas emergenciais são aquelas destinadas a atenuar os efeitos adversos de eventos socioeconômicos específicos (consequências de desastres naturais, crises econômicas, etc.). Consistem, por exemplo, em subsidiar os preços dos alimentos para a população de baixa renda e dar assistência aos grupos afetados pela fome. As medidas estruturantes são aquelas que reduzem a vulnerabilidade alimentar das famílias a médio e longo prazo, utilizando várias alavancas: aumento da renda, criação de empregos, fortalecimento da previdência social, apoio à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

As políticas são consideradas como “específicas” se forem dirigidas a públicos particulares: por exemplo, ações de educação do consumidor ou a distribuição de pacotes de alimentos de emergência. As disposições relativas à alimentação escolar se enquadram neste escopo. Outras políticas designadas como “locais” visam territórios específicos através de parcerias entre municípios ou estados e organizações da sociedade civil. Nas áreas rurais, essas medidas podem dizer respeito ao apoio à agricultura familiar e ao autoconsumo; em cidades pequenas e médias, à agricultura urbana e à criação de bancos de alimentos; nas metrópoles, aos restaurantes populares e à modernização das instalações de abastecimento. O programa Fome Zero incentiva estados e municípios a usar seu poder de compra para apoiar a agricultura familiar, sempre que possível, para abastecer escolas, creches, hospitais, quartéis e restaurantes populares.

O PAA, um dos principais dispositivos do programa Fome Zero, vem seguindo este objetivo desde 2003. É implementado em diferentes níveis. A constituição de estoques estratégicos visa construir uma autonomia alimentar em escala nacional, baseada na produção da agricultura familiar. A modalidade de “doação simultânea” estimula o abastecimento local ou regional de instituições públicas nos setores de saúde (hospitais), social (restaurantes populares) e infantil (creches). Este dispositivo não obrigatório permite

que as entidades públicas que o desejem possam adquirir parte de seus suprimentos diretamente dos agricultores familiares locais. A CONAB paga aos agricultores de acordo com os preços estabelecidos em nível regional por suas coordenadorias locais. A principal inovação do PAA é criar a **chamada pública**. Este procedimento corresponde a uma dispensa de **licitação**, até então obrigatória para valores superiores a R\$ 8.000 de acordo com a Lei nº 8.666 que rege as compras públicas. Os processos licitatórios vêm sendo criticados pelos movimentos de defesa da agricultura familiar porque dificultam o acesso dos pequenos produtores aos mercados. A experimentação do PAA sobre este ponto será fundamental para a evolução do PNAE.

O programa de alimentação escolar também está incluído no escopo do *Fome Zero*. De acordo com as categorias apresentadas acima, o PNAE é considerado como uma política estrutural, na medida em que garante a distribuição de renda dentro da agricultura familiar, mas também como uma ação específica, já que universaliza o acesso à alimentação escolar para todos os alunos do sistema público de ensino.

Um projeto piloto ligando o PAA e a alimentação escolar é experimentado em sete municípios do estado do Rio Grande do Sul de 2005 a 2006. De acordo com os procedimentos da PAA, a CONAB realiza os pagamentos aos agricultores. Cerca de cinquenta outros municípios manifestam, na época, seu interesse em participar desta experiência. Entretanto, o FNDE, que gere o PNAE, não concorda em perenizar este método de gestão. A decisão da instituição está ligada à história das relações entre a CONAB e a PNAE, que resultou em escândalos de superfaturamento no início dos anos 1990. O FNDE ameaça denunciar estas práticas e não aprovar os relatórios administrativos e financeiros dos municípios em questão (SCHOTTZ, 2017). A estratégia escolhida é, portanto, de reformar internamente o PNAE em vez de vinculá-lo ao PAA. O processo de remodelação do PNAE, que beneficiou amplamente da experiência do PAA, se estende por cerca de 6 anos, de 2003 a 2009.

### **3.2.1.2. Formulação do projeto de lei pelo CONSEA**

Um grupo específico, informalmente chamado de “Grupo de Trabalho PNAE” (GT-PNAE), é criado em 2004 dentro do CONSEA para construir o projeto de inclusão da

agricultura familiar no PNAE. O objetivo é estender o que ocorre com o PAA, ou seja, reservar parte dos mercados institucionais para esta categoria de agricultores. O mecanismo escolhido é aquele de controlar o uso dos fundos federais repassados aos entes locais (municípios e estados). De fato, estes últimos são responsáveis pela gestão do serviço de alimentação escolar e recebem financiamento da FNDE para complementar os orçamentos.

Usar as compras públicas para apoiar a agricultura familiar é uma reivindicação de longa data dos movimentos agrários. Na origem, é levantado por organizações agrícolas do Sul do país. Desde os anos 1950, os agricultores desta região têm se organizado em cooperativas e sindicatos, passando a exigir uma política diferenciada para a agricultura familiar.

De fato, é nestes territórios que a pequena agricultura familiar beneficiou-se das políticas agrícolas no início dos anos 1970, mas foi duramente atingida pela crise econômica a partir de 1975. Os representantes dos movimentos agrários começam a reivindicar políticas específicas, porém baseado no modelo da política agrícola clássica (créditos, seguros, preços mínimos garantidos). Quanto à idéia de utilizar as compras públicas para apoiar os pequenos produtores, é relativamente antiga. Remonta à era Vargas (1930-1955): o decreto do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) propunha que as lojas estatais fossem uma forma de escoar os produtos dos pequenos produtores. Entretanto, a doutrina na época é que estas lojas devem fornecer alimentos de baixo custo, competitivos em relação aos produtos importados e, posteriormente, aos produtos industrializados. O SAPS não prioriza a questão das condições que permitiriam aos pequenos produtores um acesso remunerador ao mercado.

Ao longo da década 2000, os movimentos sociais e seus aliados no governo elaboram uma proposta dentro do CONSEA. Durante esta primeira fase, a principal dificuldade é obter o apoio do FNDE e dos setores de educação, relativamente relutantes no início. Entretanto, o processo de concertação (ao qual voltaremos no capítulo 5) resulta em 2006 na elaboração de um projeto de lei contendo duas disposições principais.

Em primeiro lugar, o texto prevê, como no caso da PAA, que as aquisições da agricultura familiar para o PNAE passem por um processo de **chamada pública**. O objetivo é prosseguir na flexibilização das exigências burocráticas das compras institucionais, identificadas como obstáculos importantes para os agricultores familiares (TURPIN, 2008).



Como o preço é estabelecido pela entidade pública antes da compra, a arbitragem entre as ofertas é baseada em outros critérios. Esta medida encontra uma resistência considerável dentro do setor jurídico do FNDE, que duvida da legalidade da chamada pública. O medo é que enfraqueceria o PNAE se a prática fosse denunciada. O limiar de 30% para compras diretas da agricultura familiar é escolhido, de acordo com os envolvidos, sem base precisa (SCHOTTZ, 2017). Este número parece ser nem demasiado alto, para não assustar as entidades que implementam o PNAE e garantir sua adesão, nem muito baixo, para que ainda haja um efeito benéfico para os agricultores familiares. A segunda inovação do texto elaborado pelo CONSEA é **proibir a delegação do serviço de alimentação escolar a empresas privadas** (ou seja, a terceirização), seja para a compra de alimentos, seja para a preparação e o serviço de refeições.

### 3.2.1.3. Exame pela Câmara de Deputados

O projeto de lei elaborado dentro do CONSEA está pronto já em 2006. Mas é apenas em fevereiro de 2008 que o governo e seu então Ministro da Educação, Fernando Haddad, apresentam o projeto de lei sob o número 2877/2008 para discussão no Congresso Nacional<sup>78</sup>.

Esta demora está ligada, em parte, à necessidade para o executivo de superar a relutância das entidades locais, particularmente as grandes cidades e os estados federados. O governo dialoga e negocia, portanto, mesmo antes da apresentação do projeto de lei no Congresso, com organizações representativas das autoridades locais, incluindo a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e associações de secretários de educação em nível estadual e municipal<sup>79</sup> (SCHOTTZ, 2017).

Esta concertação prévia tem por objectivo facilitar o processo legislativo, que, no entanto, é agitado: se estende por um ano e 4 meses e termina no dia 16 de junho de 2009 com a promulgação da Lei nº 11.947, conforme resumido no quadro seguinte (Quadro 6).

---

<sup>78</sup> O título oficial do Projeto de Lei No. 2877/2008 é: "dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880/2004. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001".

<sup>79</sup> Em particular a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

**Quadro 6.** Processo legislativo do texto de reforma o PNAE

Versão do projeto de lei	PL* redigido pelo CONSEA	PL redigido pelo executivo	Exame do PL n°2877 pelos deputados	Exame da PLC* n° 178 pelos senadores	MP* n° 455 apresentada pelo executivo	Exame da MP n° 455 pelos deputados
Data	2006	Fev. 2008	Nov. 2008	Nov. 2008	Jan. 2009	Abr. 2009
Artigos suprimidos / reintegrados durante o processo legislativo	30% das compras da AF*	Incluído	Aprovado	Retirado	Restabelecido, mas 4 dispensas são adicionadas	Aprovado, mas uma das dispensas é retirada
	Compras diretas	Retirado	Restabelecido por emenda	Retirado	Não mencionado	Restabelecido por emenda
	Proibição de terceirização	Incluído	Aprovado	Retirado	Retirado	Retirado

\*PL: Projeto de lei; PLC: Projeto de lei da Câmara; MP: Medida provisória; AF: Agricultura familiar.

Fonte: Elaboração própria após Schottz (2017) e os relatórios dos debates parlamentares (BRASIL, 2008, 2009b).

O trabalho na Câmara de Deputados é liderado por Nazareno Fonteles, membro do Partido dos Trabalhadores e coordenador do grupo parlamentar “Frente de Segurança Alimentar e Nutricional”. Ele e seu gabinete trabalham intensamente para identificar possíveis gargalos, explicar o projeto de lei para outros parlamentares e garantir seu apoio, em coordenação com os movimentos sociais. Em decorrência destes esforços, o projeto de Lei n° 2.877 de 2008 recebe aprovação unânime pela Câmara dos Deputados (HAWKES et al., 2016; SCHOTTZ, 2017), inclusive a emenda ao Artigo 13 do projeto de lei, sugerida pelo Deputado Fonteles, que reintroduz a exigência de que as compras sejam realizadas **diretamente** dos agricultores. De fato, a palavra “direta” não constava no projeto de lei apresentado pelo governo. O próximo passo é seu exame pelo Senado. É nesta etapa que as oposições se revelam mais acirradas.

#### 3.2.1.4. Exame da lei pelo Senado Federal

O projeto de lei chega ao Senado sob a referência "Projeto de Lei da Câmara n° 178/2008" (PCL) e é examinado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O relator é o senador do estado do Rio de Janeiro Francisco Dornelles, afiliado ao Partido Progressista (de direita). Seu relatório recomenda retirar duas das principais disposições do projeto de lei: as compras diretas da agricultura familiar em, no mínimo, 30% (Artigo 13 do

PLC) e a proibição de delegar o serviço de alimentação escolar a empresas privadas (terceirização) (Artigo 4, parágrafo 8 do PLC).

A redação das emendas fornece informações sobre os argumentos utilizados para justificar estas supressões. Com relação aos 30% de compra direta da agricultura familiar, o senador afirma que esta regra é inconstitucional pois impõe um procedimento de compra aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, o que é contrário à autonomia político-administrativa dos entes federativos, prevista na Constituição Federal. Ademais, embora reconhecendo a importância do poder público na promoção da agricultura familiar, afirma que a porcentagem de 30% não respeita as realidades particulares de cada estado, município e Distrito Federal. Argumenta que pode haver lugares onde a agricultura familiar esteja muito presente e organizada; a porcentagem poderia então exceder os 30% exigidos. Por outro lado, outras localidades encontrariam grandes dificuldades em se abastecer. Os contrastes entre a norma e os contextos locais poderiam levar a distorções por parte das entidades executoras locais e incentivariam situações fraudulentas.

De acordo com as entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo e apresentadas pela pesquisa na qual nos baseamos, os argumentos apresentados pelos senadores estão ligados à defesa dos interesses das indústrias agroalimentares e das empresas privadas de refeições coletivas, que eram até então as principais fornecedoras do PNAE. São estes setores, organizados em particular na Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC), que mostraram maior oposição, e não o setor do agronegócio, que geralmente luta veementemente contra medidas em favor da agricultura familiar, das comunidades indígenas e quilombolas (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017; HAWKES et al., 2016; SCHOTTZ, 2017).

#### **3.2.1.5. Promulgação da Medida Provisória nº 455, que se torna em seguida a Lei nº 11.947**

No final de 2008, o relatório do Senador Dornelles ainda não tinha sido submetido a votação. A lentidão do processo no Senado e o calendário orçamentário levam o executivo a apresentar novamente o texto na forma de uma medida provisória, a MP nº 455/2009, em janeiro de 2009.

Este segundo texto é mais uma vez o resultado de concertação entre o governo e os representantes dos setores da educação municipais e estaduais. Conforme mostra o quadro 6 (p. 152), é menos restritivo do que a proposta inicial do CONSEA. Para acomodar as oposições, é retirada a proibição de terceirização, assim como a obrigação de que as compras da agricultura familiar sejam realizadas sem recorrer a intermediários. Além destas modificações, introduz condições permitindo que as entidades executoras sejam dispensadas da sua obrigação.

Durante o ano de 2009, a exigência de compra **direta** é reintroduzida, mais uma vez, por emendas apresentadas pelos parlamentares da Frente de Segurança Alimentar e Nutricional (inclusive o deputado Nazareno Fontelles). Ao longo deste processo legislativo, são principalmente os movimentos sociais ligados à agricultura familiar que pressionam o executivo e os parlamentares, e em particular duas organizações camponesas com forte presença em suas regiões de origem. A primeira é a Rede Ecovida de Agroecologia, uma rede de agricultores orgânicos que organiza a comercialização e certificação participativa nos três estados da região Sul do país. A segunda é a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), outra organização de agricultores agroecológicos que atua na região Nordeste. No entanto, o executivo considerou que corria um risco político muito alto se tentasse reintroduzir no texto a interdição da terceirização na gestão do PNAE. Portanto, não se aventurou a impô-lo (HAWKES et al., 2016; SCHOTTZ, 2017). A lei definitiva foi aprovada em junho de 2009, sob a referência 11.947<sup>80</sup>.

### **3.2.2. Análise da documentação legal e de sua evolução: a Lei nº 11.947 de PNAE e as resoluções publicadas pelo FNDE**

Nesta seção, apresentamos o marco regulatório estabilizado após a promulgação da lei. Materializa, através das diversas disposições, o referencial de políticas públicas cuja emergência analisamos na seção anterior. Ao longo do tempo, uma série de resoluções são aprovadas para complementar a legislação. Estes atos administrativos normativos

---

<sup>80</sup> O título oficial é o seguinte: “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”

especificam a implementação da lei aprovada pelo Congresso. A primeira resolução, nº 38, é publicada ao mesmo tempo que a lei, no dia 16 de julho de 2009. Outra resolução, nº 26, é emitida em junho de 2013; alguns artigos são atualizados pela última resolução no período considerado por nosso trabalho, a de nº 4 de abril de 2015. De acordo com a literatura, a lei e a primeira resolução foram difíceis de implementar na prática. As resoluções nº 26 de 2013 e nº 4 de 2015 esclareceram o funcionamento e as exigências do programa e facilitaram sua implementação efetiva.

### 3.2.2.1. Conteúdo da Lei nº 11.947 e das resoluções relacionadas

O preâmbulo da Lei nº 11.947 anuncia as disposições dedicadas às aquisições da agricultura familiar, de preferência local. A redação é a seguinte:

[Uma das diretrizes do PNAE é] 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, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009, p. art.2-V, grifo nosso).

Esta diretriz está detalhada no artigo 14, que, convém lembrar, foi objeto de controvérsia durante o processo legislativo. Um mínimo de 30% do repasse federal devem obrigatoriamente financiar a compra de produtos diretamente da agricultura familiar e dos empreendimentos familiares rurais ou de suas organizações, dando prioridade aos assentamentos, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. A suspensão da transferência do recurso federal ocorre, em teoria, caso a lei não seja cumprida.

No caso da agricultura familiar, a lei especifica que a chamada pública é possível desde que os preços sejam compatíveis com aqueles do mercado local, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal. Os preços, anunciados na chamada pública, devem ser estabelecidos por uma pesquisa de mercado prévia, realizada em pelo menos três pontos de venda, dando prioridade às feiras do produtor. No caso de produtos orgânicos ou agroecológicos, os preços podem ser aumentados em até 30% em comparação com aquela da pesquisa de mercado convencional. Entretanto, a resolução de 2015 afirma que o ideal é realizar um estudo de mercado local de produtos orgânicos. As resoluções de 2009, 2013 e 2015 estabelecem explicitamente que deve ser dada prioridade aos alimentos orgânicos ou

agro-ecológicos, “quando possível” (art. 19 da resolução de 2013). As resoluções de 2013 e 2015 recomendam até mesmo que a promoção dos alimentos orgânicos seja uma das ações de educação alimentar e nutricional.

Certas condições podem justificar a impossibilidade de atingir o limite de 30%: se os fornecedores locais forem incapazes de fornecer uma fatura; se o fornecimento regular e constante não for viável; se as condições higiênicas e sanitárias não forem atendidas. Deve-se lembrar que essas dispensas não estavam previstas no projeto de lei original e foram introduzidas pelo executivo na última versão do texto, a fim de apaziguar a oposição dos representantes dos departamentos de educação municipais e estaduais.

O artigo 14, que trata da agricultura familiar, não se refere explicitamente à preferência local, embora tal orientação seja mencionada na introdução ao texto. Os critérios de prioridade para a seleção de fornecedores estão definidos nas resoluções. Já naquela de 2009, o primeiro critério de seleção é geográfico. Quando os projetos de venda provêm de grupos localizados na mesma área geográfica, é dada preferência aos produtores de assentamentos ou comunidades tradicionais, seguidos por aqueles que praticam a agricultura orgânica; por fim, os grupos formais têm preferência sobre os grupos informais<sup>81</sup>, os mesmos sendo prioritários em relação aos agricultores individuais.

Cotas são estabelecidas por agricultor e por projeto de venda, com o objetivo de evitar a dependência excessiva aos mercados institucionais e de ampliar o número de produtores beneficiados. De 2009 a 2015, o limite de vendas por agricultor e por ano aumenta de R\$ 9.000,00 para R\$ 20.000,00. No caso de cooperativas ou associações, o valor máximo do contrato atende às mesmas condições e leva em conta o número de membros detentores de DAP. A resolução de 2015 permite acumular contratos com várias entidades executoras.

Resumimos no quadro 7 a seguir as principais disposições que tratam especificamente da questão do abastecimento pela agricultura familiar, nas resoluções n° 38 de julho de 2009, n° 26 de junho de 2013 e n° 4 de abril de 2015.

---

<sup>81</sup> A lei permite que grupos informais de agricultores respondam a chamadas públicas para contratos inferiores a R\$700.000,00. Neste caso, as resoluções especificam que podem receber assistência de um órgão de ligação para-agrícola, registrado no Ministério da Agricultura, tanto na elaboração do projeto de venda como nos outros procedimentos administrativos.

**Quadro 7.** Principais disposições do PNAE acerca das compras diretas da agricultura familiar

<b>Aspecto da implementação</b>	<b>Norma em vigor</b>	<b>Nº e data da resolução</b>
<b>Procedimento de compra</b>	Chamada pública: processo administrativo para a seleção de projetos de venda da agricultura familiar.	Nº 38, 2009
	Divulgação das chamadas públicas: jornais de circulação local; cartazes em locais públicos; website da entidade executora; rádio; jornais regionais ou nacionais.	Nº 38, 2009
	As chamadas públicas devem permanecer abertas por pelo menos 20 dias.	Nº 26 de 2013
	Recomenda-se que estas chamadas públicas sejam encaminhadas às organizações de ATER* locais.	Nº 4 de 2015
<b>Cálculo dos preços</b>	Pesquisa de mercado realizada em pelo menos três pontos de venda locais, regionais ou nacionais (nessa ordem), com prioridade para as feiras do produtor.	Nº 26 de 2013
<b>Ordem dos critérios de seleção e preferência local</b>	Os projetos de vendas devem ser divididos em grupos, na seguinte ordem de prioridade: - fornecedores locais; - fornecedores rurais ; - fornecedores estatais ; - fornecedores nacionais. Dentro de cada grupo, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade para a seleção: 1- assentamentos, comunidades indígenas tradicionais e quilombolas (sem prioridade entre estas comunidades); 2- fornecedores orgânicos ou agro-ecológicos; 3- grupos formais são preferíveis a grupos informais, que são preferíveis a agricultores individuais.	Nº 4 de 2015
<b>Limite de vendas</b>	R\$ 20.000 por agricultor por ano, por entidade executora.	Nº 4 de 2015
<b>Substituição de produtos</b>	Os alimentos entregues devem corresponder ao que consta na chamada pública; substituições podem ser feitas desde que os preços de referência sejam devidamente especificados.	Nº 38, 2009
	A necessidade de substituição deve ser certificada pelo nutricionista responsável, em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar.	Nº 26 de 2013

\*ATER: assistência técnica e extensão rural

Fonte: elaboração própria

A lei também detalha o papel das diferentes instituições envolvidas na implementação do PNAE: o FNDE, em nível federal; as entidades executoras (municípios, estados e DF) e os conselhos de alimentação escolar (CAE), em nível territorial.

O órgão federal responsável pela coordenação e financiamento do PNAE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE). Também é responsável por promover a formação de recursos humanos envolvidos na execução do programa e no controle social. Tal ordenamento levou, por exemplo, à criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE). São centros de pesquisa e treinamento sobre o PNAE, financiados em parte por convênios entre a FNDE e universidades federais.

Os órgãos que recebem os recursos federais, chamados de "entidades executoras", são municípios (para a gestão do ensino fundamental), os estados (para a gestão do ensino médio), ou escolas diretamente sob gestão federal (educação técnica). As entidades executoras são responsáveis por prestar conta junto ao FNDE no final de cada exercício financeiro. Desde 2012, os relatórios devem ser feitos *on-line*, na plataforma criada para este fim pelo FNDE. O acesso público a estes dados é uma valiosa fonte de informação para o pesquisador (e não tem equivalente no caso francês).

A responsabilidade técnica da alimentação escolar é de nutricionista. De acordo com as normas, deve elaborar o cardápio privilegiando alimentos básicos, que a lei reconhece como essenciais para a promoção de uma dieta saudável. Os alimentos devem ser adquiridos, na medida do possível, no estado federal onde a escola está localizada. Esta referência incita claramente à realocação da oferta, embora a noção de "local" seja discutível neste caso, já que a maioria dos estados brasileiros tem uma superfície considerável. O estado de São Paulo, por exemplo, cobre 250.000 km<sup>2</sup>, o que equivale a quase a metade do tamanho da França.

Por fim, cada entidade executora deve estabelecer um CAE, órgão colegial de controle social. Dotado de poderes deliberativos, aprova, inclusive, as prestações de contas que a entidade executora apresenta ao FNDE. Cada conselho é composto por representantes do poder público e da sociedade civil, trabalhadores da educação e pais de alunos<sup>82</sup>.

Em 2015, o orçamento total do PNAE é de R\$ 3,8 bilhões para 42,6 milhões de estudantes e 200 dias letivos. Estes valores podem parecer pequenos, mas se destinam a complementar o orçamento dos estados e municípios, que são constitucionalmente responsáveis pela educação.

---

<sup>82</sup> Os membros do CAE, não remunerados, têm um mandato de 4 anos. Os CAE devem contar com, no mínimo, seis membros: executivo (1 vaga); educadores e professores (2); pais (2); organizações da sociedade civil (2). O número de representantes pode ser maior, desde que essas proporções entre os diferentes setores sejam respeitadas. Os representantes não são remunerados.



### **3.2.3. Monitoramento do programa e consolidação do referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável**

Outra particularidade desta lei, além das disposições que institui, é a forma pela qual a participação da sociedade civil foi institucionalizada em cada uma das etapas da elaboração da política pública. Não apenas durante o processo que levou à sua formulação, mas também, uma vez promulgada a lei, no monitoramento e avaliação de sua implementação. Consideramos o período que se estende entre 2009 (promulgação da lei) e 2018 (correspondendo ao final de nossa pesquisa de campo). Para este fim, foram criados dois órgãos. Os órgãos públicos envolvidos na gestão do PNAE têm assento no Grupo Gestor. O Grupo Consultivo é uma comissão formada por representantes de órgãos públicos e de movimentos sociais envolvidos em duas grandes coalizões: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. Esta concertação permite ajustar o dispositivo principalmente através das resoluções emitidas pelo FNDE em 2009, 2013 e 2015. Cada nova resolução é o resultado de discussões internas dentro do grupo consultivo, atento às dificuldades encontradas pelas partes interessadas. A presente seção apresenta as controvérsias e ajustes realizados durante a formulação e implementação da reforma do PNAE a partir de 2009.

#### **3.2.3.1. Controvérsias em torno do cálculo de preços**

As organizações representantes dos agricultores familiares reivindicam preços que reflitam a realidade dos custos de produção e de logística, bem como um aumento no limite anual de vendas por agricultor. Sendo assim, uma das principais mudanças introduzidas pela resolução de 2013 e mantidas em 2015 é que os preços possam ser aumentados, se necessário, para levar em conta o custo dos insumos necessários, na chamada pública (frete, embalagem, etc.). Esta modificação é um grande avanço para os agricultores que vinham criticando a interpretação da lei por alguns gerentes, guiados por um referencial de austeridade financeira<sup>83</sup> (SCHOTTZ, 2017).

---

<sup>83</sup> Alguns gerentes consideravam que o orçamento transferido pelo FNDE era estritamente destinado à compra de alimentos, e negavam a possibilidade de incluir os custos logísticos.

Por parte dos gestores locais, são principalmente as questões legais em torno do procedimento de compra que têm sido uma fonte de preocupação, sejam os critérios de seleção e arbitragem entre fornecedores que respondem à chamada pública ou a metodologia de cálculo de preços. Este *feedback* dos atores de campo é discutido, portanto, em nível federal.

Sobre este ponto, há muita controvérsia dentro dos grupos gestor e consultivo do PNAE, os quais sugerem repetidamente que o departamento jurídico do FNDE emita uma nota oficial que valide as particularidades da lei e possa servir como referência para os gestores públicos. De fato, estes últimos temem que suas prestações de contas não sejam aprovadas pelo Tribunal de Contas e que sofram acusação de fraude. Grisa e Schneider (2014) interpretam as tensões em torno da metodologia de cálculo de preços como a dificuldade para os gestores em se distanciar do referencial ilustrado pela Lei de Licitações e Contratos nº 8.666. Este referencial enraiza profundamente a idéia de que o critério mais legítimo para o uso de recursos públicos é aquele do preço mais baixo. Os proponentes do referencial alternativo da construção social de mercados, por sua vez, buscam evitar práticas de “preços predatórios” características dos processos licitatórios, o que colocaria as organizações de agricultura familiar em competição umas com as outras numa lógica concorrencial.

### **3.2.3.2. Reticências das entidades executoras nos grandes centros urbanos**

A questão do abastecimento da alimentação escolar em grandes centros urbanos causa muitas preocupações acerca da participação da agricultura familiar nestes territórios. Estas apreensões já estavam no centro dos debates parlamentares em 2008 e da oposição ao artigo 14 da lei de 2009 que impõe 30% de compras diretas da agricultura familiar. Deve-se lembrar que o Senador e antigo Ministro Francisco Dornelles, veemente adversário destas disposições, foi eleito pelo estado do Rio de Janeiro (ele se tornou mais tarde seu vice-governador de 2015 a 2018). Schottz (2017), com base em entrevistas com atores envolvidos no processo na época, menciona as árduas negociações que o executivo conduziu com os principais políticos do Rio de Janeiro para que Dornelles parasse de obstruir o processo, mas também com as associações de secretários de educação municipais e estaduais.

A resistência dos atores das grandes cidades continua sendo um problema na implementação da lei, como indicam Grisa et al. (2017) também com base em entrevistas:

um gestor público comenta que, no início do Programa, os grandes municípios e capitais federativas também apresentaram resistências à Lei, alegando as dificuldades de execução em municípios de tamanho porte. O entrevistado cita o caso do município do Rio de Janeiro que não apresenta área rural, sendo todo o território considerado área urbana pelo Plano Diretor. [...] Haveria, inclusive, uma reivindicação dos grandes municípios de que a exigência de aquisição de, no mínimo, de 30% de alimentos da agricultura familiar não fosse imposta aos mesmos (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017, p. 358–359).

No caso das compras diretas de agricultores familiares, os atores que elaboraram a lei tentam promover procedimentos diferentes, como mostram os manuais técnicos (FNDE, 2016) e resoluções. A idéia é partir da realidade da produção agrícola local, definir a bacia de abastecimento e planejar cardápios com base nos produtos locais. A resistência, muitas vezes oriunda de atores distantes do mundo da agricultura, reflete a visão de que somente a indústria e as grandes empresas de distribuição são capazes de abastecer as metrópoles de forma eficiente.

Essas dificuldades contribuem, em certa medida, ao fortalecimento de outros instrumentos por parte das instituições responsáveis pela política agrícola. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolve um catálogo online que disponibiliza os contatos das organizações da agricultura familiar, indicando sua localidade e os itens produzidos. O MDA também implementa um projeto específico desde 2011, a estratégia Nutre Brasil, ampliada pelo projeto Mais Gestão, para diagnosticar as dificuldades encontradas pelas grandes cidades e propor soluções (FARIAS; FREITAS, 2021). Esses projetos também desenvolvem ações junto às organizações agrícolas, que se preocupam com a forma como a lei poderia estimular a dinâmica coletiva. Almejam, em particular, a criação de cooperativas de agricultores familiares, no intuito de atender à demanda e, ao mesmo tempo, de compartilhar os altos custos associados ao abastecimento da alimentação escolar. De fato, as exigências associadas às compras públicas são complexas e impõem uma pesada carga administrativa e de planejamento aos produtores agrícolas. Frente a estes desafios, os órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER) desenvolveram estratégias específicas para apoiar os agricultores no acesso aos mercados institucionais.

Apesar dos esforços, as dificuldades associadas ao abastecimento dos grandes centros urbanos permanecem: um artigo recente sobre compras da agricultura familiar nas

27 capitais estaduais concluiu que apenas um terço atingiu o limiar de 30% em 2017 (ARAUJO et al., 2019).

Vimos que numerosos ajustes foram feitos ao longo da construção da política pública, entre 2006 e 2008, e da sua implementação, entre 2009 e 2015. O relato das controvérsias reflete a pluralidade dos atores que participaram de forma ativa no processo, durante um período relativamente longo. A coordenação entre órgãos governamentais e representantes dos movimentos sociais permitiu considerar as dificuldades concretas enfrentadas no campo. Os frequentes retornos de experiência do campo instigaram o nível federal e os responsáveis pelo programa a demonstrar certa capacidade de adaptação e reajustar os instrumentos de ação pública. As negociações em torno da construção da lei também mostram como os diversos grupos sociais almejam objetivos diferentes. A forma como estes últimos são formulados deixa transparecer, retomando as categorias da análise cognitiva das políticas públicas, os valores e normas próprias a diferentes referenciais setoriais. A configuração dos instrumentos de ação pública revela quais “algoritmos” foram escolhidos, ou seja, as relações de causa e efeito esperadas.

### 3.3. Conclusão do capítulo 3

A evolução dos dispositivos institucionais da alimentação escolar mostra a emergência de diferentes referenciais de políticas públicas e sua coexistência. O primeiro período de alimentação escolar, entre 1954 e 1994, é limitado a objetivos relacionados à política alimentar de combate à fome. Esta última é marcada por um **referencial de nutrição de laboratório**. O Programa de Alimentação Escolar (PNAE) oferece preparados desidratados, formulados com o propósito de fornecer apenas aqueles nutrientes que, em princípio, são essenciais para o organismo. O dispositivo mantém estreita relação com o modelo agroindustrial, primeiro através de programas internacionais de ajuda alimentar e, a partir dos anos 70, através do uso de fórmulas produzidas pela indústria alimentícia brasileira (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; PEIXINHO, 2011). Os “pequenos produtores” são mencionados apenas esporadicamente como possíveis fornecedores de produtos mais baratos. O referencial da nutrição de laboratório combina-se com o **referencial da**

**modernização agrícola**, que considera a segurança alimentar de forma restrita, como a oferta no mercado alimentar de produtos de baixo custo em abundância.

Na efervescência que acompanha o fim da ditadura militar em meados dos anos 1980 e prolonga-se na década de 1990, muitas organizações que defendem o campesinato e a pequena agricultura ganham visibilidade. Reivindicam o acesso aos mercados institucionais como solução possível para um dos graves problemas enfrentados por este setor. De fato, os agricultores mais marginalizados estão em posição subordinada nos circuitos comerciais, nos quais se encontram em concorrência com a agricultura capitalista e produtivista.

Um marco na evolução do PNAE é o processo de descentralização iniciado a partir de 1994. A questão das **compras locais** ganha então maior destaque nos textos. São apresentadas como uma possível alavanca para melhorar a gestão do PNAE (reduzir os custos operacionais, evitar fraudes), mas também a qualidade das refeições. Entretanto, o apoio aos “pequenos produtores” não é enfatizado.

Com a chegada ao poder federal do Partido dos Trabalhadores em 2003, há um fortalecimento do **referencial de segurança alimentar e nutricional (SAN)**, uma categoria construída, desde os anos 1980, por movimentos sociais e políticos defensores de uma abordagem sistêmica da fome, um problema que continua endêmico no Brasil. Esta bandeira reúne organizações que defendem a agricultura familiar, a reforma agrária e a agroecologia, bem como os setores de saúde pública ligados a uma visão segundo a qual a má nutrição é consequência das desigualdades sociais, econômicas e territoriais. A SAN redefine assim a segurança alimentar, aproximando-a da noção de soberania alimentar (MORUZZI MARQUES, 2010).

O programa Fome Zero constitui uma expressão concreta de algumas dessas demandas sociais. Cria instrumentos que combinam política alimentar e política de apoio à agricultura familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é emblemático: hospitais, creches e lares de idosos podem agora comprar alimentos diretamente dos agricultores familiares locais e um órgão público federal estabelece os preços.

A PAA é, portanto, pioneiro na renovação da ação pública em favor da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHMITT, 2005). Trata-se de uma inovação pois a primeira política de grande escala para apoiar este setor nos anos 1990, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), limitou-se a adaptar os

instrumentos clássicos do referencial da modernização agrícola para torná-los acessíveis aos agricultores familiares: crédito agrícola, seguro agrícola, preços garantidos e ajuda ao investimento.

A aprovação, em 2009, da Lei nº 11.947 relativa ao PNAE estende esses esforços e exige que as entidades executoras destinem 30% da verba federal na compra de alimentos diretamente dos agricultores familiares. A promoção do desenvolvimento sustentável justifica, no texto da lei, o abastecimento local junto à agricultura familiar.

Concluimos que o PAA e, depois o PNAE são evidências da emergência de um **referencial para a construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável**. Nesta ótica, adaptamos o conceito de referencial de construção social de mercados cunhado por Grisa e Schneider (2014), associando-o ao referencial global do desenvolvimento sustentável. Esta evolução, embora acelerada a partir de 2009, é o resultado de décadas de mobilização dos movimentos sociais e de um acúmulo de experiências institucionais. Estas características tornam a experiência brasileira um processo original de mobilização social e política em volta das questões agrícolas e alimentares, numa perspectiva intersetorial.

No entanto, a construção da lei e sua implementação passaram por numerosas controvérsias, particularmente em torno da dispensa de licitação, da metodologia de cálculo de preços e da capacidade da agricultura familiar de abastecer os grandes centros urbanos. Estes debates refletem as tensões entre dois referenciais de políticas públicas em matéria de compras públicas: aquele da **construção social de mercados sustentáveis** e aquele, ainda vigoroso, do **mercado concorrencial**. Este último transmite a idéia segundo a qual a competição entre fornecedores e a arbitragem pelo critério do preço garante a eficiência no uso de recursos públicos.

## **Capítulo 4 A alimentação escolar na França: os desafios do processo de integração da questão alimentar na política de desenvolvimento sustentável**

De forma semelhante ao capítulo anterior dedicado ao Brasil, apresentamos na seção 4.1 a evolução da política alimentar francesa e, em seguida, aquela da alimentação escolar. Na seção 4.2, analisamos o processo de concertação do *Grenelle*<sup>84</sup> de *l'environnement* (Grenelle do Meio Ambiente, em português) assim como a legislação e as normativas resultantes. O presente capítulo visa analisar o caso francês e mostrar como o abastecimento das estruturas de refeições coletivas, setor do qual a alimentação escolar faz parte, começa a ser identificado como uma alavanca para estruturar o setor da agricultura orgânica, que está no centro das propostas relativas à sustentabilidade dos sistemas agroalimentares.

### **4.1. A alimentação escolar: um serviço público local, ligado à política de educação integrado de forma tardia à política alimentar nacional**

A vinculação entre a alimentação escolar e a política alimentar não aparece de forma tão clara na França quanto no Brasil. De fato, desde os anos 1940, o Estado federal brasileiro se preocupa com a alimentação escolar e a torna um elemento central de sua política de combate à fome e à má nutrição. Na França, ao contrário, mostramos como sua integração na política alimentar nacional e, posteriormente, na política agrícola, ocorreu apenas no início dos anos 2000.

---

<sup>84</sup> O nome “Grenelle” é frequentemente atribuído a grandes consultas organizadas pelo Estado francês. Sua origem remonta ao ano de 1968 quando, frente à imensa mobilização social e à grave crise política, os Acordos de Grenelle foram negociados nos prédios do Ministério do Trabalho, localizados na *Rue de Grenelle* em Paris

#### **4.1.1. Evolução da política alimentar no século XX: da gestão de riscos sanitários e das fraudes à preocupação com questões nutricionais**

No Brasil, os termos “política alimentar” abrange, tanto na literatura científica como em textos governamentais, todas as medidas cujo objetivo é satisfazer as necessidades alimentares da população, especialmente aquelas mais vulneráveis frente à desnutrição. Como vimos, constitui uma parte importante da política social brasileira.

Em termos metodológicos, no caso francês, foi necessário realizar pesquisas complementares usando os termos de “socorro alimentar” (*secours alimentaire*) ou ainda “ajuda alimentar” (*aide alimentaire*) para obter informações acerca do acesso dos mais pobres a alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

Aquilo que hoje é denominado de “política alimentar” na França, nos textos governamentais mas também, em certa medida, na literatura científica, refere-se a objetivos relacionados à segurança sanitária e à qualidade nutricional dos alimentos (FOUILLEUX, 2008). Incluem evitar fraudes, limitar os riscos de intoxicação alimentar e controlar as substâncias potencialmente nocivas para a saúde humana. A ação pública consiste principalmente em fiscalizar as práticas dos atores privados do sistema agroalimentar. Os mecanismos que permitem aos mais desfavorecidos acessar à alimentação são implementados pelo setor associativo, que é apenas parcialmente financiado por fundos públicos, como veremos a seguir.

**No entanto, optamos por agregar sob os termos de “política alimentar” todas as medidas relacionadas à ação pública no campo da alimentação.** Atendem diferentes objetivos: evitar a escassez de alimentos, garantir o acesso de todos e todas à alimentação, controlar a segurança e a qualidade nutricional dos alimentos que circulam no mercado e combater práticas fraudulentas.

Na presente seção (4.1.1), apresentamos as diferentes fases da política alimentar, no sentido mais amplo: a luta contra a escassez antes da Segunda Guerra Mundial; o fortalecimento da segurança sanitária dos alimentos na segunda metade do século XX; e, por fim, uma renovação dos objetivos e dos mecanismos diante do avanço dos problemas de saúde pública relacionados à obesidade desde o início dos anos 2000.



#### 4.1.1.1. Política alimentar antes da Segunda Guerra Mundial: a luta contra a escassez e o nascimento das instituições de controle sanitário

A industrialização do sistema agroalimentar começa na segunda metade do século XIX (FLAMANT, 2010). Antes deste período, a escassez de alimentos e os problemas resultantes (desnutrição, epidemias) são umas das principais preocupações das autoridades políticas (BOGNON, 2014).

Durante o Antigo Regime, os atores públicos desempenham um papel direto no controle do sistema alimentar. A monarquia absoluta teme as revoltas populares causadas pelas carestias alimentares nas grandes cidades e especialmente na capital, Paris. As autoridades, portanto, procuram garantir que os parisienses tenham as condições de se alimentarem em qualidade e quantidade suficientes. Já naquela época, a França se caracteriza pelo alto grau de centralização econômica, política e administrativa em torno de Paris. Uma das marcas desta centralização é a criação de uma rede nacional de transporte polarizada pela capital (BOGNON, 2014). Dentro da mesma, infra-estruturas como o mercado central de *Les Grandes Halles de Paris* e a rede de matadouros municipais constituem o último elo no abastecimento da população urbana com produtos vindos das áreas agrícolas. As mercadorias são estreitamente controladas pela polícia dos mercados (*Police des marchés*), que procura limitar a especulação e a formação de monopólios pelos comerciantes.

Apesar desta rede estruturada de abastecimento das cidades, a escassez de alimentos continua afetando as populações pobres, cuja proporção cresce nas áreas urbanas. De fato, como observa Clément, “a lenta penetração da economia de mercado no campo acentuará o empobrecimento das massas camponesas, empurrando os mais necessitados em direção às cidades, onde engrossam os fluxos de mendigos e vagabundos”<sup>85</sup> (CLÉMENT, 2001, p. 31, tradução nossa). A fome é, portanto, tanto crônica nas cidades, ligada à pobreza, quanto episódica nas áreas rurais e urbanas, durante as carestias causadas por problemas agrícolas e guerras.

---

<sup>85</sup> “la lente pénétration de l'économie marchande dans les campagnes va accentuer la paupérisation des masses paysannes, chassant les plus démunis vers les villes, où ils viennent grossir les flots de mendiants et de vagabonds” (CLÉMENT, 2001, p. 31)

A Revolução Francesa de 1789 marca o início de uma ajuda alimentar administrada pelo Estado. A história institucional dos dispositivos de ajuda no século XIX coincide, portanto, com aquela das relações entre as instituições públicas e as associações seculares ou religiosas privadas, cujo papel e importância variavam de acordo com a alternância entre regimes, intercalados com revoltas populares (RETIÈRE; LE CROM, 2018). Os governos monárquicos, estão mais apegados à caridade cristã, e aqueles republicanos adotam a visão do direito à subsistência através do trabalho (JUNG, 2014). A pobreza ainda é um fenômeno maciço no século XIX, tanto em áreas rurais quanto urbanas, relacionada à industrialização e à proletarização da população. O desemprego torna-se crônico e os salários são baixos. Estima-se que uma parcela de cerca de 30% da população vive abaixo da linha de pobreza nesta época (CLÉMENT, 2001).

A Primeira República (setembro de 1792 - maio de 1804) cria os ofícios de beneficência (*bureaux de bienfaisance*), um dispositivo pioneiro da ajuda alimentar pública. São os herdeiros dos ofícios de caridade paroquiais e sua malha é municipal. Recebem fundos públicos e doações privadas. Em 1871, existem aproximadamente 14.400 ofícios de beneficência, enquanto o número de municípios chega a cerca de 37.600 na época (FOLLAIN, 1996). 70% da ajuda constitui alimentos in natura e os beneficiários representam 6,5% da população em 1914 (CLÉMENT, 2001). A assistência é uma atividade local, organizada em nível municipal e muito frequentemente baseada no trabalho voluntário.

Novas mudanças na política alimentar estão ligadas à evolução do conjunto das políticas sociais da Terceira República (setembro de 1870 - julho de 1940). A política nacional de seguros sociais é o ponto de partida para uma mutualização de riscos e benefícios. O sistema de seguro visa amparar os cidadãos contra calamidades naturais e riscos sociais. Em 1893, é aprovada a primeira lei sobre assistência médica gratuita e auxílio aos idosos. Em 1905, é promulgada uma lei de assistência aos deficientes. Nas décadas de 1920 e 1930, o desenvolvimento do Estado social recebe um novo ímpeto (RETIÈRE; LE CROM, 2018). Nos anos 1920, são implementadas as primeiras políticas de habitação; em 1928 e 1930, os seguros sociais tornam-se obrigatórios, assim como mecanismos de proteção contra o desemprego involuntário; em 1932, trabalhadores e empregados obtêm o direito a transferências de renda (*allocations familiales*) para cada criança em idade escolar. Estas medidas de política social levam gradualmente a uma redução da pobreza e da necessidade

de assistência alimentar in natura. A partir de então, generalizam-se as transferências monetárias aos beneficiários, que adquirem alimentos através dos circuitos comerciais privados (JUNG, 2014).

A ajuda alimentar diminui durante a primeira metade do século XX não apenas devido à relativa melhoria das condições de vida dos trabalhadores pobres e dos desempregados, mas também em razão do aumento da produção agrícola. A difusão de novas técnicas agronômicas reduz a ocorrência de carestias alimentares (FLAMANT, 2010). Estas últimas acontecem em meados do século XIX. A fome passa a afetar apenas os mais pobres, especialmente os idosos, pois o sistema de aposentadoria só se torna completamente universal nos anos 1970, tardiamente em comparação com outros sistemas europeus de proteção social (LE CROM; RETIÈRE, 2003).

À medida que o risco de escassez diminui, que o sistema alimentar se torna mais complexo e que o transporte de alimentos progride, outras questões se tornam centrais para a política alimentar. O controle da segurança sanitária dos alimentos e a luta contra as fraudes ganham importância. Assim, a partir do final do século XIX e devido ao desenvolvimento do transporte de carne, o Estado cria serviços para fiscalizar os alimentos de origem animal, particularmente sensíveis aos riscos sanitários. Os serviços veterinários são responsáveis pelo controle de sua qualidade (ausência de doenças nos rebanhos, destruição de carne estragada). Estas diferentes instituições, a Diretoria de Serviços Veterinários e a Diretoria de Controle de Fraude, evoluem ao longo do século XX e estão, ainda hoje, no centro da política alimentar francesa.

#### **4.1.1.2. O “parêntese” da Segunda Guerra Mundial**

A Segunda Guerra Mundial interrompe dramaticamente a relativa diminuição da pobreza e da insegurança alimentar observada durante as décadas de 1920 e 1930. Trata-se do último episódio de carestia alimentar tendo afetado uma proporção importante da população francesa. A subnutrição afeta grupos vulneráveis, como crianças e mulheres grávidas e lactantes, mas também parte da classe trabalhadora, as profissões intelectuais e liberais empobrecidas e os pequenos rentistas vítimas da inflação (LE CROM, 2005). As razões estão ligadas às dificuldades de produção agrícola causadas pela guerra e pela

ocupação alemã; à desestruturação dos circuitos de abastecimento, particularmente nas cidades localizadas na zona de ocupação alemã, incluindo a região parisiense; mas também aos consideráveis tributos cobrados pelos alemães.

O Estado introduz cupons de racionamento e reativa um mecanismo de ajuda alimentar criado durante a Primeira Guerra Mundial, o Socorro Nacional (*Secours national*) (GRENARD, 2007; LE CROM, 2005). O *Secours national* centraliza doações e subsídios e os distribui a instituições públicas e privadas que fornecem ajuda alimentar direta ou indireta: cozinhas de ajuda mútua, restaurantes populares, hospitais e hospícios, refeições escolares e acampamentos de férias. As iniciativas são operadas por redes religiosas, mas também por uma grande variedade de associações, sindicatos e organizações políticas. O *Secours National* também organiza a distribuição nas escolas de comprimidos de vitaminas e biscoitos enriquecidos com caseína (uma proteína extraída do leite). Também atua na produção de alimentos, apoiando fábricas de enlatados e plantas de desidratação; distribui ferramentas e insumos para os loteamentos (LE CROM, 2013).

Os ofícios de beneficiência municipais, por sua parte, continuam a operar durante a guerra e, embora recebam menos subsídios do Estado, distribuem vales para alimentos e roupas. O governo de Vichy<sup>86</sup> preferiu financiar o *Secours national*, que serviu como veículo de propaganda oficial, em vez dessas estruturas descentralizadas, que não estavam muito bem adaptadas à situação de emergência e à necessidade de ação voltada para as massas e não apenas para o público habitual, mais restrito, dos necessitados (GRENARD, 2007; LE CROM, 2005).

#### **4.1.1.3. Os “Trinta Gloriosos” (1950-1970): estímulo à oferta alimentar através da Política Agrícola Comum e fortalecimento de uma política de segurança sanitária dos alimentos**

No final da guerra, a Europa é deficitária e importa grande parte dos alimentos para abastecer sua população. Na França em 1947, a ração de pão é menor do que aquela consumida durante a guerra. A questão da fome está no cerne do Plano Marshall.

---

<sup>86</sup> O Regime de Vichy, que colaborou em grande medida com o Terceiro Reich, governou a França entre julho de 1940 e agosto de 1944. A capital político-administrativa foi, durante esta época, deslocada de Paris para a cidade do centro da França, Vichy – o que explica o nome de *Governo* ou *Regime de Vichy*.

Oficialmente intitulado “Plano contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos”, trata-se de um dos primeiros dispositivos internacionais de ajuda alimentar, cujo modelo é posteriormente difundido aos países em desenvolvimento na segunda metade do século XX (RYMARSKY; THIRION, 1997). No capítulo 3, mencionamos os principais programas de ajuda alimentar que permitem escoar os excedentes agrícolas dos EUA em direção aos países em desenvolvimento: são os herdeiros da ajuda alimentar do Plano Marshall, em particular o programa *Food for Peace* da USAID (SOUSA SANTOS, 2005).

Paralelamente à ajuda fornecida pelos Estados Unidos, os países europeus elaboram uma política de desenvolvimento agrícola voltada à auto-suficiência alimentar, na escala regional dos seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia (CEE)<sup>87</sup>. A assinatura do Tratado de Roma, em 1957, marca o início da unificação europeia. Começa então um processo que levou à implementação, a partir de 1962, da Política Agrícola Comum (PAC), que, juntamente com o Fundo Social Europeu (FSE), é uma das mais importantes das políticas europeias. A PAC representa o maior orçamento da União Europeia. Seus objetivos iniciais são alcançar a segurança alimentar, aumentando a produtividade agrícola e estabilizando os mercados. A partir dos anos 1960, a ação pública em torno do abastecimento alimentar na França é coordenada a nível europeu, no âmbito da PAC (FOUILLEUX, 2008).

O principal objetivo da política agrícola europeia é garantir o fornecimento abundante de alimentos baratos, possibilitado pelo modelo produtivista (COURADE, 1990; MALASSIS, 1992; PATUREL, 2018; ROUDART, 2002). A estratégia se apoia nos atores econômicos privados da produção agrícola, das indústrias de processamento agroalimentar e das redes de distribuição e comercialização. A auto-suficiência alimentar nos países europeus baseia-se no abastecimento dos circuitos comerciais e o acesso aos alimentos depende da renda.

Portanto, a precaridade alimentar não está mais ligada à escassez ou às deficiências na rede de distribuição, mas à pobreza econômica, que torna as despesas alimentares uma variável de ajuste no orçamento de pessoas pobres (PATUREL, 2018; RASTOIN; GHERSI, 2010). Os “Trintas Gloriosos” são anos marcados por uma diminuição do desemprego e pelo fortalecimento dos sistemas de proteção social lançados nos anos 1920 e 1930:

---

<sup>87</sup> Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda.

transferência de renda, seguro-desemprego, seguro de saúde e aposentadoria. A proteção social coordenada pelo Estado-Providência (embora vale lembrar que foi duramente conquistada pelos movimentos trabalhistas, sindicais e políticos), juntamente com um forte crescimento econômico, reduzem fortemente a pobreza na França durante este período. A França entra em uma era de abundância alimentar. Os dispositivos de ajuda alimentar são relegados fora do domínio público e são geridos principalmente pelo setor associativo.

Em paralelo com a política estímulo à oferta agrícola e a implantação da previdência social, o Estado fortalece sua ação no controle sanitário. Anteriormente, os principais riscos diziam respeito aos riscos associados ao consumo de produtos animais e às doenças epizoóticas que dizimavam os rebanhos. Além dos serviços veterinários do século XIX, nos anos 1950 são criados novos serviços estatais para controlar as doenças das plantas, que constituem um fator de risco para os cultivos e para a saúde humana. Porém, à medida que a indústria ganha importância no sistema alimentar, cresce a preocupação com os riscos à saúde dos produtos industriais. O processamento de alimentos envolve um número crescente de etapas de manuseio de alimentos e a adição de numerosos aditivos para diferentes funções (incluindo extensão do prazo de validade, melhoria do sabor e da aparência), o que aumenta os riscos. Os desafios para a ação pública são a transparência (o consumidor não conhece todos os ingredientes que compõem os produtos processados) e a luta contra a fraude (o uso de produtos não autorizados ou perigosos). O Estado controla a comercialização de aditivos utilizados pela indústria, garantindo, em princípio sua inocuidade.

A política alimentar como tal se concentra, portanto, em um **referencial de proteção do consumidor** diante dos riscos à sua saúde em um contexto de **mercado concorrencial**. Os instrumentos da política alimentar são principalmente normas destinadas a regular as práticas dos agentes privados da indústria alimentícia e da grande distribuição. Garantir a segurança alimentar consiste, num contexto de oferta abundante, em evitar intoxicações e elementos prejudiciais à saúde. Este aspecto da política alimentar ainda é um dos principais componentes da ação do Estado nesta área.

#### 4.1.1.4. Os anos 1980 e 1990: retorno da precariedade e renovação da ajuda alimentar

A partir dos anos 1980, a crise econômica e o início das políticas de austeridade orçamentária colocam novamente na agenda política a precariedade e a pobreza, que passa a afetar categorias mais amplas da população francesa do que durante os “Trinta Gloriosos”: jovens, famílias monoparentais, trabalhadores pobres e aqueles sofrendo pelo desemprego. Constata-se o retorno da ajuda alimentar, porém, renovada por uma característica do sistema agroalimentar industrial e produtivista: a existência de excedentes em grande quantidade (CLÉMENT, 2001; PATUREL, 2018). De fato, a PAC alcançou frutos importantes. Desde os anos 1970, a Europa é auto-suficiente, mas a produção agrícola continua aumentando e os excedentes tornam-se estruturais. As autoridades europeias se vêem obrigadas a administrar os volumes crescentes gerados pela superprodução.

Um exemplo destas transformações é o Programa Europeu de Assistência aos Mais Necessitados (*Programme européen d'aide aux plus démunis*, PEAD), criado em 1987, sob o impulso, em particular, do humorista Michel Colucci (conhecido como Coluche, seu nome artístico), figura famosa na França por ter lançado, dois anos antes, os *Restaurants du Cœur*<sup>88</sup>. O objetivo é utilizar excedentes para distribuir alimentos através de redes associativas de ajuda alimentar. O PEAD é originalmente um sistema de troca de matérias-primas oriundas dos estoques de intervenção da PAC por produtos alimentícios transformados, através de licitações comunitárias (ou seja, operada no nível da União Européia) destinadas às empresas da indústria alimentícia. O programa também envolve a compra de alimentos com orçamentos da PAC e o incentivo a doações por parte de pessoas físicas e jurídicas (THOUVENOT, 2013)<sup>89</sup>.

Na França, as principais instituições de ajuda alimentar são os *Restaurants du cœur*, a Federação francesa dos bancos de alimentos, o *Secours populaire*, o *Secours catholique*

---

<sup>88</sup> Os *Restaurants du Cœur* (nome que pode ser traduzido como Restaurantes do Coração) é uma associação francesa de ajuda alimentar que beneficiou desde sua criação em 1985 do apoio de muitas celebridades e da ampla cobertura da mídia desde sua criação: distribui refeições e cestas básicas através de uma rede de voluntários em toda a França.

<sup>89</sup> Em 2014, o PEAD, que até então tinha sido incluso no orçamento da PAC, foi transformado em um Fundo europeu de ajuda aos necessitados (*Fonds européen d'aide aux démunis*) que, no nível francês, está agora integrado nos mecanismos da política alimentar e nutricional (ALBERGHINI et al., 2017). O Estado deve contribuir em, no mínimo, 15%, complementando o financiamento europeu. É administrado pelo estabelecimento público France AgriMer.

(antena francesa da Caritas) e a Cruz Vermelha francesa. Os bancos de alimentos, em particular, são baseados no modelo americano de *food banks*, criados em 1967. Atuam como um mercado atacadista para cerca de 3.800 associações, bem como para os centros de ação social comunitária (CCAS), herdeiros dos ofícios de beneficiência. O *Restos du cœur* e o *Secours populaire* têm suas próprias redes de abastecimento.

Estas associações dependem do trabalho voluntário e do apoio financeiro e em espécie de três fontes principais. O PEAD responde por cerca de um quarto da ajuda; doações da indústria alimentícia, supermercados e pessoas físicas respondem por cerca de metade. O papel do Estado francês neste contexto está centrado principalmente na isenção de impostos para as doações. O Estado, portanto, financia indiretamente, porém não tem controle direto sobre os circuitos de abastecimento da ajuda alimentar. São os atores privados que organizam este sistema. Inicialmente, as associações preparavam e ofereciam refeições. No entanto, cada vez mais, sua ação consiste na distribuição de cestas ou alimentos brutos, ou ainda cupons ou vales que podem ser utilizados nos comércios comuns (CLÉMENT, 2001).

A particularidade da nova forma de precaridade alimentar que surge nos anos 1980 é que não se traduz em desnutrição, mas em má nutrição. A insegurança alimentar está doravante fortemente associada ao regime agroindustrial dominante: os pobres comem os excedentes da agro-indústria e os produtos mais baratos são também aqueles de menor qualidade nutricional (DUBUISSON, 2013; PATUREL, 2018). O abastecimento dos circuitos de ajuda alimentar é baseado em doações das indústrias, naqueles alimentos oriundos da superprodução.

#### **4.1.1.5. Os anos 2000: entrada na agenda política da luta contra a obesidade e desnutrição**

A sobrenutrição e desnutrição, super-representada nas populações mais pobres<sup>90</sup>, continuam aumentando ao longo da década de 1990. O surgimento da obesidade e de

---

<sup>90</sup> De acordo com um estudo da Equipe de Vigilância e de Epidemiologia Nutricional (Esen), a prevalência de excesso de peso, incluindo a obesidade, é maior nas categorias menos escolarizadas: para pessoas sem diploma ou com ensino médio incompleto, a proporção é de aproximadamente 60% para homens e 53% para mulheres, em 2015; inversamente, nas categorias mais diplomadas (mais de 3 anos no ensino superior), a



doenças causadas pelos excessos alimentares coloca os aspectos nutricionais de volta ao centro da política alimentar (FOUILLEUX, 2008). Ao contrário dos riscos de contaminação e intoxicação, o problema de saúde não se deve a um composto específico ou microorganismo patogênico. A obesidade está ligada ao consumo excessivo de nutrientes que não são, em doses normais, prejudiciais à saúde: açúcar, sal e gordura. O excesso de peso causa doenças crônicas que se desenvolvem a médio e longo prazo, como diabetes e doenças cardiovasculares (HERCBERG; TALLEC, 2000).

O governo socialista no poder entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 toma medidas que renovam a política alimentar. Em 1999, no intuito de traçar um panorama dos principais desafios nutricionais e de saúde pública, o Alto Comitê de Saúde Pública (*Haut comité de la santé publique*) solicita um relatório intitulado “Por uma política de nutrição em saúde pública na França” (*Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France*), publicado em 2000 (HERCBERG; TALLEC, 2000). No dia 13 de dezembro de 2000, ocorrem os primeiros Estados Gerais da Alimentação (*Etats généraux de l'alimentation*), uma modalidade de concertação multi-atores que será retomada e ampliada, em 2007, no *Grenelle* do Meio Ambiente, que apresentamos na seção 4.2 deste capítulo. Estes dois processos contribuem para o lançamento, em janeiro de 2001, do primeiro Programa Nacional de Nutrição e Saúde (*Programme national nutrition-santé*, PNNS), que se estende por quatro anos, de 2001 a 2005, sob a égide do Ministério do Trabalho e Solidariedade (*ministère de l'Emploi et de la Solidarité*) e do Ministério da Saúde (*ministère délégué à la Santé*).

O PNNS contém medidas destinadas à população em geral e trata principalmente de questões nutricionais: os objetivos são quantificados em termos de correção de deficiências nutricionais e redução do consumo de gordura e açúcar. As campanhas destinadas ao público geral incentivam o aumento do consumo de frutas e vegetais e da atividade física. Muitas outras medidas estão relacionadas à fiscalização das práticas da indústria alimentícia e visam reduzir o teor de sal, açúcar e gordura. Nesta medida, “o objetivo da política alimentar é otimizar a qualidade nutricional dos produtos disponíveis

---

proporção é de 42% e 30% respectivamente (ÉQUIPE DE SURVEILLANCE ET D'ÉPIDÉMIOLOGIE NUTRITIONNELLE (ESEN), 2017).

no mercado”<sup>91</sup> (MESSAOUDENE; HERNANDEZ, 2014, p. 20, tradução nossa). As questões de segurança microbiológica também estão sempre presentes, particularmente devido à crise da Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE), que se intensificou na época dos Estados Gerais da Alimentação em 2000. Os debates e propostas são, portanto, fortemente marcados por preocupações acerca da segurança sanitária dos alimentos, como evidenciado pelo discurso de encerramento do então Primeiro-Ministro (JOSPIN, 2001), que dedica um longo parágrafo à luta contra a “doença da vaca louca”. O PNNS 1 será estendido pelo PNNS 2 em 2006 e o PNNS 3 em 2011<sup>92</sup>.

É também em 2011 que o Programa Nacional de Alimentação (PNA) é lançado no quadro da lei de 2010 sobre a modernização da agricultura e da pesca (*Loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche*). Amplia as diretrizes do PNNS e o escopo da política alimentar, envolvendo o setor agrícola. A Direção Geral de Alimentação (*Direction générale de l’alimentation*, DGAL)<sup>93</sup>, afiliada ao Ministério da Agricultura e Alimentação, é responsável pela coordenação. O Ministério da Saúde e o Ministério da Economia e das Finanças também estão envolvidos. A DGAL é responsável pela segurança alimentar, em conjunto com a Agência Francesa de Segurança Alimentar (*agence française de Sécurité sanitaire des aliments*, AFSSA), que se tornou em 2010 a Agência Nacional de Segurança Alimentar, Ambiental e do Trabalho (*agence nationale de Sécurité sanitaire de l’alimentation, du Meio Ambiente et du travail*, ANSES).

A política alimentar, ilustrada no PNNS e no PNA, é implementada através de uma combinação de instrumentos coercitivos (normas e regulamentos) e incitativos (cartas de compromisso). A aplicação desses programas ilustra uma tendência mais geral da ação pública na França: um Estado que enquadra e fiscaliza as práticas dos atores privados, em vez de agir diretamente (HASSENTEUFEL, 2011). O PNA opera através de chamadas para projetos e anuncia um objetivo principal de segurança alimentar. Algumas disposições apontam para o início da consideração pelas questões de abastecimento, como, por exemplo, a promoção de circuitos curtos como garantia de qualidade. Além destas ações, a alimentação escolar é objeto de disposições específicas, ao passo que anteriormente tinha

---

<sup>91</sup> “l’objectif de la politique alimentaire est d’optimiser la qualité nutritionnelle des produits présents sur le marché” (MESSAOUDENE; HERNANDEZ, 2014, p. 20)

<sup>92</sup> Será sucedido pelo quarto PNNS 2019-2024, que está fora do escopo de nosso estudo.

<sup>93</sup> A DGAL substituiu a Diretoria de Qualidade em 1987, que por sua vez é criada em 1976. Eles são as herdeiras dos serviços veterinários do Ministério da Agricultura mencionados acima.

sido tratada apenas pontualmente por algumas circulares normativas que tratavam da composição das refeições. De fato, estes aspectos “tinham sido previstos no âmbito do [primeiro] PNNS mas [...] não tinham sido votados pelo Parlamento”<sup>94</sup> (MESSAOUDENE; HERNANDEZ, 2014, p. 23, tradução nossa).

Existe uma competição entre as visões dos diferentes órgãos que dirigem o PNA: a Diretoria Geral de Saúde (*Direction générale de la santé*, DGS), sob a supervisão do Ministério da Saúde; o Conselho Nacional do Consumo (*Conseil national de la consommation*), que depende do Ministério da Economia e das Finanças; e a DGAL, que depende do Ministério da Agricultura e Alimentação. A DGS se enquadra em um referencial voltado para a saúde, enquanto a DGAL adota uma abordagem mais global dos setor agroalimentar. Sendo assim, de acordo com as pesquisas conduzidas por Messaoudène e Hernandez (2014), na indústria alimentícia, a DGAL é vista como um apoio, enquanto as normas impostas pela DGS são consideradas como limitações. Ainda é avaliado que é difícil conciliar as exigências ambientais e alimentares, reprovando a falta de coordenação entre as diversas políticas públicas. A competição também existe entre os atores privados, por exemplo entre indústrias de transformação e empresas de grande distribuição.

Convém ressaltar que os textos da política alimentar francesa, ao contrário do caso brasileiro, não recomendam explicitamente a redução do consumo de alimentos industrializados, embora se reconheça que possam conter teores excessivos de açúcar, sal e gordura. O relatório que deu origem ao primeiro PNNS, por exemplo, parte da observação de que grande parte da dieta dos franceses é composta por este tipo de alimento e, portanto, propõe melhorar sua qualidade, sem questionar seu consumo excessivo<sup>95</sup>. As campanhas de saúde pública, que são outra das modalidades do PNNS e do PNA, têm como objetivo melhorar a educação alimentar, e recomendam aumentar o consumo de frutas e verduras. A livre escolha do consumidor, que deve ser devidamente informado sobre as

---

<sup>94</sup> “[ils] avaient été prévus dans le cadre du [premier] PNNS mais [...] n’avaient pas été votés par le Parlement” (MESSAOUDENE; HERNANDEZ, 2014, p. 23)

<sup>95</sup> “No total, o consumo de produtos cereais, leguminosas e alimentos ricos em amido caiu consideravelmente nas últimas décadas ([...] A redução do consumo desses alimentos na dieta diária nas últimas décadas contribuiu para uma redução no consumo de energia e amido (mas também de fibras e proteínas vegetais). Pelo contrário, o aumento do consumo de produtos adoçados resultou em um aumento na contribuição de açúcares simples para o consumo de energia. Embora o aumento no consumo de frutas e vegetais tenha melhorado o equilíbrio nutricional e ajudado a aumentar a ingestão de vitaminas e fibras, a recente redução em sua ingestão é consistente com uma redução na densidade de micronutrientes” (HERCBERG; TALLEC, 2000, p. 23, tradução nossa).

características dos produtos, é, portanto, central para estas medidas: nossa interpretação é que constituem uma tradução setorial do referencial do mercado concorrencial.

Para concluir esta seção sobre a evolução da política alimentar francesa, podemos realçar que ela se caracteriza por um aumento da importância dos **referencial sanitário** e, a partir dos anos 2000, dos **referencial nutricional** frente aos problemas de obesidade. A assistência às populações em situação de insegurança alimentar, ou seja, aquelas que enfrentam dificuldades de acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes, é deixada à esfera associativa ou à ação de estruturas municipais. O apoio público se baseia na canalização de excedentes agrícolas não vendidos para as associações. Alguns autores consideram que a ajuda alimentar se constitui como uma variável de ajuste para o sistema agroalimentar produtivista: os pobres se alimentam de excedentes (PATUREL, 2018). Ao contrário do Estado brasileiro, o Estado francês não controla diretamente o acesso à alimentação das populações vulneráveis. As únicas exceções são dispositivos implantados em nível municipal, tais como os Centros municipais de ação social (CCAS) mencionado acima, e a alimentação escolar, cuja evolução detalhamos a seguir.

Na sub-seção seguinte (4.1.2), mostramos como, neste contexto, o setor da alimentação escolar só se tornou parte da política alimentar nacional a partir dos anos 2000, como um instrumento para o combate à obesidade e para a educação alimentar. A década de 2010 será analisada em uma segunda fase (seção 4.2), pois é nesta época que a alimentação se torna uma alavanca para estruturar setores agrícolas sustentáveis.

#### **4.1.2. A alimentação escolar: um serviço público local integrado na política alimentar nacional como instrumento de luta contra a obesidade**

A literatura científica sobre alimentação escolar na França contrasta com o número considerável de estudos sobre o PNAE no Brasil<sup>96</sup>. No corpus bibliográfico que construímos para traçar sua evolução, os artigos que tratam especificamente da alimentação escolar estão muitas vezes ligados ao campo da nutrição. Os trabalhos em geografia, economia e

---

<sup>96</sup> Uma pesquisa rápida na plataforma Google Scholar produz 2.050 referências com a palavra-chave em francês de “*restauration scolaire*”, enquanto aparecem 30.100 com o termo em português “alimentação escolar”. Uma pesquisa bibliométrica mais aprofundada poderia corroborar estes indícios.

sociologia rural tendem a lidar com temas mais amplos, sendo a alimentação escolar apenas um elemento do sistema agroalimentar tratado, como já observamos no capítulo 1.

A história da alimentação escolar está ligada ao desenvolvimento do sistema de educação. Na França, de forma semelhante ao que analisamos no caso brasileiro, a oferta de refeições nas escolas é vista, no século XIX, como um meio de incentivar a escolarização das crianças de famílias pobres. A particularidade do caso francês, como veremos, é que sua gestão e financiamento sempre foram de responsabilidade exclusiva dos entes locais encarregados pelos diferentes níveis de ensino (e em particular os municípios para as escolas maternas e elementares<sup>97</sup>). Será integrada em uma política nacional somente a partir dos anos 2000, tendo sido até então apenas objeto de circulares e normas ocasionais.

#### **4.1.2.1. Distribuição de refeições escolares no século XIX: um dispositivo local para a escolarização de crianças pobres**

Na segunda metade do século XIX e início do século XX, o Estado dedica seus esforços para financiar a construção de edifícios escolares e pagar os salários de professores e professoras (TROGER; RUANO-BORBALAN, 2017). Entretanto, apesar dos investimentos e das leis que incentivam a escolarização de todas as crianças de 6 a 12 anos, muitos alunos e alunas não frequentam a escola regularmente, de acordo com relatórios encomendados pelos ministros sucessivos. Uma explicação citada nos textos da época diz respeito às famílias pobres. Por um lado, essas famílias frequentemente precisam da contribuição do trabalho das crianças para complementar a renda familiar. Por outro lado, as crianças têm dificuldades de aprendizagem devido à alimentação insuficiente (DESSAUW, 2018).

Uma circular de 1869 do Ministro da Instrução Pública Victor Duruy, aborda a distribuição de alimentos quentes às crianças das “salas de asilo” (*salles d'asile*), precursoras das escolas maternas. Constata-se uma situação de grande precariedade: “as crianças admitidas nas salas de asilo, a maioria das quais pertence a famílias de baixa renda, estão

---

<sup>97</sup> O ensino materno e elementar, na França, corresponde à escolarização das crianças de 3 a 5 anos e de 6 à 9 anos, respectivamente. Detalharemos no capítulo 6 as correspondências entre os sistemas educacionais francês e brasileiro em função das faixas etárias.

muitas vezes mal vestidas e não têm comida suficiente”<sup>98</sup> (DURUY, 1982, p. 140, tradução nossa). A investigação realizada sobre estas estruturas de asilo mostra a diversidade dos métodos de financiamento de ajuda alimentar e de vestuário: “doações voluntárias em dinheiro e em espécie; assinaturas, coletas de fundo e rifas organizadas pelos comitês de filantropia; legados e doações; subsídios alocados pelos municípios, hospícios ou ofícios de beneficência”<sup>99</sup> (DURUY, 1982, p. 141, tradução nossa). A circular conclui que “é de grande interesse [...] melhorar as condições higiênicas nas quais as crianças pequenas são educadas; um dos meios mais eficazes para alcançar este objetivo seria remediar à inadequação de sua dieta”<sup>100</sup> (DURUY, 1982, p. 141, tradução nossa).

Embora haja reconhecimento da importância da alimentação das crianças, o equilíbrio entre a intervenção do Estado e a responsabilidade das famílias está no centro do debate. Sendo assim, embora alguns municípios organizem a distribuição de alimentos aos alunos mais pobres, a situação mais frequente no século XIX e no início do século XX é que as crianças tragam lanches de casa, que eram consumidos no pátio da escola ou na sala de aula (CHACHIGNON, 1993). A complementação dos lanches e o fornecimento de refeições gratuitas às crianças das famílias ditas “indigentes” são incentivados pelo Estado, mas a implementação continua sendo de responsabilidade do município. Os objetivos são melhorar a saúde das crianças desnutridas, mas também incentivar a escolarização. Esta última é particularmente baixa nas áreas rurais, onde a distância entre escola e domicílio é um fator de absentismo.

Uma das principais respostas institucionais é a criação de caixas escolares, que reflete a vontade política de estabelecer as condições necessárias para a escolarização em massa. Estas estruturas são inspiradas por iniciativas privadas que se desenvolveram de tempos em tempos, particularmente nas cidades de Paris e Lyon (as duas maiores cidades francesas), na continuidade das obras caritativas. A lei de 1867 de Victor Duruy reconhece sua importância e cria um marco legal: as caixas escolares são estruturas de direito público,

---

<sup>98</sup> *“les enfants admis dans les salles d'asile, et qui la plupart appartiennent à des parents peu aisés, sont souvent mal vêtus et n'ont pas une nourriture suffisante”* (DURUY, 1982, p. 140)

<sup>99</sup> *“dons volontaires en argent et en nature ; souscriptions, quêtes et loteries organisées par les comités de patronage ; legs et donations ; subventions allouées par les communes, les hospices ou les bureaux de bienfaisance”* (DURUY, 1982, p. 141)

<sup>100</sup> *“il est d'un grand intérêt [...] d'améliorer les conditions hygiéniques dans lesquelles sont élevés les jeunes enfants ; un des moyens les plus efficaces pour atteindre ce but serait de pourvoir à l'insuffisance de leur alimentation”* (DURUY, 1982, p. 141)

presididas pelo prefeito municipal; os fundos provêm de fontes privadas e públicas. Os dois principais objetivos são tanto recompensar os alunos assíduos e merecedores quanto subsidiar os alunos mais pobres (LÉON; ROCHE, 2018).

Cerca de quinze anos depois, as leis de 1881 e 1882, promovidas pelo Ministro da Educação Jules Ferry, fortalecem o sistema educacional público laico, gratuito e obrigatório. A lei de 1882, em particular, torna obrigatória a criação de caixas escolares pelas municipalidades (FERRY, 1882) para combater o absentismo escolar.

Os municípios têm grande autonomia na gestão das caixas escolares. De fato, os textos não especificam as modalidades concretas da “ajuda aos alunos indigentes”. Além da distribuição de refeições quentes, algumas circulares e discursos da época sugerem conceder assistência financeira às famílias para incentivá-las a matricular seus filhos. De fato, alguns alunos não frequentam a escola regularmente por terem que trabalhar, particularmente durante as épocas de tarefas agrícolas intensas. No entanto, apesar da lei, o dispositivo não atinge todos municípios (DESSAUW, 2018). As caixas escolares ainda existem, embora não sejam mais obrigatórias. À medida da sua evolução, passam a cumprir uma série de serviços, inclusive a alimentação escolar, acampamentos de férias e transporte escolar.

Na década de 1930, no período da consolidação do sistema de proteção social, a questão da alimentação escolar volta à agenda política. Uma pesquisa é solicitada em 1936 por Cécile Brunschvicg, Subsecretária de Estado da Educação Nacional responsável por questões relacionadas à higiene escolar e à vida social da criança. Na época, existem grandes disparidades entre regiões e uma grande variedade de arranjos, desde o simples reaquecimento de refeições preparadas pelas famílias até a preparação de almoços dentro das escolas, no caso daquelas mais bem equipadas. Há aproximadamente 8.000 refeitórios escolares em todo o país, 27% dos quais estão concentrados nos departamentos do oeste e sudoeste, enquanto alguns departamentos do leste não contam nenhum (CHACHIGNON, 1993). Este gradiente se reflete atualmente nas taxas de frequência graças à alimentação escolar, que são mais elevadas no oeste e sudoeste (DUBUISSON, 2013). Após esta pesquisa, é aprovada uma lei no final de 1936: aborda principalmente a questão das infra-estruturas e equipamentos, na medida em que é comum que as refeições sejam tomadas nas salas de aula ou no pátio. Os municípios têm agora a obrigação de integrar um refeitório em toda

escola novamente construída, com a possibilidade de obter um subsídio do Estado para tais investimentos. Esta intervenção se justifica pelo reconhecimento do papel sanitário, nutricional e social da alimentação escolar (BRUNSCHVIG, 2018).

#### **4.1.2.2. A partir dos anos 1950: o modelo dos “restaurantes infantis”, na encruzilhada das preocupações nutricionais e da educação alimentar.**

Como acabamos de expor, a ação pública em relação à alimentação escolar é inicialmente limitada ao fornecimento de ajuda alimentar aos alunos pobres. Esta ação está ligada ao plano do Estado (imperial e, posteriormente, republicano) de generalizar o ensino primário. Gradualmente, com o desenvolvimento do Estado social (MERRIEN, 2007), a alimentação escolar passa a ser responsabilidade do poder público para garantir a igualdade dos alunos: é doravante aceito que este serviço deva ser aberto a todas as crianças em idade escolar.

Nos anos 1950, cresce o interesse dos nutricionistas pela alimentação escolar, com preocupações dietéticas sobre a composição das refeições. Este desenvolvimento marcou a entrada da alimentação escolar em um **referencial alimentar e nutricional**, e não mais apenas social. O período imediato do pós-guerra é marcado pela escassez de alimentos seguido pela explosão demográfica, o que leva a um aumento do número de bocas para alimentar.

Os textos dedicados ao assunto nos anos 1950 contêm indicações precisas sobre a composição das refeições. Os cardápios devem incluir

uma fonte de minerais, vitaminas, celulose e água (sopa com massa ou aveia), uma fonte de minerais e vitaminas (vegetais crus, salada de frutas), uma fonte de proteína animal (carne, peixe, ovo, queijo, leite) e uma fonte de proteína vegetal (massa, legumes, pão)<sup>101</sup> (DUBUISSON, 2013, p. 29, tradução nossa).

São realizadas pesagens todos os meses para monitorar a evolução do estado nutricional das crianças e avaliar a proporção de alunos subnutridos. Além das preocupações com a nutrição, também emergem objetivos ligados à educação alimentar e nutricional.

---

<sup>101</sup> *“une source de sels minéraux, de vitamines, de cellulose et d’eau (potage avec pâtes, vermicelle ou flocons d’avoine), une source de sels minéraux et de vitamines (cruité, salade de fruits), une source de protides animaux (viande, poissons, œuf, fromage, lait) et une source de protides végétaux (pâtes, légumes secs, pain)”* (DUBUISSON, 2013, p. 29).



A forma atual da alimentação escolar na França deriva da experiência piloto de “restaurantes infantis” (*restaurants d’enfants*), desenvolvida por um professor de um município da região Île-de-France, Raymond Paumier, no final da Segunda Guerra Mundial (CHACHIGNON, 1993). O modelo de restaurante infantil considera a importância dos móveis e louças serem adequados às crianças. As instalações devem ser dimensionadas e dispostas de forma a reduzir o ruído. A refeição pretende ser um momento de convívio, permitindo que os alunos aprendam bons hábitos alimentares e boas maneiras. Este modelo é então divulgado e institucionalizado, em particular graças à Liga do Ensino (*Ligue de l’enseignement*). Esta confederação reúne associações que trabalham no ramo da educação popular e do ensino, conduzindo campanhas nacionais para promover os restaurantes infantis (DUBUISSON, 2013).

No dia 15 de junho de 1965, uma circular do Ministério da Educação reforça a obrigação de construir restaurantes infantis em escolas recém-construídas, porém deixando grande autonomia nos modos de gestão pelas autoridades locais (FOUCHET, 1982). A circular de 6 de março de 1968 detalha as diversas fontes possíveis de intoxicações e doenças relacionadas a alimentos e emite recomendações sobre procedimentos a serem respeitados. Além destas orientações, a circular enfatiza a importância da questão nutricional para a população infantil e juvenil:

O crescimento e o desenvolvimento de um ser humano e, conseqüentemente, sua saúde, seu equilíbrio, sua resistência e suas perspectivas de vida, **dependem em grande parte de sua alimentação**, especialmente aquela da qual ele se beneficiou durante os **primeiros vinte anos**<sup>102</sup> (MINISTÈRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE; MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, 1968, tradução nossa, grifo nosso).

Estes elementos mostram o fortalecimento do **referencial sanitário e nutricional** para a alimentação escolar, que ainda se intensifica com o passar dos anos. A circular de 1971, contendo normas qualitativas e quantitativas muito detalhadas para a composição das refeições (MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 1971) permaneceu em vigor por três décadas, até em 1997 quando é publicada a recomendação

---

<sup>102</sup> “La croissance, le développement d’un être humain et, par voie de conséquence, sa santé, son équilibre, sa résistance et ses perspectives de vie, **dépendent en grande partie de son alimentation**, tout particulièrement de celle dont il aura bénéficié au cours des **vingt premières années**” (MINISTÈRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE; MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, 1968, p. 4542).

do Grupo permanente de estudo dos mercados alimentares (*Groupe permanent d'étude des marchés des denrées alimentaires*, GPEM/DA)<sup>103</sup>.

Nos anos 1970, a industrialização do processamento de alimentos se intensificou e os cardápios evoluem com a integração de fórmulas instantâneas e produtos ultra-processados. Aparecem novas técnicas: o congelamento permite tempos de armazenamento cada vez mais longos; os métodos de preparo mudam com o desenvolvimento do transporte isotérmico ou refrigerado de refeições prontas. Várias circulares atualizam as normas nutricionais e sanitárias que regem o preparo das refeições, mas também o transporte dos alimentos e os meios de conservação, refletindo as mudanças técnicas e organizacionais no trabalho. Esta complexidade crescente das normas, particularmente as regras draconianas relativas à higiene, combinada com o desenvolvimento da indústria alimentícia, explica o surgimento de cozinhas centrais semi-industriais<sup>104</sup>. Este tipo de organização permite economias de escala em termos de infraestrutura e procedimentos, que se tornam cada vez mais exigentes. Ademais, as empresas privadas de refeições coletivas se desenvolvem e a terceirização se intensifica a partir dos anos 1980 (DUBUISSON, 2013).

Em 1978, uma lei exime os professores da responsabilidade dos alunos nos horários de almoço. De fato, na França, ao contrário da maioria dos casos no Brasil, a escola é organizada em tempo integral e a alimentação escolar ocorre no intervalo entre os períodos letivos da manhã e da tarde. Esses tempos são doravante supervisionados por associações ou funcionários municipais: torna-se mais difícil atingir o objetivo de integrar a educação alimentar no programa pedagógico.

---

<sup>103</sup> Este órgão, tal como os outros Grupos de pesquisa de mercado (*Groupe d'étude des marchés*, GEM) dedicados a diferentes temas, funciona sob a égide do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério da Economia, Finanças e Indústria. Os GEM produzem documentos técnicos que orientam as práticas de compras públicas.

<sup>104</sup> Estas cozinhas centrais semi-industriais visam preparar refeições que são em seguida transportadas quentes ou frias antes de serem servidas nas cozinhas “satélite” localizadas em cada refeitório.

#### **4.1.2.3. A partir dos anos 2000: a alimentação escolar como ferramenta de luta contra a obesidade**

Como vimos na sub-seção anterior (4.1.1), é na ocasião do lançamento, em 2001, do primeiro Programa Nacional de Nutrição e Saúde (PNNS) que a política alimentar procura abordar de forma mais coerente os aspectos de segurança sanitária dos alimentos com aqueles de nutrição e saúde. O Estado começa a considerar a alimentação escolar como uma ferramenta da política alimentar nacional, enquanto o setor era anteriormente regido apenas por circulares ocasionais<sup>105</sup>.

O PNNS 1 identifica as crianças e os adolescentes como grupos com necessidades nutricionais específicas. Atribui à alimentação escolar a vocação de “educar os jovens e criar um ambiente propício ao consumo satisfatório de alimentos e ao estado nutricional”. A escola e o intervalo dedicado ao almoço são oportunidades para a educação alimentar e nutricional; o PNNS recomenda a integração dessas dimensões nos currículos escolares e o desenvolvimento de ferramentas educacionais apropriadas. A educação nutricional deve ser consistente com o ambiente escolar e extra-escolar.

A primeira medida específica é a publicação de uma circular sobre a composição nutricional das refeições escolares e a segurança sanitária dos alimentos em 2001. Estes elementos podem ser interpretados como parte do referencial da segurança alimentar num sentido restrito: embora as indicações sejam extremamente precisas sobre a frequência e o peso dos diversos alimentos, não há menção sobre os sistemas agrícolas que produzem os alimentos.

O retorno da alimentação escolar à agenda política nacional pode ser explicado pelas avaliações que mostram a deterioração da situação durante os anos 1980 e 1990. Um resumo da literatura científica, publicado em 2000, indica que, na época, as normas de segurança alimentar, com o objetivo de evitar contaminação e intoxicação alimentar, são geralmente bem respeitadas; no entanto, as recomendações nutricionais são mal aplicadas (CZERNICHOW, 2000). Esta constatação é partilhada em três pareceres do Conselho Nacional de Alimentação (*Conseil national de l'alimentation*, CNA) dedicados ao assunto e publicados

---

<sup>105</sup> Por exemplo, nos anos 1980, as circulares estabeleceram as diretrizes para as primeiras campanhas de conscientização pública para combater doenças relacionadas à supernutrição e desnutrição (DUBUISSON, 2013).

em 1997, 2004 e 2017. Observam o desapareço dos alunos pelas refeições escolares, em especial devido à má qualidade organoléptica das refeições (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 1997).

Os documentos governamentais (pareceres do CNA, textos do PNNS) dos anos 2000 se referem principalmente a padrões nutricionais e de saúde. A origem dos alimentos ou as condições de produção (agricultura orgânica, em particular) praticamente não são abordadas. O único elemento discutido, em relação ao modo de produção dos alimentos, é a necessidade de aumentar o consumo de frutas e hortaliças, sem questionar explicitamente o consumo excessivo de produtos industriais, ao contrário do que ocorre no caso brasileiro. O parecer de 2004 do CNA menciona apenas uma vez a agricultura orgânica, em um parágrafo dedicado às especificações técnicas nos procedimentos de licitação (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2004). Pelo contrário, o parecer seguinte publicado em 2017 faz numerosas referências ao “abastecimento local e sustentável” e, em particular, à agricultura orgânica (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2017). De fato, entre 2004 e 2017, ocorreu o Grenelle do Meio Ambiente (consulta pública em 2007 e promulgação da lei em 2009). Este processo constitui um marco para a difusão do referencial do desenvolvimento sustentável e, mais particularmente, da questão da alimentação escolar sustentável.

Portanto, nos anos 2000, a alimentação escolar ganha importância na agenda política nacional, particularmente frente ao desenvolvimento da obesidade. O setor “é atualmente parte integrante da política nacional de alimentação e nutrição”<sup>106</sup> (DUBUISSON, 2013, p. 29, tradução nossa), porém, antes da década de 2010, a questão agrícola permanece marginal nos textos oficiais.

#### **4.2. A partir de 2009, após o processo Grenelle do Meio Ambiente: a alimentação escolar torna-se um instrumento na encruzilhada das políticas agrícola e ambiental**

Esta seção analisa como a alimentação escolar torna-se um instrumento não apenas da política alimentar, mas também de apoio a sistemas agroalimentares alternativos. Nesta ótica, consultamos os documentos redigidos durante e após o Grenelle do Meio Ambiente,

---

<sup>106</sup> *“fait aujourd’hui partie intégrante de la politique nationale alimentaire et nutritionnelle”* (DUBUISSON, 2013, p. 29)

entre 2007 e 2017: relatórios das fases de concertação entre o Estado e a sociedade civil (associações, organizações profissionais), relatórios parlamentares, textos legais e relatórios de avaliação das políticas públicas decorrentes do Grenelle, elaborados pelos serviços ministeriais. Identificamos neste corpus as indicações que revelam a forma como a questão do abastecimento da alimentação escolar é abordada: quais são os objetivos declarados e quais são os tipos de sistemas agrícolas identificados como alvo? Observamos os elementos do discurso, os instrumentos de ação pública propostos e aqueles realmente implementados. Também entrevistamos, no dia 17 de novembro de 2020, o ex-presidente da Federação Nacional de Agricultura Orgânica (Fédération nationale de l'agriculture biologique, FNAB), que participou da concertação em 2007. Com relação à literatura científica sobre o Grenelle do Meio Ambiente, além do artigo de Doré, Le Corre-Gabens e Meynard (2011), que levanta a questão de suas implicações para os agrônomos, a maioria dos estudos consultados aborda o processo a partir de uma perspectiva de ciência política. Enfatizam seu caráter inovador em termos de governança, ao mesmo tempo em que destacam suas limitações (BILLET, 2010; BOY et al., 2012; HALPERN; POLLARD, 2017; LASCOUMES, 2011), como abordaremos a seguir.

#### **4.2.1. 2007-2009: a concertação do Grenelle do Meio Ambiente e a promulgação da lei Grenelle 1**

##### **4.2.1.1. O Grenelle do Meio Ambiente: um processo de concertação decisivo**

É durante o Grenelle do Meio Ambiente que a idéia de introduzir produtos sustentáveis nas refeições coletivas foi explicitamente apresentada pela primeira vez em escala nacional. Este processo de concertação organizado pelo governo consiste em uma série de encontros em 2007. Organizadas em grupos temáticos, as discussões reúnem representantes de diferentes categorias, chamadas “colégios” no processo do Grenelle: o Estado; os entes locais e regionais (municípios, departamentos e regiões, os três níveis da organização administrativa francesa); organizações não governamentais ambientais; empregados (representados por sindicatos); empregadores; e entidades jurídicas associadas (associações de famílias e de consumidores).

Cada grupo sintetiza as discussões e apresenta um conjunto de propostas. Essas medidas são então submetidas à consulta pública em diferentes níveis e de diferentes maneiras: 18 reuniões regionais, um fórum *on-line*, concertações com órgãos consultivos, audiências e debates parlamentares no Parlamento (Assembléia Nacional e Senado). Por fim, duas mesas redondas organizadas pela Presidência da República e pelos ministérios envolvidos elaboram a síntese das concertações. O relatório geral do Grenelle do Meio Ambiente enumera as medidas ditas “consensuais” que surgiram dos debates; as medidas “não consensuais” dependem da arbitragem do executivo. Uma vez os 238 compromissos registrados no relatório geral em outubro de 2007, os comitês operacionais (*Comités opérationnels*, COMOP) reúnem, durante o ano de 2008, um conjunto de atores envolvidos em cada um dos temas com o objetivo de especificar as modalidades concretas de ação. Com base nos relatórios dos COMOP, o governo formula dois projetos de lei para implementar as propostas do Grenelle. O processo legislativo leva à promulgação da lei “Grenelle 1” em 2009 e da lei “Grenelle 2” em 2010. A primeira altera diversos códigos legislativos, em particular o Código Rural e da Pesca (*Code rural et de la pêche maritime*), que reúne a maioria dos textos legislativos e regulamentares relativos ao setor agroalimentar e contém as disposições relativas à alimentação coletiva. Previamente, são comunicadas aos serviços estatais em 2008 por meio de uma circular sobre a “exemplaridade do Estado”. A segunda especifica a modalidades de implementação concreta dos objetivos da lei Grenelle 1 em seis áreas principais.

As discussões durante o Grenelle do Meio Ambiente abordaram diferentes setores (transporte, construção e habitação, energia, saúde, agricultura e biodiversidade). Focalizamos naquelas ocorridas no âmbito do **Grupo IV sobre produção e consumo sustentáveis**, no qual ocorre a maioria das propostas relativas à agricultura e alimentos.

#### **4.2.1.2. Precedentes do Grenelle do Meio Ambiente: a SNDD e o Pacto Ecológico**

As origens políticas do Grenelle do Meio Ambiente estão ligadas ao Pacto Ecológico elaborado em 2006 pela Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), uma das principais ONG ambientalistas francesas, e assinado por um grande número dos candidatos nas

eleições presidenciais de 2007. Esta carta tem como objetivo que os candidatos de todos os partidos assumam compromissos fortes com questões ambientais, após Nicolas Hulot, figura de mídia do movimento ambientalista e fundador da FNH, ter retirado sua candidatura presidencial (COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2011). Este pacto, embora não tendo sido totalmente implementado, reativa o debate político sobre a relação entre o meio ambiente e o crescimento econômico na França.

Um dos marcos na difusão do referencial do desenvolvimento sustentável em escala internacional e sua integração na legislação francesa é a terceira Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Após a quarta Cúpula da Terra, realizada em Joanesburgo em 2002, a França elaborou uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável (*Stratégie nationale de développement durable*, SNDD) para quatro anos (2004-2008). Alguns dos relatórios resultantes do Grenelle do Meio Ambiente se referem a este documento, em particular para destacar a necessidade de melhorar a coerência entre as diversas políticas públicas. Por exemplo, o relatório do comitê operacional (COMOP) n° 4 dedicado ao “Estado exemplar” pretende elaborar uma série de propostas para promover a “coerência das políticas públicas com a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável (SNDD)” (MINISTÈRE DE L’ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L’AMÉNAGEMENT DURABLES, 2008b, p. 77).

A SNDD contém uma série de objetivos a serem alcançados e os meios para implementá-los. Com relação à atividade agrícola, o objetivo é desenvolver a **agricultura orgânica**, mas também todos os **selos de qualidade** dos produtos (certificações, rótulos, denominações de origem), assim como a **agricultura “racionalizada”** (*agriculture raisonnée*)<sup>107</sup>. Também menciona a importância de “promover **circuitos curtos de distribuição** baseados na agricultura sustentável”<sup>108</sup> (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 55, tradução nossa). Mas nenhuma menção explícita é

---

<sup>107</sup> A agricultura racionalizada é uma certificação ambiental voluntária que pretende favorecer um uso “racional” de pesticidas, sem proibir seu uso, ao contrário da agricultura orgânica. Ela “se desenvolveu especialmente graças à associação FARRE (*Forum de l’Agriculture Raisonnée Respectueuse de l’Environnement*), que foi em grande parte impulsionada por organizações profissionais ansiosas para se comunicar com a sociedade civil sobre métodos mais respeitosos ao meio ambiente. [...]. A partir daí, os poderes públicos, de certa forma desprevenidos, tentaram recuperar o controle da iniciativa definindo uma estrutura: o Quadro de Referência para a Agricultura Razoável publicado no dia 25 de abril de 2002” (CAZALS, 2009, p. 109–110, tradução nossa).

<sup>108</sup> “favoriser des **circuits courts de distribution** issus de l’agriculture durable” (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 55)

feita à alimentação coletiva: a única que poderia estar relacionada é a recomendação de “melhorar a política de compras públicas promovendo a compra de produtos e serviços que integram o desenvolvimento sustentável”<sup>109</sup> (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 74, tradução nossa), sem mais detalhes.

No entanto, o documento anuncia a reforma do código de compras públicas. A partir de 2004, existe “a **possibilidade** de levar em conta critérios ambientais na elaboração de contratos”<sup>110</sup> (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 74, tradução nossa) referindo-se em especial a normas ou selos estabelecidos. Estas mudanças nos procedimentos de compras públicas decorrem da Diretiva Europeia 2004/18/CE de 31 de março de 2004 relativa à coordenação dos procedimentos para a adjudicação de contratos de obras públicas, fornecimentos e serviços. Até então, era dada prioridade absoluta aos fornecedores ou prestadores de serviços que ofereciam os preços mais baixos. Esta regra da proposta mais baixa é típica do referencial do mercado concorrencial. Portanto, é contestada pela incorporação nos procedimentos de elementos do referencial do desenvolvimento sustentável. Estas alterações são um passo importante na reorientação das compras públicas.

#### **4.2.1.3. Evolução das menções à alimentação coletiva durante o Grenelle do Meio Ambiente**

O quadro 8 (p. 193) apresenta a evolução das menções ao abastecimento da alimentação coletiva pública e a diferentes formas de agricultura sustentável (agricultura orgânica, circuitos curtos, produtos locais e sazonais) durante as sucessivas fases do Grenelle do Meio Ambiente. O processo se estende de 2007 a 2008.

Como mencionado, desde a SNDD, a agricultura orgânica é um dos tipos de agricultura mais claramente identificado como favorável ao desenvolvimento sustentável. De fato, o apoio a este setor estava no centro das discussões do Grupo IV do Grenelle do Meio Ambiente sobre produção e consumo sustentáveis, assim como outras formas de

---

<sup>109</sup> “améliorer la politique d’achats publics en favorisant l’achat de produits et de services intégrant le développement durable” (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 74)

<sup>110</sup> “la **possibilité** de prendre en compte des critères environnementaux lors de la préparation des marchés” (COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2003, p. 74)



agricultura que ainda não estavam muito institucionalizadas na época. Algumas das propostas dizem respeito à promoção de produtos sazonais e locais, à integração de critérios ambientais nas indicações geográficas e denominações de origem ou ainda à criação de formas de certificação que reflitam a qualidade ambiental dos sistemas de produção. É desta última proposta que nasceu o termo agricultura de “alto valor ambiental” (HVE), que ainda hoje é promovido pela política agrícola francesa, apesar das controvérsias sobre sua eficácia (LAMINE; NIEDERLE; OLLIVIER, 2019). Estas diferentes formas de agricultura são elementos dos sistemas alimentares alternativos (SAA), um conceito que definimos no capítulo 1.

O representante da FNAB entrevistado indicou que as propostas mais estruturadas relativas à alimentação coletiva, particularmente nas escolas, são oriundas das demandas dos movimentos da agricultura orgânica com o apoio de coletividades locais (departamentos e municípios). Estas últimas se preocupam com a qualidade das refeições nas escolas desde meados da década de 1990, a crise sanitária ligada à Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE) tendo desencadeado preocupações sobre segurança alimentar, num sentido cada vez mais amplo.

Dentro do Grupo IV, a questão do abastecimento em produtos orgânicos e locais é, portanto, apoiada pela FNAB; a alimentação coletiva é apresentada tanto como um instrumento para atender às expectativas dos consumidores quanto como uma alavanca para estruturar a agricultura orgânica. De acordo com as atas das discussões, outros atores, em particular a Assembleia Permanente das Câmaras da Agricultura<sup>111</sup> (*Assemblée permanente des chambres d'agriculture*, APCA) e o sindicato Jeunes Agriculteurs - que não são críticos do modelo produtivista - também mencionam o abastecimento da alimentação coletiva. Porém, focalizam mais suas preocupações nos produtos locais ou de proximidade, como voltaremos a abordar na próxima subseção. A propósito, é enfatizado em várias ocasiões que o código de compras públicas não permite utilizar explicitamente a referência à proximidade como critério para arbitrar entre ofertas.

É interessante voltar a olhar, cerca de quinze anos depois, para os textos do Grenelle do Meio Ambiente publicados entre 2007 e 2010, pois o debate foi reativado em

---

<sup>111</sup> As Câmaras da Agricultura são as principais estruturas de assistência técnica e extensão rural na França. “As Câmaras da Agricultura foram especializadas nos diferentes níveis escalares de governo - departamental, regional e nacional - e são incumbidas de analisar e representar as demandas apresentadas pelos diferentes segmentos sociais de agricultores junto ao poder público, além de serem responsáveis pela assistência técnica oficial” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2010, p. 95).

2017 e 2018, no contexto dos segundos Estados Gerais sobre Alimentação (*États généraux de l'alimentation*, EGA). Os EGA seguem o mesmo tipo de procedimentos que o Grenelle e têm objetivos semelhantes, mas são dedicados exclusivamente à agricultura e alimentação. O processo culmina com a promulgação da lei chamada “Egalim” em 2018. Convém notar que as medidas relativas à alimentação escolar são mais ou menos as mesmas que aquelas da lei Grenelle 1, com a diferença de que são obrigações e não apenas incitações em nome da “exemplaridade do Estado”.

**Quadro 8.** Evolução das referências à alimentação coletiva e aos SAA nos diferentes documentos resultantes do Grenelle do Meio Ambiente

<b>Data</b>	<b>Texto</b>	<b>Abastecimento da alimentação coletiva pública</b>	<b>Desenvolvimento da agricultura orgânica</b>	<b>Referências a outros tipos de sistemas agroalimentares alternativos</b>
<b>18 Set. 2007</b>	Audiência na Assembléia Nacional do Presidente do Grupo IV	Até 2012, 20% dos produtos servidos devem ser de Alto Valor Ambiental ( <i>Haute valeur environnementale</i> , HVE).	Atingir 6% de área agrícola certificada orgânica até 2010 e 20% até 2020.	Promover circuitos curtos de distribuição.
<b>27 Set. 2007</b>	Relatório do Grupo IV	Atingir 20% de produtos orgânicos até 2012.	Atingir 6% de área agrícola orgânica até 2010 e 20% até 2020.	Atingir 10% dos produtos HVE (fora orgânicos) até 2013; promover os circuitos curtos.
<b>18 Out. 2007</b>	Relatório sobre a fase de concertação	Controvérsia sobre o objetivo de 20% de produtos orgânicos até 2010; produtos da agricultura local “saudável” às vezes preferido.	Consenso: 20% da área agrícola orgânica até 2020.	Consensos: 10% de produtos HVE, (fora orgânicos) no mercado; requisitos ambientais nos rótulos.
<b>24-26 Out. 2007</b>	Mesas-redondas organizadas pelo governo	Atingir 20% de produtos orgânicos até 2012; aumentar na mesma proporção os produtos sazonais e locais.	Atingir 6% de área agrícola orgânica até 2010, 15% em 2013 e 20% em 2020.	Atingir 50% das unidades agrícolas HVE em 2012; permitir requisitos ambientais nas indicações geográficas; 20% dos produtos HVE até 2012.
<b>27 Out. 2007</b>	Relatório geral do Grenelle do Meio Ambiente	Aquisição de uma quantidade mínima de produtos certificados “variando as restrições de acordo com a produção local para ajudar a encurtar os canais de distribuição”.		Promoção de curtos-circuitos que permitem: melhor distribuição do valor agregado; redução dos consumos associados ao transporte e à conservação dos produtos.
<b>Abril de 2008</b>	COMOP n°4 - Estado Exemplar	20% de produtos orgânicos até 2012.		Alterar o código de compras públicas e tornar as cláusulas ambientais obrigatórias.
<b>Out. 2008</b>	COMOP n°28 - Comunidades Exemplares			Remover a “contradição subjacente no código de compras públicas entre os princípios de não discriminação geográfica [...] e a consideração dos objetivos de desenv. sustentável”.
<b>Dez. 2008</b>	Circular de 2008 "Estado Exemplar".	Atingir 20% de produtos orgânicos até 2012 (15% até 2010)		

Fonte: Elaboração própria baseada em documentos relativos ao processo Grenelle do Meio Ambiente (DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE, 2007; FRANCE. PREMIER MINISTRE, 2008; GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007; MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, 2007, 2008b, 2008c; MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007; MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES; LAVILLE, 2007).

#### 4.2.1.4. Controvérsias em torno do abastecimento da alimentação coletiva durante o Grenelle: quais produtos são considerados como sustentáveis?

As diversas discussões que ocorrem durante o processo de concertação, como mostra o quadro 8 acima (p. 193), revelam as principais controvérsias existentes durante o processo legislativo.

Jean-Robert Pitte, presidente do Grupo IV, é auditado pela Assembléia Nacional no dia 18 de setembro de 2007, antes do final dos trabalhos do grupo (3 das 4 reuniões haviam sido realizadas). O relatório da comissão parlamentar anuncia alguns dos futuros debates. A idéia apresentada é, nesta fase, aquela de impor um limiar de produtos sustentáveis na alimentação coletiva. Jean-Robert Pitte indica que a proposta será de 20% dos produtos com **“alto valor ambiental”** (*Haute valeur environnementale*, HVE), sendo esta certificação proposta a fim de avaliar o desempenho ambiental dos estabelecimentos agropecuários e recompensar os bons resultados<sup>112</sup>.

No entanto, a definição do tipo de produto a ser privilegiado no abastecimento da alimentação coletiva parece ter sido objeto de debate dentro do Grupo IV. No final, é a proposta de atingir 20% dos produtos da **agricultura orgânica na alimentação escolar** até 2012 que aparece no relatório do Grupo IV publicado no dia 27 de setembro de 2007 (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007). Esta medida é proposta pela FNAB e apoiada pelos representantes das coletividades locais. Aparece no objetivo 2 intitulado “atender às expectativas ambientais da sociedade”, que trata principalmente do desenvolvimento da agricultura orgânica.

Os autores do relatório justificam esta proposta afirmando que a política agrícola havia, por muitos anos, “negligenciado o propósito da atividade agrícola e que orientar os setores pelo consumo seria, sem dúvida, muito mais eficaz”<sup>113</sup> (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 17, tradução nossa) para melhorar os preços pagos aos produtores e apoiar a evolução das práticas agrícolas em direção à maior sustentabilidade. A

---

<sup>112</sup> Além disso, durante a audiência, as perguntas dos Membros do Parlamento Europeu diziam respeito principalmente ao aumento dos custos de mudança para a agricultura orgânica e, em particular, ao custo adicional dos produtos certificados como orgânicos. Alguns expressaram dúvidas sobre a qualidade dos produtos orgânicos e possíveis riscos à saúde: protoxinas, insetos portadores de doenças, doenças fúngicas.

<sup>113</sup> “*trop négligé la finalité de l'activité agricole et qu'un pilotage des filières par la consommation serait sans doute bien plus efficace*” (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 17).

alimentação coletiva é, portanto, identificada tanto como uma alavanca para estruturar a cadeia produtiva e de comercialização, quanto como um poderoso vetor de disseminação dos produtos orgânicos. A ampliação da área agrícola orgânica é apresentado como um imperativo resultante do fato de que a demanda por produtos orgânicos está crescendo mais rapidamente do que a oferta. É necessário, portanto, desenvolver esta última para evitar o aumento das importações. As principais divergências durante as discussões entre os participantes dizem respeito às fontes de financiamento para as diversas medidas propostas (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007).

Outro conjunto de propostas do Grupo IV trata do desenvolvimento de circuitos curtos. A justificativa se articula em torno das críticas ao transporte de alimentos, que produz gases de efeito estufa. No entanto, o grupo de trabalho acredita que a eficiência ambiental dos circuitos curtos varia em função das cadeias produtivas e sugere que sejam realizados balanços ambientais.

Na etapa seguinte, as propostas dos grupos temáticos, incluindo aquelas do Grupo IV, são submetidas a consultas públicas, como mencionamos. O relatório desta consulta contém a síntese das discussões e controvérsias. Com efeito, a principal divergência diz respeito ao limiar de 20% de produtos orgânicos na alimentação coletiva. Parte dos participantes que expressam suas opiniões sobre o assunto consideram este objetivo como inalcançável (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES; LAVILLE, 2007). É neste momento que surge a formulação que será utilizada nos textos subsequentes: os limiares não se limitam mais exclusivamente a produtos da agricultura orgânica, mas também àqueles **“com baixo impacto ambiental”**.

O relatório geral do Grenelle, publicado em outubro de 2007, observa que “o setor agrícola é um dos principais focos de tensão entre as partes interessadas”<sup>114</sup> (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 16, tradução nossa). Os argumentos apresentados neste documento ilustram, notoriamente, a permanência do referencial do mercado concorrencial:

Na medida do possível, **é o mercado**, ou seja, uma nova demanda de consumidor, **que deve permitir à agricultura reformar suas práticas**. A valorização do setor

---

<sup>114</sup> “le secteur agricole est l'un des principaux foyers de tension entre parties prenantes” (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 16)

orgânico, a criação de outras cadeias produtivas ou selos que favoreçam a qualidade ambiental, o desenvolvimento de padrões de consumo (sazonais, de proximidade, com foco em produtos de qualidade) que possibilitem **tornar rentável** a mudança para produtos mais saudáveis e de melhor qualidade são formas de apoiar a mutação **sem necessariamente envolver ajudas financeiras diretas**<sup>115</sup> (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SecrÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 17, tradução nossa, grifo nosso).

Uma vez os compromissos estabelecidos no relatório geral do Grenelle do Meio Ambiente em outubro de 2007, os comitês operacionais (COMOP) reúnem um conjunto de atores interessados em cada um dos temas ao longo de 2008. São encarregados por especificar as modalidades concretas de ação para atingir esses objetivos.

Os relatórios dos COMOP não somente resumem as discussões como contêm detalhes das posições das diversas organizações que participam. No COMOP n° 14 dedicado à alimentação e agricultura orgânica, uma das preocupações em relação à alimentação coletiva é, como nas discussões anteriores, o possível desequilíbrio entre oferta e demanda. Vários atores, incluindo a Agência Francesa para o Desenvolvimento e Promoção da Agricultura Orgânica (*Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique*, Agence Bio), insistem no risco de que a demanda aumente mais rapidamente do que a taxa de conversão para a agricultura orgânica. Da mesma forma, a União das empresas de processamento e distribuição de produtos orgânicos (*Syndicat des entreprises de transformation et de distribution de produits biologiques*, Synabio) expressa certa preocupação com “um período bastante longo de frustração [pelos consumidores] que corresponde ao tempo de conversão à agricultura orgânica”<sup>116</sup> (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, 2008a, p. 40, tradução nossa). Este possível desequilíbrio está em consonância com a preocupação expressa pelo sindicato dos Jovens Agricultores (*Jeunes agriculteurs*, JA) de que a demanda gerada na alimentação

---

<sup>115</sup> “Dans toute la mesure du possible, **c'est le marché**, c'est à dire une nouvelle demande du consommateur **qui doit permettre de tirer l'agriculture vers une réforme de ses pratiques**. La valorisation de la filière « bio », la création d'autres filières ou labels privilégiant la qualité environnementale, le développement de modes de consommation (saisonnalité, de proximité, se portant sur des produits de qualité) de nature à **rentabiliser** le passage à des produits plus sains, de meilleure qualité sont autant de moyens de soutenir la mutation **sans nécessairement passer par des aides financières directes**” (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SecrÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 17).

<sup>116</sup> “une période de frustration [des consommateurs] assez longue qui correspond au temps de conversions des agriculteurs en bio” (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, 2008a, p. 40)

coletiva não incentive a importação de produtos orgânicos (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, 2008a).

A FNAB, por sua vez, menciona a necessidade de introduzir critérios de sazonalidade e proximidade nas compras públicas e salienta que a reflexão deve ser levada no nível das instituições europeias. A intensificação da reforma do código de compras públicas é desejada; propõe-se, em particular, que as cláusulas ambientais sejam tornadas *obrigatórias* nos editais de licitação, e não mais apenas *possíveis*. A Assembléia Permanente das Câmaras de Agricultura (APCA), principal organização de extensão rural cuja gestão é compartilhada entre o Estado e os sindicatos agrícolas majoritários, também destaca a questão da proximidade e o fato de que os cinturões verdes das cidades devem ser favorecidos para o abastecimento. Mobiliza os argumentos da redução do transporte mas também da possibilidade de organizar atividades pedagógicas destinadas aos alunos.

O abastecimento das grandes cidades nunca é explicitamente abordado nos relatórios. As preocupações acerca da relação entre produção e consumo parecem estar focalizadas no nível nacional. Porém, o ex-presidente da FNAB entrevistado relatou que, nas discussões informais, um dos argumentos dos opositores frequentemente era a suposta falta de estruturação das cadeias produtivas orgânica locais frente ao abastecimento das grandes cidades.

Outra questão que aparece desde o início da concertação e que continua em discussão: o controle dos custos ligados às aquisições de produtos orgânicos. Duas posições são expressas: financiar um aumento nos orçamentos da alimentação escolar, na opinião daquelas pessoas que consideram como legítimo pagar preços mais altos para produtos de maior qualidade; ou então reduzir os custos adicionais tanto quanto possível. Veremos que a lei final não prevê subsídios para a melhoria da qualidade do fornecimento.

As conclusões consensuais do COMPO n° 14 reconhecem a necessidade de promover o fornecimento de qualidade, mas sem maiores esclarecimentos. A FNAB levanta a questão do objetivo de longo prazo: atingir 20% de área agrícola orgânica significa que a agricultura orgânica é assimilada a um nicho de mercado como qualquer outro - seu desenvolvimento teria, portanto, vocação a permanecer limitado? Ou então deveria ser um modelo generalizado?

#### 4.2.2. Disposições da lei Grenelle 1 relativas à alimentação coletiva

Após o processo de concertação (grupos temáticos, consulta pública, mesas redondas e COMOP) e com base nos diversos relatórios apresentados, o governo elabora um projeto de lei (PL) para traduzir as conclusões do Grenelle do Meio Ambiente em objetivos legislativos. Este PL n° 955 é apresentado pelo Primeiro Ministro no dia 11 de junho de 2008 na Assembleia Nacional e avaliado pela Comissão de Assuntos Econômicos, Meio Ambiente e Território.

Na versão final da lei Grenelle 1, publicada no dia “ de agosto de 2009, as disposições relativas à alimentação coletiva aparecem no Título II - “Biodiversidade, ecossistemas e ambientes naturais”, no capítulo III - “Agricultura e silvicultura diversificada, de alta qualidade, produtiva e sustentável”. O artigo 31 tem a seguinte formulação:

A vocação primária e prioritária da agricultura é atender às necessidades alimentares da população, e isto há de ser acentuado nas próximas décadas [...]. A agricultura deve passar por uma transformação a fim de conciliar os imperativos de produção qualitativa e quantitativa, segurança sanitária, eficiência econômica, robustez às mudanças climáticas e realismo ecológico [...].

Para tanto, os objetivos a serem alcançados são :

a. Atingir produção agrícola orgânica suficiente para atender a crescente demanda dos consumidores de forma sustentável e os objetivos de desenvolver o uso de **produtos orgânicos** na alimentação pública **ou produtos sazonais com baixo impacto ambiental, com relação à suas condições de produção e distribuição**. Para atender a esta expectativa, o Estado promoverá a produção e a estruturação desta cadeia produtiva para que a área agrícola orgânica atinja 6% em 2012 e 20%<sup>117</sup> em 2020<sup>118</sup> (FRANÇA, 2009, tradução nossa).

A formulação “**ou produtos sazonais com baixo impacto ambiental, com relação à suas condições de produção e distribuição**” foi acrescentada ao projeto de lei original por uma emenda parlamentar. Veremos que esta possibilidade de escolher entre produtos

<sup>117</sup> Segundo os números publicados pela Agence Bio, em 2020, a área agrícola orgânica é de 9,5% (<https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/>).

<sup>118</sup> “*La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. Le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, impose à l'agriculture de s'adapter, de se diversifier et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. [...] un mouvement de transformation s'impose à l'agriculture pour concilier les impératifs de production qualitative et quantitative, de sécurité sanitaire, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique [...]. A cet effet, les objectifs à atteindre sont :*  
A) *De parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux **produits biologiques** dans la restauration collective publique **ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution**. Pour satisfaire cette attente, l'État favorisera la production et la structuration de cette filière pour que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 6 % en 2012 et 20 % en 2020”* (FRANÇA, 2009).



orgânicos e produtos com baixo impacto ambiental é uma fonte de confusão e tem consequências para a implementação da lei nos territórios.

O objetivo é reafirmado no Título IV - Estado Exemplar, no Artigo 48 :

O Estado estabelece para si mesmo os seguintes objetivos [...]:

e) Utilizar, para o abastecimento de seus serviços de alimentação coletiva, **produtos orgânicos** em proporção correspondendo a 15% dos pedidos em 2010 e 20% em 2012, **assim como**, em proporção idêntica, **produtos sazonais, produtos com baixo impacto ambiental com relação às suas condições de produção e distribuição**, produtos com selos de identificação de qualidade e origem ou produtos de unidades agrícolas envolvidas em um processo de certificação ambiental<sup>119</sup> (FRANÇA, 2009, tradução nossa).

A formulação aqui é ligeiramente diferente e especifica que o abastecimento deve ser feito por produtos orgânicos “assim como, em proporção idêntica” por produtos sustentáveis ou sob selo oficial de qualidade. Entretanto, a lista de itens elegíveis é bastante ampla e aberta a múltiplas interpretações.

#### 4.2.3. Avaliação da lei por diferentes comissões e associações

Os objetivos estabelecidos para a alimentação coletiva pública durante o Grenelle do Meio Ambiente tem caráter incitativo, em nome do papel exemplar do Estado. O objetivo da alimentação escolar é aumentar os canais de escoamento para a cadeias produtivas sustentáveis, incluindo a agricultura orgânica. Uma série de avaliações das leis Grenelle é realizada por diversos órgãos. A seguir, citamos principalmente aquelas do Comissão Geral de Desenvolvimento e Planejamento Sustentável (*Commissariat général au développement et à l'aménagement durable*, CGDAD).

---

<sup>119</sup> “L'État se donne pour objectifs : [...] e) De recourir, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à des **produits biologiques** pour une part représentant 15% des commandes en 2010 et 20% en 2012, **ainsi que**, pour une part identique, à des **produits saisonniers, des produits à faible impact environnemental eu égard à leurs conditions de production et de distribution**, des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine ou des produits issus d'exploitations engagées dans une démarche de certification environnementale” (FRANÇA, 2009).

#### 4.2.3.1. Avaliação do Grenelle pela Comissão Geral de Desenvolvimento e Planejamento Sustentável

Em 2011, dois anos após a promulgação da lei, a CGDAD afirma que, embora o desenvolvimento da agricultura orgânica tenha, de fato, voltado a aumentar desde o Grenelle, é impossível alcançar os objetivos estabelecidos na lei. De fato, no momento em que o relatório é redigido, a área agrícola orgânica é estimada em 4%; por outro lado, as unidades orgânicas representam 6% do número total de estabelecimentos. Além destes limites, o relatório é bastante severo no que diz respeito à exemplaridade do Estado, reconhecendo, no entanto, que “esforços foram feitos no setor da alimentação coletiva”<sup>120</sup> (COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2011, p. 229, tradução nossa). Uma das explicações dadas para a dificuldade de atingir as metas estabelecidas é a grave crise econômica e financeira de 2008 e 2009, que causou uma redução em 20% nas receitas do Estado.

#### 4.2.3.2. Decorrências legislativas da lei Grenelle 1

A Lei de Modernização Agrícola (*Loi de modernisation agricole*, LMA) de 2010 integra algumas das propostas do Grenelle do Meio Ambiente; é seguida, em 2014, por outra grande lei agrícola, a Lei para o Futuro da Agricultura, Alimentação e Silvicultura (*Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, LAAF). A análise dos debates parlamentares mostra as oposições intensas que continuam surgindo quando a questão agrícola é discutida. Expressam as fortes tensões entre referenciais de política pública concorrentes. Assim, o **referencial produtivista** atribui ao setor agrícola francês um papel de exportação, muitas vezes justificado pelo argumento de “alimentar o mundo”. Estes argumentos já constam no relatório geral do Grenelle do Meio ambiente em 2007: os subsídios públicos devem ser direcionados para “uma agricultura sustentável que mantenha suas capacidades poupando o meio ambiente, **capaz de abastecer a Europa**, mas também

---

<sup>120</sup> ‘des efforts ont été consentis dans la restauration collective’ (COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2011, p. 229).

de **entrar nos mercados internacionais**<sup>121</sup> (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 17, tradução nossa).

Sete anos depois, durante a votação da LAAF em 2014, os argumentos continuam presentes tanto nos discursos de deputados de direita como de esquerda, justificando a vocação exportadora da agricultura francesa, como mostra o seguinte exemplo:

Sr. Jean-Pierre Le Roch [Deputado do Partido Socialista]. [...] Devemos, hoje e no futuro, alimentar os habitantes de nosso planeta. [...] Nossa reflexão deve levar em conta vários fatores, a começar pelo fator demográfico, na medida em que estima-se que nosso planeta tenha 9 bilhões de habitantes em 2050, em comparação com os 7 bilhões de hoje. Além da independência alimentar de nosso país, precisamos fortalecer sua capacidade de exportar. (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014, p. 34–35, tradução nossa)

Sr. Daniel Fasquelle [Membro do Parlamento da União para a Maioria Presidencial, partido de direita] [...] Como baixamos nossa guarda e abrimos nossas fronteiras, poderíamos aproveitar disso, como outros, para exportar nossos produtos, que são apreciados em todo o mundo. O que há neste texto para que os agricultores franceses possam exportar melhor, conquistar mercados, alimentar as novas bocas de uma população mundial em crescimento?<sup>122</sup> (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014, p. 34–35, tradução nossa)

Estes argumentos são utilizados em particular para questionar a generalização da agricultura orgânica e, mais geralmente, as restrições ambientais, que supostamente causam quedas nos rendimentos agrícolas.

Enquanto no Brasil a principal clivagem é entre agricultura familiar e não familiar, na França é aquela entre as agriculturas orgânica e convencional que polariza os debates. No Brasil, há também tensões entre setores convencionais e orgânicos, mas a oposição não é tão marcante. O setor empresarial investiu na certificação orgânica como um nicho de mercado que pode coexistir com os sistemas convencionais de produção. Na França, por

---

<sup>121</sup> *“une agriculture durable maintenant ses capacités en épargnant les milieux, apte à approvisionner l'Europe, mais aussi à se porter sur des marchés internationaux”* (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, 2007, p. 17)

<sup>122</sup> *“M. Jean-Pierre Le Roch [député du Parti socialiste]. [...] Il faut, aujourd'hui comme à l'avenir, **nourrir les habitants de notre planète**. Une fois présentée cette nécessité, émergent les questions auxquelles notre génération et les suivantes doivent répondre. Notre réflexion doit ainsi prendre en compte plusieurs données, à commencer par le facteur démographique, dans la mesure où notre planète devrait compter 9 milliards d'habitants en 2050 contre 7 milliards actuellement. Au-delà de l'indépendance alimentaire de notre pays, il s'agit de **conforter sa capacité à exporter**”* (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014, p. 22)

*“M. Daniel Fasquelle [député de l'Union pour la majorité présidentielle, parti de droite] [...] Puisque nous avons baissé la garde et ouvert nos frontières, nous pourrions en profiter, comme d'autres, pour **exporter nos produits**, qui sont appréciés partout dans le monde. Qu'y a-t-il dans ce texte pour **permettre aux agriculteurs français de mieux exporter**, de remporter des marchés, de **nourrir les nouvelles bouches d'une population mondiale en augmentation** ?”* (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014, p. 34–35)

muito tempo, o setor orgânico foi pouco apoiado pelas poderosas instituições que participam da co-gestão da política agrícola (um caso exemplar na literatura): sindicatos majoritários, câmaras de agricultura, Ministério da Agricultura. Vários estudos apontam para uma certa incapacidade dos atores do sistema dominante de tomar partido entre a agricultura orgânica e convencional (GATIEN-TOURNAT; FORTUNEL; NOËL, 2016). Preferem defender a coexistência de modelos em nome das expectativas dos consumidores.

Deve-se lembrar que a estrutura socioeconômica das unidades agrícolas é, no entanto, relativamente mais homogênea na França do que no Brasil, o que pode ajudar a explicar a linha divisória e as dimensões em torno das quais opera-se a divisão dentro do setor de produção agrícola.

### 4.3. Conclusão do capítulo 4

Desde a Segunda Guerra Mundial, a política alimentar francesa consistiu em um arsenal de normas destinadas a evitar fraudes, melhorar a segurança dos produtos que circulam no mercado e limitar o risco de intoxicação. A questão do acesso à alimentação para toda a população, e particularmente para os mais pobres, foi resolvida - parcialmente - através do aumento da oferta e da estruturação do mercado privado de alimentos. Estas escolhas políticas baseiam-se em um **referencial de segurança alimentar** no sentido restrito: prover as necessidades nutricionais através de uma abundância de alimentos de baixo custo. Assim, o Estado francês e a União Européia favoreceram em grande parte o desenvolvimento do **modelo produtivista da agricultura** através da Política Agrícola Comum (PAC) e da grande distribuição, apoiando os atores privados.

Mais de meio século depois do Brasil, a França começa a considerar a alimentação escolar como um elemento estratégico da política alimentar a nível nacional. Até os anos 2000, ela permanece confinada nos níveis locais, o Estado apenas enquadrando os investimentos em infra-estrutura e com o passar dos anos, esporadicamente, a qualidade nutricional das refeições. A alimentação escolar se torna parte da política alimentar nacional quando os problemas de obesidade e das patologias associadas a uma dieta inadequada (diabetes, doenças cardiovasculares) são colocadas na agenda política. Esta forma de má nutrição, ligada à dieta industrial, leva o governo a regular ainda mais a composição dos

cardápios, a fim de tornar a alimentação escolar um instrumento da política nacional. Entretanto, esta última ainda está ligada a um **referencial de nutrição de laboratório**: as preocupações se focalizam sobre o consumo excessivo de gordura, açúcar e sal.

Em 2007, durante o Grenelle do Meio Ambiente, textos sobre a alimentação escolar mencionam pela primeira vez a questão da origem dos alimentos e seus métodos de produção. As preocupações ligadas à qualidade dos alimentos são combinadas com elementos de política agrícola e ambiental. De fato, o abastecimento da alimentação coletiva pública - setor do qual a alimentação escolar faz parte - é apresentada como uma alavanca para estruturar cadeias agroalimentares mais sustentáveis. Inicialmente, esta proposta foi apoiada especificamente pelo movimento da agricultura orgânica, que retransmitiu as reivindicações oriundas de experiências locais. Desde as grandes crises sanitárias dos anos 1990, muitas autoridades locais estabelecem parcerias para o fornecimento dos restaurantes escolares por agricultores orgânicos locais. Com base nas categorias estabelecidas no caso brasileiro, interpretamos estas propostas como sinais da emergência - pelo menos na escala de certos territórios e dentro dos movimentos da agricultura orgânica - de um **referencial de construção social de mercados favoráveis ao desenvolvimento territorial sustentável**.

No entanto, este referencial permanece frágil. No decorrer do processo de consolidação da política pública de abastecimento da alimentação coletiva, a gama de produtos considerados sustentáveis é consideravelmente ampliada: produtos orgânicos, mas também produtos sazonais, produtos locais e, de forma um tanto quanto vaga, produtos de “baixo impacto ambiental”. Esta mudança, que analisamos especificamente no próximo capítulo, mostra que o **referencial do mercado concorrencial** permanece muito poderoso. Os atores do sistema dominante admitem a possibilidade de apoiar a agricultura orgânica em nome da política ambiental e das expectativas dos consumidores, mas se recusam a desafiar frontalmente o modelo agrícola produtivista.



## **Capítulo 5 O referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável: qual grau de estruturação? Uma comparação entre Brasil e França**

A contribuição de nosso trabalho consiste na comparação entre dois países e suas políticas públicas. Nos capítulos 3 e 4, traçamos o processo de construção de instrumentos intersetoriais para o abastecimento da alimentação escolar. Podem ser qualificados de intersetoriais porque ligam política alimentar e política agrícola, renovando os objetivos atribuídos a este serviço público. O presente capítulo discute a seguinte hipótese: o referencial global do desenvolvimento sustentável exerce pressão sobre o regime agroalimentar dominante, que se encontra desestabilizado. Esta situação abre uma janela de oportunidade para grupos alternativos - nichos, no modelo da perspectiva multinível sobre transições (MLP) - que se fortalecem e influenciam a formulação de políticas públicas, em particular através de novos processos de governança.

Para formular esta hipótese, combinamos a MLP, detalhada no capítulo 2, e a análise cognitiva das políticas públicas (DARROT; MARÉCHAL; BRÉGER, 2019). A abordagem cognitiva das políticas públicas consiste em considerar o papel das ideias na formulação dos instrumentos de ação pública. De fato, estes últimos não são apenas técnicos e nem competem apenas às administrações públicas. São o resultado de negociações políticas entre representantes do Estado e diferentes segmentos da sociedade. Refletem as relações de poder entre os atores envolvidos (GRISA; SCHNEIDER, 2014; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014; LASCOUMES; LE GALÈS, 2005; MORUZZI MARQUES; LE MOAL, 2014; MULLER, 2018; SCHOTTZ, 2017; TOMAZINI; LEITE, 2016).

Neste quinto capítulo, a análise se funda na comparação dos processos de politização da questão alimentar para examinar o papel dos contextos nacionais (resultantes da deformação de um regime dominante em um determinado perímetro pelo referencial global) na diferenciação regional dos processos de transição. A seção 5.1 é dedicada ao estado das relações de poder reativadas pelos debates sobre o abastecimento da alimentação escolar. São estabelecidos entre os atores do regime dominante e aqueles dos nichos, mas também entre as próprias organizações alternativas. A seção 5.2 visa demonstrar que as configurações dos espaços de concertação são muito diferentes entre a França e o

Brasil, em termos da composição das arenas, da agenda das discussões e da duração da mobilização política.

### **5.1. Estado das relações de poder no momento da formulação de propostas para o abastecimento sustentável da alimentação escolar**

A reorientação dos objetivos atribuídos à alimentação escolar, embora apresente muitos pontos em comum entre o Brasil e a França, ocorre dentro de ecossistemas políticos muito diferentes entre cada país. Esta renovação é parte de uma evolução a longo prazo não apenas da política alimentar, mas também da política agrícola. O abastecimento sustentável da alimentação escolar baseia-se na definição prévia de novas categorias de agricultores beneficiários da ação pública e no desenvolvimento de uma política de apoio a certas formas alternativas de agricultura. No caso brasileiro, trata-se da agricultura familiar e, no caso francês, da agricultura orgânica.

#### **5.1.1. No Brasil: definir e reconhecer a agricultura familiar como pilar de uma estratégia de combate à insegurança alimentar e à desigualdade social**

No Brasil, o acesso preferencial aos mercados institucionais é uma exigência originalmente pleiteada pelas organizações da agricultura familiar. Esta categoria de atores constitui-se politicamente durante a década de 1980 e o Estado a reconhece como setor de intervenção pública a partir da década de 1990, particularmente através da consolidação da dualidade da política agrícola (DELGROSSI; FLORIDO; RODRIGUES, 2019; GRISA, 2012; SABOURIN, 2007).

Efetivamente, os anos 1990 são marcados por intensa militância por parte dos movimentos de reforma agrária, da agricultura familiar e de combate à fome, no contexto geral das lutas sociais pós-ditadura<sup>123</sup>. Essa mobilização política levou, no campo agroalimentar alternativo, a avanços institucionais esporádicos - o primeiro Conselho

---

<sup>123</sup> Essas mobilizações incluem as seguintes: o movimento « Diretas já » entre 1983 e 1984 para a organização de eleições presidenciais por sufrágio direto, que levou à desestabilização da junta militar no poder desde 1964; as diversas propostas populares em torno da elaboração da Constituição de 1988; as campanhas políticas em torno da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula lá”); o Movimento pela Ética na Política e uma das ações que derivaram, a ONG Ação da Cidadania.



Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de 1993 a 1995 sob o governo de Itamar Franco - ou mais permanentes - o reconhecimento oficial da agricultura familiar em 1996 pelo governo Cardoso, que cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

A partir da chegada no governo central do Partido dos Trabalhadores em 2003, a participação dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas agrícolas, alimentares e de desenvolvimento agrário se intensifica e se institucionaliza. Este processo é ilustrado em particular pelo fortalecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 2000, em paralelo com o poderoso Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que continua dedicado em grande parte ao modelo agroexportador de grande escala. É o MDA que coordena, antes de ser extinto em 2016, as políticas em favor da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial, por exemplo, através da estratégia Territórios da Cidadania, que articula uma abordagem intersetorial, a coerência entre as ações nos níveis federal, estadual e municipal, e a governança compartilhada com a sociedade civil.

Este longo processo de politização da questão agroalimentar também incentivou a articulação entre estes movimentos sociais sobre diferentes questões. A reorientação do PNAE ocorre no contexto do programa Fome Zero, lançado em 2003. Os atores que participaram das discussões sobre o PNAE enfatizam que puderam apoiar-se nos aprendizados acumulados graças à construção e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este último só pôde ser implementado porque um conjunto de políticas públicas reconheceu e incentivou a estruturação do setor da agricultura familiar. As organizações participantes do debate sobre a reorientação do PNAE já tinham adquirido, no início do processo, certa experiência a respeito dos mecanismos de ação pública relevantes, bem como o hábito de coordenar-se e formar frentes comuns para concretizar o atendimento de suas demandas (HAWKES et al., 2016; PEIXINHO, 2013; SCHOTTZ, 2017).

### 5.1.2. Na França, a agricultura orgânica ganha legitimidade diante da crescente preocupação com o meio ambiente

Na França, a modernização agrícola foi baseada no modelo familiar, porém, excluindo um grande número de unidades agropecuárias<sup>124</sup> que não conseguiram integrar o sistema produtivista baseado na mecanização e nos insumos industriais (CAZELLA; SENCÉBÉ; RÉMY, 2015). A cogestão da política agrícola pelo Estado e o sindicalismo agrícola majoritário, representado pela Federação nacional dos sindicatos de estabelecimentos agrícolas (*Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*, FNSEA), é um dos fatores que explica a profunda transformação pela qual passou a agricultura francesa durante a segunda metade do século XX e que levou à hegemonia de um “modelo agrícola familiar especializado capitalizado”<sup>125</sup> (DARROT; MARÉCHAL; BRÉGER, 2019, p. 14, tradução nossa) mas também as tremendas dificuldades para mudar este modelo (ANSALONI, 2013).

A proposta de estabelecer limites mínimos nas aquisições para a alimentação escolar vem de organizações da agricultura orgânica, uma das principais alternativas ao modelo produtivista. Este setor emerge na primeira metade do século XX e ganha reconhecimento pelo poder público a partir dos anos 1980. A primeira etapa passa pela oficialização de um selo de certificação, seguida por medidas específicas a seu favor, porém, sem que a orientação produtivista seja frontalmente contestada. Nos anos 1990, subsídios específicos oriundos da PAC são dedicados à conversão de estabelecimentos para a agricultura orgânica (*Conversion à l'agriculture biologique*, CAB), posteriormente complementados por pagamentos para a permanência no sistema orgânico (*Maintien de l'agriculture biologique*, MAB) (CARDONA, 2014). No final da década, os Contratos Territoriais de Estabelecimento (*Contrats territoriaux d'exploitation*, CTE), cujo objetivo é valorizar a multifuncionalidade da agricultura e em particular os serviços ambientais prestados, também constituem um importante instrumento de apoio à agricultura orgânica (ANSALONI; FOUILLEUX, 2006; LÉGER; VOLLET; URBANO, 2006). No início dos anos 2000, o Ministério da Agricultura lança um plano para desenvolver a agricultura orgânica, colocando em coerência os diferentes mecanismos de apoio. O Grenelle do Meio Ambiente em 2007

---

<sup>124</sup> O número de estabelecimentos agrícolas na França continental caiu de 2,3 milhões em 1955 para 389.000 em 2020, um decréscimo de 83%.

<sup>125</sup> “*modèle agricole familial spécialisé capitalisé*” (DARROT; MARÉCHAL; BRÉGER, 2019, p. 14)

ocorre num contexto bastante favorável para as organizações de agricultura orgânica, representadas pela Federação Nacional de Agricultura Orgânica (*Fédération nationale d'agriculture biologique*, FNAB)<sup>126</sup>.

A diferença com o caso brasileiro, antes do Grenelle do Meio Ambiente, é a relativa instabilidade das coalizões entre os movimentos que representam os sistemas agroalimentares alternativos. Vários estudos documentam o vigor destas articulações a nível local, em contextos particulares e, em especial, sobre a questão do acesso ao mercado da alimentação escolar (BLANC, 2012; GATIEN-TOURNAT; FORTUNEL; NOËL, 2016). No entanto, no nível da política nacional, as estruturas de coordenação são, até então, mais esporádicas e geralmente têm um âmbito de ação muito amplo, particularmente durante as negociações sobre as reformas da PAC (ROULLAUD, 2012).

Na ocasião da negociação de 1991, forma-se uma “coalizão dos dominados” (ANSALONI, 2013, p. 66), iniciada pela Confederação camponesa (*Confédération paysanne*), o principal sindicato de agricultores que se opõe ao modelo agroindustrial. A Aliança “Camponeses-Ecologistas-Consumidores” (*Paysans-Écologistes-Consommateurs*) reuni 18 organizações: movimentos agrícolas alternativos (FNAB, Rede de agricultura sustentável<sup>127</sup>, *Nature et Progrès*<sup>128</sup>), associações de consumidores e grupos de defesa do meio-ambiente (dentre as quais *Les Amis de la Terre*<sup>129</sup>). No entanto, esta coalizão não dispõe de meios para financiar suas operações (sem funcionários nem recursos), não consegue se constituir como um espaço institucional estável e “sua ação militante permaneceu letra morta”<sup>130</sup> (ANSALONI, 2013, p. 66, tradução nossa). Além desta fragilidade, apenas algumas das organizações da Aliança participam do *Grenelle*. Em 2007, os movimentos sociais chegam, portanto, ao Grupo IV, dedicado à agricultura e à alimentação, sem alianças previamente consolidadas nem propostas concertadas sobre o tema das refeições coletivas.

---

<sup>126</sup> A FNAB federa os Grupos Regionais de Agricultores Orgânicos (*Groupements régionaux d'agriculteurs biologiques*, GRAB) aos quais pertencem os Grupos de Agricultores Orgânicos (*Groupements d'agriculteurs biologiques*, GAB), organizados na escala dos *départements*.

<sup>127</sup> *Réseau Agriculture durable*, uma associação que atua a favor do desenvolvimento rural, focalizado em particular sobre pecuária sustentável.

<sup>128</sup> *Nature et Progrès* (em português, Natureza e Progresso), criada em 1964, é uma associação histórica de promoção da agricultura orgânica e da agricultura biodinâmica na França.

<sup>129</sup> *Les Amis de la Terre* é a antena francesa da ONG ambientalista internacional, Friends of the Earth.

<sup>130</sup> “*son action militante est restée lettre morte*” (ANSALONI, 2013, p. 66)

## **5.2. Politização da questão alimentar: embate entre sistemas agroalimentares opostos ou regime da coexistência? Uma leitura pelas instâncias de concertação**

A inscrição na agenda política do problema da estruturação de alternativas agrícolas e a difusão da retórica do desenvolvimento sustentável são sinais de uma mudança de fundo nos quadros cognitivos e normativos. O atual ciclo de ação pública também se caracteriza por uma evolução na forma e nos métodos.

O termo de “governança” reflete uma nova maneira de elaborar políticas públicas. Muitos estudos destacam que a gestão das questões agrícolas e alimentares é doravante marcada pela multiplicação dos atores envolvidos e reconhecidos como partes interessadas, pela pluralidade dos modos de coordenação e pelo entrelaçamento de diferentes escalas de ação, tanto na França como no Brasil (COMPAGNON, 2015; FROELICH, 2010; HERNANDEZ; MESSAOUDÈNE, 2010; LARDON et al., 2008; MOURA, 2009; PERRIN; SOULARD, 2014). O Estado manifesta a busca de consensos através da participação de diferentes setores da sociedade na construção de políticas públicas. Este arranjo se reflete na criação de espaços de concertação institucionalizados. A partir dessas arenas, emergem propostas que orientam a definição de novos objetivos e instrumentos de ação pública (FOUILLEUX, 2011; LASCOUMES, 2011).

No Brasil, como na França, a política de abastecimento sustentável da alimentação escolar é o resultado da concertação entre o Estado e certos grupos da sociedade civil. Estes processos permitem transmitir as demandas dos atores no campo, que até então estavam à margem do sistema dominante, às instâncias de poder. No entanto, reunir de forma pontual uma diversidade de atores não garante, por si só, uma transformação profunda e radical da ordem estabelecida. A composição das arenas e as modalidades da consulta (agenda, duração, recursos disponíveis, frequência e lugares das reuniões) são elementos a serem levados em conta para analisar a natureza dos processos de politização.

Uma questão levantada acerca das novas formas de governança que permitem maior expressão da sociedade civil é a seguinte: os órgãos participativos visam representar os interesses dos movimentos sociais ou apenas legitimar as políticas governamentais (MOURA, 2009) ? Vários estudos, em particular aquele, já citado, de Dagnino (2004) com base no caso brasileiro, sugerem a existência de uma confluência perversa entre, por um lado, os processos de democracia participativa e, por outro lado, o projeto neoliberal. A

natureza perversa desta convergência deve-se, segundo a autora, ao fato de ambos os projetos atribuírem um papel central à sociedade civil, embora a serviço de objetivos opostos (DAGNINO, 2004). No primeiro caso, o objetivo é aprofundar a democracia através da ação conjunta do Estado e dos movimentos sociais. O projeto neoliberal, por outro lado, impulsiona uma transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e um retraimento do poder público, sem, assim, conceder meios suficientes para melhorar o bem-estar social. Note-se que a própria definição dos termos de “sociedade civil” e a seleção dos grupos habilitados a participar dos processos de concertação não são neutras.

É o que mostramos na seção seguinte, que detalha a composição das arenas de concertação, sua duração e os temas abordados comparando o caso da reforma do PNAE no Brasil e o processo do Grenelle do Meio Ambiente na França.

### **5.2.1. Espaços institucionais para concertação**

#### **5.2.1.1. O CONSEA no Brasil**

No Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) é a arena na qual diferentes grupos dialogaram para construir uma política que combine objetivos ligados tanto à luta contra a má nutrição quanto ao desenvolvimento rural. Esta instância, reinstituída a partir de 2003 pelo governo do Partido dos Trabalhadores<sup>131</sup>, orienta a construção do programa Fome Zero. Sua composição é definida por um decreto que estipula que dois terços dos 60 membros oficiais devem ser representantes da sociedade civil, o terço restante sendo reservado aos representantes do poder público (MOURA, 2009). Esta ênfase na sociedade civil também se reflete no fato de que o CONSEA deve ser presidido por um dos seus membros.

Os movimentos sociais envolvidos na época podem ser divididos em três coalizões principais, como vimos no capítulo 3: as organizações da agricultura familiar, aquelas que defendem a agroecologia e aquelas mobilizadas em torno da segurança alimentar e nutricional, onde predominam os setores de saúde pública preocupados com as consequências da má nutrição (HAWKES et al., 2016).

---

<sup>131</sup> Ver seção 3.1.1 do capítulo 3, subseção "Os anos 1990", sobre a história do CONSEA: funcionou pela primeira vez entre 1993 e 1995, tendo sido restabelecido em 2003.

É dentro do CONSEA que as propostas relativas à reforma do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são discutidas e especificadas. Como mencionado anteriormente, um grupo de trabalho específico chamado GT-PNAE é criado para refletir sobre as mudanças a serem implementadas para ampliar as inovações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao setor escolar. Este grupo desenvolve a proposta de lei de reforma do PNAE, que é aprovada pelo CONSEA em 2006 e finalmente adotada pelo Congresso Nacional no final de 2008.

Uma vez a Lei 11.947 promulgada em 2009, os membros do Grupo de Trabalho sobre o PNAE (GT-PNAE) integram um novo grupo informal de concertação para monitorar sua implementação dentro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o órgão responsável pelo PNAE: o Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar (GT-AF) que tem por missão acompanhar a implementação do programa. Este GT é formalizado por decreto em 2010, mas dividido em dois órgãos. O primeiro, o Grupo Consultivo do PNAE (GC-PNAE) é formado por membros da sociedade civil, a maioria dos quais estava envolvida no CONSEA. Sua composição é apresentada no quadro 9 a seguir.

**Quadro 9.** Organizações da sociedade civil membros do Grupo Consultivo do PNAE (GC-PNAE)

<b>Tipo de organização</b>	<b>Setor</b>	<b>Nome das organizações</b>
<b>Autoridades locais (municípios e estados)</b>	Departamentos de educação	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
	Sócio-educacional	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE)
<b>ONG</b>	Segurança alimentar	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)
	Agroecologia	Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
	Agricultura familiar	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG); Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
<b>Movimentos sociais agrícolas e rurais</b>	Mulheres agricultoras	Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil (MMC)
	Populações extrativistas	Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)
	Comunidades rurais afro-descendentes	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)
<b>Cooperativas</b>	Agricultura familiar	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES)
	Beneficiários da reforma agrária	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB)

Fonte : elaboração própria a partir de Schottz (2017).

O segundo órgão, o Comitê Gestor do PNAE (CG-PNAE), reúne representantes do poder público. São provenientes dos principais ministérios envolvidos nas políticas educacional, agrícola, alimentar, social e de saúde pública: o FNDE, vinculado ao Ministério da Educação; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Deste modo, a coalizão é mantida após a aprovação da lei. Os espaços de concertação são institucionalizados e têm financiamento público para organizar reuniões regulares (2 a 3 vezes por ano entre 2009 e 2016) na capital federal, Brasília. As reuniões internas do grupo consultivo (reunindo os movimentos sociais) e aquelas realizadas com o comitê de gestão (composto pelas autoridades públicas) produzem propostas que alimentam a elaboração das diversas resoluções especificando a implementação da lei (SCHOTTZ, 2017). Este processo permite aos atores avaliar e ajustar a gestão do programa com base nos retornos do campo, realizados tanto pelas organizações envolvidas ao lado dos produtores familiares quanto pelos gestores da alimentação escolar nas entidades executoras (municípios e estados). A politização a nível nacional estende-se, portanto, além do momento legislativo, no controle social e na avaliação da implementação de políticas públicas.

Deve-se notar que, dentro do Grupo Consultivo do PNAE, o mundo agrícola é representado apenas por organizações da agricultura alternativa, como mostra o quadro 9 (p. 212). As organizações mais estruturadas são aquelas ligadas à agricultura familiar, que é bastante desenvolvida em particular na região Sul do país. Organizações de mulheres camponesas, de comunidades rurais afro-brasileiras (quilombolas) e de beneficiários da reforma agrária (assentados) também estão presentes. Entretanto, os representantes da agricultura não familiar (patronal) e das indústrias agroalimentares não foram sequer convidados para as discussões.

### **5.2.1.2. O grupo IV “produção e consumo sustentáveis” do Grenelle do Meio Ambiente na França**

Na França, o Grenelle do Meio Ambiente também permite o diálogo entre diferentes grupos de atores e a formulação de novos instrumentos de ação pública, incluindo aquele relativo ao abastecimento da alimentação escolar. No entanto, a duração da concertação é muito mais curta, entre julho e outubro de 2007. O governo orienta a constituição dos grupos temáticos, definindo cinco “colégios”: o Estado, as coletividades locais (municípios, departamentos, regiões), organizações não governamentais (ONG), empregados e empregadores, e, por fim, “pessoas jurídicas associadas”. Esta “governança por cinco colégios” (*gouvernance à cinq*) é um elemento chave da comunicação governamental (BOY et al., 2012; DORÉ; LECORRE-GABENS; MEYNARD, 2011; HALPERN; POLLARD, 2017).

O grupo IV sobre produção e consumo sustentáveis é composto por representantes das instituições listadas no quadro seguinte (Quadro 10).



**Quadro 10.** Composição dos “colégios” do grupo IV “Produção e consumo sustentáveis” do Grenelle do Meio Ambiente, em 2007 (*continua*)

<b>Colégio</b>	<b>Setor</b>	<b>Instituição representada</b>
<b>Estado</b>	Ministério da Agricultura e Pesca	Diretoria de Política Econômica e Internacional (DPEI) Comissão de Engenharia Biomolecular (CGB)
	Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento et do Planejamento Sustentáveis	Diretoria de Natureza e Paisagem (DNP) Inspetoria Geral do Meio Ambiente (IGE)
	Ministério da Economia e Finanças	Diretoria Geral da Concorrência, do Consumo e do Controle de Fraudes (DGCCRF)
	Comitê Científico da Agência Nacional de Pesquisa (ANR)	
	Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica (INRA)	
	Prefeito da Região de Haute-Normandie	
<b>Autoridades locais e regionais</b>	Oito representantes eleitos em diferentes níveis administrativos - municípios, departamentos, regiões, assim como deputados e senadores, de diferentes partidos políticos e territórios na França <sup>132</sup> .	
<b>ONG</b>	Proteção ambiental	Greenpeace; France Nature Environnement (FNE); World Wildlife Fund (WWF); Fundação para a Natureza e o Homem (FNH); Comitê de busca de informação independente sobre engenharia genética (CRIIGEN); Friends of the Earth; Liga de proteção dos pássaros (LPO)
	Grupo de parlamentares que apoiam a agricultura orgânica	Objetivo Bio
<b>Empregados</b>	Principais sindicatos de funcionários	Confederação francesa democrática do trabalho (CFDT); Confederação geral do Trabalho (CGT); Força operária (FO); Confederação francesa dos gerentes executivos (CFE/CGC); Federação geral dos trabalhadores na agricultura (FGTA-FO); Confederação francesa dos trabalhadores cristãos (CFTC)

<sup>132</sup> Representantes de partidos de esquerda: Michel Balbot, presidente da comunidade de municípios de Ker Breizh (Côtes d'Armor) (Europe écologie-Les Verts, EELV); Dominique Jourdain, prefeito de Château-Thierry (departamento de Aine) (EELV); Odette Herviaux, vice-presidente da Região da Bretanha (Partido Socialista); Bernard Verdier, vice-presidente do conselho geral dos Hautes-Pyrénées (Partido Radical de Esquerda). Representantes eleitos de partidos centristas: Marcel Deneux, senador do departamento da Somme (Mouvement démocrate, Modem); Jean Dionis du Séjour, deputado do departamento de Lot-et-Garonne (Nouveau centre); Christian Namy, presidente do Conselho Geral do departamento da Meuse (Partido radical). Representantes eleitos de partidos de direita: Denis Merville, prefeito do município de Sainneville-sur-Seine (Seine-Maritime) (Union pour un mouvement populaire, UMP)

**Tabela 10 (continuação).** Composição dos “colégios” do grupo IV “Produção e consumo sustentáveis” do Grenelle do Meio Ambiente, em 2007

<b>Colégio</b>	<b>Setor</b>	<b>Instituição representada</b>
<b>Empregadores</b>	Setor de produção agrícola	Federação nacional dos sindicatos de agricultores (FNSEA); Jovens agricultores (JA); Confederação camponesa; Coordenação rural
	Outros	Federação das empresas do comércio e da distribuição (FECD); União profissional artesanal (UPA); Comitê nacional das pescas (CNP); Associação nacional das indústrias alimentares (ANIA)
<b>Pessoas jurídicas associadas</b>	Setor agrícola	Coop de France (cooperativa de segunda geração representante das cooperativas agrícolas francesas); Federação nacional de agricultura orgânica (FNAB); Assembléia permanente das câmaras da agricultura (APCA, principal instituição de ATER)
	Proteção ambiental	Green Cross France (ONG ambiental internacional); Parques naturais regionais
	Associações familiares	Confederação nacional das associações familiares católicas (CNAFC); União nacional das associações familiares (UNAF)
	Outros	Federação departamental de caça de Paris; Silvicultores privados da França; Federação nacional da pesca na França

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório do Grupo IV (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007).

Uma diferença notável com o processo brasileiro é a presença, dentro do próprio órgão consultivo, de organizações que promovem tanto a agricultura alternativa (FNAB, Confédération paysanne) quanto outras ligadas ao modelo produtivista (FNSEA, JA, ANIA), como mostra o quadro 10 (p. 215). De outra parte, organizações não ligadas especificamente ao setor agroalimentar lidam de forma bastante ampla com questões ambientais ou de consumo, mas não estão, naquela época, necessariamente focadas na questão alimentar. Neste quadro, a análise do relatório do Grupo IV revela que nem todos os membros tiveram o mesmo grau de envolvimento em todos os assuntos. Com relação à alimentação escolar, as propostas mais estruturadas são levantadas pela FNAB e apoiadas pelas coletividades locais, embora a questão das compras públicas apareça ocasionalmente nas contribuições de outros atores, como indicamos no quarto capítulo.

Os debates expõem as diferenças entre as partes interessadas que não compartilham os mesmos referenciais. As instituições mais ligadas ao modelo agroindustrial não vêem a agricultura orgânica como um modelo a ser generalizado, como mostra o trecho

seguinte de uma contribuição da ANIA, a organização que representa as indústrias agroalimentares, extraído do relatório do Grupo IV:

A agricultura convencional fornece produtos seguros e de qualidade e não deve ser vista como antagonista a outros modos de cultivo que atendam à expectativa específica: por exemplo, agricultura orgânica, produtos de *terroir*<sup>133</sup> (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 151, tradução nossa).

Os defensores da agricultura convencional validam o modo de produção orgânica em nome das expectativas por parte dos consumidores, uma aceitação que não deve ser interpretada como uma crítica às práticas agrícolas produtivistas. Assim, sobre o tema da “dependência em relação aos insumos” discutido no Grupo IV, a FNSEA afirma acima de tudo o caráter “inevitável” dos produtos fitossanitários (também conhecidos como pesticidas ou agrotóxicos), que são proibidos na agricultura orgânica:

A proteção dos cultivos é uma prioridade para os agricultores que devem respeitar as **exigências sanitárias** e garantir a **segurança dos abastecimentos**. Neste contexto, o uso de produtos de tratamento é **inevitável**. No entanto, a racionalização das práticas, a generalização do treinamento, a pesquisa varietal e o desenvolvimento de métodos alternativos levará a uma redução progressiva no uso desses produtos e seu impacto tanto sobre a saúde dos usuários quanto sobre o meio ambiente<sup>134</sup> (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 136, tradução nossa).

De maneira um tanto surpreendente, o conjunto de propostas para a consolidação da agricultura orgânica apresentado pelos representantes da FNSEA se justifica no argumento-chave de superação do déficit comercial francês nesta área:

O mercado da agricultura orgânica está, portanto, em pleno desenvolvimento. Mas a produção francesa não aumentou de acordo com a demanda. [...] a maior parte do crescimento do mercado francês é atendida por produtos importados<sup>135</sup> (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 129, tradução nossa).

Estas controvérsias indicam os contornos de novos referenciais emergentes; também refletem a permanência dos referenciais do modelo agroindustrial nos quais se

---

<sup>133</sup> *“l’agriculture conventionnelle fournit des produits sûrs et de qualité et ne doit pas être opposée aux autres modes de culture qui permettent de répondre à des attentes spécifiques : par exemple, l’agriculture biologique, les produits de terroir”* (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 151).

<sup>134</sup> *“La protection des cultures est une priorité pour les agriculteurs qui doivent respecter les **contraintes sanitaires** et assurer la **sécurité des approvisionnements**. Dans ce contexte, l’utilisation des produits de traitement est **incontournable**. Néanmoins, le raisonnement des pratiques, la généralisation de la formation, la recherche variétale, et le développement de méthodes alternatives conduiront à réduire progressivement l’utilisation de ces produits et leur impact tant sur la santé des utilisateurs que sur l’environnement”* (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 136)

<sup>135</sup> *“Le marché de l’agriculture biologique est donc en plein développement. Mais la production française n’a pas augmenté en parallèle de la demande. [...] la majeure partie de la croissance du marché français est satisfaite par des produits d’import”* (GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, p. 129)

baseia o regime dominante e seus atores, que resistem às mudanças. Entretanto, as conclusões do trabalho do grupo IV endossam a proposta de promover o abastecimento da alimentação escolar em produtos orgânicos. E, nesta etapa da consulta, trata-se de um abastecimento exclusivamente em produtos orgânicos.

Este momento inicial permite que os atores dos sistemas agroalimentares alternativos apresentem novas propostas de instrumentos de ação pública. Entretanto, a próxima etapa dos comitês operacionais (COMOP) ocorreu dentro do Ministério da Agricultura, um espaço institucional bastante favorável aos representantes do modelo produtivista (ANSALONI, 2013). Os COMOP são responsáveis pela formulação de disposições para implementar os compromissos assumidos pelos grupos de trabalho do Grenelle du Meio Ambiente. O COMOP nº 14 é dedicado às propostas do grupo IV. É nesse momento que os equilíbrios políticos tradicionais são restabelecidos; o sentimento, de acordo com a expressão usada pelo presidente da FNAB na época, é de ser “1 contra 19” para defender os compromissos centrados na agricultura orgânica.

Os opositores históricos dos movimentos alternativos conseguem, no COMOP e, portanto, antes mesmo do início das discussões parlamentares, recuperar a vantagem e fazer prevalecer sua oposição. São introduzidas medidas que enfraquecem o objetivo inicial das compras orgânicas ao introduzir categorias como a agricultura local, sazonal, sustentável e de alto valor ambiental, sem hierarquizar estas categorias - o que causa certa indefinição quanto aos objetivos da lei.

Esta última inclui, conseqüentemente, uma referência a produtos de “baixo impacto ambiental”, além do objetivo de atingir 20% de produtos orgânicos. Práticas já estabelecidas por certificações oficiais podem ser priorizadas, como aquelas de “baixo impacto ambiental”, denominações de origem controlada (*appellations d’origine contrôlée*, AOC) e *Label rouge* para produtos de origem animal, entre outras. A escolha desses produtos “sustentáveis” é deixada a critério dos gestores locais, uma vez que a lei não especifica sua definição.

Um último ponto merece ser enfatizado. Embora tenha beneficiado de certa visibilidade dentro do Grupo IV, a alimentação escolar é apenas um dos numeros temas abordados no Grenelle do Meio Ambiente. A questão tem dificuldades em emergir na medida em que as alternativas agrícolas formam coalizões, nesta ocasião, principalmente

com organizações ambientais, que ainda conhecem pouco a problemática. No entanto, o tratamento de uma ampla gama de assuntos em um tempo muito curto explica, segundo alguns participantes, a dificuldade em manter uma mobilização social que possa exercer pressões durante todo o processo legislativo, para garantir que as propostas resultantes da consulta se materializem, de fato, em instrumentos políticos concretos (KERCKHOVE, 2010).

## **5.2.2. Construção de um referencial de política pública para a alimentação escolar**

### **5.2.2.1. No Brasil, cerca de duas décadas de concertação em torno de um referencial alternativo a favor do desenvolvimento territorial sustentável**

No Brasil, a politização da questão do abastecimento da alimentação escolar ocorre a montante do processo legislativo em torno da lei do PNAE de 2009 e prolonga-se além. A negociação interna entre os componentes deste setor alternativo ocorre antes do confronto com os setores mais claramente identificados com o modelo agroindustrial, seja aqueles do agronegócio, das indústrias agroalimentares ou das empresas de refeições coletivas. A alimentação escolar é um elemento de um referencial mais amplo, específico das alternativas agroalimentares. Este referencial da construção social de mercados para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável (GRISA; SCHNEIDER, 2014) é desenvolvido com muitas contribuições e ampla participação, apresentando forte coerência.

A partir da análise comparada que realizamos, propomos a interpretação seguinte do caso brasileiro: a consolidação de um referencial é o resultado de dois elementos essenciais. Em primeiro lugar, a sua construção se estende durante um longo período de tempo. O processo delonga-se desde o final dos anos 1980 com a transição democrática até a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores em 2003 e se prolonga nos anos 2010. Em segundo lugar, o processo beneficia-se de espaços institucionais dedicados, fora do aparato governamental em torno do Instituto da cidadania nos anos 1990, e posteriormente dentro do CONSEA, que tem meios concretos para funcionar: financiamento de reuniões periódicas e de conferências organizadas em diferentes níveis (municipal, estadual e federal).

O processo de concertação entre os movimentos alternativos não está livre de conflitos e controvérsias, mas estas diferenças são discutidas internamente, em uma estratégia deliberada para apresentar uma frente comum na hora do processo legislativo.

Desta forma, o debate político pode ser levado, de fato, no Congresso Nacional. As propostas concretas e radicais dos movimentos sociais são incluídas no projeto de lei e uma estratégia política é definida previamente: defesa da agricultura familiar, demanda por compras diretas (sem intermediários), preferência pelo local, agroecologia, assentamentos e comunidades tradicionais, proibição da terceirização da alimentação escolar a empresas privadas (esta última demanda não resistiu à oposição durante o processo legislativo, como vimos). O agitado processo legislativo termina com a intervenção direta do executivo sob a pressão dos movimentos sociais.

Esses diferentes processos permitem o **fortalecimento da coalizão intersetorial** entre agricultura familiar, saúde pública e nutrição, bem como o **acúmulo de experiência** na implementação de políticas favoráveis a alternativas agroalimentares.

#### **5.2.2.2. Na França, uma forma de concertação mais favorável à coexistência de modelos e menos ao confronto com o referencial produtivista**

Estas particularidades brasileiras aparecem claramente quando comparadas com o processo francês. Na França, não existe - pelo menos naquela época - equivalente ao CONSEA, ou seja, um espaço institucional dedicado à questão e perene onde os atores alternativos possam concertar-se especificamente sobre a evolução da política de alimentação escolar, nem antes nem depois da lei. O Grenelle do Meio Ambiente que leva à formulação de objetivos para a alimentação escolar apresenta uma série de particularidades em comparação com o processo brasileiro. Em primeiro lugar, há pouca concertação prévia sobre o assunto entre as organizações que representam os sistemas agroalimentares alternativos dentro do Grupo IV. A proposta relativa aos mercados institucionais foi apresentada pela Federação nacional da agricultura orgânica (Fnab), que se apoia no interesse por parte das coletividades territoriais (municípios, departamentos e regiões administrativas). De fato, em nível municipal ou intermunicipal, muitos responsáveis políticos locais reorganizam o abastecimento das escolas, em resposta às demandas e aos temores dos pais de alunos, no contexto das sucessivas crises sanitárias dos anos 1990.

Em segundo lugar, a regulamentação do abastecimento da alimentação escolar é proposta inicialmente como uma ferramenta para estruturar a cadeia produtiva orgânica.

Como vimos, representantes de organizações ligadas ao modelo produtivista, porém, formulam dúvidas sobre os efeitos de tal medida, que se concentraria exclusivamente na agricultura orgânica. Na sua argumentação, apontam, por um lado, para o risco de ter que importar produtos orgânicos e, por outro lado, reafirmam a qualidade dos produtos convencionais (não orgânicos) franceses. Na lei francesa que implementa o Grenelle, a formulação exata é que a meta de 20% de produtos orgânicos e de produtos com baixo impacto ambiental deve ser alcançada em 2012. No entanto, após a promulgação da lei, esta medida tem sido interpretada como um incentivo à obtenção de produtos orgânicos **ou** locais. A partir de 2009, incidentemente, a rede coordenada pela FNAB tem conduzido campanhas regulares chamadas “Orgânico e local, é o ideal” (*Bio local c'est l'idéal*), o que mostra que a questão da articulação entre os dois ainda não está resolvida. Numerosos artigos científicos também identificaram o risco de “diluir o objetivo inicial”, por uma “mudança do orgânico para o local”<sup>136</sup> (KEBIR, 2012, p. 3, tradução nossa).

Outra diferença, a imprecisão acerca dos produtos agrícolas (e portanto dos sistemas de produção) que podem se beneficiar da lei francesa contrasta com o grau de detalhamento das categorias que podem acessar as disposições da lei brasileira. A inovação brasileira nesta área tem sido tornar explícita a hierarquia dos critérios de seleção de fornecedores. A compra direta dos agricultores familiares e suas organizações, ou seja, sem passar por intermediários privados constitui uma obrigação estrita. O critério da proximidade permite escolher entre diferentes projetos de vendas: é o fornecedor mais próximo que deve ser favorecido. Não é este aspecto que tem encontrado maior resistência por parte dos departamentos jurídicos, mas a chamada pública, que elimina o critério de preço mais baixo do processo de seleção.

Por fim, o confronto entre referenciais ocorre, na França, já no início do processo de construção de políticas públicas. O referencial da construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável está muito menos consolidado e o texto final da própria lei contém as modalidades de uma coexistência de modelos alternativos e convencionais, mesmo dentro da fração de 20% (ou 40%, dependendo da interpretação da lei) de produtos considerados “sustentáveis”. Além destas ambiguidades, as organizações que apresentam as propostas sobre alimentação escolar não participam do órgão que

---

<sup>136</sup> “*dilution de l'objectif initial*”, “*glissement du bio au local*” (KEBIR, 2012, p. 3).

monitora e controla a implementação das políticas públicas - o Comitê Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o Grenelle Environment Forum (*Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement*, CNDDGE), criado em 2010<sup>137</sup>. Nenhum dos quatro “colégios” conta com associações agrícolas.

### 5.3. Conclusão do capítulo 5

Esta comparação entre a França e o Brasil destaca os elementos que influem na construção de um referencial de política pública alternativo, capaz de desafiar o referencial no qual se baseia o regime dominante: a consulta a longo prazo e a existência de espaços institucionais dedicados à concertação entre as organizações no nível dos nichos, antes que as últimas entrem em confronto com os defensores do sistema dominante. Nos termos da MLP e adaptando este quadro ao caso dos sistemas agroalimentares, uma chave para o relativo sucesso do processo brasileiro é que os nichos dispuseram de fóruns de coordenação que estavam de certa forma protegidos das pressões do sistema dominante.

Assim, no Brasil, assistimos ao longo do tempo à construção de espaços dedicados à concertação, compostos unicamente de organizações opostas ao modelo agroindustrial em suas diversas dimensões. A consolidação de um referencial alternativo também se apoia na institucionalização da dualidade entre agricultura familiar e não familiar característica da política agrícola brasileira. Um verdadeiro processo de politização da questão agrária através do enfoque alimentar tem origem na coordenação pré-existente e que se prolonga entre movimentos alternativos e críticos do modelo agroindustrial. O CONSEA é estabelecido como um espaço institucional fecundo, especialmente dedicado a estes temas, e o debate político chegou até o Congresso.

Na França, os movimentos sociais são fortes e estruturados dentro de seus temas específicos. Porém, na época do Grenelle do Meio Ambiente, não há nenhuma concertação específica sobre o tema da alimentação escolar. Algumas organizações alternativas se envolvem e trazem a questão à tona, mas participam do debate em ordem bastante dispersa e não existe uma frente comum sobre esta questão. O Estado mantém um controle rígido

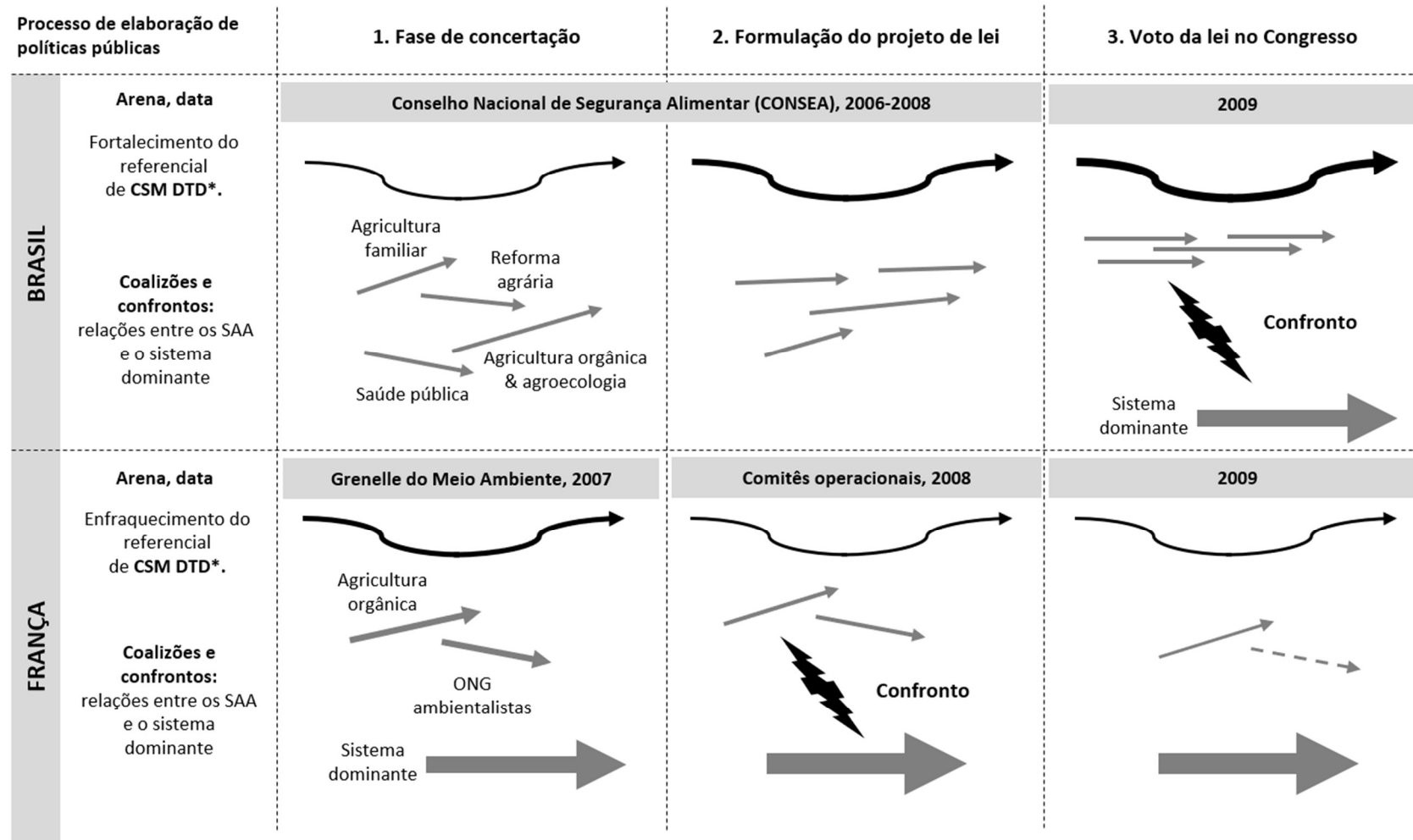
---

<sup>137</sup> O CNDDGE substitui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável em 2010, que foi criado em 2003 e é o herdeiro do Comitê Francês para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Será substituída pelo Conselho Nacional de Transição Ecológica (CNTE) em 2013.



sobre a composição do grupo IV e, depois, sobre os COMOP e os órgãos de avaliação. A questão agrária escapa do processo de politização das questões alimentares e não chega ao Parlamento, pois o projeto de lei que emerge do COMOP já está despolitizado, inscrevendo no mesmo nível que os produtos orgânicos aqueles, de diferentes tipos, considerados sustentáveis (locais, sazonais, sob diferentes selos de qualidade), sem hierarquia e sem definir uma coordenação entre as alternativas que poderia desenhar um novo modelo em direção ao qual orientar a transição. O esquema a seguir (Figura 7) resume a nossa análise: a espessura da seta curva simboliza o fortalecimento ou enfraquecimento do referencial da construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável em construção; as linhas pontilhadas representam a saída de certos atores das arenas de concertação e confronto; o alinhamento das setas representando os SAA simboliza o fortalecimento ou enfraquecimento das coalizões.

**Figura 7.** Comparação dos processos brasileiro e francês de construção das políticas públicas em torno da alimentação escolar



\*CSM DTD: Construção social de mercados para o desenvolvimento territorial sustentável

No entanto, desde a década de 2010, e voltaremos a este ponto na conclusão, as trajetórias foram invertidas. No Brasil, apesar da força do referencial de construção social de mercados, assistimos a um enfraquecimento e desmantelamento progressivo pelos governos após 2016, tanto dos instrumentos de política pública quanto dos órgãos consultivos (SABOURIN et al., 2020).

Na França, por outro lado, as plataformas de coordenação vêm ganhando impulso desde 2013. A coalizão de organizações alternativas formada em torno da reforma da PAC de 2013 se estruturou em uma associação (PAC 2013). Está ganhando em visibilidade, tem mais recursos (em particular para empregar funcionários permanentes) e está perenizando sua ação. Renovou sua mobilização na ocasião das negociações da PAC após 2020, sob o nome “Por outra PAC” (*Pour une autre PAC*).

Além destas considerações referentes às coalizões em escala nacional, a questão levantada por esta comparação é o papel do nível territorial na forma como o local se apropria do referencial nacional. Na França, a escolha política do modelo agrícola é adiada para o nível local. Assim, a mudança do orgânico para local nas compras públicas reflete, afinal de contas, uma forma de competição entre duas alternativas. No Brasil, embora o referencial de política pública seja muito mais coerente em torno de um projeto mais radical, ainda permanece a questão de sua apropriação no nível territorial.



## Conclusão da parte 2

---

A questão que colocamos é de saber como a pressão da paisagem sociotécnica desestabiliza o regime dominante e muda sua relação com as inovações de nicho. Focalizamos nas políticas públicas, que são elementos essenciais na configuração dos sistemas agroalimentares. As políticas públicas têm a particularidade de cristalizar oposições e alianças, assim como os registros cognitivos, de diferentes grupos de atores em torno da identificação de problemas sociais, da formulação de objetivos e do desenvolvimento de instrumentos para alcançar uma situação desejável. A ação pública tem, em particular, a possibilidade de regular a relação entre as iniciativas de nicho e o regime dominante: reconhecendo e apoiando algumas práticas alternativas e não outras ou exercendo uma pressão mais ou menos forte sobre os atores dominantes para que mudem seus modos de funcionamento.

No primeiro capítulo, explicamos o papel dessas políticas públicas na estruturação dos sistemas agroalimentares. A história da política alimentar apresentada nos capítulos 3 e 4 mostra a desconexão das questões alimentares e agrícolas que acompanharam a modernização agrícola e, posteriormente, o movimento em direção à sua reconexão, particularmente em torno da renovação das políticas de alimentação escolar.

Esta ruptura é particularmente visível na França, onde a política alimentar tem sido gradualmente reduzida a seu papel de fiscalização das indústrias de processamento de alimentos. A questão do acesso a alimentos para toda a população foi resolvida por uma política de desenvolvimento da oferta e da distribuição de alimentos através de circuitos comerciais privados. Em contraste, o Brasil, que historicamente tem enfrentado problemas estruturais de abastecimento de alimentos, tem mantido sistemas públicos de distribuição de alimentos diretamente controlados pelo poder público.

As políticas públicas de incentivo ao abastecimento *sustentável* da alimentação escolar apontam para uma transição em andamento, orientada pela crítica do regime agroindustrial. Formulamos a interpretação de que as pressões exercidas pela paisagem sociotécnica sobre o regime dominante correspondem principalmente àquelas exercidas pelo referencial global do desenvolvimento sustentável, que circula e ganha legitimidade notadamente através das organizações do sistema das Nações Unidas. Estas pressões abrem

uma janela de oportunidade para grupos sociais alternativos apresentarem sua visão de um sistema agroalimentar mais desejável e das formas de alcançá-lo. Os contextos francês e brasileiro são evidentemente diferentes. Descrevemos a história particular em cada país da construção de instrumentos de política pública, que apresentam contudo semelhanças. Entretanto, o confronto com o produtivismo agrícola permanece parcial e existe a forte possibilidade do processo levar a uma coexistência de modelos em vez de uma profunda transformação do regime dominante, o que veremos na terceira parte em nível local.

No Brasil, a bandeira da segurança alimentar e nutricional é mobilizada pelos movimentos sociais; é pertinente considerar que corresponde, tal como realizado em outras pesquisas, a um **referencial setorial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável** (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Na França, as compras de produtos de “baixo impacto ambiental” também correspondem a um referencial de construção social de mercados. Porém, seu escopo como fator de transição agroalimentar é claramente limitado pela definição vaga do termo e pela rigidez das restrições orçamentárias, sanitárias e do código de compras públicas.

Identificar o surgimento de novos referenciais torna possível compreender a evolução da ação pública. No Brasil, por exemplo, o reconhecimento da categoria oficial da agricultura familiar ocorreu em um contexto onde a insegurança alimentar no sentido quantitativo ainda era uma questão nacional. A auto-suficiência alimentar do país permanece frágil porque o modelo econômico nacional atribui à agricultura industrial um papel essencial no equilíbrio da balança comercial. Embora esta abordagem macroeconômica não favoreça a soberania alimentar, ela reconhece a capacidade da agricultura familiar de garantir o abastecimento dos mercados domésticos e reduzir o risco de escassez de alimentos.

Entretanto, este processo de transição pode tomar caminhos diferentes, desde uma transição fraca até uma transição forte, como explicado no capítulo 2: reprodução do regime, com ajustes na margem; transformação com a integração de certas inovações mas manutenção da estrutura de base; ou reconfiguração com uma ruptura radical. A fim de caracterizar o tipo de transição em curso, propomos na terceira parte desta tese focalizar nossa análise nas relações com o território dos sistemas de abastecimento que emergem a nível local.

## SÍNTESE DA PARTE 2

### **Uma renovação da alimentação escolar apoiada pela construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável**

A segunda parte da tese está situada no nível das políticas públicas, ou seja, na interface entre a paisagem sociotécnica e o regime. Traça a evolução das políticas de alimentação escolar em nível nacional no Brasil (Capítulo 3) e na França (Capítulo 4). Procuramos entender como este setor, tradicionalmente ligado às políticas educacionais e alimentares, torna-se um instrumento de política agrícola. As conclusões tiradas da comparação entre os casos brasileiro e francês esclarecem tanto as convergências na forma quanto as divergências de substância, sendo estas últimas explicadas por coalizões políticas diferentes. Esta renovação política levanta questões sobre o papel dos mercados institucionais como um instrumentos para estruturar cadeias produtivas alternativas. Este papel depende da construção de mercados públicos que levem em conta outros critérios além do preço. A fim de analisar este processo, adaptamos a noção de um **referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável** (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

No Brasil, a reforma do PNAE pela Lei nº 11.497 é o ponto culminante de quase duas décadas de construção de instrumentos políticos que combinam o combate à fome e o fortalecimento da agricultura familiar. O projeto de lei foi desenvolvido dentro do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Trata-se de uma arena de concertação especificamente ocupada por oponentes do modelo agroindustrial e que consolidou a coalizão entre movimentos sociais comprometidos com diferentes alternativas agrícolas (demanda por reforma agrária, defesa da agricultura familiar e da agroecologia) e certos setores da saúde pública. Tal configuração permitiu reforçar um referencial para a construção social de mercados que já estava em ação em outras políticas públicas do programa Fome Zero, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O confronto com o sistema dominante só ocorre no momento da votação no Congresso, particularmente no Senado.

Na França, além de menções esporádicas no Plano Nacional de Nutrição e Saúde (PNNS) lançado em 2001, a alimentação escolar só foi abordada pelos movimentos de defesa da agricultura alternativa, no caso, orgânica, durante o Grenelle do Meio Ambiente. Durante as discussões, devido ao equilíbrio de poder favorável aos ambientalistas, a

proposta da Federação Nacional de Agricultura Orgânica de estabelecer uma meta de 20% de produtos orgânicos nas refeições coletivas públicas ganhou legitimidade. No entanto, a etapa de tradução das propostas em instrumentos de ação pública ocorreu dentro do Ministério da Agricultura. O equilíbrio de poder foi restaurado em favor das organizações ligadas ao modelo agrícola convencional, que estavam dispostas a adotar alguns ajustes, mas não a serem questionados tão explicitamente como os defensores da agricultura orgânica pretendiam. As poucas medidas que apontavam para um referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento sustentável não puderam ser consolidadas antes do confronto com o sistema dominante. Assim, o processo legislativo foi caracterizado por uma politização muito menos radical do que no caso brasileiro, pois o projeto de lei submetido à votação já continha disposições que equiparam a agricultura orgânica a outros critérios mais amplos de sustentabilidade.

Os resultados desses dois processos legislativos levaram a políticas públicas bastante diferentes. No Brasil, a Lei nº 11.497 impõe uma compra direta de 30% dos agricultores familiares por parte das entidades executoras do programa de alimentação escolar, excluindo desta porcentagem do mercado institucional os atacadistas e as empresas de refeições coletivas. É instituída uma exceção às normas dos mercados públicos, uma vez que a compra não é mais efetuada por licitação, mas por chamada pública. Este novo procedimento exige que o preço seja fixado a montante. Os critérios de arbitragem entre projetos de venda privilegiam, nesta ordem: a oferta mais local; produtos orgânicos; beneficiários da reforma agrária e comunidades tradicionais; e organizações formais de agricultura familiar. Além deste ordenamento, a implementação é monitorada no nível de cada município pelos conselhos de alimentação escolar (CAE) e em nível regional pelo CECANE, centros de avaliação e treinamento vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), o órgão federal responsável pela implementação do PNAE. No caso francês, a disposição contida na lei Grenelle 1 estabelece o objetivo de favorecer os produtos orgânicos até 20%, bem como os produtos com baixo impacto ambiental, sem arbitrar entre os diferentes tipos de produtos e sistemas dos quais provêm. O código de compras públicas não foi alterado de forma tão radical como no Brasil. Desde 2004, tem sido possível arbitrar as respostas a licitações, dando maior peso a critérios técnicos e ambientais. No entanto, o preço continua sendo um critério central.



## **Parte 3 - Implementação local do abastecimento sustentável da alimentação escolar**

---

### **Introdução à parte 3**

A terceira parte da tese, composta pelos capítulos 6 e 7, é dedicada à implementação das políticas de alimentação escolar a nível local e cotidiano. Como vimos na análise da construção das políticas públicas (parte 2), o abastecimento da alimentação escolar é introduzida nas arenas políticas como um meio de mudança de escala dos sistemas agroalimentares alternativos: trata-se, inicialmente, da agricultura orgânica na França e da agricultura familiar no Brasil. O mercado institucional constitui uma alavanca potencial para estruturar as cadeias produtivas alternativas, aumentar os volumes e a área agrícola, assim como democratizar o acesso a estes produtos alternativos.

Questionamos os limites deste modelo idealizado pelas políticas públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e da lei Grenelle 1. Examinar a implementação de políticas nacionais levanta interrogações acerca das possíveis tensões geradas pela mudança de escala de iniciativas alternativas aninhadas no nível local. Estamos particularmente interessados nos efeitos das evoluções no abastecimento sobre a dinâmica local em um ambiente metropolitano. Baseamos nosso trabalho em pesquisas e observações de campo, numa abordagem qualitativa, cujo objetivo principal é compreender a lógica dos atores e suas relações com o território. Para tal, formulamos tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento. Os campos do estudo assim como a metodologia são detalhados no capítulo 6. Os tipos ideais et a análise dos casos são apresentados no capítulo 7.

## **Capítulo 6 Como analisar o que acontece com o local quando as iniciativas alternativas mudam de escala? Apresentação dos campos, dos corpora de estudo e da metodologia**

Este sexto capítulo descreve a metodologia do trabalho de pesquisa e de análise dos dados coletados na região de Île-de-France e na região metropolitana de São Paulo. Na primeira seção, apresentamos estas duas áreas metropolitanas. A segunda seção é dedicada aos resultados da fase exploratória, que permitiu entender o funcionamento geral do serviço de alimentação escolar pública. É a partir deste quadro geral que determinamos os critérios de seleção dos elementos que compõem o corpus da pesquisa, que apresentamos na terceira seção: estudo na escala das escolas sob gestão municipal; escolha de gestores locais, agricultores e empresas envolvidos no abastecimento alternativo; seleção de uma diversidade de territórios dentro da metrópole, de acordo com um gradiente de densidade urbana. Detalhamos a composição do corpus e suas características, assim como o dispositivo de coleta de dados. Em uma quarta e última seção, apresentamos o método de análise dos dados de campo, que consiste na construção de tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento da alimentação escolar.

### **6.1. Apresentação do campo: São Paulo e Paris, duas cidades globalizadas em áreas metropolitanas densamente povoadas**

Os mapas seguintes (Mapa 1, p. 235) comparam as duas áreas metropolitanas que constituem os campos de nosso estudo. Construímos o mapa base a partir dos dados populacionais publicados pelo *Global Human Settlement Project*<sup>138</sup>, um projeto apoiado pela Comissão Europeia. Este conjunto de dados *raster*<sup>139</sup> cruza informações dos censos populacionais dos institutos nacionais oficiais com imagens aéreas que localizam precisamente as áreas construídas. O objetivo é visualizar a distribuição da população em

---

<sup>138</sup> Todos os dados podem ser baixados de: [https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/ghs\\_pop2019.php](https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/ghs_pop2019.php) (acesso em 8 de fevereiro de 2022)

<sup>139</sup> Um conjunto de dados raster, ou seja, matricial, é composto de linhas e colunas de pixels. Cada pixel representa uma unidade geográfica, e o valor atribuído ao pixel representa as características da área correspondente. No caso que nos interessa, o valor de cada pixel corresponde ao número de habitantes que residem em cada quadrado de 250 m de largura.

uma grade comum a todos os países, independentemente das variações nas unidades do censo geográfico - setor agregado para a informação estatística (*îlot regroupé pour l'information statistique*, IRIS) na França e setor censitário para o Brasil. Escolhemos a malha mais fina, permitindo que a densidade populacional<sup>140</sup> seja visualizada em quadrados de 250 m de lado.

A região de Île-de-France está localizada na metade norte da França e abriga 12 milhões de pessoas distribuídas numa superfície total de 12.000 km<sup>2</sup>. Sua aglomeração central é composta por Paris (que é ao mesmo tempo um município e um departamento), os três departamentos vizinhos conhecidos como os da Pequena Coroa (*petite couronne*) - Hauts-de-Seine (92<sup>141</sup>) no oeste, Seine-Saint-Denis (93) no nordeste e Val-de-Marne (94) no sudeste -, assim como um grupo de comunas vizinhas pertencentes aos departamentos chamados de Grande Coroa (*grande couronne*) - Val d'Oise (95) no noroeste, Yvelines (78) no oeste, Essonne (91) no sul e Seine-et-Marne (77) no leste. Esta vasta aglomeração conta com 10,8 milhões de habitantes em 2.800 km<sup>2</sup>, ou seja, uma densidade de 3.850 habitantes por km<sup>2</sup>. O coração da metrópole é particularmente denso: 20.600 habitantes por km<sup>2</sup> em Paris e 8.200 habitantes por km<sup>2</sup> nos outros municípios da Pequena Coroa.

A aglomeração paulistana está localizada no estado de São Paulo, na região Sudeste do Brasil. Estende-se além dos limites do município de São Paulo, a capital estadual, no território de vários municípios vizinhos, 39 dos quais estão administrativamente agrupados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)<sup>142</sup>. A RMSP abrange uma área de cerca de 8.000 km<sup>2</sup> e agrupa, de acordo com projeções da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)<sup>143</sup>, uma população de pouco mais de 21 milhões de habitantes em 2020, aproximadamente 10% da população brasileira. Portanto, concentra cerca do dobro de habitantes em uma área equivalente a dois terços daquela da região Île-de-France.

---

<sup>140</sup> De fato, o raster original contém estoques de população (número absoluto de habitantes). Transformamos estes dados dividindo os valores pela superfície de cada quadrado para apresentar as densidades de população pela intensidade da cor sólida.

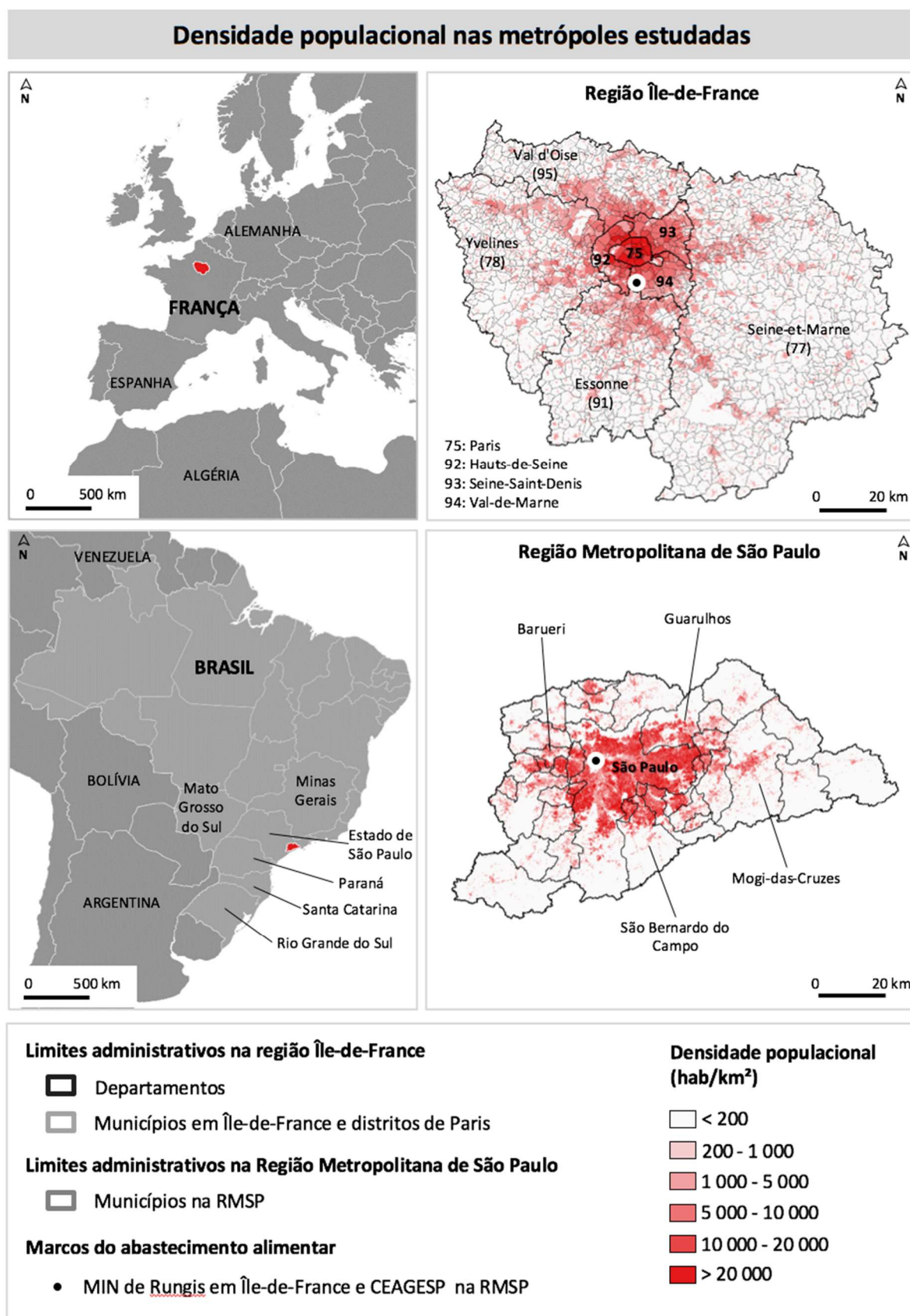
<sup>141</sup> Na organização administrativa francesa, a cada um dos 101 departamentos é atribuído um código único. A maior parte dos departamentos foi criada depois da Revolução francesa; os departamentos ultramarinos foram criados em 1946 e, no caso que nos interessa, os departamentos atuais da região Île-de-France são fruto da reorganização administrativa de 1964, que subdividiu os três antigos departamentos em sete.

<sup>142</sup> A RMSP foi criada em 1967 com 37 municípios; mais 2 municípios foram acrescentados nos anos 1990.

<sup>143</sup> A SEADE é o órgão público do estado federado responsável pela produção e análise de dados sócio-econômicos e demográficos. Os dados estão disponíveis em seu site: <https://www.seade.gov.br/>

A área urbana (variando de “muito densa” a “densa”, de acordo com as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) cobre aproximadamente 2.000 km<sup>2</sup> e abriga cerca de 19 milhões de habitantes (IBGE, 2017). A densidade média dentro da área urbana é de 9.500 habitantes por km<sup>2</sup>, uma densidade cerca de duas vezes maior em relação àquela da área urbana parisiense.

Mapa 1. Localização e densidade populacional das metrópoles estudadas



Mapa elaborado por Morgane Retière, 2022, com o software QGIS.

Fonte das densidades populacionais: GHS population grid multitemporal, 2015, grade de 250 m<sup>2</sup>.

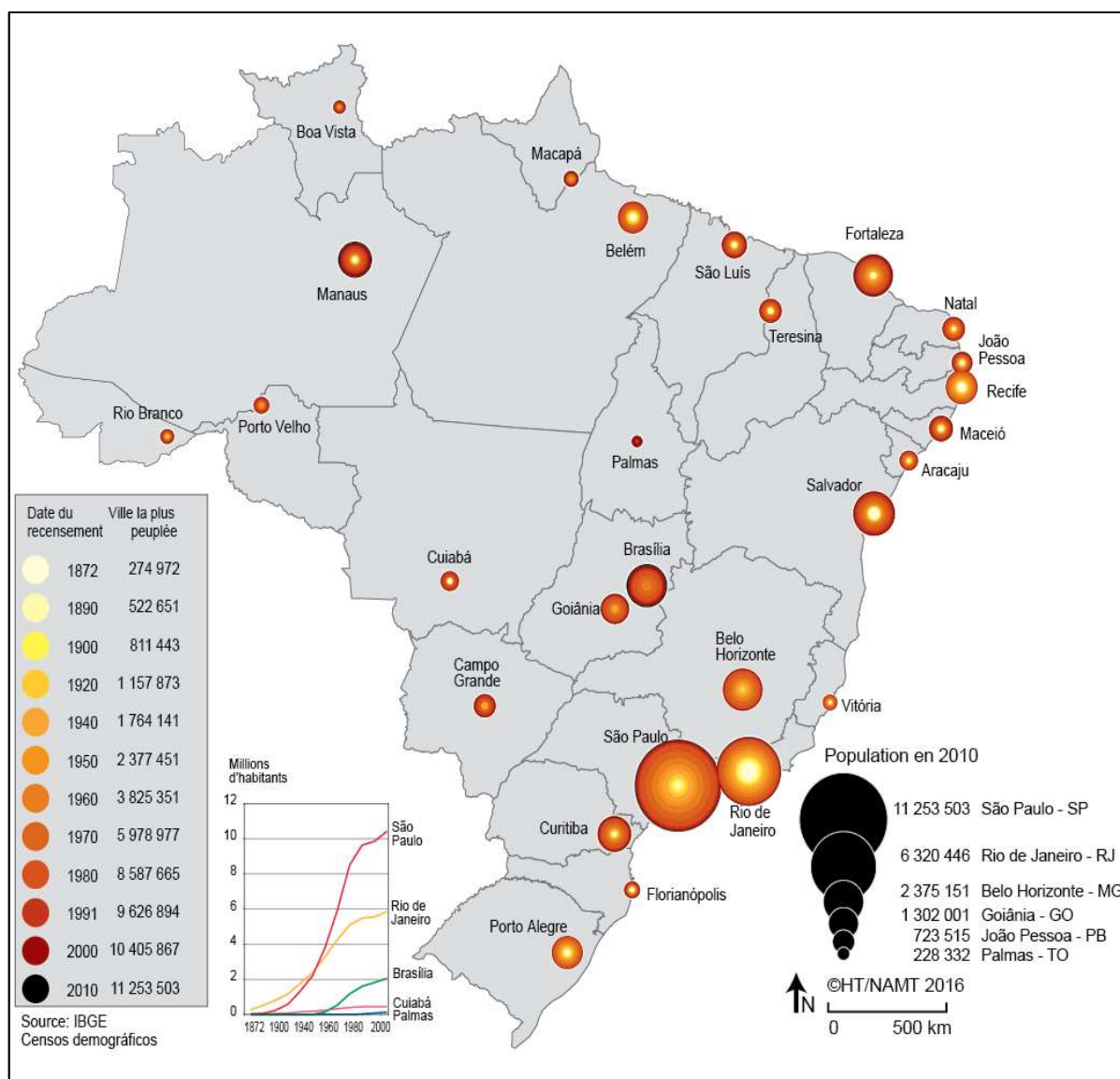
A seguir, apresentamos mais detalhadamente cada uma das metrópoles, suas trajetórias demográficas e alguns elementos-chave de seus sistemas alimentares.

### **6.1.1. Aglomeração de São Paulo**

São Paulo é a maior aglomeração urbana do Brasil. Vila afastada do litoral, isolada durante grande parte do período colonial e imperial, experimenta um crescimento acelerado a partir do século XIX, ligado ao desenvolvimento da cafeicultura (GOUVEIA, 2016). Sua população aumentou de 32.000 habitantes em 1872 para 19 milhões em 2019 (THÉRY, 2016). Sua posição no planalto facilita o acesso a partir do interior do estado de São Paulo, onde se cultiva café e, posteriormente, cana de açúcar, uma produção que ainda hoje domina a paisagem rural e a economia agrícola paulistas. Embora separada pela Serra do Mar, situa-se a apenas 80 km do porto de Santos, o principal complexo portuário marítimo do Brasil.

São Paulo nunca foi a capital política do Brasil. A capital brasileira mudou de Salvador da Bahia para o Rio de Janeiro em 1763 e depois para Brasília em abril 1960. Entretanto, desde o final do século XIX, a cidade tem assumido crescente importância na rede urbana brasileira, em termos demográficos, como mostra o seguinte mapa (Mapa 2): sua população é o dobro daquela da segunda cidade mais populosa, o Rio de Janeiro, que conta com 6,3 milhões de habitantes. É também central para a organização econômica do país: as atividades da RMSP respondem por 17,7% do produto interior bruto (PIB) nacional (INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM, 2020). É um polo industrial e financeiro de primeira importância na América Latina (THÉRY, 2016).

**Mapa 2.** População atual e crescimento das principais cidades brasileiras e da

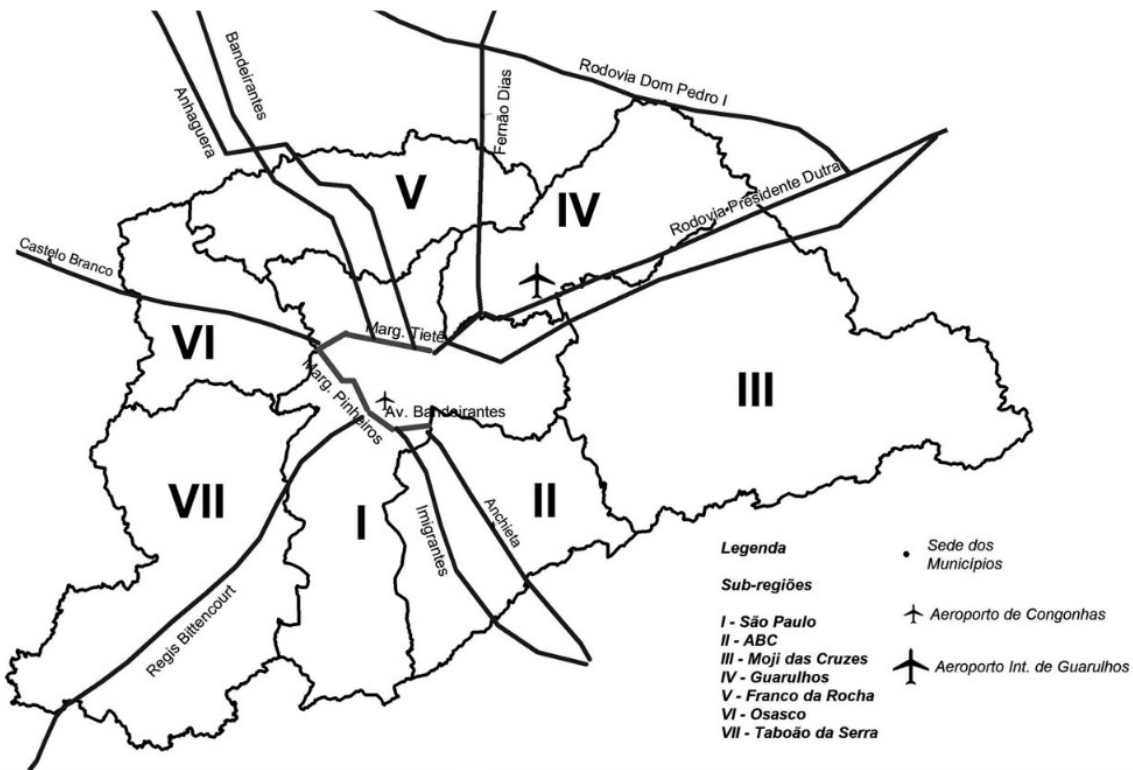


Fonte : Théry (2016)

Como mostra o mapa a seguir (Mapa 3), a aglomeração constitui um nó de grande relevância na rede de transporte. Está conectada ao resto do país por 9 rodovias e ao resto do mundo por três aeroportos internacionais: Congonhas, no coração do município de São Paulo; Guarulhos, no nordeste da metrópole e Viracopos, na região metropolitana de Campinas, que se localiza a menos de 100 km de São Paulo e completa este complexo aeroportuário internacional. A importante rede rodoviária na qual a metrópole paulistana

está inserida<sup>144</sup> ilustra a posição da cidade como pólo econômico não apenas do estado de São Paulo como de todo o Brasil (EMPLASA, 2002).

**Mapa 3.** Principais rodovias que ligam a região metropolitana de São Paulo ao resto do país



Fonte : Campolina Diniz et Campolina (2007, p. 31)

Os marcos do abastecimento alimentar desta megalópole balizam a paisagem urbana. Uma das infraestruturas emblemáticas é o Entrepasto Terminal de São Paulo (ETSP), usualmente chamado de CEAGESP, acrônimo da Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo responsável pela sua gestão. Com uma superfície de mais de 60 hectares e localizado na parte oeste do município de São Paulo (ver Mapa 1 de localização das metrópoles, p. 235), este centro logístico alimentar é o maior mercado atacadista da América Latina (PROUST, 2020). Os volumes anuais comercializados se aproximam das 800.000 toneladas (CEAGESP, 2019). Os preços ali praticados, compilados diariamente, são utilizados como referência para muitos outros mercados no Brasil e na América Latina,

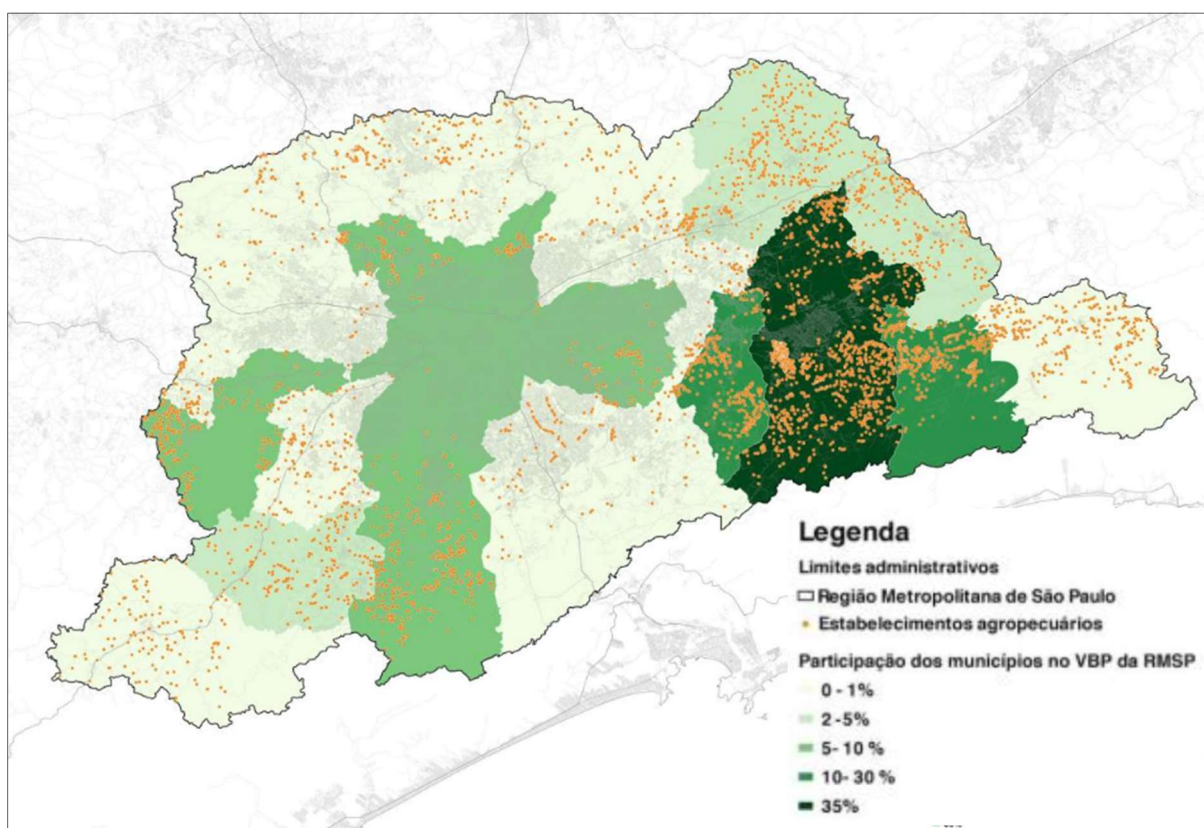
<sup>144</sup> As rodovias Imigrantes e Anchieta a ligam a Santos, aos pés da Serra do Mar. A rodovia Regis Bittencourt ao sudoeste a liga ao sul do país. A rodovia Presidente Dutra liga São Paulo ao Rio de Janeiro, na região nordeste. As rodovias Castelo Branco, Anhanguera, Bandeirantes e Fernão Dias circulam no interior do estado de São Paulo.



inclusive nas tabelas de preços de referência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Numerosas outras plataformas logísticas estão implantadas na periferia da metrópole, ao longo das principais rodovias que conectam a aglomeração com a região Sul, com o interior e o norte do país, em direção notadamente ao Rio de Janeiro, e com o litoral em direção a Santos.

Embora a área urbanizada represente 26% da RMSP, a agricultura urbana e peri-urbana ainda ocupa 22% da superfície (INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM, 2020). A maior parte da produção agrícola está localizada no leste do território. O mapa a seguir (Mapa 4) indica a localização dos estabelecimentos agrícolas e a participação de cada município na produção agrícola total da RMSP. O município de Mogi-das-Cruzes se destaca: aparece em verde escuro pois representa, por si só, 35% da produção agrícola da RMSP em valor.

**Mapa 4.** Localização dos estabelecimentos agrícolas e participação dos municípios no valor da produção agrícola bruta da RMSP em 2017



Fonte do mapa: Instituto Escolhas e Urbem (2020, p. 71).

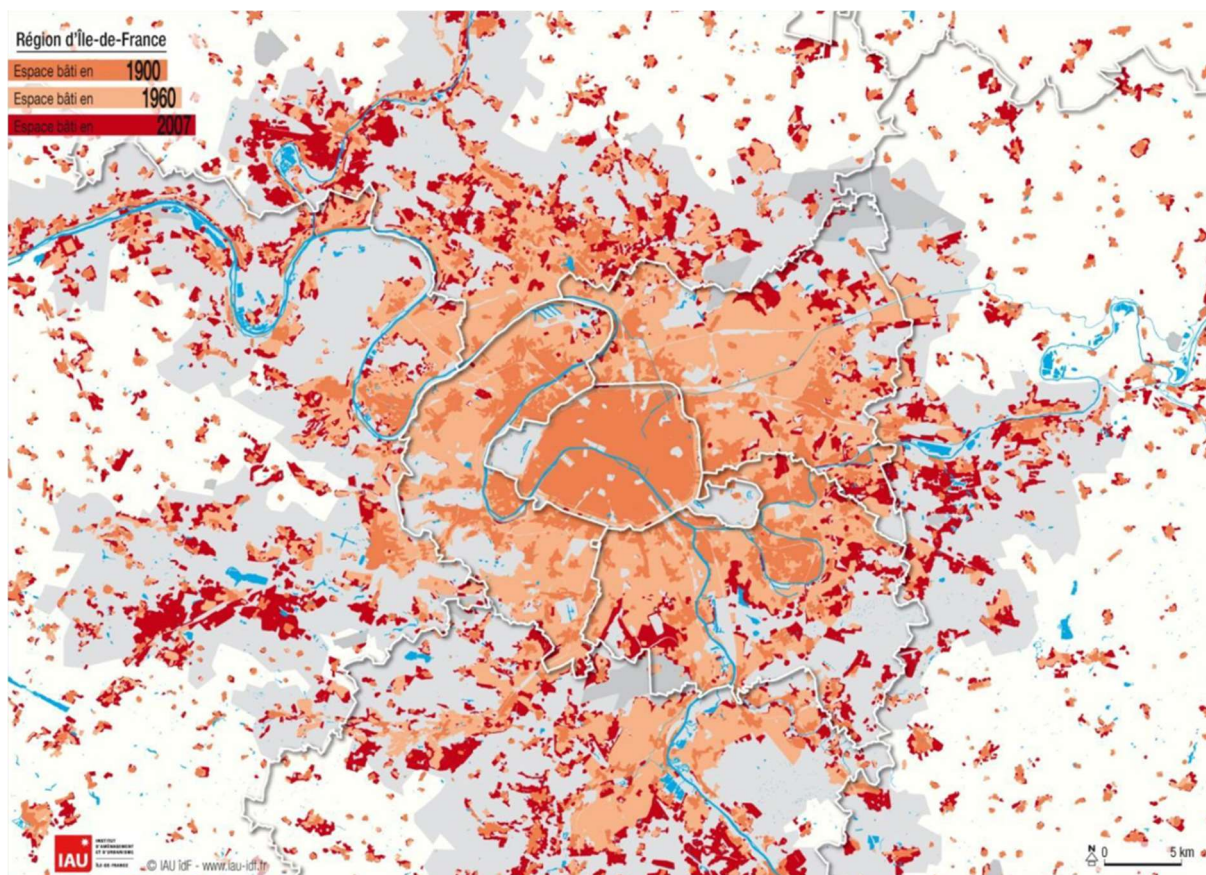
Fonte dos dados: Censo das Unidades de Produção Agrícola e Pecuária do Estado de São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

Na RMSP, a agricultura familiar representa 65% dos estabelecimentos e apenas 12% da superfície (INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM, 2020). Esta situação é semelhante às tendências observadas em nível nacional: 77% dos estabelecimentos agrícolas são definidos como de agricultura familiar e representam 23% da área agrícola do país, de acordo com o censo agrícola de 2017 (DELGROSSI; FLORIDO; RODRIGUES, 2019). Frutas, hortaliças e legumes representam 65% da produção da RMSP em valor (INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM, 2020).

### **6.1.2. Aglomeração parisiense**

A metrópole parisiense está localizada na região administrativa da Île-de-France. A aglomeração parisiense é a mais extensa e mais populosa da França. Tem sido um centro urbano desde o período Galo-Romano. Seu desenvolvimento é anterior ao da metrópole paulistana. Île-de-France já conta 1,3 milhões de habitantes em 1800; experimenta um crescimento demográfico acelerado, como ilustra o mapa a seguir (Mapa 5). A população atinge mais de 6 milhões de habitantes por volta de 1926, duplica em 90 anos e alcança 12,2 milhões de habitantes em 2018. Em consequência, o peso demográfico da Île-de-France cresce consideravelmente: a proporção da população metropolitana francesa que reside na região aumenta de 4% em 1800 para 18% em 1975, uma proporção que se mantém estável desde aquela época.

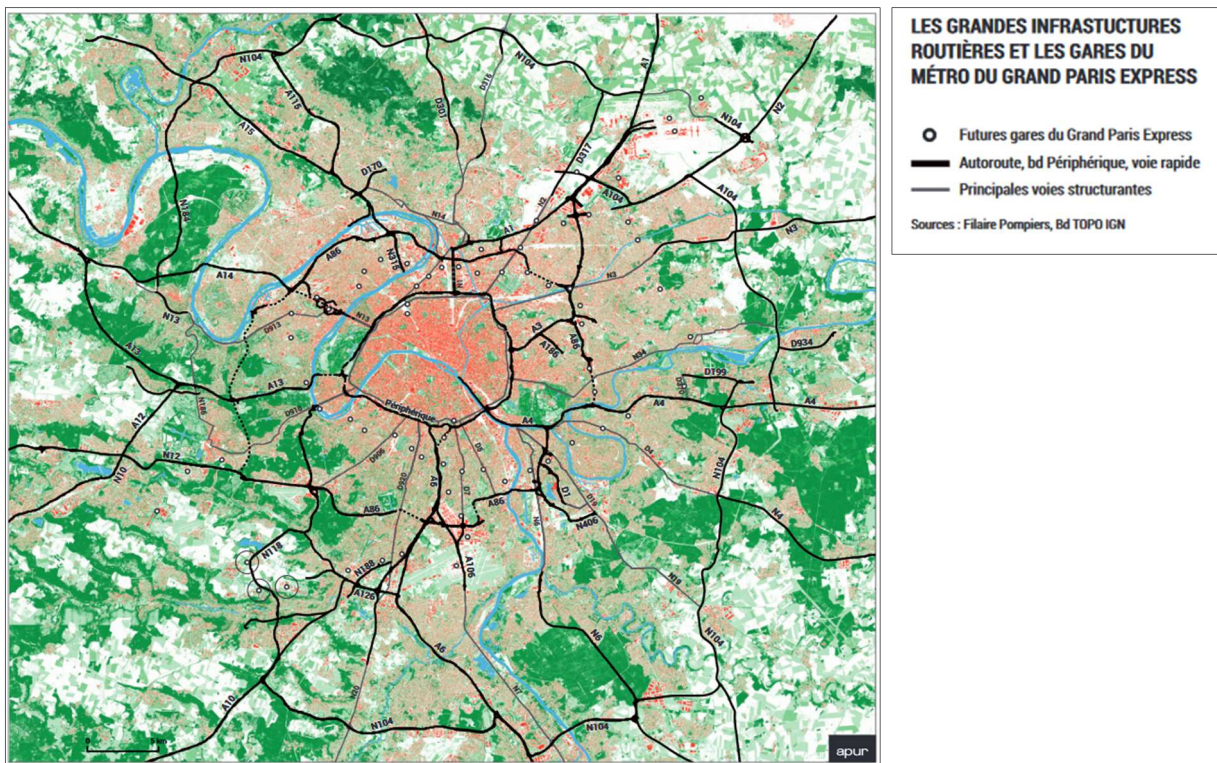
**Mapa 5.** Extensão da área construída em 1900, 1960 e 2007 na região Île-de-France



Fonte : Lecroart (2018, p. 9)

A aglomeração parisiense, a capital política histórica, é emblemática do centralismo francês. Concentra o poder político e econômico e constitui o nó central das redes de transporte rodoviário e ferroviário, que se desenvolveram em um padrão de *hub-and-spoke* em volta de Paris (DE CASTELBAJAC; MONOD, 2021). Como ilustra o mapa seguinte (Mapa 6), numerosas rodovias partem da marginal circular em torno do coração da metrópole (A86) e a ligam ao resto da França e da Europa<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> A A1 e A15 ao norte; a A13 e A14 ao oeste da França; a A10 ao sudoeste; a A6 ao sul; e a A4 ao leste.

**Mapa 6.** Infraestrutura rodoviária em Île-de-France

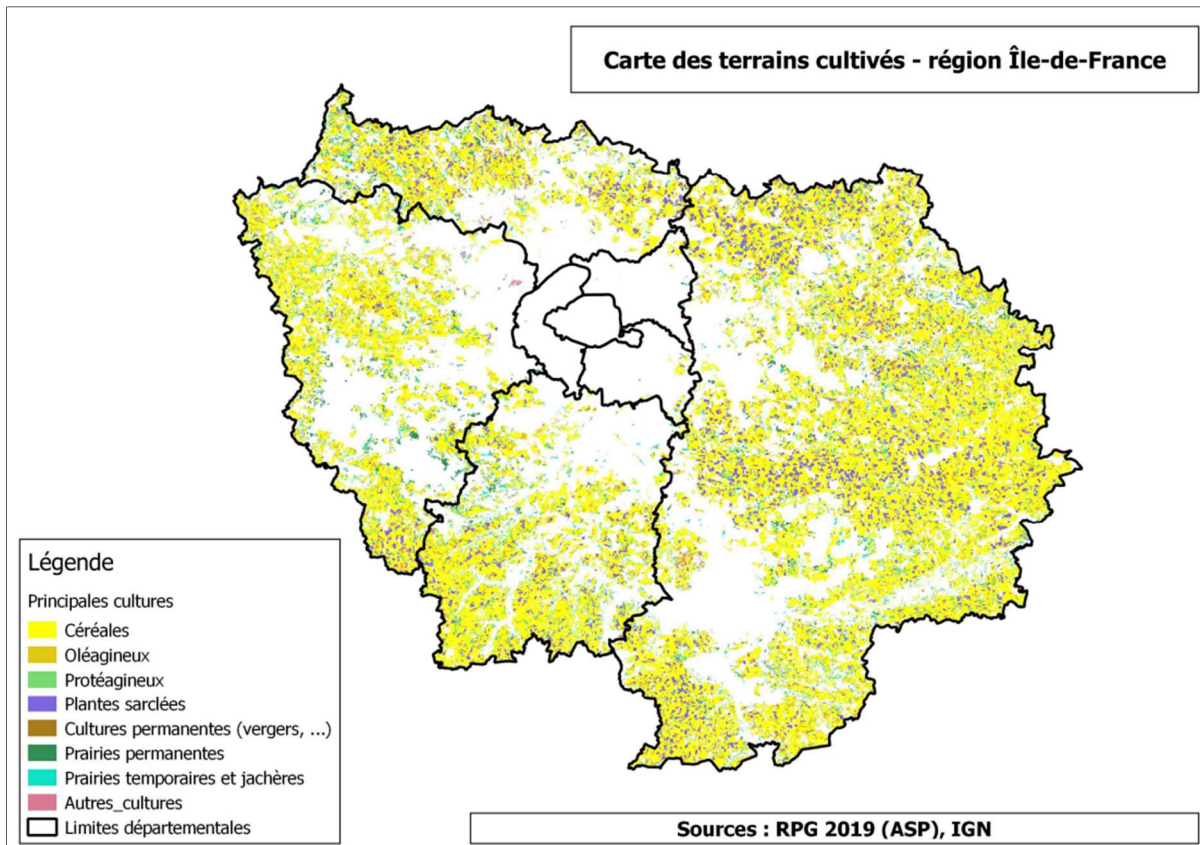
Fonte : Apur (2018, p. 6)

O Mercado de interesse nacional de Rungis (*marché d'intérêt national*, MIN), assim como o ETSP da CEAGESP, é uma infraestrutura central para o abastecimento alimentar não apenas da aglomeração e como também do território nacional como um todo. É herdeiro das *Grandes Halles* (equivalente do mercado central), o histórico mercado atacadista de Paris que foram transferidas para fora da cidade nos anos 1960, em razão de seu tamanho e sua posição, inoperantes frente ao crescimento da metrópole. Além deste fator, a partir dos anos 1950, as centrais de compras do setor da grande distribuição se desenvolvem e, a pedido dos varejistas independentes, o Estado tenta recuperar o controle da logística alimentar criando um grande centro no município de Rungis, localizado no sul, a cerca de quinze quilômetros do centro de Paris. O local é escolhido devido a sua proximidade com o aeroporto internacional de Orly (IAU ÎLE-DE-FRANCE, 2017). O MIN está localizado no cruzamento entre a rodovia A6 que liga Paris ao sul da França, a A86 que circunda a conurbação e a A106 que liga a A6 ao aeroporto de Orly, como pode ser observado no mapa 6 acima. As infraestruturas do MIN cobrem uma superfície total de 234 hectares.

Principal mercado atacadista mundial de alimentos, comercializa cerca de 2,7 milhões de toneladas por ano, ou seja, mais do triplo dos volumes que passam pela CEAGESP.

A região Île-de-France recebe 11,6 milhões de toneladas anuais de produtos alimentícios de outras regiões francesas (IAU ÎLE-DE-FRANCE, 2015b). As estruturas logísticas e comerciais são projetadas para abastecer os consumidores locais, mas também para exportar a produção da Île-de-France para fora da região e para servir como um centro de trânsito para os alimentos. A maioria dos entrepostos alimentícios das empresas atacadistas em Île-de-France está localizada no departamento do Val-de-Marne, nos arredores de Rungis MIN (DRIEA ÎLE-DE-FRANCE, 2019).

Existem cerca de 5.000 estabelecimento agropecuários em Île-de-France que cobrem 580.000 hectares (48% da superfície regional), com um tamanho médio de 112 hectares. Como mostra o mapa 7, cerca da metade da área agrícola da Île-de-France está localizada no departamento de Seine-et-Marne (338.000 hectares), que cobre grande parte do leste da região. 84% da área agrícola regional é dedicada aos cultivos em *open-field* (64% de cereais, 13% de canola, 7% de beterraba sacarina); a pecuária é muito pouco expressiva na região (DELAPORTE; BRAJON, 2017). O cinturão verde, que se deslocou na periferia à medida da expansão da cidade, está agora fragmentado: cerca de 450 fazendas são dedicadas à arboricultura e horticultura (BILLET, 2017; INSTITUT PARIS RÉGION, 2020).

**Mapa 7.** Mapa das terras cultivadas em 2019, em Île-de-France.

Fonte: DRIAAF, 2019 (disponível em: [driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/Cartes-sur-l-agriculture](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/Cartes-sur-l-agriculture). Acesso em 23 de outubro de 2021)

As regiões metropolitanas de São Paulo e Paris compartilham, portanto, uma série de características que justificam sua inclusão no presente estudo. Ambas ocupam posições centrais nas redes urbanas do país, em razão de seu peso demográfico (são as cidades mais populosas de cada país) mas também da sua posição em relação à rede de transporte e à configuração das atividades econômicas.

Além destas dimensões, as duas áreas urbanas constituem pólos estruturantes no mercado nacional e internacional de alimentos, particularmente devido à presença de grandes centros logísticos públicos (a CEAGESP e o MIN de Rungis) e privados (centrais de compras da grande distribuição). Boa parte do abastecimento dos milhões de consumidores das metrópoles depende de regiões distantes. Ao mesmo tempo, as áreas agrícolas destas regiões metropolitanas exportam parte significativa de sua produção. Conseqüentemente, o sistema alimentar metropolitano é em grande parte dissociado da agricultura local. Os agricultores dessas áreas, em particular aqueles especializados na produção de frutas e

hortaliças, beneficiam de importantes canais de escoamento devido à proximidade dos consumidores. Porém, também estão em concorrência com o mercado de alimentos que opera em larga escala.

## **6.2. Fase exploratória da pesquisa: o funcionamento material da alimentação escolar e seu abastecimento**

No intuito de construir o dispositivo de coleta de dados por meio de entrevistas aprofundadas, começamos a pesquisa realizando observações e levantamentos exploratórios para compreender o funcionamento material do serviço de alimentação escolar.

### **6.2.1. Desenrolar da fase exploratória**

#### **6.2.1.1. Fase exploratória no Brasil**

O primeiro semestre de 2016 foi dedicado a investigações exploratórias em São Paulo, particularmente participando em sete reuniões do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) da cidade de São Paulo, entre fevereiro e junho de 2016. Esta participação foi também uma oportunidade para acompanhar os membros do CAE em suas visitas ao armazém central da cidade de São Paulo (administrado pela empresa Serbom) e às cozinhas em escolas de quatro distritos da cidade: Itaquera, Capela do Socorro, São Miguel Paulista e São Matheus. Também participamos de uma reunião do CAE do estado de São Paulo e uma do CAE municipal de Mogi-das-Cruzes.

Paralelamente, foram realizadas entrevistas exploratórias com sete gestores da alimentação escolar, atuando em três entidades executoras (estado de São Paulo, e São Paulo):

- no estado de São Paulo, a diretora do Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno (DAAA) e um funcionário da Secretaria de Agricultura, responsável pela articulação com a agricultura familiar em nível estadual;
- no município de São bernardo do Campo, a diretora da Divisão de Alimentação Escolar da Prefeitura e o responsável pelo abastecimento;

- no município de São Paulo, dois responsáveis pelas compras da agricultura familiar, uma nutricionista e um engenheiro agrícola, da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) ligada à Secretaria de Educação da Prefeitura.

Esta fase inicial foi complementada por quatro entrevistas com especialistas, realizadas em paralelo com a segunda fase do estudo (as pesquisas aprofundadas junto às estruturas de alimentação escolar e seus fornecedores):

- duas pessoas que realizaram pesquisas sobre o PNAE;
- a Presidente do CAE da Cidade de São Paulo - professora aposentada, representante do Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo (APROFEM);
- uma nutricionista do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) associado à Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

Estes especialistas forneceram uma visão abrangente do funcionamento da alimentação escolar e das questões políticas e regulamentares associadas.

### **6.2.1.2. Fase exploratória na França**

A exploração do campo francês começou em dezembro de 2016 por um trabalho bibliográfico baseado no estudo encomendado pela Direção regional da alimentação, agricultura e floresta da região Île-de-France (*Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France*, Driaaf). Este estudo visava “caracterizar a demanda de produtos locais pela alimentação coletiva”<sup>146</sup>. Os diversos relatórios detalham precisamente o funcionamento da alimentação escolar em Île-de-France e os desafios do abastecimento local (AIT AHMED SI, 2011; DELAERE; BATREAU; AUBRY, 2011; GUILLEMOT, 2010; INRA; TECOMAH, 2012; SORTEIX, 2011).

Além destas fontes escritas, em maio e junho de 2017, trabalhamos três dias por semana em uma escola primária no quinto distrito (*arrondissement*) de Paris, acompanhando os alunos e alunas durante os almoços. A imersão em um restaurante

---

<sup>146</sup> Este estudo foi realizado entre 2010 e 2012 pela TECOMAH (instituto de ensino superior da Câmara de Comércio e Indústria da região de Paris-Île-de-France) e pela unidade mista de pesquisa (*Sciences action développement – Activités produits territoires, SADAPT*) do Instituto Nacional de Pesquisa para Agricultura, Alimentação e Meio Ambiente (*Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement*, INRAE) e de AgroParisTech.



escolar francês foi a oportunidade para experimentar os pratos mas também observar o serviço das refeições e o acompanhamento de crianças.

Por fim, entrevistamos o responsável da Unidade dedicada ao abastecimento alimentar, à nutrição e ao setor agroalimentar (*pôle Offre alimentaire-nutrition-agroalimentaire*) dentro do Serviço Regional de Alimentação da Diretoria Regional Interdepartamental de Alimentação, Agricultura e Floresta em Île-de-France (*service régional de l'alimentation de la direction régionale interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt en Île-de-France, SRAL-DRIAAF*).

Os quadros 11 e 12 a seguir resume as pesquisas e observações exploratórias realizadas na França e no Brasil, em complemento das fontes escritas. Esta etapa de coleta de dados e de entrada em contato preparou a segunda fase do estudo, focalizada em entrevistas aprofundadas.

**Quadro 11.** Atividades de observação durante a fase exploratória do trabalho de campo<sup>147</sup>

<b>Atividade da fase exploratória</b>	<b>Instituição</b>	<b>Autoridade local</b>	
Observação de reuniões	CAE	Município de São Paulo	
	CAE	Estado de São Paulo	
	CAE	Município de Mogi-das-Cruzes	
Visita de equipamento	CAE	Município de São Paulo	Armazém do PNAE (produtos não perecíveis)
Visitas às cozinhas nas escolas	CAE	Município de São Paulo	Distrito de Itaquera
			Distrito de Capela do Socorro
			Distrito de São Miguel Paulista
			Distrito de São Matheus
Acompanhamento dos alunos durante o almoço	Caixa escolar do 5º distrito	Município de Paris	

**Quadro 12.** Entrevistas realizadas durante a fase exploratória do trabalho de campo

<b>Atividade na fase exploratória</b>	<b>Instituição</b>	<b>Autoridade local</b>	<b>Posição/status</b>
Entrevista exploratória - gestores públicos	Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno (DAAA)	Estado de São Paulo	Diretor
	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento		Diretor Técnico
	Divisão de Alimentação Escolar - Secretaria de Educação	Município de São Bernardo do Campo	Chefe de Divisão Chefe de Divisão (abastecimento)
Entrevista exploratória - especialistas	Núcleo de agroecologia e agricultura familiar (NAAF) - Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE)	Município de São Paulo	Nutricionista Engenheiro agrônomo
	CAE	Município de São Paulo	Presidente do CAE; professora aposentada, representante do sindicato dos professores
	Profissional independente		Ex-funcionária da CODAE de São Paulo; Mestrado sobre alimentação escolar
	Pesquisador independente		Colaboradora da FAO em política alimentar; mestrado sobre alimentação escolar
	CECANE (UNIFESP/FNDE)		Nutricionista
	SRAL-DRIAAF	Região Île-de-France	Chefe da Unidade de abastecimento alimentar, nutrição e setor agroalimentar

<sup>147</sup> Todas as entrevistas e observações realizadas estão resumidas no apêndice F, com detalhes da data e do tipo de entrevista.

## **6.2.2. Resultados da fase exploratória: funcionamento material do abastecimento da alimentação escolar**

A fase exploratória permitiu traçar o cenário do funcionamento da alimentação escolar na França e no Brasil.

### **6.2.2.1. Competências dos diferentes níveis administrativos**

No Brasil, como na França, o sistema educacional é dividido em cinco ciclos, correspondendo a diferentes objetivos educacionais, faixas etárias e formas de organização do tempo escolar. Cada ciclo é geralmente de responsabilidade de um nível administrativo diferente. Da menor para a maior escala, a França está organizada em municípios, departamentos e regiões. O Brasil é um estado federal (a União) composto por estados federados e municípios: estas entidades constituem as “três ordens de poder público”, de acordo com a Constituição de 1988<sup>148</sup>. A figura seguinte (Figura 8) resume a estrutura do sistema educacional na França e no Brasil, e em particular a distribuição de competências entre os diferentes níveis administrativos.

---

<sup>148</sup> Existem também cinco regiões que agrupam os 27 estados federados e o distrito federal, mas esta divisão é essencialmente estatística e as regiões não têm competências políticas ou administrativas particulares, ao contrário das regiões francesas. O agrupamento dos estados federados por região é proposto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que realiza missões equivalentes às do Instituto Nacional de Informação Geográfica e Florestal (IGN) e do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE), na França.

**Figura 8.** Organização do sistema educacional na França e no Brasil e distribuição de competências entre os diferentes níveis administrativos

FRANÇA			FAIXA ETARIA	BRASIL		
Autoridade responsável	Ciclo de ensino			Ciclo de ensino	Autoridade responsável	
<b>Commune</b>	Crèche*		< 3 anos	Creche	Educação infantil	<b>Município</b>
	Enseignement primaire	École maternelle	3 a 5 anos	Pré-escola		
		École primaire	6 a 10 anos	Ciclo 1	Ensino fundamental	<b>Município / Estado**</b>
<b>Département</b>	Enseignement secondaire	Collège	11 a 14 anos	Ciclo 2		
<b>Région</b>		Lycée	15 a 17 anos	Ensino médio	<b>Estado</b>	

\* Na França, as creches não fazem parte do sistema educacional como tal e, portanto, não estão sob a alçada do Ministério da Educação. Entretanto, constituem um serviço público municipal.

\*\* No Brasil, na prática, e o Estado de São Paulo não é exceção, é geralmente a rede municipal de ensino que abrange creches e pré-escolas (educação infantil) e o primeiro ciclo do ensino fundamental, o que corresponde às competências das municipalidades franceses.

Na França, como no Brasil, a educação de crianças menores de 10 anos é de responsabilidade das municipalidades<sup>149</sup>. Gerema infraestrutura, os equipamentos e o recrutamento de pessoal não docente - assim como do pessoal docente no caso brasileiro - nas escolas municipais. Eles também são responsáveis pela prestação de serviços complementares destinados a criar condições favoráveis para a escolarização: transporte, material didático, mas também fornecimento de refeições escolares.

A alimentação escolar é, portanto, um serviço público local. Na França, é um serviço opcional, embora esteja implementado na maioria dos municípios. No Brasil, constitui uma obrigação do poder público, estabelecida na Constituição, e sua implementação em diferentes níveis é regida pelo PNAE.

<sup>149</sup> Entretanto, esta organização é o resultado de diferentes processos históricos, detalhados no apêndice D.

### 6.2.2.2. Ritmos escolares e organização das refeições nas escolas

A organização material das refeições escolares depende de fatores concretos, como por exemplo os ritmos escolares e horários das refeições.

No Brasil, boa parte das escolas ainda funciona em regime de meio período (MAURÍCIO, 2014). Atualmente, no quadro do PNAE no Brasil, o que é proposto aos alunos é uma refeição completa, semelhante ao almoço escolar na França. As lógicas de abastecimento são, portanto, comparáveis<sup>150</sup>.

Na França, o intervalo para almoço não está formalmente integrado à jornada escolar. Porém, está estreitamente ligado ao sistema educacional tanto do ponto de vista prático, uma vez que os refeitórios estão frequentemente localizados dentro das escolas, quanto do ponto de vista pedagógico, na medida em que o tempo do almoço está cada vez mais associado a objetivos de educação alimentar e nutricional. A alimentação escolar é concebida como um serviço social para os alunos que não podem voltar para almoçar no seu domicílio. Com o desenvolvimento do trabalho remunerado das mulheres, esta necessidade cresce e o serviço de alimentação escolar, embora em princípio opcional para as autoridades locais francesas, generaliza-se na maioria dos municípios e para uma proporção crescente de alunos. A alimentação escolar constitui, na atualidade, um importante serviço municipal e trata-se geralmente de uma questão de primeira ordem na política local (COLIN, 2016; ROBIN, 2017).

Do ponto de vista das normas orçamentárias, na medida em que a alimentação escolar está associada ao serviço nacional de educação e por ser de interesse público, as municipalidades são autorizadas a subsidiá-la e abonar parte do custo. Entretanto, ao mesmo tempo, como o intervalo do almoço não faz parte da jornada escolar obrigatória, é um serviço opcional, o que autoriza a possibilidade de instituir uma contribuição financeira dos usuários (THOMAS-BION, 2010). No entanto, o município não pode cobrar mais pela refeição do que o preço de custo (DUBUISSON, 2013). Esta questão não se coloca no Brasil, onde as refeições são gratuitas para todos os alunos e todas as alunas, em todo o país, um dos únicos casos no mundo (BELIK; CHAIM; OTHERS, 2009).

---

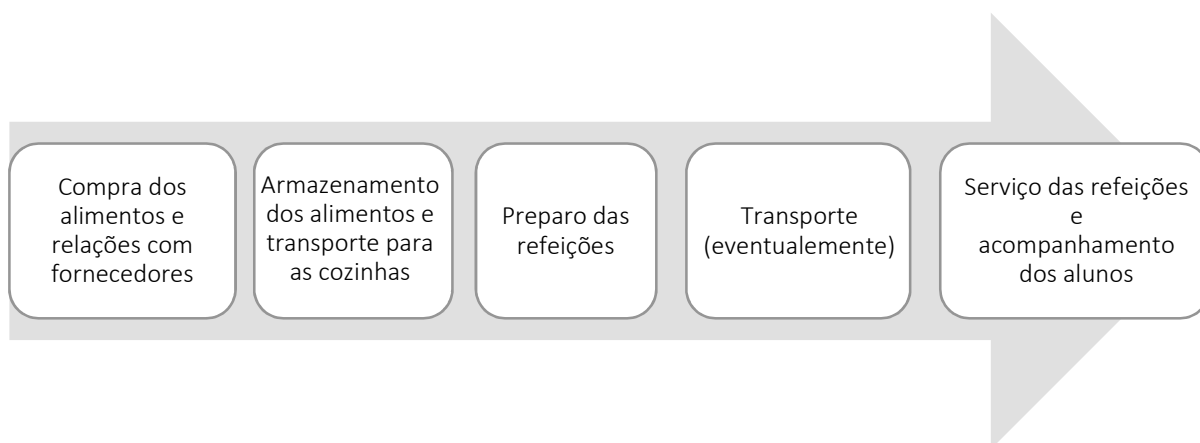
<sup>150</sup> Se o formato no Brasil ainda fosse o da merenda, como era nos anos 1950 e 1960, haveria uma diferença significativa no tipo de alimento consumido.

### 6.2.2.3. Organização funcional da alimentação escolar

As autoridades locais, tanto na França como no Brasil, podem escolher as modalidades práticas para preparar e servir as refeições. As escolhas refletem a vontade política local e os meios disponíveis, que determinam a margem de manobra das municipalidades (ROBIN, 2017). Existe, portanto, uma grande variedade de métodos de operação.

O serviço de alimentação da escola pode ser caracterizado por sua organização funcional (SORTEIX, 2011). As etapas de preparação e serviço de refeições são apresentadas no seguinte diagrama geral (figura 9).

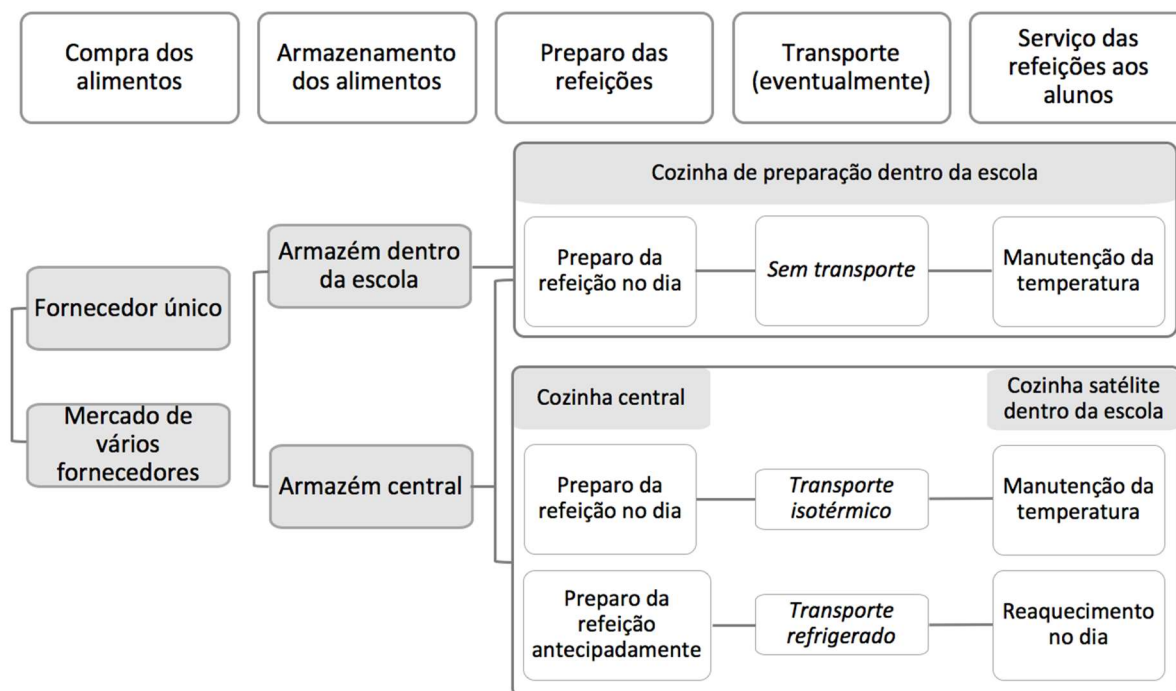
**Figura 9.** Principais etapas no funcionamento do serviço de alimentação escolar



Fonte: elaboração própria

A figura 10 resume estas etapas, que podem ocorrer continuamente no tempo e no espaço, ou em locais e momentos diferentes.

**Figura 10.** Diferentes tipos de organização funcional da alimentação escolar



Fonte: elaboração própria

Como indica a figura anterior (Figura 10), um primeiro tipo de funcionamento é quando o preparo e o serviço das refeições são realizados **no mesmo local e no mesmo dia**. Este arranjo implica que as cozinhas, devidamente equipadas, são adjacentes ao refeitório, em cada escola ou perto dela. Os alimentos são mantidos na mesma temperatura entre o preparo e o consumo.

Um segundo modo de operação é quando as etapas de preparação e serviço das refeições são realizadas **em diferentes locais**. A produção é realizada em uma cozinha central, muitas vezes de escala semi-industrial. Os pratos são em seguida transportados para as cozinhas satélites das escolas.

Neste caso (dissociação espacial das etapas), há duas possibilidades. A primeira é se o preparo e o serviço das refeições se sucedem no tempo (ou seja, ocorrem no mesmo dia) e os alimentos são mantidos a uma temperatura alta (cerca de 60°C): o transporte é neste caso isotérmico para garantir a manutenção da temperatura<sup>151</sup>. A segunda possibilidade é que as refeições sejam preparadas e imediatamente resfriadas e mantidas por algumas

<sup>151</sup> Processo é conhecido como *liaison chaude*, em francês.

horas ou dias antes de serem transportadas para as cozinhas satélites onde são reaquecidas: neste caso, o transporte é refrigerado<sup>152</sup>.

O equipamento das cozinhas depende, portanto, do tipo de modo de funcionamento: preparo diretamente no local de consumo, transporte isotérmico ou refrigerado das refeições a partir de uma cozinha central. A operação de cozinhas centrais permite automatizar certos processos e ganhar em produtividade através de economias de escala, empregando menos funcionários por exemplo. Tal lógica pode explicar porque no Brasil, onde os custos de mão-de-obra são proporcionalmente mais baixos, as cozinhas centrais são bem menos frequentes do que na França. Nas escolas da cidade de São Paulo que visitamos durante a fase exploratória, cada uma tinha uma cozinha devidamente equipada para o preparo das refeições a partir de produtos in natura ou minimamente processados.

Estas dimensões funcionais influenciam três aspectos dos padrões de compras<sup>153</sup>, de acordo com a sequência de etapas mostrada na figura 10 (p. 255). Em primeiro lugar, os alimentos podem ser adquiridos de **um único fornecedor** ou de **vários fornecedores**. Neste último caso, o mercado deve ser dividido em lotes, ou seja, devem ser emitidos vários convites para apresentação de propostas, cada um para uma determinada gama de produtos. Esta divisão do pedido em lotes pode determinar fortemente o tipo de fornecedores que serão capazes de responder às propostas.

Em segundo lugar, as **modalidades de armazenamento** também têm implicações para a organização do abastecimento. Nos casos onde há cozinha central, os fornecedores entregam todas as mercadorias em um único armazém. Se as refeições são preparadas na escola, há dois cenários. Ou existe um armazém central no qual os fornecedores depositam os alimentos, que são posteriormente distribuídos às escolas pelo município (ou um fornecedor de logística), ou o contrato exige que os fornecedores realizem a entrega em cada escola.

Estes dois tipos de operação podem ser combinados, dependendo das características dos produtos e das infraestruturas dos municípios. Por exemplo, é comum que os fornecedores (produtores ou atacadistas) entreguem frutas e hortaliças diretamente às cozinhas que

---

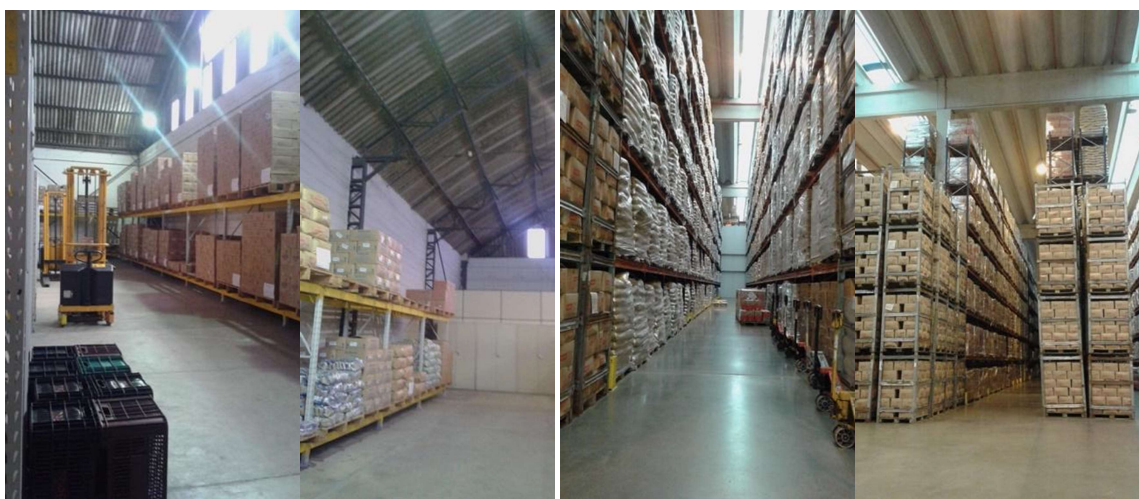
<sup>152</sup> Processo conhecido como *liaison froide*, em francês.

<sup>153</sup> Citado em entrevistas com o diretor do Departamento de Alimentação Escolar do Estado de São Paulo (DAAA-SP) e com os responsáveis pelas compras da agricultura familiar do município de São Paulo.



preparam as refeições, enquanto alimentos não perecíveis são transportados para um armazém geral, onde são estocados antes de serem redistribuídos com maior frequência<sup>154</sup>. Diferentes atores controlam a qualidade desses produtos: serviços dedicados operando dentro dos armazéns gerais; cozinheiros e conzinheiras que recebem as entregas de produtos frescos. Vários municípios que consomem grandes volumes adotam esta configuração. As seguintes fotos ilustram as instalações correspondentes: armazéns gerais, caminhões para transporte, despensas nas escolas.

**Fotografia 1.** Armazéns centrais nos municípios de Mogi das Cruzes (esquerda) e São Paulo (direita)<sup>155</sup>



Fonte: M. Retière, 2016

Estes dois armazéns (Fotografia 1) recebem e armazenam produtos não perecíveis<sup>156</sup>. Eles diferem em tamanho. Aquele de Mogi-das-Cruzes ocupa uma superfície de 800 m<sup>2</sup> e armazena os produtos em prateleiras de 6 metros de altura; o almoxarifado municipal de São Paulo é impressionante para a principiante que descobre o comércio atacadista, pois sua dimensão é de aproximadamente 4.000 m<sup>2</sup>, tendo estruturas de prateleiras com mais de 12 metros de altura. Ambos também diferem em sua localização: o primeiro é adjacente ao departamento de alimentação escolar de Mogi-das-Cruzes, ao longo de uma de suas principais avenidas na periferia da cidade; aquele administrado pela

<sup>154</sup> Estes elementos nos foram indicados pelos responsáveis pelas compras da agricultura familiar no município de São Paulo, e pudemos observar isto durante nossa visita ao armazém central administrado pela empresa Serbom.

<sup>155</sup> As fotografias foram tiradas durante as visitas organizadas pelo CAE municipal de São Paulo entre março e maio de 2016 e no dia da participação no CAE do município de Mogi-das-Cruzes.

<sup>156</sup> Arroz, feijão, farinha, massas, gelatina em pó, leite em pó, biscoitos, sucos de fruta, geléias, entre outros.

empresa Serbom para o município de São Paulo está localizado fora da cidade, próximo à entrada noroeste, na margem de uma das principais vias de acesso (a rodovia Anhanguera).

**Fotografia 2.** Caminhões de entrega do serviço municipal de Mogi das Cruzes, para a redistribuição de produtos secos do armazém central para as escolas do município



Fonte: M. Retière, 2016

**Fotografia 3.** Armazéns secundários (despensas) em escolas do município de São Paulo, nos distritos de Itaquera e São Matheus



Fonte: M. Retière, 2016

A fotografia 3 mostra as instalações das escolas do município de São Paulo. Na foto à esquerda aparecem os alimentos não perecíveis que são entregues mensalmente do armazém central. Os produtos de origem animal, congelados (fotografia à direita), são transportados a partir de um armazém frigorífico, localizado dentro do ETSP da CEAGESP.

Os produtos frescos (fotografia central) são entregues uma ou duas vezes por semana diretamente pelos fornecedores nas escolas.

Por fim, esta diversidade na organização técnica (separação no tempo ou no espaço do preparo das refeições; organização do armazenamento e das entregas) está associada a uma diversidade de métodos de gestão no que diz respeito às relações com operadores privados (gestão direta ou terceirização).

De fato, as diferentes funções podem ser executadas diretamente por estruturas públicas ou delegadas a operadores privados, de acordo com três modalidades, identificadas na literatura (SORTEIX, 2011) e durante nossas pesquisas e observações exploratórias<sup>157</sup>. A primeira modalidade é a gestão direta na qual todas as funções são operadas por estruturas públicas. A segunda, a gestão indireta, pode tomar a forma de uma terceirização do abastecimento e do preparo das refeições (a terminologia mais comum em francês é a de delegação de serviço público, DSP) ou de uma externalização completa através da compra de refeições. Existe uma terceira modalidade, a gestão mista: a autoridade pública local recorre a uma empresa privada para o abastecimento, porém a preparação das refeições é feita pelos serviços municipais, ou vice-versa.

### **6.3. Entrevistas aprofundadas: estudo dos processos de realocação do abastecimento**

Uma vez que clarificamos o funcionamento técnico da alimentação escolar, construímos uma metodologia de enquetes visando aprofundar a compreensão dos mecanismos de abastecimento em produtos oriundos de sistemas agroalimentares alternativos. Estas entrevistas foram realizadas entre maio de 2016 e outubro de 2018. Na seção a seguir, apresentamos a definição dos critérios de seleção do corpus de estudo e o método de levantamento de dados.

---

<sup>157</sup> Em particular, graças as entrevistas realizadas junto à diretora do Departamento de Alimentação Escolar do estado de São Paulo (DAAA-SP) e com os responsáveis pelas compras da agricultura familiar do município de São Paulo.

### **6.3.1. Critérios de seleção do corpus de estudo**

Após a fase exploratória, os critérios de seleção do corpus de municípios, estruturas de alimentação escolar e organizações agrícolas foram refinados, em particular focalizando o nível municipal. O desafio metodológico é identificar, além da diversidade de modalidades operacionais locais, as alternativas de abastecimento sustentável implementadas para responder à injunção das políticas nacionais e discernir os efeitos ligados aos territórios. Procuramos averiguar se lógicas comuns podem ser observadas, independentemente do funcionamento técnico, do modo de gestão e dos contextos nacionais, que seriam, portanto, específicas dos territórios metropolitanos.

#### **6.3.1.1. Escolha de estudar a alimentação escolar a nível municipal**

Optamos por estudar a alimentação escolar em escolas municipais, ou seja, aquelas maternas e primárias na França e da educação infantil e fundamental no Brasil, principalmente (Figura 8, p. 250). Além da correspondência das faixas etárias, as municipalidades na França e no Brasil são os “níveis de decisão e gestão públicas que estão mais próximos da vida social diária”<sup>158</sup> (RODRIGUES, 2012, p. 3, tradução nossa). Em princípio, todos os municípios (especialmente nas áreas metropolitanas densamente povoadas) contam com pelo menos uma escola primária e oferecem um serviço municipal de alimentação escolar. Os municípios também são responsáveis pelo planejamento do uso do solo e, através de planos diretores para o desenvolvimento urbano, têm controle sobre o fundiário - tanto na França como no Brasil. É, portanto, um nível relevante para destacar o grau de articulação entre as políticas alimentares, agrícolas e territoriais.

Com base nesta escolha pelo nível municipal, construímos o corpus de estudo, composto por estruturas municipais de alimentação escolar no intuito de explorar uma diversidade de modos de gestão (direta com um único fornecedor, direta com vários fornecedores, terceirização com a intervenção de uma empresa prestadora de serviços) e uma diversidade de modos de organização (cozinha na escola, cozinha central com transporte isotérmico ou refrigerado).

---

<sup>158</sup> « échelons de décision et de gestion publiques les plus proches du quotidien social » (RODRIGUES, 2012, p. 3)

### 6.3.1.2 Escolha por estruturas que já estão implementando um abastecimento alternativo

Incluímos em nosso corpus de estudo aquelas estruturas de alimentação escolar que declaram já estar implementando compras de produtos alternativos. Vários recursos foram mobilizados para identificá-los.

No caso da França, uma fonte é o site da Federação nacional de agricultura orgânica (*Fédération nationale d'agriculture biologique*, FNAB)<sup>159</sup> que levanta estruturas públicas e empresas que adquirem produtos orgânicos locais. A segunda fonte é o estudo encomendado pela Direção regional da alimentação, agricultura e floresta da região Île-de-France (*Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France*, DRIAAF), que identifica as municipalidades que, no momento da pesquisa, pretendiam introduzir produtos locais em seus cardápios. Uma última fonte foi utilizada: o programa da campanha “*Bio local, c'est l'idéal*” (“Orgânico e local, é o ideal”), coordenada pelo Grupo de agricultores orgânicos da região Île-de-France (*Groupement des agriculteurs biologiques de la région Île de France*, GAB-IDF)<sup>160</sup>, que organizou eventos em vários municípios da região em setembro de 2017.

No caso brasileiro, as entidades executoras do PNAE (municípios e estados) devem elaborar um relatório detalhado sobre o uso do recurso federal, especificando o valor das compras da agricultura familiar, que são obrigatórias. Este relatório de prestação de contas deve ser aprovado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) antes de ser apresentado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o órgão federal responsável pelo PNAE.

Com base nos relatórios financeiros de cada município e estado, o FNDE publica anualmente em seu site<sup>161</sup> uma tabela que recapitula recurso federal transferido para a execução local do PNAE e os valores gastos em compras da agricultura familiar. Estes dados permitiram identificar aqueles municípios da Região Metropolitana de São Paulo que gastaram pelo menos 30% do recurso em produtos da agricultura familiar. Uma exceção ocorreu para o município de São Paulo: na época de nossa pesquisa, entre 2016 e 2018, a

---

<sup>159</sup> <http://www.repasbio.org> (não mais on-line a partir do dia 1º de setembro de 2021)

<sup>160</sup> Lembremos que a Federação Nacional de Agricultura Orgânica (FNAB), que mencionamos no capítulo 5, federa os grupos de agricultores orgânicos que operam localmente em todo o território francês.

<sup>161</sup> Tabelas disponíveis em: [www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar) (acesso em 15 de maio de 2020)

proporção atingia cerca de 25%, um valor inferior ao limite imposto pela lei. Entretanto, os volumes são consideráveis (1 milhão de refeições por dia) e pareceu apropriado estudar seu caso.

### **6.3.1.3. Escolha de uma diversidade de territórios dentro das áreas de estudo, de acordo com um gradiente de densidade urbana**

O último critério para a seleção das estruturas de alimentação escolar diz respeito à sua localização dentro da metrópole, como mostrado nos mapas 8 (p. 263) e 9 (p. 266). As regiões metropolitanas não são homogêneas. De forma clássica e simplificada, é possível identificar um gradiente de densidade centro-periferia, que vai desde o centro da cidade até as zonas peri-urbanas (DARLY; AUBRY, 2014). Pesquisamos não apenas municípios no centro e nos subúrbios das metrópoles, mas também nas zonas menos densas, mais próximas das áreas de produção agrícola.

### **6.3.2. Apresentação dos municípios onde foram realizadas as pesquisas**

Para cada uma das áreas, Île-de-France e RMSP, duas tabelas (Tabelas 1 e 2) apresentam a população, a superfície total, bem como as proporções de superfície agrícola e arborizada para cada município escolhido no escopo de nosso estudo. Estas tabelas são complementadas pelos mapas 8 e 9 que utilizam a mesma base cartográfica que o mapa 1 (p. 235) e especificam a localização destes municípios.

#### **6.3.2.1. Municípios na região Île-de-France**

Dentro da região Île-de-France, selecionamos 17 municípios apresentados na tabela a seguir.

**Tabela 1.** Principais características dos municípios na região de Île-de-France

Município	Departamento	Densidade (habitantes/km <sup>2</sup> )	População	Área (km <sup>2</sup> )*	Área agrícola (%)**	Área arborizada (%)**
5° distrito de Paris	75	23 477	59 631	2,54	0	0
6° distrito de Paris	75	19 524	41 976	2,15	0	0
Le Blanc-Mesnil	93	7 099	57 150	8,05	0	0
Pantin	93	11 788	59 060	5,01	0	0
Bondy	93	9 882	54 055	5,47	0	0
Noisy-le-Sec	93	8 671	44 223	5,1	2,5	0
Stains	93	7 174	38 666	5,39	0	0
Pierrefitte	93	9 040	30 828	3,41	0	0
Saint-Ouen-sur-Seine	93	11 756	50 670	4,31	0	0
Villepinte	93	3 595	37 280	10,37	0,9	0
Gennevilliers	92	4 098	47 702	11,64	0	0
Colombes	92	10 909	85 199	7,81	0	0
Clichy-la-Garenne	92	20 287	62 485	3,08	0	0
Chaville	92	5 799	20 702	3,57	0	47,7
Meudon	92	4 621	45 748	9,9	0	48
Moissy-Cramayel	77	1 251	17 882	14,29	51,4	2,6
Lardy	91	721	5 505	7,63	15,3	35,2

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do INSEE (2018) (\*) e do CGET (2018) (\*\*)

Estão localizados em diferentes áreas da conurbação parisiense, como mostra o mapa a seguir (Mapa 8). No caso parisiense, escolhemos dois distritos (*arrondissements*) da cidade de Paris porque a gestão da alimentação escolar é responsabilidade das sub-prefeituras de cada distrito e não da municipalidade de Paris.

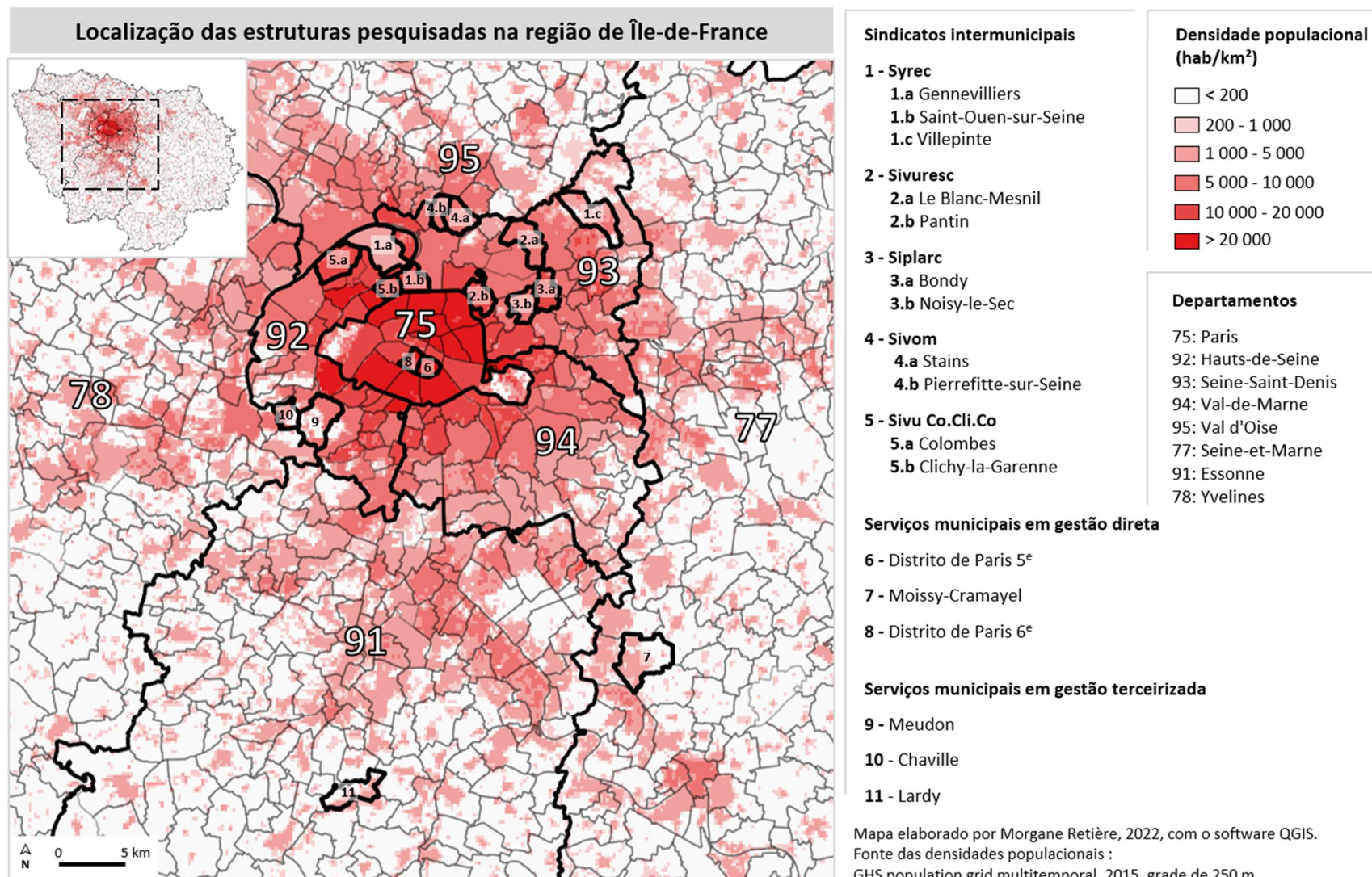
Os 5° e 6° distritos estão localizados na parte sul de Paris. São áreas muito densamente povoadas (23.500 e 19.500 habitantes por km<sup>2</sup>, respectivamente). Os municípios de Blanc-Mesnil, Pantin, Bondy, Noisy-le-Sec, Stains, Pierrefitte, Saint-Ouen-sur-Seine e Villepinte estão localizados no departamento de Seine-Saint-Denis (93). Gennevilliers, Colombes, Clichy-la-Garenne, Chaville et Meudon pertencem ao departamento de Hauts-de-Seine (92). Segundo a classificação do INSEE, estes 13 municípios fazem parte da Pequena Coroa do subúrbio de Paris. Quanto a Lardy, no departamento de Essonne (91) e Moissy-Cramayel, em Seine-et-Marne (77), estão situados na franja sul, no primeiro caso, e sudeste, no segundo caso, da aglomeração urbana; pertencem à Grande Coroa do subúrbio parisiense.

Em termos de densidade e morfologia, os municípios do departamento de Seine-Saint-Denis, assim como Colombes e Clichy-la-Garenne em Hauts-de-Seine, têm densidades próximas à média observada na Pequena coroa, em torno de 10.000 habitantes por km<sup>2</sup>. Os outros municípios são menos densos: Gennevilliers abriga o maior porto fluvial da Île-de-France, que ocupa grande parte de seu território, o que diminui a densidade para 4.100 habitantes por km<sup>2</sup>; Villepinte (3.400 habitantes por km<sup>2</sup>) está localizada na margem nordeste da conurbação; finalmente, parte dos territórios de Chaville et Meudon (cuja densidade é de aproximadamente 5.000 habitantes por km<sup>2</sup>) está coberta pela floresta estatal de Meudon, ao sudoeste da aglomeração.

Por fim, dois municípios de nosso corpus têm áreas agrícolas em seu território: Moissy-Cramayel e Lardy, contam com 51% e 15% de área agrícola respectivamente.



**Mapa 8.** Localização das estruturas pesquisadas na região de Île-de-France



### 6.3.2.2. Municípios na Região Metropolitana de São Paulo

Na região metropolitana de São Paulo (RMSP), selecionamos dez municípios que apresentamos na tabela a seguir.

**Tabela 2.** Principais características dos municípios na Região Metropolitana de São Paulo

Município da RMSP	Densidade (habitantes/km <sup>2</sup> )	População	Área (km <sup>2</sup> )*	Área agrícola (%)**	Área arborizada (%)***
Carapicuíba	11 529	403 183	35	0	0
São Paulo	8 106	12 330 000	1 521	3	27
Guarulhos	4 368	1 392 000	319	3	0
Barueri	4 217	276 982	66	0	0
Santo André	3 831	673 396	176	4	52
São Bernardo do Campo	2 062	844 483	409	0	55
Suzano	1 458	300 559	206	22	31
Vargem Grande Paulista	1 259	53 468	42	12	26
Arujá	948	91 157	96	9	37
Mogi-das-cruzes	633	450 785	713	37	43

\* Fonte: IBGE, 2018

\*\*Fonte: LUPA, 2017

\*\*\*Fonte: Mapa dos biomas, 2019

Os municípios brasileiros estudados apresentam superfícies significativamente maiores de que no campo de pesquisa francês (em média, 358 km<sup>2</sup> versus 6 km<sup>2</sup>, respectivamente)<sup>162</sup>. Nenhum dos municípios em Île-de-France considerados excede 15 km<sup>2</sup>. No campo de estudo paulistano, o menor município é Carapicuíba com 34 km<sup>2</sup>, enquanto São Paulo tem uma área de 1.500 km<sup>2</sup>.

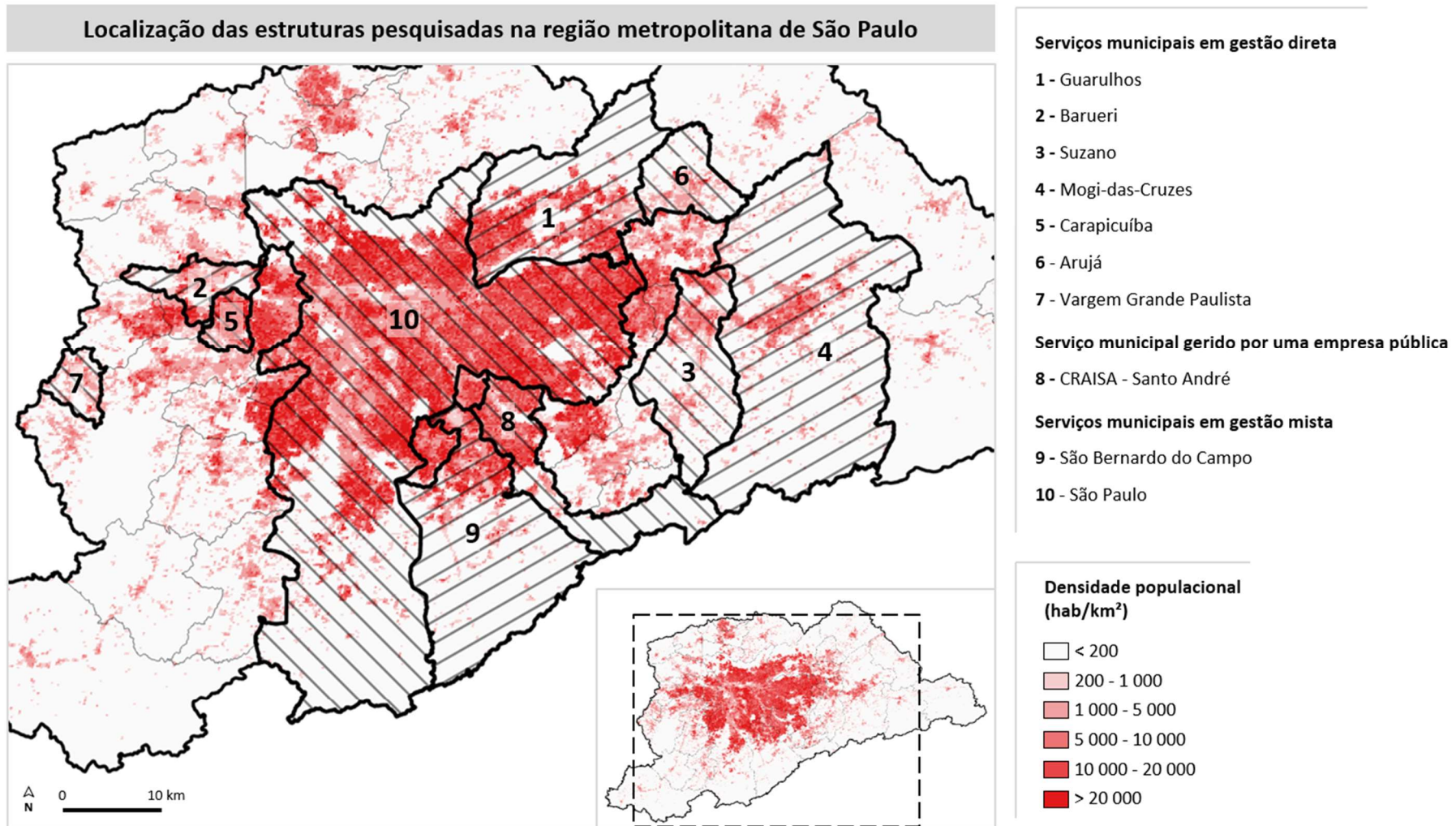
As populações dos municípios paulistanos também são maiores. O município de São Paulo abriga mais de 12 milhões de habitantes, seguido por Guarulhos com 1,3 milhões de habitantes. As densidades totais dos municípios variam de 11.500 habitantes por km<sup>2</sup> em Carapicuíba, cujo território é quase inteiramente construído com pouquíssimos espaços abertos, a 633 habitantes por km<sup>2</sup> em Mogi-das-Cruzes, onde 80% da área não é construída.

A RMSP é delimitada ao norte e ao sul por áreas de proteção ambiental, dentro das quais as atividades humanas são, em princípio, limitadas - o que explica as faixas de baixa densidade demográfica que podem ser observadas no mapa 9 (menos de 200 habitantes

<sup>162</sup> Deve-se notar que a França é conhecida por sua rede comunal particularmente fina (RODRIGUES, 2012).

por km<sup>2</sup>, o que corresponde à cor mais clara). As áreas agrícolas se estendem ao leste e oeste do município de São Paulo. Quatro dos municípios considerados dispõem de uma área agrícola relativamente importante: no leste, Arujá (9% de área agrícola), Suzano (22%) e Mogi-das-Cruzes (37%); e no oeste, Vargem Grande Paulista (12%).

**Mapa 9.** Localização das estruturas pesquisadas na área metropolitana de São Paulo



### **6.3.3. Apresentação do corpus de pesquisa: as estruturas de alimentação escolar e alguns de seus fornecedores**

Dentro dos municípios apresentados acima, nosso corpus é composto por 21 estruturas de alimentação escolar que podem ser de gestão direta (municipais ou intermunicipais), sob delegação de serviço para organismos públicos ou envolvendo empresas privadas. Também entrevistamos representantes do mundo agrícola e cooperativas de agricultores que abastecem a alimentação escolar. Foram realizadas 31 entrevistas semi-estruturadas, a maioria pessoalmente ou por telefone (em três casos) entre maio de 2016 e outubro de 2018.

#### **6.3.3.1. Entrevistas com gestores de estruturas de alimentação escolar**

Para selecionar as pessoas que foram entrevistadas, foi necessário identificar aqueles funcionários dentro das gerencias locais responsáveis pelas relações com os fornecedores (seleção de fornecedores, pedidos, recebimento). O objetivo era identificar os sistemas de atores e suas funções: quem elabora os cardápios, quem realiza as compras? Quais são os critérios que orientam as decisões dos atores? Qual a articulação entre a elaboração dos cardápios, os procedimentos de compra e a escolha dos fornecedores? Quem são os atores do mundo agrícola com os quais trabalham? Também nos interessamos pela maneira como o abastecimento da alimentação escolar se inscreve nos objetivos políticos locais, a fim de verificar se estão relacionados a questões alimentares e nutricionais, agrícolas ou transversais. Procuramos destacar o processo de implementação do abastecimento alternativo, mas também a dinâmica territorial, especialmente quando os governos municipais estão envolvidos no apoio aos agricultores.

Uma entrada para iniciar as entrevistas é a questão da formulação dos cardápios. Antes de cada encontro, consultamos os sites das municipalidades e coletamos certas informações: número de refeições servidas, modo de gestão e outras informações técnicas, como o tipo de preparo das refeições. Também identificamos o tipo de produto alternativo em questão (orgânico, local, selo de certificação). No caso francês, é comum que os cardápios contenham pictogramas destacando alguns destes produtos, como mostra a figura 11 a seguir.

**Figura 11.** Exemplos de pictogramas utilizados nos cardápios das cidades de Villepinte, Saint-Ouen-sur-Seine e Gennevilliers e da Caixa escolar do 5º distrito de Paris



Fonte: capturas de tela de [www.syrec-92.fr/pdf/menuselementairevillepinte.pdf](http://www.syrec-92.fr/pdf/menuselementairevillepinte.pdf) e [www.caissedesecolesdu5eme.fr/menus](http://www.caissedesecolesdu5eme.fr/menus). Acesso em 23 de novembro de 2021.

A seguinte tabela (Tabela 3) apresenta as 12 estruturas de alimentação coletiva estudadas na região de Île-de-France. Para cada uma delas, caracterizamos o tamanho do serviço de alimentação escolar (número de escolas, número de refeições), seu funcionamento técnico e o tipo de gestão: gestão direta, gestão concedida a um sindicato intermunicipal<sup>163</sup> ou gestão delegada a uma empresa privada.

Realizamos entrevistas junto a representantes de cinco sindicatos intermunicipais, cada um dos quais abastece vários municípios dos subúrbios do norte de Paris nos departamentos de Hauts-de-Seine e Seine-Saint-Denis:

- o Sindicato para a alimentação coletiva (*Syndicat pour la restauration collective*, Syrec) dos municípios de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte;
- o Sindicato intermunicipal de vocação única de alimentação coletiva (*Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective*, Sivuresc) dos municípios de Blanc-Mesnil e Pantin;

<sup>163</sup> Os sindicatos intermunicipais são, na legislação francesa, estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal (EPCI). Possibilitam compartilhar os recursos para realizar missões de serviço público que são de responsabilidade dos níveis municipais. São estruturas com seus próprios regulamentos e são administradas de forma independente, embora seu conselho de administração seja frequentemente composto por atores municipais eleitos (prefeitos ou vereadores). Seu orçamento depende das contribuições dos municípios aderentes ao sindicato intercomunal (VIE PUBLIQUE, 2021).

- o Sindicato intermunicipal de produção e entrega alimentar de refeições coletivas (*Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs, Siplarc*) dos municípios de Bondy e Noisy-le-Sec;
- o Sindicato intermunicipal de vocação única Colombes Clichy Collectivités (*Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités, Sivu Co.Cli.Co*) dos municípios de Clichy-la-Garenne e Colombes;
- e o Sindicato intermunicipal de vocações múltiplas (*Syndicat intercommunal à vocations multiples, Sivom*) dos municípios de Stains e Pierrefitte-sur-Seine.

O Syrec, o Sivuresc, o Siplarc e o Sivu Co.Cli.Co produzem cerca de 10.000 refeições por dia para a população escolar e abastece cerca de 60 refeitórios<sup>164</sup>. O Sivom tem dimensões um pouco inferiores e produz 5.500 refeições para 24 escolas. Todos esses sindicatos operam graças a uma cozinha central e abastecem os refeitórios com refeições refrigeradas (*liaison froide*)<sup>165</sup>.

As outras estruturas administram o serviço para apenas um município, o número de comensais sendo menor do que no caso dos grandes sindicatos intermunicipais: entre 700 refeições por dia em dois refeitórios no caso de Lardy e 3.300 refeições em 22 restaurantes escolares no caso de Meudon.

Três dessas estruturas funcionam em gestão direta: Moissy-Cramayel e as caixas escolares (*Caisse des écoles, CDE*) do 5º e 6º distritos de Paris. A CDE do 5º se destaca porque é o único caso em que as refeições são preparadas nas cozinhas dentro de cada escola. Aquela do 6º distrito, por sua parte, apresenta a particularidade de um transporte isotérmico das refeições a partir da cozinha central, situada no coração do distrito.

Por fim, as três últimas estruturas do corpus - os serviços de alimentação escolar de Meudon, Chaville e Lardy - recorrem a empresas privadas de prestação de serviços que entregam as refeições preparadas em cozinhas centrais para aquelas satélites em transporte refrigerado.

---

<sup>164</sup> No caso francês, o termo utilizado é aquele de “*office de restauration*” para designar os locais onde as refeições são consumidas pelos alunos. São geralmente refeitórios anexos às escolas, exceto no caso do município de Lardy, onde apenas duas das quatro escolas municipais possuem um refeitório: cada um acolhe, portanto, os alunos de uma segunda escola.

<sup>165</sup> As refeições podem, portanto, ser produzidas um a três dias antes de serem consumidas.

**Tabela 3.** Estruturas de alimentação escolar pesquisadas na região de Île-de-France

<b>Estrutura de alimentação escolar</b>	<b>Município(s)</b>	<b>Número de refeitórios</b>	<b>Número de comensais / dia</b>	<b>Modo de gestão</b>	<b>Funcionamento técnico</b>
1 - Syrec	Gennevilliers (92) ; Saint-Ouen (93) ; Villepinte (93)	64	11 500	Gestão direta - Sindicato intermunicipal	Cozinha central - transporte refrigerado
2 - Sivuresc	Le Blanc-Mesnil (93); Pantin (93)	50	9 600	Gestão direta - Sindicato intermunicipal	Cozinha central - transporte refrigerado
3 - Siplarc	Bondy (93); Noisy-le-Sec (93)	56	10 000	Gestão direta - Sindicato intermunicipal	Cozinha central - transporte refrigerado
4 - Sivom	Stains (93) ; Pierrefitte (93)	24	5 500	Gestão direta - Sindicato intermunicipal	Cozinha central - transporte refrigerado
5 - Sivu Co.Cli.Co	Colombes (92) ; Clichy-la-Garenne (92)	60	13 000	Gestão direta - Sindicato intermunicipal	Cozinha central - transporte refrigerado
6 - Caixa escolar do 5° distrito	5° distrito de Paris (75)	14	3 200	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
7 -Serviço de alimentação escolar	Moissy-Cramayel (77)	8	2 000	Gestão direta municipal	Cozinha central - transporte refrigerado
8 - Caixa escolar do 6° distrito	6° distrito de Paris (75)	10	1 800	Gestão direta municipal	Cozinha central - transporte isotérmico
9 - Serviço de alimentação	Meudon (92)	22	3 300	Gestão terceirizada (fornecimento + preparo)	Cozinha central - transporte refrigerado
10 - Serviço de alimentação	Chaville (92)	8	1 600	Gestão terceirizada (fornecimento + preparo)	Cozinha central - transporte refrigerado
11 - Serviço de alimentação escolar	Lardy (91)	2	700	Gestão terceirizada (fornecimento + preparo)	Cozinha central - transporte refrigerado

Nota: Os números que aparecem antes do nome de cada estrutura referem-se à legenda do mapa de localização (Mapa 8, p. 263)

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados nos sites das municipalidades (2017)



No caso da região metropolitana de São Paulo, realizamos entrevistas em dez estruturas de alimentação escolar. Duas das entrevistas (em Suzano e Guarulhos) foram conduzidas por Nayla Almeida em agosto de 2018 enquanto realizava seu trabalho de conclusão de curso de engenharia agrônoma sob a orientação de Paulo Eduardo Moruzzi Marques<sup>166</sup>.

O município de São Paulo se destaca com um milhão de refeições servidas por dia em mais de 3.000 escolas. Seis dessas estruturas, em Guarulhos, Barueri, Suzano, Mogi-das-Cruzes, Carapicuíba e Arujá, são gerenciadas diretamente pelo município. No caso de Santo André, de forma comparável com o princípio dos sindicatos intermunicipais franceses, a gestão é delegada a uma empresa pública, sob o controle do município, a Companhia Regional de Abastecimento Integrado (CRAISA). Ela opera - único caso observado em nosso corpus brasileiro - com uma cozinha central que abastece as escolas com refeições quentes, com transporte isotérmico. São Bernardo do Campo, por outro lado, opera sob gestão mista, ou seja, o município mantém o controle sobre as compras de alimentos, mas delega o preparo das refeições para uma empresa privada que opera dentro das cozinhas de cada escola. Finalmente, São Paulo apresenta uma combinação de modos de gestão. O território está dividido em 13 setores geográficos: as diretorias regionais de ensino (DRE), quatro das quais estão sob gestão mista (de forma semelhante a São Bernardo) e nove são inteiramente terceirizados para empresas privadas, tanto para o abastecimento quanto para o preparo das refeições.

---

<sup>166</sup>O título de seu TCC, publicado em 2018: “Entraves à participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: casos de municípios da Região Metropolitana de São Paulo”.

**Tabela 4.** Estruturas de alimentação escolar pesquisadas na área metropolitana de São Paulo

<b>Estrutura de alimentação escolar</b>	<b>Município</b>	<b>Número de refeitórios</b>	<b>Número de alunos / dia</b>	<b>Modo de gestão</b>	<b>Funcionamento técnico</b>
1 - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação	Guarulhos	200	115.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
2 - Coordenadoria de Abastecimento	Barueri	137	90.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
3 - Secretaria de Educação	Suzano	138	67.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
4 - Departamento de alimentação escolar	Mogi-das-cruzes	198	47.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
5 - Secretaria de educação	Carapicuíba	66	19.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
6 - Secretaria de Educação	Arujá	42	10.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
7 - Secretaria de educação, cultura, esporte e turismo	Vargem Grande Paulista	24	5.000	Gestão direta municipal	Cozinhas em cada escola
8 - Companhia regional de abastecimento integrado (CRAISA)	Santo André	111	40.000	Gestão direta - Empresa pública	Cozinha central - transporte isotérmico
9 - Departamento de alimentação escolar	São Bernardo do Campo	199	82.000	Gestão mista (gestão direta municipal para fornecimento + terceirização para preparo)	Cozinhas em cada escola
10 - Coordenadoria de alimentação escolar	São Paulo	3.275	1.010.000	4 distritos: gestão mista (gestão direta municipal para fornecimento + terceirização para preparo) 9 distritos: terceirização (fornecimento + preparo)	Cozinhas em cada escola

Nota: Os números antes do nome de cada estrutura referem-se à legenda do mapa de localização (Mapa 9, p. 266)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados FNDE (2017)

### **6.3.3.2. Entrevistas com representantes de empresas privadas de refeições coletivas**

Uma segunda série de entrevistas foi conduzida com responsáveis em duas grandes empresas privadas francesas de refeições coletivas. Neste caso, os entrevistados eram pessoas responsáveis pela questão geral do abastecimento sustentável no nível da empresa como um todo.

Não realizamos entrevistas em estruturas equivalentes no Brasil porque, na medida em que o PNAE impõe a compra direta de produtos da agricultura familiar sem passar por intermediários, mesmo nos casos de terceirização, o município mantém o controle sobre estas compras.

### **6.3.3.3. Entrevistas com representantes de cooperativas e do setor agrícola**

O objetivo das entrevistas no setor agrícola era complementar o estudo dos sistemas de abastecimento implantados a partir do ponto de vista da profissão agrícola. Em particular, a questão era compreender o papel das compras públicas na estruturação de cadeias produtivas agrícolas alternativas. Foi após pesquisas com gestores públicos locais que conseguimos identificar estes grupos de agricultores, que abasteciam certas estruturas de alimentação escolar do nosso corpus de estudo.

Para nosso campo agrícola paulistano, pudemos contar com a colaboração de membros do grupo de pesquisa Agremal da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ-USP). Os pesquisadores compartilharam seus materiais: uma equipe de pesquisa da Universidade Federal de São Carlos e da Universidade Federal de Lavras, coordenada por Rafael Chiodi entre outros, realizou entrevistas em agosto de 2017 com líderes de cooperativas de produtores de banana na região do Vale do Ribeira, situada a cerca de 200 km<sup>2</sup> ao sudeste de São Paulo<sup>167</sup>; Samuel de Mello Pinto, como parte de trabalho de

---

<sup>167</sup> No âmbito do projeto financiado pelo CNPq (Chamada universal MCTI/CNPQ N°01/2016). O trabalho resultou em diversas publicações, entre outras (CHIODI et al., 2020; CHIODI; DE ALMEIDA; MORUZZI MARQUES, 2020).

conclusão de curso de Engenharia Florestal<sup>168</sup>, realizou pesquisas com representantes da Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região (Cooprojur), uma cooperativa de agricultores familiares que produzem frutas e hortaliças na parte ocidental do município de Mogi-das-Cruzes, entre janeiro e março de 2018.

Na região Île-de-France, entrevistamos um funcionário da Cooperativas Bio d'Île-de-France (Coop Bio IDF), que agrupa 57 unidades agrícolas orgânicas espalhadas nos quatro departamentos da Grande coroa de Paris. Esta cooperativa é a principal fornecedora de produtos orgânicos e locais explicitamente mencionada como tal pelos gestores municipais com os quais conversamos. Seus produtos são variados, principalmente cereais, leguminosas, frutas (arboricultura) e hortaliças.

Também entrevistamos pessoas de estruturas de ATER: uma funcionária do Grupo de agricultura orgânica de Île-de-France (*Groupement d'agriculture biologique d'Île-de-France*, GAB-IDF) e uma responsável da Câmara Interdepartamental de Agricultura de Île-de-France.

**Quadro 13.** Organizações do setor agrícola pesquisadas

Estrutura pesquisada	Tipo de estrutura	Tipo de agricultura	Localização	
Coobam		Agricultores familiares (bananas)	Vale do Ribeira	Sudeste do estado de São Paulo
Coopercentral				
Cooprojur	Cooperativas agrícolas	Agricultores familiares (frutas e hortaliças)	Mogi-das-Cruzes	RMSP
Coop Bio IDF		Agricultores orgânicos (frutas e hortaliças)	Val d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne, Yvelines	Île-de-France
GAB-IDF		Agricultura orgânica na região	Sede em Tournan-en-Brie, Seine-et-Marne	
Câmara de Agricultura da região Île-de-France		ATER	Todos os tipos de agricultura na região	

<sup>168</sup> Título do trabalho de conclusão de curso em engenharia florestal de Samuel de Mello Pinto, defendida em 2019: "Dinâmicas territoriais derivadas da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região metropolitana de São Paulo".

#### 6.4. Construção de tipos ideais: ferramentas para analisar a diversidade dos sistemas agroalimentares concretos

Tendo em vista a diversidade dos casos observados nos nossos campos de estudo (Île-de-France e RMSP), optamos por conceber uma grade de análise genérica e original, baseada na modelagem qualitativa de tipos ideais de sistemas agroalimentares implementados para o abastecimento alternativo da alimentação escolar.

##### 6.4.1. Modelagem qualitativa nas ciências humanas e sociais: particularidades da construção de tipos ideais

Muitos trabalhos procuram refinar o que muitas vezes é apresentado como uma oposição entre um regime agroalimentar dominante e sistemas agroalimentares alternativos. Alguns estudos utilizam os conceitos de “modelos” agroalimentares (FOURNIER; TOUZARD, 2014), outros “sistemas alimentares ideal-típicos” (COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011) ou ainda “tipos” de sistemas alimentares (PLUMECOCQ et al., 2018).

Estes esforços se inscrevem numa metodologia geral de modelagem qualitativa, presente em muitos trabalhos de ciências sociais (BRUNET, 2000). O trabalho de objetivação e a construção de modelos permitem interpretar fenômenos singulares. O desafio deste tipo de abordagem é passar do singular para o geral e para a construção teórica (JOLLIVET, 2009). A construção de um modelo consiste em identificar certas características essenciais. De acordo com Brunet, um modelo é uma “representação idealizada do mundo real construída para demonstrar algumas de suas propriedades”<sup>169</sup> (BRUNET, 2000, p. 22, tradução nossa).

O interesse científico da modelagem é criar ferramentas que possibilitem analisar uma realidade complexa, em particular avaliando as **discrepâncias entre objetos singulares e modelos** (BRUNET, 2000; MORANGE; SCHMOLL, 2016). O objetivo não é *simplificar* no sentido de omitir a complexidade, mas refletir de forma estruturada sobre as diferentes dimensões do fenômeno observado, a fim de melhor compreendê-lo e **extrair lições** ou **pistas de reflexão para estudos futuros**.

---

<sup>169</sup> « représentation idéalisée du monde réel construite pour démontrer certaines de ses propriétés » (BRUNET, 2000, p. 22)

#### 6.4.1.1. Particularidades da abordagem ideal típica: identificar os “grandes traços estilizados”

Dentre as abordagens de modelagem qualitativa, podemos distinguir a elaboração de tipologias e a construção de tipos ideais:

- A tipologia “evoca uma idéia de triagem, de arrumação, de classificação”<sup>170</sup> (BRUNET, 2000, p. 22, tradução nossa) e visa ordenar os fatos observados, os objetos concretos, de acordo com grupos que apresentam características comuns (MACHADO-BOUROULLEC; ROUCAN; CHAÏB, 2016; MORANGE; SCHMOLL, 2016).
- A construção de tipos ideais, embora também proceda de uma objetivação da realidade, equivale, por sua parte, a “definir figuras de referência abstratas que constituem padrões em relação aos quais testar os fatos observados”<sup>171</sup> (MORANGE; SCHMOLL, 2016, p. 158). Esta abordagem é o legado metodológico do economista e sociólogo alemão Max Weber (WEBER, 1965). Os tipos ideais não são categorias de arranjo da realidade com base em “realidades materiais diretamente identificáveis” mas funcionam como “pólos para os quais as situações observadas tendem”<sup>172</sup> (MORANGE; SCHMOLL, 2016, p. 158, tradução nossa). Permitem identificar as diferentes lógicas estruturantes dos fenômenos observados (COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011).

Os tipos ideais são utilizados para, por um lado, produzir efeitos de comparação (de tipos ideais entre si) e, por outro lado, colocar objetos concretos em perspectiva com os modelos. Note-se que o termo “ideal” contido no conceito de tipo ideal não se refere a uma idealidade no sentido de uma perfeição exemplar, mas designa o fato de que se trata de uma construção intelectual.

---

<sup>170</sup> « évoque une idée de tri, de rangement, de classification » (BRUNET, 2000, p. 22).

<sup>171</sup> « définir des figures de référence abstraites qui constituent des étalons à l’aune desquels éprouver des faits observés » (MORANGE; SCHMOLL, 2016, p. 158)

<sup>172</sup> « réalités matérielles directement identifiables », « **pôles vers lesquels les situations observées tendent** » (MORANGE; SCHMOLL, 2016, p. 158)

#### **6.4.1.2. Contribuições da abordagem ideal típica: adotar enfoque empírico-dedutivo**

Nesta terceira parte da tese, propomos descer na escala das instâncias públicas locais, focalizando na territorialização das políticas públicas e nas configurações dos sistemas alternativos de abastecimento que estão se estruturando sob o impulso dos mercados institucionais. Com este objetivo, os tipos ideais são o resultado de um vaivém entre a reflexão teórica e o trabalho de campo. As pesquisas exploratórias durante o primeiro ano da tese foram orientadas por questões operacionais: o objetivo era entender “como vocês fazem para implementar a nova lei?”. À medida dos avanços da pesquisa, a reflexão teórica enriqueceu e esclareceu os roteiros de entrevista. A literatura dedicada aos modelos agroalimentares, que se inspiram particularmente em abordagens da Economia da Regulação baseadas em periodizações sócio-históricas e identificação de regimes estáveis<sup>173</sup>, foi uma inspiração notável (TOUZARD; LABARTHE, 2017). A perspectiva multinível das transições também reforçou a construção de tipos ideais.

O objetivo não é comparar ponto a ponto as diferentes modalidades de abastecimento alternativos da alimentação escolar nos dois campos de estudo. Trata-se de acentuar certos traços para identificar as lógicas estruturantes e discutir a seguinte hipótese: o “efeito metrópole” sobre a estruturação do abastecimento se daria em três níveis. Em primeiro lugar, a relação com o espaço seria marcada por um abastecimento em larga escala (nacional ou internacional) e uma inserção nos circuitos espaciais ligados às áreas de produção do modelo agroindustrial. Em segundo lugar, a interação dos atores em torno do abastecimento e as relações entre gestores municipais e agricultores seria frequentemente marcada por uma distância relacional e geográfica significativa, tornando indispensável a intervenção de intermediários. Em terceiro lugar, as convenções de qualidade em torno dos produtos levam pouco em conta as questões agrárias e se concentram nas questões sanitárias e nutricionais. Estas características, juntamente com as fortes restrições que pesam sobre a alimentação escolar, dificultariam a estruturação de sistemas de abastecimento em ruptura com o modelo agroindustrial. Esta hipótese é, portanto,

---

<sup>173</sup> Na Teoria da Regulação canônica, o objetivo é identificar os regimes de acumulação de capital. Esta abordagem foi então estendida a outros objetos.

relativamente pessimista quanto à perspectiva da capacidade do poder de transformação das políticas públicas nacionais quando são implementadas em grandes metrópoles.

#### **6.4.2. Quadro conceitual da construção dos tipos ideais**

Nesta seção, especificamos quais o objeto modelizado e quais os critérios utilizados para elaborar os tipos ideais, à luz da problemática e das hipóteses de pesquisa.

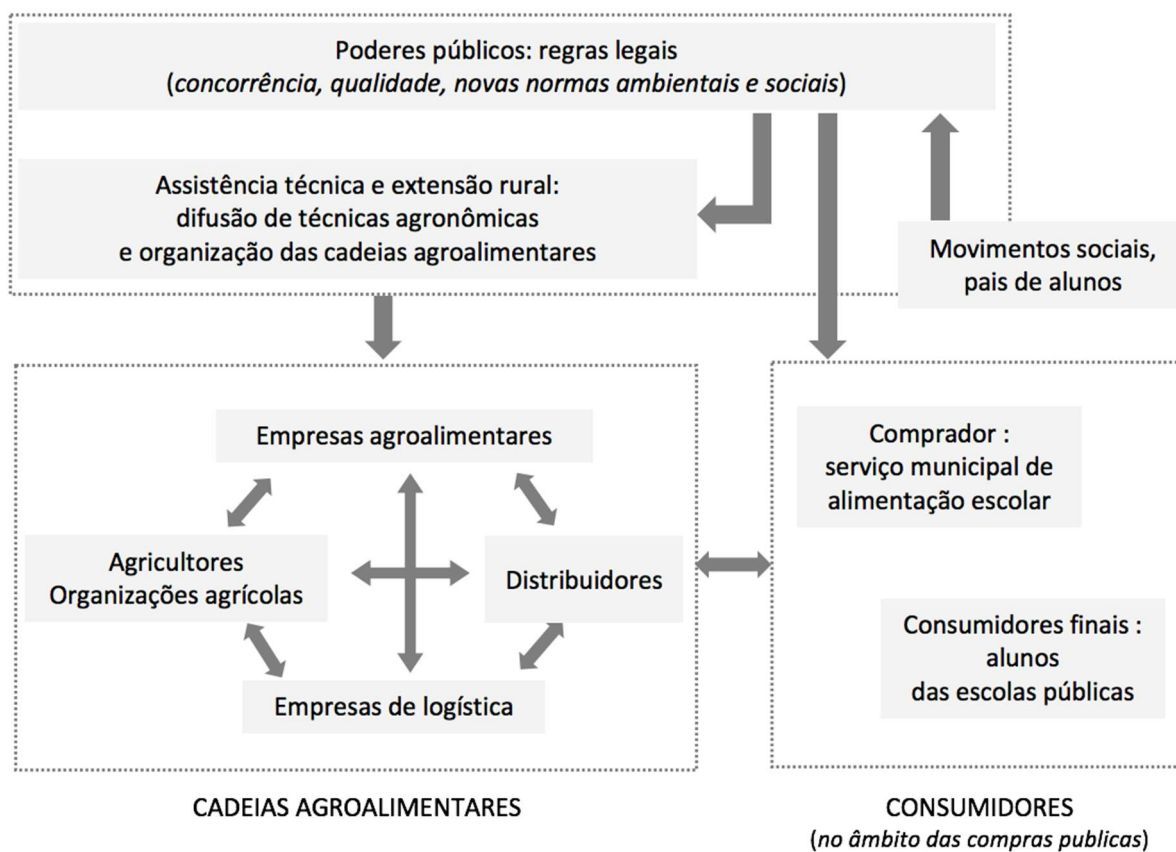
##### **6.4.2.1. Objeto modalizado: o sistema de abastecimento da alimentação escolar**

Procuramos analisar os sistemas alternativos de abastecimento da alimentação escolar implementados sob o impulso das políticas públicas resultantes do PNAE no Brasil e da lei Grenelle 1 na França, ambas promulgadas em 2009. No caso de nosso estudo, o sistema de abastecimento da alimentação escolar pode ser definido como um subsistema do sistema alimentar global, que é delimitado de acordo com o público atendido: os alunos das escolas municipais em determinados territórios, as regiões metropolitanas.

Este subsistema é composto pelos atores, recursos e relações que permitem aos serviços de alimentação escolar oferecer refeições para seus comensais, como ilustra a figura 12 seguinte. As setas representam as pressões exercidas pelos atores sobre outros atores (setas unidirecionais) ou as interdependências entre os atores (setas bidirecionais).



**Figura 12.** Objeto da modelagem: o sistema agroalimentar de abastecimento da alimentação escolar



Fonte: Elaboração própria após Lamine (2012) e Rastoin e Ghersi (2010)

Este setor é fortemente enquadrado pelo governo municipal, que procura implementar diretrizes nacionais (regras de concorrência, qualidade sanitária e nutricional e normas de abastecimento sustentável).

Dentro deste sistema de abastecimento da alimentação escolar, é a categoria de produtos oriundos de sistemas agroalimentares *alternativos* que nos interessa. Esta categoria “alternativa” é, como mencionado anteriormente, heterogênea. O objetivo de nosso trabalho é especificar seus contornos e características, inspirando-nos em estudos sobre modelos de sistemas agroalimentares (COLONNA; FOURNIER; TOUZARD, 2011; FOURNIER; TOUZARD, 2014). Também procuramos avançar além das categorizações veiculadas pelos atores sociais, presentes na comunicação política e no discurso, que distinguem produtos “orgânicos”, “locais” ou “da agricultura familiar”.

Uma vez estabelecido o objeto da modelagem, apresentamos a seguir os critérios utilizados para responder à seguinte pergunta: quais são as reconfigurações possíveis, em um território metropolitano, neste setor de abastecimento renovado por políticas públicas

que incentivam a introdução de produtos alternativos? A escolha dos critérios foi orientada pelo objetivo de identificar as modalidades de mudança de escala de iniciativas alternativas - originalmente confinadas no nível dos nichos - e os efeitos ligados ao contexto metropolitano.

Na literatura sociológica e econômica dedicada à análise dos sistemas agroalimentares, a divisão entre as agriculturas do modelo dominante e aquelas dos modelos alternativos se baseia em critérios de técnicas agronômicas, organização de redes de atores, relações entre atores ou ainda identidade profissional (GALLIANO; LALLAU; TOUZARD, 2017). Propomos contribuir integrando, como critério de diferenciação, a relação que os sistemas agroalimentares entretêm com o território.

Consequentemente, os critérios utilizados, que discutimos a seguir, são as redes de atores, os recursos territoriais mobilizados e a relação com o território.

#### **6.4.2.2. Critério das redes de atores**

A análise dos sistemas de abastecimento envolve primeiramente a identificação dos atores envolvidos, os grupos sociais que representam, os interesses que defendem e as relações que estabelecem uns com os outros. Procuramos identificar se trata-se dos atores tradicionais do sistema agroalimentar que estão integrando estas novas exigências ou se novos atores estão surgindo frente às mudanças nos mercados institucionais (NAVES, 2016).

Conforme esquematizamos na figura 12 anterior, o primeiro círculo da rede de atores é constituído pelo serviço municipal de alimentação escolar e seus fornecedores. O tipo de interações depende dos objetivos que o município atribui à alimentação escolar e da posição deste serviço público local em relação às prioridades da política municipal. Pode haver múltiplos fornecedores. No caso de compras diretas, são agricultores ou grupos de agricultores. Porém, os fornecedores também podem ser atores no processamento e na distribuição agroalimentar. Neste caso, desempenham um papel essencial de interface na escolha dos sistemas agrícolas que asseguram o fornecimento dos produtos.

Este sistema de atores não inclui apenas as partes envolvidas nas transações comerciais (compradores públicos e fornecedores), mas também organizações para-agrícolas de ATER (públicas ou associativas) que ajudam estabelecer ligações entre o mundo

da alimentação coletiva e o mundo da agricultura, assim como associações de pais de alunos e movimentos sociais que exerçam pressões sobre o governo municipal.

Destacar a variedade de redes de atores permite diferenciar os tipos ideais. Além de identificar os atores do sistema de abastecimento (indivíduos dentro dos órgãos municipais, empresas, grupos de agricultores), podemos analisar a distribuição de funções entre os atores do sistema agroalimentar (MARTY, 2014). Duas possibilidades podem ser observadas: manter uma forma de repartição de competências característica do regime agroindustrial ou estabelecer regulações conjuntas.

- A organização fortemente setorizada dos sistemas convencionais se traduz numa ausência de coordenação direta entre as esferas da alimentação escolar e o mundo agrícola. O bom funcionamento do circuito de abastecimento só é possível graças à intervenção dos atores do processamento, distribuição e comercialização agroalimentar que operam no mercado. O papel destes intermediários é tornar compatíveis as expectativas dos outros membros do coletivo: “a importância deste tipo de regulamentação intermediada surgiu repetidamente, sempre que havia um desconhecimento mútuo entre os atores do setor [de alimentação coletiva] e aqueles do mundo agrícola”<sup>174</sup> (LE VELLY, 2017, p. 102, tradução nossa). A situação é caracterizada por um **baixo grau de coordenação**, cada ator exercendo competências limitadas: por um lado, o serviço municipal prepara os cardápios sem pensar na sazonalidade ou nas características da produção local; por outro lado, os agricultores produzem sem antecipar as exigências da alimentação escolar (LE VELLY; BRÉCHET, 2011).
- De outra parte, a interação entre os atores pode mudar para o estabelecimento de **coordenações fortes**, “resultante de negociações explícitas entre as partes envolvidas, a fim de determinar as regras que a eles se aplicam”<sup>175</sup> (LE VELLY, 2017, p. 102, tradução nossa). Estudos de caso sobre cidades de médio porte, centros locais de grandes regiões agrícolas,

---

<sup>174</sup> « l'importance d'une telle régulation médiée est revenue de façon récurrente, à chaque fois où il apparaissait une méconnaissance réciproque entre les acteurs de la [restauration collective] et ceux du monde agricole » (LE VELLY, 2017, p. 102).

<sup>175</sup> « fruit d'une négociation explicite entre les parties-prenantes visant à déterminer les règles qui les concernent » (LE VELLY, 2017, p. 102)

por exemplo, as cidades francesas de Brest (LE VELLY; BRÉCHET, 2011) ou Brives (MARTY, 2014), mostram que a criação de um sistema de abastecimento local para a alimentação coletiva requer a mudança de uma situação de “divisão dos campos de ação para [uma] regulamentação conjunta”<sup>176</sup> (LE VELLY; BRÉCHET, 2011, p. 15, tradução nossa). Esta mudança implica uma reorganização das relações entre os gestores públicos locais e o mundo agrícola. No caso das municipalidades das regiões metropolitanas, veremos que tal rearticulação muitas vezes envolve uma descoberta do mundo agrícola.

#### **6.4.2.3. Critério dos recursos territoriais empregados**

O sistema de abastecimento não depende apenas de indivíduos que fazem parte de instituições, coletivos ou empresas. Sua configuração depende dos recursos materiais e imateriais mobilizados e desenvolvidos, como vimos no primeiro capítulo. Para analisar este aspecto, propomos utilizar as categorias clássicas de capital econômico (recursos financeiros e de infraestruturas), cultural (conhecimento e saber-fazer) e social (conjunto dos contatos e redes que podem ser mobilizados) (ANSALONI; ALLAIRE, 2016). Portanto, procuraremos mostrar como os recursos disponíveis nos diferentes tipos de territórios metropolitanos são mobilizados pelos atores para desenvolver certas atividades, mas também como as limitações específicas de cada lugar direcionam os atores para uma ou outra configuração do sistema de abastecimento.

#### **6.4.2.4. Critério da relação com o território**

Por fim, examinaremos a relação com o território que transparece na implementação destes sistemas locais de abastecimento em áreas metropolitanas.

Como vimos no segundo capítulo, geógrafos tem estudado os circuitos espaciais da agricultura produtivista e nas lógicas de especialização das unidades agrícolas e dos

---

<sup>176</sup> « partage de terrain à [une] régulation conjointe » (LE VELLY; BRÉCHET, 2011, p. 15)

territórios. As pesquisas dedicadas a modelos alternativos categoriza os últimos do ponto de vista da relação com o espaço, dependendo se reconhecem e enfatizam a ancoragem territorial de certas produções que podem, no entanto, ter origem em áreas distantes, ou se valorizam a proximidade geográfica e relacional.

Para diferenciar os tipos ideais construídos a partir de nossas observações de campo, analisamos, portanto, a relação com o território dos circuitos alternativos de abastecimento criados após a injeção dos poderes públicos em favor de um abastecimento sustentável. Para tal, convém localizar os atores e identificar as escalas territoriais de abastecimento (BOGNON, 2014).

No capítulo 2 (Quadro 4, p. 94) identificamos as diferentes configurações espaciais dos sistemas agroalimentares. Três tipos principais de relações emergem:

- forma espacial do modelo agroindustrial (o circuito espacial de produção);
- destaque para a ancoragem territorial dos produtos;
- valorização da proximidade geográfica.

No nosso modelo, estas últimas serão as três modalidades do critério espacial diferenciando os tipos ideais.

A interpretação do critério de relação com o espaço deve permitir identificar eventuais dinâmicas regional de diversificação do uso da terra; da produção; das práticas (em particular da agricultura convencional em direção à orgânica); dos perfis socioeconômicos dos agricultores integrados à rede de abastecimento. Em resumo, tentaremos identificar se observam-se lógicas de des-especialização do território e diversificação produtiva das unidades agrícolas ou, ao contrário, a continuidade dos circuitos espaciais de especialização produtiva.

#### **6.4.2.5. Síntese da grade de modelagem dos tipos ideais de abastecimento da alimentação escolar**

O quadro 14 a seguir oferece uma síntese dos critérios apresentados nas sub-seções anteriores.

**Quadro 14.** Resumo do método de construção dos tipos ideais

<b>Critérios de modelagem</b>	<b>Modalidades possíveis</b>
Redes de atores e tipos de regulação	Baixo grau de coordenação; regulação conjunta (forte coordenação).
Recursos territoriais mobilizados	Tipo de recursos financeiros, culturais e sociais mobilizados.
Relação com o território	Participação nos circuitos espaciais do sistema agroindustrial; destaque para a ancoragem territorial dos produtos; valorização da proximidade geográfica.

Será possível, desta forma, comparar os tipos ideais de circuitos alternativos em função do tipo de regulação, coordenação e intersectorialidade (modalidades de encontro entre setores alimentar e agrícola), de recursos mobilizados, e de tensões entre lógica setorial e lógica territorial (NAVES, 2016).

### **6.5. Conclusão do capítulo 6**

Neste sexto capítulo, apresentamos o método que empregamos para construir o corpus de estudo com vistas a explorar a implementação concreta das políticas públicas nacionais que regem a alimentação escolar. As pesquisas foram realizadas junto a estruturas de alimentação escolar com diferentes modos de gestão (serviço público ou terceirização) e tipos de funcionamento técnico (cozinhas nas escolas ou cozinha central). Estas estruturas abastecem municípios localizados em diferentes áreas das regiões metropolitanas consideradas, desde as áreas mais densas dos centros das cidades até zonas mais periféricas e, portanto, mais próximas de áreas agrícolas. Os dados coletados são analisados utilizando os tipos ideais apresentados no capítulo 7.

## **Capítulo 7 Entre circuitos agroindustriais renovados e construção social de mercados: a implementação de políticas públicas de alimentação escolar posta à prova dos territórios**

No capítulo anterior, apresentamos nosso objeto de estudo, os serviços de alimentação escolares municipais, assim como o campo de pesquisa e o corpus estudado. O capítulo 7 é dedicado à análise, em uma abordagem empírico-dedutiva, da implementação de políticas de alimentação pública. Apresentamos os tipos ideais de sistemas de abastecimento da alimentação escolar que construímos relacionando a pesquisa de campo com a literatura. O objetivo deste capítulo é posicionar os sistemas observados em relação aos três tipos ideais que elaboramos, analisando as defasagens entre casos concretos e modelagens, assim como as formas de hibridação. O método adotado nos permite aplicar a mesma grade de leitura ao campo brasileiro (segunda seção) e francês (terceira seção).

Para embasar nossa análise, apresentamos excertos das entrevistas realizadas em campo. Os códigos indicados permitem identificar a fonte dos excertos: “Co” para a coletividade (ou seja, serviço municipal de alimentação escolar), “Agri” para a organização agrícola e “SRC” para as empresas de refeições coletivas; “SP” ou “IDF” para o campo de estudo paulistano ou em Île-de-France, respectivamente; por fim, os números correspondem àqueles indicados nos mapas do capítulo 6. Optamos por apresentar os excertos no mesmo idioma do texto principal, a fim de facilitar a leitura. Os excertos das entrevistas realizadas na França são, portanto, traduzidos para o português. O quadro no apêndice G apresenta estes excertos tanto no idioma original (francês) como em sua versão traduzida.

Antes de entrar no estudo detalhado dos casos observados, é preciso lembrar que a alimentação escolar está sujeita a um conjunto de normas, que não são exatamente as mesmas na França e no Brasil, mas apresentam pontos em comum. As estruturas normativas e institucionais enquadram a ação das pessoas e organizações envolvidas, que dispõem de margens de manobra mais ou menos amplas para implementar suas estratégias (MULLER, 2015).

As normas que regem a alimentação escolar são de três ordens: orçamentária, sanitária e nutricional. A estas exigências, somam-se as novas diretrizes relativas ao

abastecimento (origem geográfica e modos de produção dos alimentos). Este conjunto de restrições explica, em parte, porque os gestores da alimentação escolar sempre procuram minimizar as falhas de abastecimento e receiam problemas de qualidade e a heterogeneidade dos produtos alternativos: frutas e vegetais danificados, maior variabilidade dos tamanhos e formas, produtos com tempos de cozimento diferentes dos usuais. Essas variações dificultam, em particular, a utilização de equipamentos semi-industriais para descascá-los e cortá-los. Da mesma forma, quando as frutas, por exemplo, são servidas in natura para as crianças, a disparidade de tamanhos é um problema, pois as normas nutricionais impõem padronizar as porções. A maioria das pessoas entrevistadas mencionaram estas complicações. No entanto, mesmo sob essas limitações, os atores das estruturas de alimentação escolar e dos sistemas agroalimentares locais dispõem de margens de manobra, cuja diversidade procuramos explorar graças aos tipos ideais e seu confronto com os casos concretos.

### **7.1. Três tipos ideais de sistemas alternativos de alimentação escolar**

Convém lembrar que os tipos ideais representam, forçando o traço, as grandes lógicas estruturantes que aparecem de forma recorrente em nossos campos de pesquisa, sem, no entanto, que estes sistemas ideal-típicos se encontrem como tais na realidade. Modelizamos três tipos ideais (TI) cruzando os critérios da escala do circuito de abastecimento, as redes de atores e tipos de coordenações, os recursos mobilizados e a relação com o espaço. O gradiente territorial varia de nacional, ou mesmo internacional (TI 1), para regional (TI 2) e municipal (TI 3). Apresentamo-los nas seguintes subseções.

#### **7.1.1. Tipo ideal 1: sistema inserido em circuitos agroindustriais renovados**

Este tipo ideal refere-se a uma lógica de compra de produtos certificados “agricultura orgânica” ou comprovadamente produzidos pela agricultura familiar, oferecidos de forma ocasional aos alunos, a fim de atingir a porcentagem de produtos alternativos estabelecida pelos textos oficiais. O sistema de abastecimento reúne uma rede de atores já



existente: responsáveis políticos locais ou pais de alunos que expressam demandas por produtos diferenciados nos cardápios; gestores do serviço municipal de alimentação escolar; empresas de distribuição de alimentos (atacadistas) ou grandes cooperativas estruturadas; e, em caso de terceirização do serviço, empresas privadas de refeições coletivas.

A sequência de etapas, a primeira sendo a elaboração dos cardápios de acordo com as normas nutricionais em vigor, caracteriza este funcionamento ideal-típico. Os gestores municipais elaboram, em seguida, o termo de referência e lançam o procedimento de compra, **sem concertação prévia com os atores do mundo agrícola**. Portanto, são aquelas estruturas consolidadas que respondem aos editais de licitação ou chamadas públicas. Estes elementos explicam a manutenção de uma divisão setorial das competências e a fraqueza das coordenações entre os atores da cadeia. Os municípios apoiam-se em redes agroalimentares previamente estruturadas, porém, acrescentam a exigência de reservar parte do abastecimento para produtos alternativos.

Os intermediários comerciais da cadeia agroindustrial existente desempenham um papel crucial, em particular porque lhes é delegada a verificação da conformidade dos produtos. Os padrões de qualidade são baseados em selos (agricultura orgânica, *Label Rouge*, agricultura familiar). Os atacadistas ou representantes de grandes cooperativas agrícolas familiares podem atestar a origem geográfica de certos produtos junto aos gestores locais, que não têm contato direto com os produtores e desconhecem seu perfil, as condições de produção ou transporte. Os responsáveis pelas aquisições concentram sua atenção no produto e suas características sanitárias, nutricionais, qualitativas, e não no processo de produção ou nas etapas intermediárias do circuito. Restringem sua ação à formulação de cardápios, à elaboração dos termos de referência, ao procedimento de compra e ao monitoramento dos contratos.

Este primeiro tipo ideal representa a estratégia das municipalidades para reorganizar o abastecimento mantendo o menor custo possível. As eventuais despesas adicionais são mitigadas, na medida em que a proporção de produtos diferenciados é minoritária. Não são realizadas mudanças estruturais nas cozinhas: seguem a mesma lógica de preparo de refeições do que para os produtos convencionais. As relações com os fornecedores continuam semelhantes, baseadas principalmente em aspectos comerciais. O abastecimento por atacadistas ou grandes cooperativas apresenta a vantagem de garantir grandes volumes, padronização dos produtos e regularidade das entregas. Também oferece

a possibilidade de trocar rapidamente aqueles produtos que apresentem defeitos. O excerto seguinte ilustra a escolha de recorrer a intermediários em vez de produtores individuais:

[Não é que não queiramos] trabalhar com um pequeno produtor. Na verdade, os produtores não estão organizados para poder atender a uma demanda tão importante, com volumes tão grandes. [...] Recorreremos necessariamente aos grandes atores [das cadeias].

(Co\_IDF-1, gestor do sindicato intermunicipal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017)

Empresas privadas ou cooperativas já estabelecidas estão dispostas a realizar tais ajustes apenas se forem garantir maior participação de mercado em um ambiente competitivo: para abastecer um município densamente povoado (por exemplo, a cidade de São Paulo) ou uma agregação de vários municípios abastecidos pela mesma cozinha central (o caso das grandes empresas de refeições coletivas localizadas na região Île-de-France).

Neste tipo ideal, a dinâmica territorial da especialização produtiva não é entravada; eventualmente, pode haver certa diversificação dos perfis sociais dos produtores. As relações entre os atores da alimentação escolar e aqueles do mundo agroalimentar são baseadas em mecanismos do mercado concorrencial e ferramentas contratuais: termos de referência que enquadram licitações ou chamadas públicas; contratos com os fornecedores; fiscalização por meio de multas ou devolução de produtos não conformes aos fornecedores que devem substituí-los.

### **7.1.2. Tipo ideal 2: sistema territorializado regional com emergência de novos intermediários**

O tipo ideal 2 descreve a implementação de um sistema agroalimentar territorial em uma escala regional. Distingue-se pela mudança para uma regulação conjunta, marcada por coordenações mais fortes, ao invés de uma repartição setorial das competências característica do sistema agroindustrial (MARTY, 2014). Ajustes recíprocos entre o mundo agrícola e as estruturas de alimentação coletiva ocorrem graças à emergência de novos atores do abastecimento - em particular cooperativas agrícolas.

Em resposta às mudanças nas políticas nacionais e ao aumento da demanda dos cidadãos, de pais de alunos ou de responsáveis políticos locais, o serviço municipal de alimentação escolar introduz produtos alternativos em seus cardápios. Integra os

instrumentos de compras públicas (termos de referência, editais de licitação ou de chamadas públicas, contratos) nas relações sociais a montante e a jusante dos procedimentos de compra.

Os gestores da alimentação escolar estão em contato direto com grupos de agricultores locais ou regionais, identificados como parceiros essenciais para a implementação dos objetivos da política de abastecimento, graças à intermediação de órgãos de ATER públicos ou associativos. Desta forma, redes ampliadas são criadas (ou reforçadas) e permitem a **concertação com potenciais fornecedores**. Estas discussões preliminares influenciam a elaboração dos termos de referência, no intuito de levar em conta as capacidades de produção considerando os tipos de produtos, volumes e sazonalidade, bem como as restrições logísticas. O objetivo é maximizar as chances de que estes fornecedores sejam selecionados no final do processo de seleção (licitação ou chamada pública).

Os instrumentos de coordenação, criados *ad hoc*, visam assegurar a coerência entre as limitações da alimentação escolar e aquelas da produção agrícola: reuniões prévias à publicação dos editais de compra; avaliação da aceitação de novos ingredientes pelos alunos e cozinheiros; organização de visitas aos produtores; treinamento do pessoal administrativo e de cozinha. Mudanças estruturais podem ocorrer nas cozinhas (novos equipamentos, áreas de processamento dos produtos in natura), nas infraestruturas de armazenamento ou em relação às modalidades de entrega, a fim de se adaptar às características dos fornecedores alternativos.

Os agricultores estão inicialmente reunidos em grupos ou associações informais. Progressivamente, as formas de organização evoluem. Do ponto de vista jurídico, a criação de cooperativas permite-lhes comercializar seus produtos em conjunto. As estruturas se profissionalizam e endossam novas competências, através da criação de cargos específicos, dedicados à prospecção por novos clientes e à negociação com os atores públicos da alimentação.

É o caso, na França, da associação Fermes Bio d'Île-de-France, que foi criada em 2011 e se tornou a Sociedade Cooperativa de Interesse Coletivo (SCIC) Coopérative Bio d'Île-de-France em 2014, com o objetivo de atender às demandas dos serviços de alimentação escolar em Île-de-France. Da mesma forma no Brasil, no Vale do Ribeira, os produtores de banana criaram várias cooperativas durante os anos 2000 para acessar os mercados

institucionais do PAA e, posteriormente, do PNAE, inclusive a Cooperativa dos bananicultores e agricultores de Miracatu (COOBAM), que está incluída em nosso corpus de estudo. A dinâmica no Vale do Ribeira também levou à criação da Cooperativa Central do Vale do Ribeira (COOPERCENTRAL), uma cooperativa dita “de segunda geração”, é uma estrutura jurídica que agrupa oito cooperativas com o objetivo de mutualizar os recursos de comercialização para abastecer os mercados institucionais na RMSP (CHIODI et al., 2020; CHIODI; DE ALMEIDA; BAMBINI ASSIS, 2021).

Os produtores adequam sua oferta desenvolvendo embalagens adaptadas<sup>177</sup> ou revisando o planejamento dos ciclos de cultivo ou criação (no caso de sistemas de pecuária). Infraestruturas de transformação alimentar podem ser criadas na região: fábricas desenvolvidas por cooperativas (a Coop Bio d’Île-de-France, por exemplo) fornecem legumes e hortaliças pré-processados (cortados, descascados, ralados); laticínios processam o leite local; uma cooperativa, a COOBAM no Vale do Ribeira, valoriza as frutas fora do padrão ou disqualificada pela sua aparência fabricando doce de banana.

Ocorre um diálogo intersetorial entre os atores da nutrição, da alimentação escolar e da produção agrícola, sendo que estes setores estão relativamente compartimentalizados no sistema agroindustrial. Os discursos dos gestores da alimentação escolar veiculam certa consciência do papel que as compras públicas podem desempenhar na evolução dos modelos agrícolas.

O referencial de qualidade abrange não apenas as características dos produtos, mas também sua origem, seu método de produção e o perfil dos produtores. Aos olhos dos responsáveis públicos, conhecer diretamente os atores da cadeia de abastecimento torna-se uma garantia de rastreabilidade mais tangível do que selos, certificados ou etiquetagem regulamentar. O serviço municipal valoriza a proximidade, que orienta a escolha de fornecedores alternativos e o conteúdo das atividades educacionais e de comunicação.

A relação com o espaço não se limita à proximidade geográfica imediata, mas valoriza a ancoragem territorial da produção; os gestores públicos conhecem os produtores e sua origem, estejam eles localizados em áreas contíguas ou não. Os gestores valorizam o

---

<sup>177</sup> Exemplos de embalagens adaptadas às necessidades da alimentação em massa: pacotes de 5 kg de lentilhas em vez de sacos de 1 kg; potes de iogurte de 1 kg; sacos tipo bag-in-box para sucos de frutas em vez de garrafas de vidro (pesados e volumosos) ou briquetes tetra-pak (que geram desperdício e têm um volume fixo, tornando impossível a adaptação das quantidades às diferentes faixas etárias).

contato direto com representantes de grupos de agricultores pois oferece maior controle sobre a qualidade do abastecimento:

Na agricultura familiar, a gente já compra sabendo quem vai ser o agricultor que vai fornecer, de onde vem. A gente sabe o RG e o CPF do alimento. Até nisso, essa lei [do PNAE] tem como vantagem em relação a outras formas de compras. (Co\_SP-10, gestor da alimentação escolar do município de São Paulo, maio de 2016)

### **7.1.3. Tipo ideal 3: sistema territorializado local baseado em redes de proximidade e ações sobre o fundiário municipal**

O terceiro tipo ideal refere-se a um sistema de abastecimento baseado em redes interpessoais locais, entre responsáveis municipais e agricultores estabelecidos no território do município ou em municípios vizinhos. Esta ativação de redes locais acompanha-se de ações sobre o fundiário através de ferramentas de planejamento do uso do solo. Tal dinâmica pode envolver a modificação do plano diretor local para classificar como rurais áreas agrícolas que antes estavam em zona urbana, como fez a prefeitura de São Paulo para os agricultores da região de Parelheiros, no sul do município. Outro exemplo é aquele de Moissy-Cramayel, um município na região Île-de-France localizado ao sul da aglomeração parisiense, onde terrenos municipais foram disponibilizados para a instalação de uma unidade agrícola.

A demanda por produtos alternativos combina-se com a preocupação dos responsáveis políticos locais em apoiar a agricultura local e incentiva os serviços municipais a selecionarem novos fornecedores locais. Como no tipo ideal 2, os agricultores são consultados antes da elaboração dos termos de referência, a fim de viabilizar sua participação no mercado institucional. Os diferentes atores da cadeia de abastecimento se conhecem, ou pelo menos têm a oportunidade de se encontrar. As redes interpessoais reúnem, em escala municipal ou intermunicipal, responsáveis políticos locais, gestores do serviço de alimentação escolar conscientizados, agentes municipais que trabalham em temáticas agrícolas e agricultores locais.

O município desenvolve auxílios para a instalação agrícola, procedimentos para garantir o acesso ou a permanência no fundiário agrícola ou ainda mecanismos de apoio para a conversão à agricultura orgânica. Os agricultores presentes no município podem se beneficiar destas medidas e têm uma garantia de escoamento, aquela da alimentação

escolar. O serviço municipal pode mobilizar outros instrumentos: disponibilização de equipamentos para os agricultores (entrepósitos, veículos); concertação entre diferentes serviços municipais (agricultura, educação).

A garantia de qualidade é baseada no conhecimento direto do produtor por parte dos responsáveis pela alimentação escolar. Valorizam a ancoragem local e uma proximidade relacional e geográfica, pois desejam apoiar os agricultores presentes no território municipal. Os gestores locais estão, portanto, envolvidos nos vários aspectos da implementação de um abastecimento alternativo, não se restringindo apenas ao procedimento de compra.

#### 7.1.4. Síntese dos três tipos ideais

O quadro seguinte (Quadro 15) resume os três tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento que modelizamos, especificando as modalidades para cada um dos critérios.

**Quadro 15.** Síntese dos tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento de alimentação escolar

	<b>Tipo ideal 1</b>	<b>Tipo ideal 2</b>	<b>Tipo ideal 3</b>
<b>Crítérios de modelagem</b>	Sistema inserido em circuitos agroindustriais renovados	Sistema territorializado regional com emergência de novos intermediários	Sistema territorializado local baseado em redes de proximidade e ações sobre o fundiário
<b>Escala da cadeia de abastecimento</b>	Nacional, internacional	Regional	Local (municipal ou intermunicipal)
<b>Redes de atores e tipos de regulação</b>	Repartição setorial das competências entre os atores dos setores	Regulação conjunta intermediada, com o surgimento de novos atores. Redes expandidas (DARLY; AUBRY, 2014)	Regulação conjunta baseada em relações interpessoais. Redes de proximidade (DARLY; AUBRY, 2014)
<b>Recursos mobilizados</b>	Eficiência dos atores privados no sistema dominante (logística, diversidade da gama, estabilidade do abastecimento)	Volumes suficientes para incentivar a estruturação de novas organizações no mundo agrícola	Conexão de questões políticas locais - alimentares, sociais e agrícolas - dentro do território municipal (ou intermunicipal)
<b>Relação com o espaço</b>	Apoiado nos circuitos espaciais do sistema agroalimentar dominante	Valorização da ancoragem territorial regional	Valorização da proximidade geográfica e relacional

Os tipos ideais apresentados nesta seção (7.1) refletem as tendências observadas nos dois campos no Brasil e na França, mas são, como seu nome indica, construções teóricas. Seu valor heurístico aparece ao confrontá-los com casos concretos. Alguns dos sistemas de abastecimento observados combinam vários tipos ideais. As configurações locais apresentam diferenças entre nossos dois campos de estudo, como mostramos nas próximas duas seções (7.2 e 7.3), dedicadas respectivamente aos sistemas de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e da região Île-de-France (IDF).

## **7.2. Posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais na RMSP**

A presente seção (7.2) apresenta as defasagens observadas no campo paulistano entre os sistemas concretos e os tipos ideais que modelizamos, assim como os fenômenos de hibridação. Na primeira subseção (7.2.1), indicamos as principais características de cada um dos casos do nosso corpus de estudo e analisamos seu posicionamento em relação aos tipos ideais. A segunda subseção (7.2.2) analisa os fatores que explicam estes diferentes posicionamentos.

### **7.2.1. Hibridações entre tipos ideais no cenário paulistano de abastecimentos alternativos**

A seguinte tabela (Tabela 5) apresenta os sistemas alternativos de abastecimento observados no campo paulistano, em função dos tipos de produtos, da origem geográfica, das modalidades de entrega, assim como os tipos ideais aos quais estão ligados. Analisamos este posicionamento dos casos concretos em detalhes nas subseções 7.2.1.1 a 7.2.1.4.

Com relação ao funcionamento físico da alimentação escolar, convém lembrar que no Brasil, em todos os casos, à exceção de um (caso n° 8), as cozinhas dentro das escolas estão equipadas para preparar frutas e vegetais in natura. As normas sanitárias autorizam o manuseio de produtos frescos nas cozinhas e permitem a preparação de forma mais artesanal do que industrial. Geralmente, três ou quatro cozinheiras (geralmente mulheres) preparam cerca de 100 refeições.

**Tabela 5.** Principais características dos sistemas alternativos de abastecimento na RMSP e tipos ideais com os quais se relacionam

Estrutura de alimentação escolar	Tipos de produtos alternativos, origem geográfica		Modalidade de entrega	Produtos da AF* (2015)	Tipos ideais
	Produtos não perecíveis (secos ou congelados), fornecidos por grandes cooperativas da AF* do Sul do país ou do estado de SP	Produtos frescos			
7 - Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Turismo de <b>Vargem Grande Paulista</b>	Suco de frutas	-	Armazém central	32 %	1
1 - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação de <b>Guarulhos</b>	Feijão e suco de laranja (SP*); arroz (PR*); carne de porco e frango (RS*)	Frutas (SP); banana (Vale do Ribeira); goiaba, caqui, pêssego, tangerina (RMSP*)	Em cada escola + armazém em caso de emergência	33 %	1, 2
5 - Secretaria de Educação de <b>Carapicuíba</b>	Suco de frutas	Produtos lácteos (iogurte, achocolatado em pó, queijo)	Em cada escola	55 %	1, 2
8 - Companhia Regional de Abastecimento Integrado (CRAISA) de <b>Santo André</b>	Arroz, leite em pó	-	Armazém adjacente à cozinha central	44 %	1, 2
3 - Secretaria de Educação de <b>Suzano</b>	Suco de laranja, suco de uva, caixinhas de leite achocolatado, biscoitos, feijão, leite em pó	Melancia, limão, laranja, maçã (SP); caqui, pêssego, tangerina (RMSP)	Armazém central	36 %	1, 3
4 - Departamento de Alimentação Escolar de <b>Mogi-das-Cruzes</b>	Leite, leite em pó, feijão, óleo de soja, caixinhas de suco de laranja	Frutas, legumes e hortaliças frescos (cooperativa local)	Em cada escola (produtos frescos) + armazém central	31 %	1, 3
6 - Secretaria de Educação de <b>Arujá</b>	Leite em pó, suco de laranja	Legumes e hortaliças frescos (RMSP)	Armazém central	49 %	1, 3
2 - Coordenadoria de Abastecimento de <b>Barueri</b>	Suco de uva, arroz integral, geléia, feijão preto, leite em pó	Couve orgânica, couve-flor e brócolis (RMSP); banana orgânica e doce de banana (Vale do Ribeira)	Em cada escola	38 %	1, 2, 3
9 - Departamento de Alimentação Escolar de <b>São Bernardo do Campo</b>	Arroz orgânico, suco de uva	Abacaxi, maracujá, tomate, cenoura, alface (SP)	Em cada escola	47 %	1, 2, 3
10 - Coordenadoria de Alimentação Escolar de <b>São Paulo</b>	Farinha de mandioca, fubá de milho, suco de laranja, feijão (SP); arroz (orgânico + convencional) (PR); óleo de soja, carne de porco, suco de uva (RS)	Laranja, limão, mandioca, iogurte (SP); banana (Vale do Ribeira)	Em cada escola	22 %	1, 2, 3

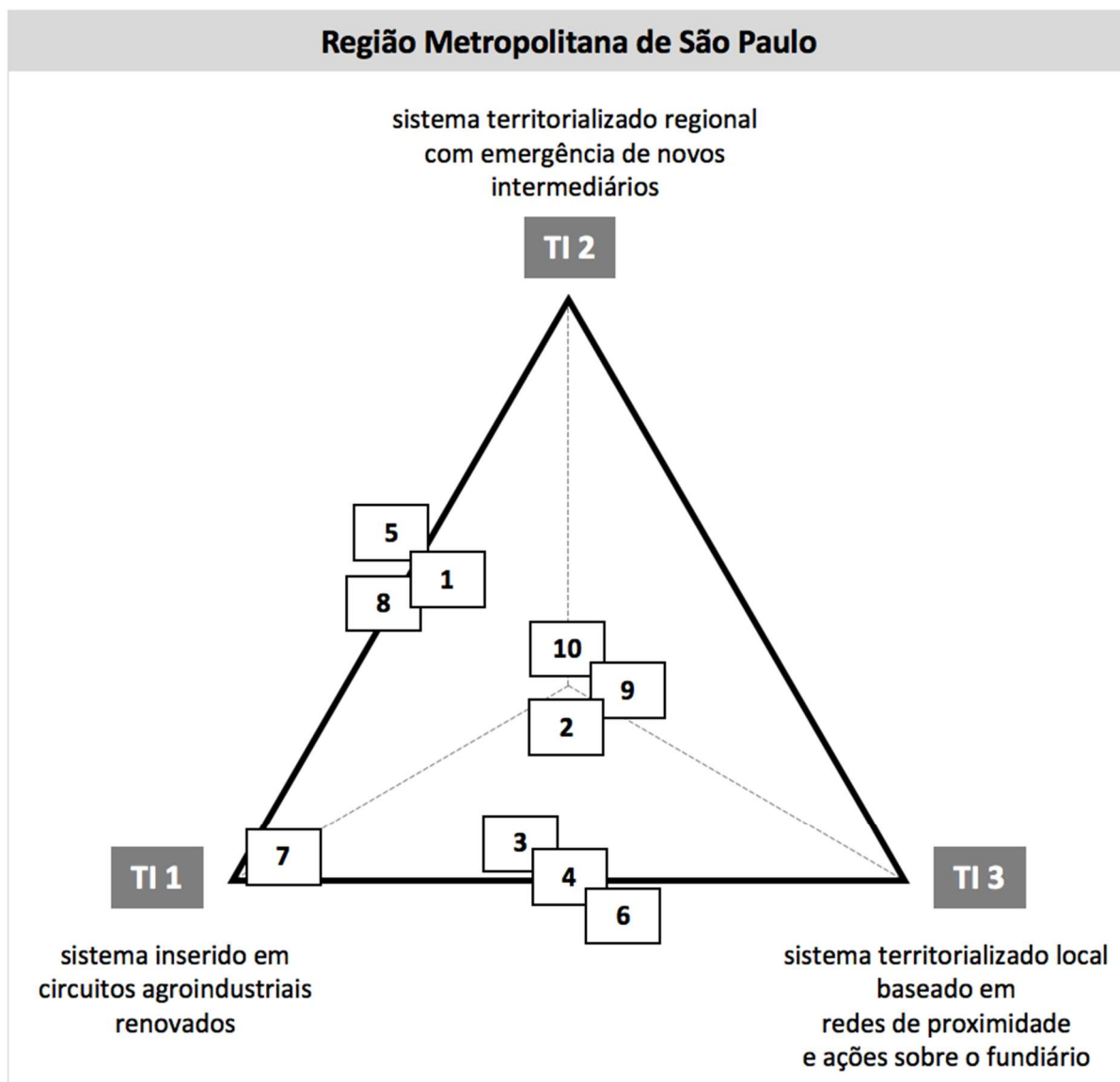
\* AF: Agricultura Familiar; SP: Estado de São Paulo; PR: Estado do Paraná; RS: Estado do Rio Grande do Sul; RMSP: Região Metropolitana de São Paulo.

Fonte: elaboração própria a partir de FNDE (2016)



O esquema seguinte (Figura 13) foi elaborado posicionando as estruturas pesquisadas de acordo com os tipos ideais dos quais se aproximam.

**Figura 13.** Posicionamento dos casos estudados em relação aos tipos ideais na RMSP



Nota: Os números identificam cada um dos casos; correspondem à primeira coluna da tabela anterior (Tabela 5) e àqueles indicados no mapa de localização dos campos de pesquisa no capítulo 6 (Mapa 9).

Fonte: elaboração própria

A combinação de diferentes lógicas pode ser explicada pelo fato de que as estruturas de alimentação escolar devem encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade necessária para integrar novos fornecedores alternativos - frequentemente menos estruturados - e a estabilidade dos abastecimentos, no quadro restrito da alimentação

escolar. Com exceção do caso nº 7, que se limita a uma estratégia próxima ao TI 1, três grupos podem ser distinguidos, segundo combinam:

- circuitos agroindustriais renovados (TI 1) e sistemas territorializados regionais (TI 2) (casos nº 1, 5, 8);
- circuitos agroindustriais renovados (TI 1) e sistemas territorializados locais (TI 3) (casos nº 3, 4, 6);
- circuitos agroindustriais renovados (TI 1), sistemas territorializados regionais (TI 2) e sistemas territorializados locais (TI 3) (casos nº 2, 9, 10).

Nas subseções 7.2.1.1 a 7.2.1.4, apresentamos, para cada caso, a evolução do sistema de abastecimento e os elementos que os ligam a um ou outro tipo ideal. Na seção 7.2.2, analisaremos com maior profundidade os fatores que explicam este posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais.

#### **7.2.1.1. Um posicionamento limitado ao tipo ideal 1 pouco representado no corpus de estudo**

Apenas um caso do nosso corpus de estudo, o município de **Vargem Grande Paulista** (nº 7) localizado no oeste da RMSP, limita-se à estratégia do tipo ideal 1 (circuito agroindustrial renovado). Para atingir a proporção de 30% de compras diretas da agricultura familiar, o serviço de alimentação escolar privilegia sucos de frutas de longa conservação: suco de uva da região Sul, ou suco de laranja produzido no interior do Estado de SP. Segundo nossos interlocutores, a ausência de agricultores familiares no território municipal explica esta configuração. Adquirir produtos mais diversificados fora do município seria mais oneroso e dificultaria a logística.

Além destas alegadas complicações, a percepção dos gestores é que os agricultores familiares - mesmo aqueles das zonas vizinhas - não têm capacidade de entregar produtos respondendo aos critérios de quantidade, regularidade e qualidade correspondentes às exigências da alimentação escolar:

A agricultura familiar, da forma que a gente entende, tem que ser baseada no local. No entanto, no nosso município, não tem agricultura familiar. Então temos que recorrer aos vizinhos, que também não estão estruturados. Portanto, as compras da agricultura familiar funcionam apenas onde tem agricultores dentro de uma cooperativa que opere o ano todo. Porque a gente precisa do produto o ano todo, então não adianta se o agricultor me fornecer somente um mês.

Devido à localização de Vargem Grande Paulista, nos temos um cinturão verde que seria Ibiúna. No entanto, poucos são cadastrados [como agricultores familiares] nessa área então, nos temos que sair do município. Neste caso, a logística fica difícil, porque é um produto in natura. Demanda que você consuma praticamente diariamente, não dá para armazenar. [...]

A gente resolveu fazer aquisição dessa parte do recurso que vem do governo federal em sucos de fruta produzidos pela agricultura familiar. [...] Infelizmente, é o que é viável para nós no momento.

(Co\_SP-7, gestor da alimentação escolar em Vargem Grande Paulista, dezembro de 2017)

A lógica foi, portanto, pouco alterada em relação aos modos usuais de abastecimento. As nutricionistas participaram de alguns treinamentos do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) em 2008 e 2015, mas não parece ter resultado em evoluções importantes nas suas práticas. A única mudança nos procedimentos de compra é a obrigação de publicar uma chamada pública anual, em vez de uma licitação, a fim de adquirir produtos da agricultura familiar. No entanto, a equipe do serviço de alimentação escolar deve justificar, junto ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o fato de dedicar à compra de sucos de fruta a totalidade da verba repassada pelo FNDE. De fato, o diagnóstico sobre a situação da agricultura familiar local é confirmado por um agrônomo do município:

A gente teve reuniões com o conselho de alimentação. Nestas ocasiões, as escolhas foram explanadas. Tinha um [agrônomo que] trabalha na prefeitura. Ele conhece todo o pessoal e as características dos produtores [...]. Confirmou que não estão dentro da agricultura familiar. Porque eles precisam estar habilitados junto ao ministério [do Desenvolvimento Agrário]. Eles não têm a DAP [declaração de aptidão às políticas da agricultura familiar]. Os locais onde eles plantam, não estão dentro das exigências sanitárias então a gente corre o risco de consumir um produto que poderia ser rejeitado numa fiscalização.

(Co\_SP-7, gestor da alimentação escolar em Vargem Grande Paulista, dezembro de 2017)

### 7.2.1.2. Um posicionamento entre os ideais tipo 1 e 2

Em três casos, os abastecimentos combinam o TI 1 (circuito agroindustrial renovado) e o TI 2, com a implementação de sistemas territorializados a nível regional: Guarulhos (caso nº 1), Carapicuíba (nº 5) e Santo André (nº 8).

Em **Guarulhos**, as aquisições da agricultura familiar levaram vários anos para se estabelecerem. Várias chamadas públicas são desertas (ou seja, permanecem sem resposta). Os problemas citados estão relacionados à lentidão do processo administrativo e, mais especificamente, ao intervalo longo entre a concertação com os agricultores e o procedimento de compra. Além destes pontos, este município urbano denso não possui um departamento municipal dedicado à agricultura. Embora o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) esteja funcionando através da rede de bancos de alimentos, é operacionalizado pelo setor social do município, com o qual a equipe da alimentação escolar não se coordena.

Em 2014, as nutricionistas atendem vários congressos sobre alimentação escolar, durante os quais o tema da agricultura familiar é discutido. O serviço municipal recebe algumas visitas de técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o objetivo de favorecer uma aproximação com os agricultores locais, sem surtir muito efeito. Ao contrário de outros casos, nossas interlocutoras não mencionam o catálogo do MDA como um recurso para identificar potenciais fornecedores (discutiremos este mecanismo na seção 7.2.2.2). Finalmente, é graças às visitas de representantes de grandes cooperativas agrícolas familiares no Sul do país e no estado de São Paulo, antigas e bem estruturadas, que o abastecimento é estabelecido: os produtos em questão são arroz, carne e frutas. Esta lógica é, portanto, semelhante à TI 1 por se apoiar em atores já consolidados no mercado.

Apesar desta linha de ação, nossas entrevistadas não desistem do desafio de estabelecer intercâmbios com os agricultores locais a fim de diversificar a oferta e incluir maior proporção de produtos frescos. Após as visitas de prospecção realizadas por representantes da cooperativa do Vale do Ribeira, a Coopercentral, as bananas são agora fornecidas por agricultores familiares desta região. Da mesma forma, algumas frutas vêm do leste da RMSP, onde se concentra uma importante produção agrícola, como explicado no capítulo 6. Com o objetivo de estreitar o perímetro de fornecimento, é realizada uma

reunião com uma cooperativa local de horticultores. Entretanto, no momento da entrevista em 2017, os agricultores em questão ainda não haviam comunicado as precisões acerca da sua capacidade de produção solicitadas pelas nutricionistas que, no entanto continuam com o objetivo de prosseguir neste sentido. Portanto, interpretamos esta dinâmica como uma mudança em direção ao TI 2.

**Carapicuíba**, como no caso anterior, não conta com um setor agrícola municipal. A área agrícola é praticamente inexistente neste município do oeste da RMSP. As primeiras aquisições da agricultura familiar são realizadas em 2010, com produtos não perecíveis de grandes cooperativas do Sul (suco de uva e arroz). Gradualmente, a diversidade de produtos aumenta, especialmente graças às visitas de representantes de grandes cooperativas já estruturadas. Os nutricionistas participam das sessões de treinamento do CECANE em 2017. Indicam que os contatos com os produtores acontecem durante os congressos de nutrição, mas também através do boca a boca entre fornecedores. O catálogo da MDA é um recurso identificado. A estratégia foca em um número reduzido de produtos, diferentes daqueles fornecidos pelos atacadistas habituais, para atingir o limiar de 30%..

O serviço de alimentação escolar experimenta, em 2016, adquirir frutas e vegetais frescos da região de Sorocaba, distante de cerca de 200 km. Mas a tentativa é inconclusiva: os gestores percebem que alguns produtos são comprados na CEAGESP (mercado atacadista paulistano) pelos agricultores que, devido a problemas de produção, não querem correr o risco de serem multados. A prática é, no entanto, formalmente proibida pela lei do PNAE. A entrevistada também menciona problemas internos entre os setores municipais responsáveis pela publicação de chamadas públicas, o que causa atrasos no processo de compra. Apesar das dificuldades encontradas até aqui, esta profissional indica que o objetivo é retomar os contatos com os produtores mais próximos. Por estes motivos, situamos este caso entre o TI 1 e o TI 2.

**Santo André**, município do sudoeste da RMSP com apenas 4% de área agrícola, se destaca pois o serviço de alimentação escolar é prestado por uma empresa pública, a Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André (CRAISA), que administra a cozinha central. Os modos de aquisição da agricultura familiar têm variado ao longo do tempo. No início, por volta de 2010, a CRAISA realiza diretamente estas compras. De 2013 a 2015, consegue alcançar uma ampla gama de fornecedores da agricultura familiar e apoia a estruturação das cooperativas de produtores de banana no Vale do Ribeira. Visitas de campo

fortalecem os intercâmbios entre os agricultores e as equipes da alimentação escolar: gestores administrativos, nutricionistas assim como cozinheiras e cozinheiros. Estas coordenações fortes entre estrutura de alimentação escolar e mundo agrícola caracterizam a implementação de um sistema territorializado regional (TI 2).

Em 2015, legumes descascados e embalados a vácuo são adquiridos de uma cooperativa na região de Sorocaba. Esta demanda por produtos pré-processados pode ser explicada, de acordo com nossa entrevistada, pelo número limitado de funcionários na cozinha central, o que é uma restrição para a preparação de produtos in natura.

Entretanto, em 2015, o Tribunal de Contas denuncia o procedimento de compra adotado. De acordo com a interpretação jurídica da lei, é a própria entidade executora que deve realizar as aquisições da agricultura familiar, e não a entidade prestadora de serviço (a CRAISA, no caso), mesmo que seja uma empresa pública. Os serviços municipais devem, portanto, assumir diretamente o processo de compras, o que leva a uma mudança no perfil dos fornecedores. Para simplificar ao máximo as compras, os gestores na prefeitura privilegiam produtos como arroz ou leite em pó de grandes cooperativas do Sul do país, aproximando-se assim de uma lógica descrita no TI 1, marcada pela fraca coordenação com os fornecedores.

No entanto, a CRAISA decide continuar a se abastecer junto às cooperativas do Vale do Ribeira, utilizando seus próprios recursos. A perspectiva é que os serviços municipais assumam as relações com as cooperativas para que as bananas produzidas pelos agricultores cooperados possam ser incluídas nos 30% das compras diretas da agricultura familiar.

### **7.2.1.3. Um posicionamento entre os tipos ideais 1 e 3**

Um terceiro grupo de casos combina o TI 1 (circuitos agroindustriais renovados) com o TI 3, a implementação de sistemas territorializados locais, em nível municipal ou em municípios próximos: Suzano (n° 3), Mogi-das-Cruzes (n° 4) e Arujá (n° 6).

Em **Suzano**, um município no coração da principal área agrícola, no leste da RMSP, as compras da agricultura familiar começam em 2012. Os produtos, não perecíveis, são fornecidos por grandes cooperativas: arroz, feijão, leite em pó, óleo de soja. Como nos

outros casos, os gestores relatam que tiveram, no início, que pesquisar eles mesmos e tomar a iniciativa de entrar em contato com os agricultores familiares. Agora, as cooperativas entram em contato, especialmente os representantes de vendas de grandes estruturas do Sul do país, mas também alguns grupos locais bem estruturados (por exemplo, a cooperativa de fruticultores de Santa Isabel, na RMSP). Esta situação, que requer pouca coordenação e adaptação por parte do serviço de alimentação escolar, permanece próxima ao TI 1.

Como em outros casos do nosso corpus, as nutricionistas atendem vários eventos organizados pelo CECANE, congressos profissionais de nutrição, nos quais também participam representantes de grandes cooperativas do Sul e durante os quais é discutida a relação com a agricultura familiar.

Em 2015, o serviço municipal começa a comprar hortaliças da região, incluindo alguns produtos orgânicos (em particular, repolho). No entanto, diversas dificuldades surgem. O acondicionamento dos legumes é um problema, especialmente porque os agricultores entregam os produtos a granel em caixas, que depois devem ser recalibrados e distribuídos para cada escola. Ademais, o serviço de alimentação escolar avalia, ao final de contas, que seria mais adaptado adquirir produtos pré-processados para facilitar o trabalho das cozinheiras. Portanto, as compras locais são interrompidas em 2016. Porém, a intenção dos serviços municipais é ajudar os agricultores a se profissionalizarem e investirem em infraestruturas para o processamento dos produtos in natura. Interpretamos esta tentativa de articulação em escala municipal com a produção local, apesar de breve, como uma aproximação à lógica descrita pelo TI 3.

**Mogi-das-Cruzes**, município limítrofe de Suzano onde 37% da superfície é agrícola, efetua em 2012 as primeiras compras de produtos não perecíveis junto a grandes cooperativas da agricultura familiar do Sul e do interior do estado de São Paulo. Em paralelo, várias chamadas públicas para hortaliças in natura permanecem desertas, apesar de reuniões prévias organizadas pelas nutricionistas com agricultores do município.

O processo de abastecimento local começa com a chegada de um novo agrônomo na secretaria municipal de agricultura em 2016. Ele se torna um mediador, explicitando as limitações ligadas ao mundo agrícola e acompanhando os agricultores de um assentamento local para que se adaptem às exigências da alimentação escolar. Entre outras ações, apoia a elaboração de projetos para financiar pequenas agroindústrias (em particular uma unidade de processamento de legumes e hortaliças). Embora não haja ação direta sobre o fundiário,

a articulação entre os setores municipais da alimentação escolar e da agricultura possibilita uma forte coordenação com os agricultores do município: é por estas razões que consideramos que este caso tende em direção ao TI 3.

Por fim, em **Arujá**, no nordeste da RMSP, as primeiras aquisições da agricultura familiar são realizadas em 2010 - mais uma vez - com produtos não perecíveis de grandes cooperativas do Sul: suco de fruta e leite em pó. No intuito de diversificar e realocar a gama da agricultura familiar, mas também para aumentar a proporção de produtos frescos e orgânicos, o departamento de alimentação escolar elabora uma chamada pública para frutas e hortaliças em 2017. Apesar dos atrasos no processo administrativo, as entregas começam no final do ano: 10 contratos são assinados com agricultores individuais localizados em municípios vizinhos no norte e leste da região. Apesar da ausência de departamento municipal dedicado à agricultura, o serviço de alimentação escolar coordena-se pelos seus próprios meios com os agricultores locais e realiza os ajustes necessários para envolvê-los no abastecimento. Esta dinâmica se aproxima da lógica do TI 3.

Deve-se notar que, de acordo com nossas interlocutoras, o gatilho para este interesse foi a participação nos eventos organizados pelo CECANE. Destacam uma visita de monitoramento e treinamento da equipe municipal de Arujá que ocorreu no início de 2017 e durou uma semana. Uma reunião com funcionários de outros municípios e com agricultores foi a ocasião de conversas e trocas sobre a questão do abastecimento pela agricultura familiar local.

#### **7.2.1.4. Um posicionamento entre os três tipos ideais**

Por fim, um quarto grupo de casos combina o abastecimento por circuitos agroindustriais renovados (TI 1) com sistemas territorializados tanto em nível regional quanto municipal (TI 2 e TI 3). Trata-se dos municípios de Barueri (nº 2), São Bernardo do Campo (nº 9) e São Paulo (nº 10).

Em **Barueri**, no nordeste da RMSP, as aquisições diretas da agricultura familiar demoram vários anos para se estabelecerem, as primeiras compras ocorrendo em 2013. As nutricionistas recebem algumas visitas de representantes de grandes cooperativas de



agricultura familiar do Sul e do Vale do Ribeira, o que resulta na compra de bananas oriundas desta última região. Este caso apresenta, portanto, características dos TI 1 e 2.

A iniciação das nutricionistas ao tema da agricultura familiar se deve à sua participação em vários congressos, de profissionais da nutrição e organizados pelo CECANE, o qual também visita o departamento de alimentação escolar. A fim de identificar os agricultores familiares, as gestoras utilizam o catálogo MDA, mas o consideram muito impreciso e, em última análise, pouco funcional. Elas ligam por telefone para as cooperativas identificadas, mas estas tentativas de contato raramente desembocam em parcerias concretas. Barueri não conta com um departamento municipal dedicado à agricultura em Barueri e as nutricionistas indicam que sentem falta de apoio na implementação de compras locais. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)<sup>178</sup>, entretanto, forneceu um apoio pontual para identificar os agricultores da região.

As primeiras chamadas públicas para produtos frescos permanecem sem respostas. As pessoas entrevistadas interpretam esta falta de interesse como a relutância dos agricultores em enfrentar as exigências logísticas: a entrega deve ser feita em cada escola. No entanto, em 2017, vários agricultores individuais de municípios vizinhos respondem à chamada pública para hortaliças frescas, locais e orgânicas. As nutricionistas expressam satisfação com a concretização de um abastecimento local - característica, segundo nossa grade de análise, do TI 3 - mas enfatizam as dificuldades de gerenciar estes numerosos contratos, por se tratar de agricultores individuais.

Em **São Bernardo do Campo**, as primeiras compras consistem, em 2010, em produtos não perecíveis (arroz e leite em pó) de grandes cooperativas do Sul, que já estão bem estruturadas. O governo municipal e o prefeito da época, Luiz Marinho<sup>179</sup> apoia e divulga amplamente esta ação, inclusive participando presencialmente da assinatura do primeiro contrato.

A situação de São Bernardo se destaca devido à diversidade de produtos da agricultura familiar. Ingredientes presentes diariamente nos cardápios, podem ser substituídos por equivalentes fornecidos pelas empresas atacadistas graças aos contratos chamados “guarda-chuva”, que compensam as eventuais falhas no abastecimento. Outras

---

<sup>178</sup> O SEBRAE é um serviço parapúblico de apoio às pequenas empresas; ele oferece treinamento e apoio administrativo às estruturas novas ou existentes.

<sup>179</sup> Luiz Marinho é considerado próximo a Luis Inácio Lula da Silva, ambos tendo sido presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Foi duas vezes ministro, do trabalho e da previdência social, em seu governo.

particularidades: a duração dos contratos (renováveis por 5 anos) e seu número elevado (38 em execução no período considerado). As chamadas públicas ocorrem apenas quando necessidades específicas surgem, por exemplo, a pedido dos produtores que solicitam a renegociação dos preços para cima ou na eventualidade de inadimplências por parte de alguns fornecedores.

O serviço municipal procura ativamente por novos fornecedores, mas desde meados da década de 2010, as cooperativas, por sua parte, também entram diretamente em contato. Tais iniciativas de prospecção comercial são mencionadas em todas as entrevistas. Por fim, no intuito de relocalizar as compras o máximo possível, este município, porém densamente urbanizado, estabelece parcerias com dois agricultores locais, que abastecem uma dezena de escolas em volta de suas parcelas.

Os esforços do serviço municipal também dizem respeito ao treinamento das equipes de cozinha, que, ademais, têm a possibilidade de participar de visitas de campo a agricultores familiares. Em 2015, São Bernardo do Campo sedia um encontro internacional sobre agricultura familiar, tema que está no cerne do projeto político municipal. Uma comissão, formada por funcionários dos setores administrativos, jurídicos e nutricionais dedica-se especificamente às aquisições da agricultura familiar, em particular para elaborar os cardápios de acordo com os produtos disponíveis e para responder às dificuldades dos fornecedores. Este caso ilustra um sistema de abatecimento ligado aos três TI, com a criação de dispositivos de coordenação estreita com organizações agrícolas a nível regional e local.

Por último, o município de **São Paulo** começa em 2013 por adquirir produtos não perecíveis junto a grandes cooperativas do Sul (arroz) e do interior do estado de São Paulo (suco de laranja). Gradualmente, introduz uma maior diversidade (produtos secos e congelados). Como em São Bernardo, uma equipe específica dentro do departamento de alimentação escolar se dedica às relações com a agricultura familiar. Duas nutricionistas e um agrônomo tem a tarefa de identificar os produtos da agricultura familiar, coordenar-se com os responsáveis pelos cardápios e garantir que as exigências do serviço de alimentação escolar sejam consistentes com as restrições e particularidades dos fornecedores.

Colaborações com órgãos públicos para-agrícolas (MDA, INCRA<sup>180</sup>) ou sindicatos e associações (FETRAF<sup>181</sup>, MST<sup>182</sup>, UNISOL<sup>183</sup>) facilitam e multiplicam os contatos com organizações de agricultura familiar: reuniões de apresentação de produtos, visitas a unidades agrícolas. Parcerias também são estabelecidas com as cooperativas do Vale do Ribeira desde 2014. Estes elementos conferem a esta estratégia de abastecimento traços característicos do TI 2.

A fim de incluir mais produtos mais frescos e locais, os gestores empreendem iniciativas junto aos produtores do sul do município, na região de Parelheiros: adaptações no plano diretor para que possam ser reconhecidos como agricultores familiares; disponibilização de um entreposto e de um caminhão; apoio na formalização da cooperativa. Apesar da lentidão e complexidade, como voltaremos a explicar mais adiante, o processo inscreve-se numa dinâmica descrita pelo TI 3.

### **7.2.2. Fatores explicativos para as hibridações entre os tipos ideais**

Tendo apresentado todos os casos no campo paulistano na seção anterior (7.2.1), analisamos a seguir os fatores que explicam o posicionamento dos sistemas de abastecimento em relação aos três tipos ideais e as lógicas de hibridação.

#### **7.2.2.1. Predomínio de formas híbridas, combinando sistemas territorializados com lógicas de abastecimento do tipo ideal 1**

A figura 13 (p. 295) mostra que todos os casos recorrem a lógicas de abastecimento que se aproximam do TI 1, porém, sem limitar-se a tal estratégia (exceto o caso de Vargem Grande Paulista, nº 7, descrito acima). De fato, escolhemos aproximar deste tipo ideal

---

<sup>180</sup> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão federal responsável pela política de reforma agrária, incluindo o apoio aos assentamentos (regularização fundiária, assistência técnica e extensão rural).

<sup>181</sup> A Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) reúne mais de 600 sindicatos e associações sindicais, representando cerca de 500.000 agricultores familiares.

<sup>182</sup> O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), presente em todo o país, é a principal organização que luta pela reforma agrária; acompanha também os agricultores que obtiveram terras nos *assentamentos*.

<sup>183</sup> A Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL) reúne organizações envolvidas na economia social e solidária de diferentes setores (metalurgia, têxteis, reciclagem, etc.), incluindo a agricultura familiar.

aquelas aquisições realizadas junto às grandes cooperativas agrícolas familiares que geralmente fornecem produtos não perecíveis e, eventualmente, com alto valor agregado. A compra não resulta de concertação prévia com os atores agrícolas: pode tratar-se de produtos de uso diário (arroz, leite em pó, feijão seco, farinha, óleo) ou de alto valor agregado, introduzidos no cardápio especificamente para atingir o limiar de 30% de compras diretas da agricultura familiar (suco de frutas). Esta estratégia, embora combinadas com outras lógicas (TI 2 ou 3), diversifica a gama de produtos da agricultura familiar-exceto o caso nº 7 que, vale lembrar, compra apenas suco de fruta - e garante sua presença no cardápio durante um período mais longo do ano.

Neste ponto, é importante realçar que **os sistemas de abastecimento são dinâmicos**. Na maioria dos casos, a implementação da lei começou com uma lógica próxima ao TI 1, como ilustrado pelos seguintes excertos:

Antes dessa lei, a gente trabalhava de forma antiga. No começo, por exemplo, vimos que tinha produção de arroz, suco de uva, leite em pó no Rio Grande do Sul. Começamos a comprar de lá porque não havia leite em pó em São Paulo, não havia arroz em São Paulo. Hoje, a lei fala um pouco dessa questão da distância, na orientação mais recente.

(Co\_SP-9, gestor da alimentação escolar de São Bernardo do Campo, município urbano denso, maio de 2016)

A gente começou com os [produtos] não perecíveis, foi para os congelados, depois para os perecíveis menos perecíveis, ou seja, os perecíveis que duram mais. Agora estamos estudando como tratar da questão dos hortifrúteis, por exemplo, os legumes in natura mais perecíveis.

(Co\_SP-10, gestor da alimentação escolar do município de São Paulo, maio de 2016)

Assim que saiu a lei, nos fomos rápidos para aderir à agricultura [familiar]. Lembro que, na época, começamos com suco de uva integral. Porque na época em que começou a lei, não havia muitos fornecedores, não havia muitas opções de produtos. Começamos com o suco e o arroz. Fomos aumentando [a diversidade], as cooperativas foram se estruturando. A lei foi criando mais [oferta] então foi aumentando.

(Co\_SP-5, gestor da alimentação escolar em Carapicuíba, um município urbano denso no leste da RMSP, novembro de 2017)

Estas mercadorias geralmente provêm de regiões de produção especializadas: o Rio Grande do Sul para o suco de uva, a região Sul<sup>184</sup> para o arroz e o leite em pó, e o interior do estado de São Paulo para o suco de laranja. Grandes cooperativas, particularmente no

---

<sup>184</sup> A região Sul é composta por três estados: Paraná, fronteira com São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no extremo sul do país, fronteira com a Argentina e o Uruguai.

estado do Rio Grande do Sul, já estavam estruturadas e estabelecidas nos circuitos comerciais antes da lei de 2009. Desta forma, podem fornecer produtos que satisfazem os critérios de compra direta da agricultura familiar, sem que os serviços de alimentação escolar tenham que realizar grandes mudanças nos seus modos de funcionamento.

#### **7.2.2.2. Fatores que favorecem a aproximação com o tipo ideal 2: um interesse crescente para a dimensão local das aquisições da agricultura familiar**

Os casos 1, 2, 5, 8, 9, 10 seguem lógicas próximas do TI 2, ou seja, de sistemas territorializados em escala regional. Os serviços de alimentação escolar estabelecem relações diretas com coletivos de agricultores em escala regional, com o objetivo de diversificar a oferta, mas também de estreitar o raio geográfico. A lei do PNAE recomenda favorecer um abastecimento local. A interpretação dos gestores, conforme às indicações do CECANE, é que devem ser, portanto, priorizados itens oriundos do estado de São Paulo, em relação àqueles dos estados do Sul. São Bernardo do Campo (nº 9) novamente se destaca e classifica os projetos de venda calculando a distância kilométrica que separa as zonas de produção em relação ao município.

Um aspecto realçado nas entrevistas é a participação em treinamentos organizados pelos Centros Colaboradores para Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE). Estes centros são organizações financiadas pelo FNDE em parceria com centros universitários. Existem 17 espalhados por todo o país e têm ação regional. Aquele do estado de São Paulo está ligado à Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), em Santos. Organiza seminários abertos aos gestores da alimentação escolar da região, mas também realiza visitas de monitoramento e treinamento - como no caso de Arujá (nº 6), onde uma estadia durou uma semana em 2017 e foi muito apreciada pelas nutricionistas que puderam encontrar apoio e respostas para suas perguntas:

[Os agentes do CECANE] passaram uma semana inteira conosco [para fiscalizar o departamento]. Houve uma capacitação específica [sobre agricultura familiar] durante um dia. Convidaram municípios próximos. Chegaram até a convidar agricultores daqui, da localidade, algumas cooperativas. Vieram, mas poucos. Alguns tinham DAP, outros não; alguns estavam associados a cooperativas, outros não sabiam os passos para [acessar à alimentação escolar].  
(Co\_SP-6, gestora da alimentação escolar em Arujá, no leste da RMSP, novembro de 2017)

A implementação de um abastecimento regional requer dois mecanismos: a busca por novas cooperativas presentes neste território ou o apoio a grupos de agricultores em processo de estruturação. A busca de novos fornecedores em escala regional implica em um melhor conhecimento (ou até mesmo uma descoberta) do mundo agrícola. Acontece graças à intermediários - que podem estar ligados a diferentes organizações - capazes de estabelecer pontes entre os mundos da alimentação escolar e aquele da agricultura.

Um dos dispositivos de mapeamento mencionado nas pesquisas é o catálogo online desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>185</sup> que lista produtos da agricultura familiar, classificados por estado, por município, por tipo de produto e fornece os contatos das organizações de produtores:

A gente tem um catálogo de agricultores do Brasil inteiro, disponível no site do MDA. Permite encontrar os [agricultores] do Sudeste, de São Paulo, etc.  
(Co\_SP-2, gestora da alimentação escolar em Barueri, um município urbano denso no leste da RMSP, agosto de 2018)

Entretanto, este catálogo não é nem o único recurso para encontrar produtores, nem o mais pertinente segundo nossos interlocutores. Duas modalidades se revelam mais eficientes: o “boca-a-boca”, quando, durante discussões com os gestores, os fornecedores comunicam outros contatos possíveis, e as iniciativas de prospecção comercial das cooperativas. Várias pessoas, questionadas sobre a forma como identificam os agricultores familiares, mencionam estas três modalidades:

[Localizar agricultores familiares] era difícil. Consultava o site do MDA e entrava em contato, mandava email. Eu começava por São Paulo, procurando pela localidade. Quando não encontrava, procurava pelo produto, mas eu tive dificuldade. Eu tive mais acesso aos contatos graças ao boca-a-boca. Conversava com um fornecedor que me falava “eu te passo fulano, eu te passo o de ciclano”; [era mais fácil] de que encontrar por internet. Entrava em contato com produtores que forneceram ano passado; eu perguntava: “me interessa seu produto, com qual você está trabalhando atualmente?” Além de pessoas com as quais eu entrei em contato, [representantes de cooperativas me ligavam]: “olha, tenho [produtos da] agricultura familiar, posso levar para você ver?”  
(Co\_SP-5, gestora da alimentação escolar em Carapicuíba, novembro de 2017)

---

<sup>185</sup> A plataforma é agora hospedada pelo Ministério da Cidadania, que herdou algumas das responsabilidades do MDA desde o seu desaparecimento em 2016: [www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/paa-ci](http://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/paa-ci) (consulta em maio de 2020)

Muitas vezes você quer um produto e tem dificuldade em achar os produtores. [...] Você acaba só conhecendo as cooperativas que entram em contato com você, você não consegue pesquisar muito. Talvez no site do MDA ou do FNDE deveria ter uma relação por estado dos produtos e das cooperativas. Daria até para estabelecer um contato e dizer “olha, a gente está com interesse em abrir uma chamada pública”. (Co\_SP-1, gestora da alimentação escolar em Guarulhos, um município urbano denso no nordeste da RMSP, agosto de 2018)

Entretanto, certas vezes, a concertação prévia demora para trazer resultados. Apesar dos gestores terem recebido solicitações por parte de produtores ou discutido previamente as possibilidades de fornecimento, a chamada pública pode não suscitar resposta:

Às vezes a gente abre a chamada pública para algum produto e acaba dando deserta. Uma vez, algumas cooperativas trouxeram [uma amostra de] óleo de soja e a gente abriu uma chamada pública. Quando chegou no dia da chamada pública, ninguém apareceu. Maçã, foi a mesma coisa, o produtor falou “a gente perdeu o prazo. A gente não viu que estava aberto.” Então isso é muito complicado. (Co\_SP-1, gestora da alimentação escolar em Guarulhos, um município urbano denso no nordeste da RMSP, agosto de 2018)

Nos anos anteriores, a gente lançou chamadas públicas de hortifrúti e, várias vezes, foram desertas: não havia interesse, não aparecia ninguém. Tivemos esse problema. O que a gente conseguiu adquirir da agricultura familiar foi suco de uva, suco de laranja e a mandioca. Na chamada pública atual, a gente espera que agricultores participem.

(Co\_SP-2, gestora da alimentação escolar em Barueri, agosto de 2018)

Duas explicações são dadas para este tipo de dificuldade. Primeiramente, um intervalo de tempo longo pode separar uma possível concertação e o lançamento da chamada pública. Os prazos administrativos são, neste caso, incompatíveis com os ciclos agrícolas:

O que atrapalha muito a aplicação [da regra] dos 30 %, é o andamento do processo licitatório. Muitas vezes, acontecem problemas administrativos. Você até faz o pedido, abre o processo, mas demora muito para sair o contrato e você já contou com aquilo [para abastecer a alimentação escolar].

(Co\_SP-1, gestora da alimentação escolar em Guarulhos, agosto de 2018)

Os contratos demoraram muito para sair, em razão de uma série de problemas burocráticos internos. [...] Demora para sair a pesquisa de preço. Quando [os agricultores] vêm para assinar o contrato e entregar todas as certidões, pode acontecer de uma das certidões estar vencida e precisa pedí-la novamente. Enquanto não estiver tudo regularizado, o contrato não pode ser assinado. [...] Percebe como isso afeta a dinâmica da produção no campo? Os produtos têm safra, e com essa demora, perde-se o tempo da safra.

(Co\_SP-10, gestora da alimentação escolar do município de São Paulo, maio de 2016)

Outra explicação diz respeito às exigências técnicas e logísticas. Os produtores de produtos frescos, na maioria dos casos, devem entregar em cada escola –exceto em Suzano

(n° 3) e Arujá (n° 6), dois municípios no leste do RMSP que são menos densamente povoados e localizados no cinturão verde. Implica que os agricultores arquem com custos logísticos adicionais, como testemunha o representante de uma cooperativa em Mogi-das-Cruzes (n° 4):

Suzano foi melhor pois deixavam entregar num lugar fixo, num galpão enorme deles. Não precisava de embalagens, enquanto em Mogi-das-Cruzes, a gente paga transportadora para entregar em mais de 200 escolas.

(Agri\_SP-3b, representante da cooperativa de horticultores em Mogi-das-Cruzes, no leste da RMSP, março de 2018)

Consequentemente, o fornecedor precisa dispor de uma frota própria de veículos de entrega ou recorrer a um prestador de serviços. Os gestores da alimentação escolar em São Paulo, conscientes desta dificuldade, cederam o uso de um entreposto municipal às cooperativas da agricultura familiar e atribuíram-lhes o abastecimento dos bairros periféricos, que são menos difíceis de acesso do que as zonas centrais. Várias organizações de agricultores familiares que abastecem as escolas paulistanas, em particular aquelas do Vale do Ribeira, criaram, por sua vez, uma cooperativa de frete a fim de mutualizar a logística, mantendo o controle sobre a repartição do valor agregado.

Estas dinâmicas de criação de sistemas territoriais, mas em escala bastante ampla (regional), leva à estruturação de novas cooperativas da agricultura familiar. O caso emblemático é aquele do Vale do Ribeira, localizado a 200 km no sudoeste da RMSP, uma das principais áreas produtoras de banana do país. Anteriormente, os produtores vendiam sua produção exclusivamente a empresas intermediárias. Em 2013, a prefeitura de São Paulo organiza um encontro público sobre o tema “Perspectivas de compras da agricultura familiar pelo município de São Paulo a agricultores do estado de São Paulo”. A partir desta reunião pública e através do INCRA, o instituto encarregado da política de reforma agrária e que também coordena o apoio aos agricultores assentados, os produtores do Vale do Ribeira são identificados como fornecedores potenciais. As primeiras entregas de banana ocorrem em 2015, nas áreas do sudoeste do município, mais acessíveis para os agricultores.

Este exemplo ilustra, mais uma vez, o caráter dinâmico das estratégias de abastecimento. Algumas das estruturas pesquisadas apoiaram - é o caso de São Paulo - a consolidação das cooperativas. Uma vez melhor estruturadas, as últimas puderam se aproximar de outros municípios, como ilustra o excerto a seguir:



Eu sei que tem produtores de banana lá; é bem forte no Vale do Ribeira. Eu percebo que os representantes [das cooperativas de bananicultores] começaram mobilizar os contatos que eles já tinham: “deixa eu te mostrar o produto, ver o que você acha”.

(Co\_SP-5, gestora da alimentação escolar em Carapicuíba, novembro de 2017)

Os representantes das cooperativas de produtores de banana explicam que a garantia do mercado de alimentação escolar no município de São Paulo é um dos fatores de estruturação da suas organizações. A estes fatores. No entanto, só puderam acessar este mercado porque já tinham adquirido certa experiência com mercados institucionais através do PAA, mas também graças ao empréstimo de equipamentos (trator, caminhão) pela prefeitura local (em particular aquela de Miracatu, no Vale do Ribeira) e graças ao apoio de um agrônomo funcionário municipal. Esta trajetória é analisada com detalhes por Chiodi, Almeida e Morrucci Marques (2020).

### **7.2.2.3. Fatores que favorecem a conexão com o tipo ideal 3: apoio à agricultura familiar presente no território municipal**

Seis municípios integram um abastecimento local, associado ou não com outras lógicas. Dentre eles, três (Suzano, Mogi-das-Cruzes e Arujá, respectivamente casos n° 3, 4 e 6) - situados dans zona leste da RMSP, grande produtora de frutas e hortaliças - completam seus fornecimentos junto a grandes cooperativas, sem concertação prévia (TI 1), com compras de proximidade.

Barueri (n° 2), São Bernardo do Campo (n° 9) e São Paulo (n° 10) combinam as três lógicas. Barueri é um município do nordeste, também próximo a áreas de produção de verduras e hortaliças. São Bernardo do Campo e São Paulo, municípios urbanos densos, procuram apoiar os poucos agricultores presentes no território municipal.

Como nas lógicas do TI 2, a implementação do abastecimento local depende do diálogo entre os atores da alimentação e da agricultura, a fim de construir uma regulação conjunta e coordenações mais estreitas a respeito da escolha dos produtos, da frequência das entregas, da sazonalidade e das quantidades.

O caso de Mogi-das-Cruzes (n° 4) mostra que a proximidade geográfica por sí só não basta para estabelecer um circuito de abastecimento territorializado. Deve ser ativada por um enfoque intersetorial. Embora seja um município com um alto nível de atividade

agrícola, o abastecimento junto à agricultura familiar local começou apenas em 2015, quando o novo secretário municipal da agricultura tomou posse. Já ocorriam aquisições locais, porém, junto a grandes agricultores não familiares, bem estabelecidos. O secretário da agricultura acionou um conjunto de mecanismos para viabilizar compras alternativas: contatos diretos com os agricultores familiares; redação de projetos para uma unidade de processamento de alimentos (UPA) e demanda por financiamentos junto ao INCRA. Vale lembrar que este organismo é responsável pela política de reforma agrária, da qual os agricultores familiares em questão são beneficiários. Laços de coordenação também foram forjados com as equipes da ATER - dentro das estruturas municipais (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI, Casa do agricultor, Sindicato dos produtores agrícolas), mas também com as empresas que prestam serviço no quadro dos editais do MDA e do INCRA dentro do assentamento. Inicialmente reunidos em uma associação, os agricultores familiares locais criam a Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região (COOPROJUR), afim de fortalecer suas atividades de comercialização. Entretanto, lamentam que a prefeitura tenha demorado vários anos antes de concretizar abastecimentos de proximidade:

Essa lei deixou uma brecha, porque ela fala que tem que comprar 30 % da agricultura familiar. Mogi-das-Cruzes sempre comprou. Mas [a lei] não fala de onde. [O município] comprava óleo do Rio Grande do Sul, maçã, arroz de Santa Catarina, que também eram da agricultura familiar. [A lei] não diz que tem que ser do município.

(Agri\_SP-3b, responsável da cooperativa de horticultores em Mogi-das-Cruzes, março de 2018)

Outro exemplo emblemático, o município de São Paulo concentrou seus esforços no sul do município, em Parelheiros, onde subsiste uma zona agrícola, mas onde os agricultores lutam para consolidar sua atividade. A prefeitura utiliza vários instrumentos para promover a atividade agrícola em troca de um compromisso para abastecer a alimentação escolar. Disponibiliza um entreposto e um caminhão municipais para que o coletivo de agricultores possa organizar o acondicionamento e a distribuição de frutas e verduras. Por outro lado, o plano diretor considerava inicialmente esta área como urbana, o que impedia que os produtores obtivessem o status oficial de agricultores familiares. Conseqüentemente, o município altera o zoneamento para torná-lo área rural e, desta forma, desbloquear o acesso às políticas públicas para a agricultura familiar.

A nossa intenção era conseguir comprar [produtos] de Parelheiros, para conseguir efetivar a compra local. Mas enquanto eles não formalizarem [a cooperativa], a gente não consegue. Mesmo se abrisse uma chamada pública, a gente não ia conseguir comprar deles. A ideia é fazer um projeto-piloto para adquirir alimentos in natura. Depois, se der tudo certo, o objetivo é aumentar [os pedidos] para conseguir [o abastecimento local]. Isso seria um circuito curto de produção e consumo.

(Co\_SP-10, gestor da alimentação escolar do município de São Paulo, maio de 2016)

Contudo, a ativação de redes de proximidade pode ser um processo demorado e certas vezes nem é suficiente. De fato, embora os agricultores da Parelheiros tenham conseguido se estruturar, a partir de 2011, em uma cooperativa agroecológica, a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (Cooperapas), as aquisições públicas começaram apenas em 2018 e, de acordo com estudos mais recentes (SANTOS, 2021), diversos problemas ocorreram, os agricultores tendo entregue quantidades muito menores que aquelas previstas no contrato.

A implementação de circuitos curtos de abastecimento requer não apenas proximidade geográfica com os agricultores, mas também a intervenção de pessoas que possam mediar as relações entre os setores, o que constitui um traço característico do tipo ideal 2. Em Arujá (n° 6), por exemplo, as nutricionistas, por conta própria, mapearam a produção local e organizaram a adequação entre expectativas e exigências do serviço de alimentação escolar, por uma parte, e dos produtores, por outra parte:

Como aqui não tem casa da agricultura, fica um pouco mais difícil saber onde ficam os agricultores. É porque não tem ninguém da área agrícola.

(Co\_SP-6, gestora da alimentação escolar em Arujá, novembro de 2017)

Pelo contrário, em São Bernardo do Campo (n° 9) e São Paulo (n° 10) criaram estruturas *ad hoc* dentro do serviço de alimentação escolar especificamente dedicadas às problemáticas das compras da agricultura familiar.

### **7.3. Posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais na região Île-de-France**

#### **7.3.1. Em Île-de-France, um cenário dos abastecimentos alternativos fortemente marcado pela figura do tipo ideal 1**

Desde os anos 1980, a tendência na França tem sido reduzir a capacidade de produção das cozinhas escolares, seja delegando o serviço a empresas privadas de refeições coletivas ou construindo cozinhas centrais semi-industriais gerenciadas diretamente pelo município ou por um sindicato intermunicipal. Tal fenômeno resulta em um uso significativo de produtos prontos para uso ou parcialmente processados. Logotipos específicos sinalizam nos cardápios os poucos pratos “caseiros” (*faits maison*, ou seja, preparados no local a partir de produtos in natura ou minimamente processados), o que indica a predominância de preparações industriais. No que diz respeito às frutas e verduras, as cozinhas recorrem massivamente a produtos processados; na terminologia técnica, fala-se em produtos de terceira, quarta e quinta gama, isto é, com graus crescentes de processamento industrial. No entanto, todas as pessoas entrevistadas afirmam que, desde os anos 2000, os gestores da alimentação escolar almejam aumentar a proporção de preparações “caseiras”. O processamento *in loco* de legumes e hortaliças brutos implica, de acordo com as normas sanitárias e técnicas francesas, que a cozinha disponha de um local específico onde os legumes “sujos” são lavados e pré-processados antes de passar para as áreas “limpas” da cozinha. Esta seção da cozinha dedicada à transformação dos legumes é chamada, em francês, de *légumerie*. Escolhemos referir-nos a estes locais como “área de manipulação de hortifruti” (por falta de um termo mais conciso correspondente à palavra francesa).

Em Île-de-France, muitos municípios mutualizam seus serviços de alimentação escolar criando sindicatos intermunicipais, que são estabelecimentos públicos com certa autonomia. De acordo com as pessoas envolvidas, esta forma de colocar os recursos em comum permite atender aos requisitos sanitários, conservando a gestão pública do serviço. Estes agrupamentos são apresentados como sendo capazes de racionalizar as compras de alimentos: pedidos de maiores volumes costumam propiciar preços unitários menores. As economias de escala podem liberar recursos para financiar melhoria na qualidade dos

produtos adquiridos, em particular a compra de uma proporção maior de produtos orgânicos, sem aumentar o custo das refeições ou o preço cobrado às famílias.

As tabelas seguintes (Tabelas 6 e 7) apresentam as principais características dos sistemas de concreto observados em Île-de-France e indicam os tipos ideais com os quais se relacionam.

**Tabela 6.** Principais características dos sistemas de abastecimento observados em Île-de-France nas estruturas que se limitam ao TI 1

Estrutura de alimentação escolar	Tipos de produtos alternativos, origem geográfica		Tipos de equipamentos	Produtos alternativos	TI
	Produtos orgânicos/locais fornecidos por atacadistas	Outros fornecedores			
1 - Syrec* de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte	Orgânico: Cereais e leguminosas; Local: trigo e cenoura (IDF**); Origem França: carne bovina (Normandia), carne de porco e frango, peixe	-	Cozinha central, área de manipulação de HF*** (processa 40% dos HF)	Um produto orgânico ou local por dia; pão orgânico todos os dias	1
3 - Siplarc* em Bondy e Noisy-le-Sec	Orgânico: cereais, cenouras, aipos, beterrabas, omeletes, bolas de carne; Orgânico e local: algumas frutas e iogurtes	-	Cozinha central, sem área de manipulação de HF	Cardápio orgânico e frutas “sustentáveis” duas vezes por mês	1
4 - Sivom* de Stains e Pierrefitte-sur-Seine	Orgânico: queijos, frutas, bolos; Local: maçãs, pêras	-	Cozinha central, sem área de manipulação de HF	15% de produtos orgânicos	1
8 - CDE* do 6° distrito de Paris	Fornecedor único (grande empresa generalista) ; Origem francesa: carne “Label Rouge”, frutas	-	Cozinha central, área de manipulação de HF	20% a 33% de produtos orgânicos	1
9 - Serviço de alimentação escolar Meudon	Orgânico: iogurtes, pão, legumes, cereais; Agricultura sustentável, local e sazonal: legumes; Origem francesa: aves Label Rouge, carne bovina, alguns queijos sob certificação de origem	-	Delegação do serviço	12% das refeições contêm produtos orgânicos	1
10 - Serviço de alimentação escolar Chaville	Local: maçãs, pêras	-	Delegação do serviço	Cinco a seis componentes orgânicos por semana; 20% de produtos orgânicos	1

\* Syrec: Syndicat pour la restauration collective; Siplarc: Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs; Sivom: Syndicat intercommunal à vocations multiples; CDE: Caisse des écoles.

\*\*IDF : Île-de-France

\*\*\*HF : hortifruti

Fonte : elaboração própria

**Tabela 7.** Principais características dos sistemas de abastecimento observados em Île-de-France nas estruturas que combinam o TI 1 com sistemas territorializados (TI 2 ou TI 3)

Estrutura de alimentação escolar	Tipos de produtos alternativos, origem geográfica		Tipos de equipamentos	Produtos alternativos	TI
	Produtos orgânicos/locais fornecidos por atacadistas	Outros fornecedores			
2 - Sivuresc* de Le Blanc-Mesnil e Pantin	Orgânico: produtos ocasionais (massas, arroz); Origem francesa: carne bovina e de aves	Lote específico de produtos orgânicos locais (Coop Bio IDF antes de 2016)	Cozinha central, sem área de manipulação de HF***	Cardápio orgânico uma ou duas vezes por mês	1, 2
5 - SIVU Co.Cli.Co* de Clichy-la-Garenne e Colombes	Orgânico: alguns produtos específicos	Lote específico de produtos orgânicos locais (Coop Bio IDF): pêras, maçãs, tomates, lentilhas, beterrabas, cenouras, iogurtes, camembert, pão, quinoa	Cozinha central, sem área de manipulação de HF	Um prato orgânico por semana	1, 2
11 - Serviço de alimentação escolar de Lardy	Orgânico: frutas frescas ou processadas, produtos lácteos, vegetais crus, acompanhamentos (legumes, cereais)	Coordenação entre a empresa prestadora de serviços e os agricultores locais até 2015	Delegação do serviço	Frutas orgânicas 3 dias por semana; vegetais crus orgânicos duas vezes por semana	1, 2
6 - CDE* do 5° distrito de Paris	Fornecedor único (pequena empresa de distribuição); orgânicos e circuitos curtos privilegiados: compras diretas de carne, laticínios, frutas e vegetais (Normandia e IDF**)		Cozinha no local, sem área de manipulação de HF	68% de produtos orgânicos ou certificados	1, 2, 3
7 - Serviço de alimentação escolar de Moissy-Cramayel	Orgânico: alguns produtos ocasionais; Origem França: carne	Lote específico de produtos orgânicos locais (Coop Bio IDF); Projeto de instalação de um agricultor em terras administradas pelo município	Cozinha central, área de manipulação de HF	15% produtos orgânicos; 2% produtos locais	1, 2, 3

\* Sivuresc: Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective; SIVU Co.Cli.Co: Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités; CDE: Caisse des écoles.

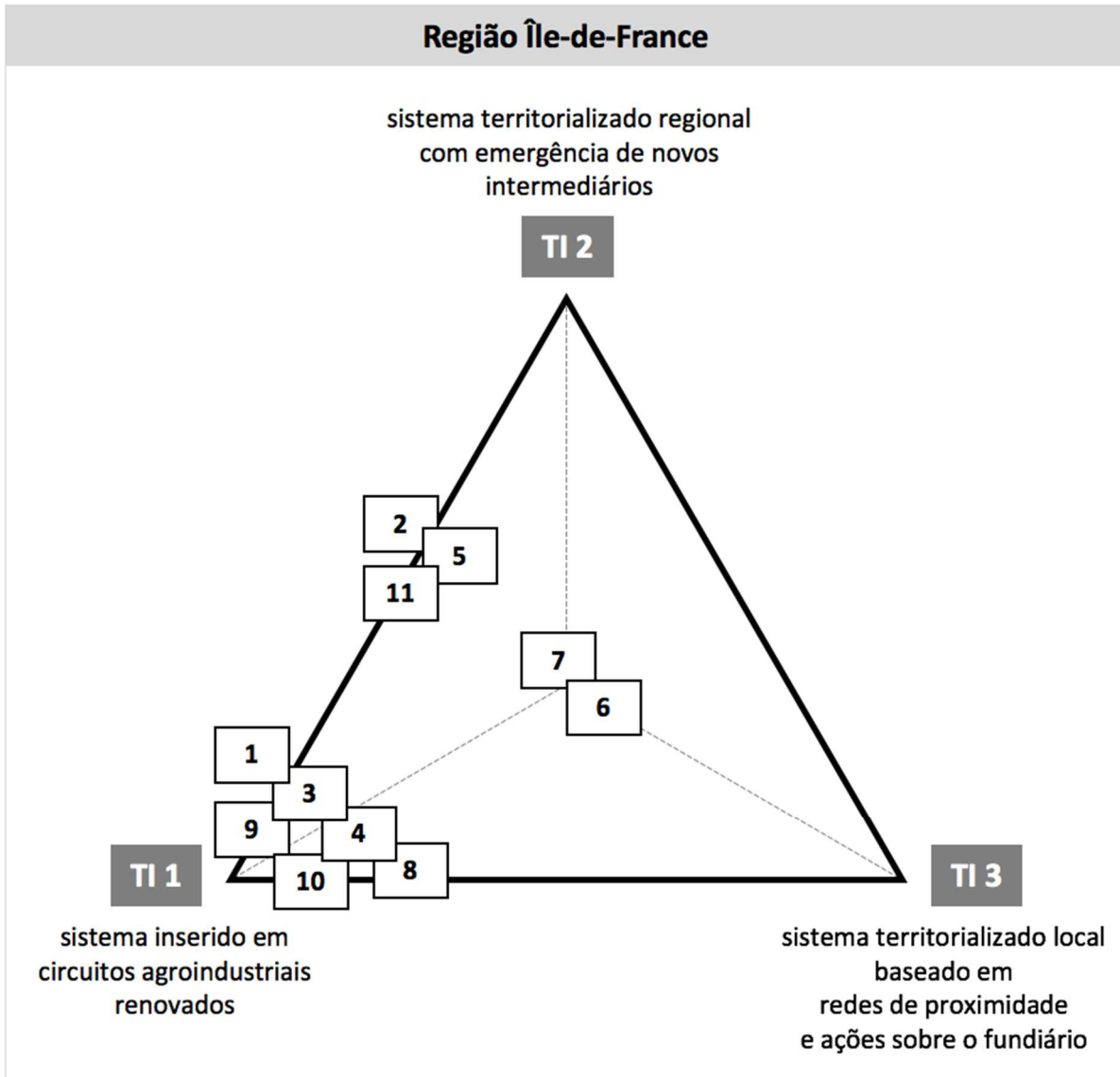
\*\*IDF : Île-de-France

\*\*\*HF : hortifrutí

Fonte : elaboração própria

O esquema seguinte (Figura 14) posiciona as estruturas pesquisadas de acordo com as lógicas descritas pelos tipos ideais aos quais se associam.

**Figura 14.** Posicionamento dos casos estudados em relação aos tipos ideais na região Île-de-France



Nota: Os números identificam cada um dos casos; correspondem à primeira coluna das tabelas anteriores (Tabelas 6 e 7) e àqueles indicados no mapa de localização dos campos de pesquisa no capítulo 6 (Mapa 8).

Fonte: elaboração própria



Este esquema realça, três grupos (em vez de quatro no caso do campo brasileiro):

- seis estruturas pesquisadas (casos n° 1, 3, 4, 8, 9 e 10) limitam-se a uma lógica de abastecimento sem concertação direta com os agricultores e seus representantes (TI 1);
- três estruturas (casos n° 2, 5 e 11) combinam um abastecimento agroindustrial renovado (TI 1) com a participação em um sistema territorial regional, marcado pela coordenação com o mundo agrícola (TI 2);
- duas estruturas (casos n° 6 e 7) combinam as três lógicas (TI 1, 2 e 3), ativando as redes interpessoais locais para promover a agricultura enraizada no território de proximidade.

### 7.3.1. Um tipo ideal 1 fortemente representado

Seis casos do corpus de estudo limitam-se a uma lógica de abastecimento semelhante àquela do TI 1 (circuito agroindustrial renovado) : o sindicato intermunicipal de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte (n° 1); aquele de Bondy e Noisy-le-Sec (n° 3); aquele de Stains e Pierrefitte-sur-Seine (n° 4); a caixa escolar do 6° distrito de Paris (n° 8), que recorre a um único fornecedor; e os serviços municipais de Meudon (n° 9) e Chaville (n° 10) cujo dispositivo de alimentação escolar é terceirizado junto a empresas privadas de refeições coletivas. Vale lembrar que apenas um dos dez casos do corpus brasileiro ocupava este posicionamento.

A partir de 2008, os governos municipais dos três municípios de **Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte (n° 1)** expressam sua vontade de que as refeições sejam cozinhadas a partir de produtos brutos. Em 2012, é criado o sindicato intermunicipal da alimentação coletiva (*Syndicat intercommunal pour la restauration collective*, Syrec). Opera a nova cozinha central que inclui uma área dedicada à manipulação de hortifruti in natura (*légumerie*). A mutualização dos recursos para a produção das refeições reduz os gastos, o que compensa o custo das melhorias na qualidade dos suprimentos.

A reflexão sobre as condições de um abastecimento em produtos orgânicos, locais ou oriundos de circuitos curtos vem crescendo desde 2010, particularmente após o Grenelle do Meio Ambiente. De acordo com os objetivos estabelecidos pelos responsáveis políticos municipais, o procedimento de compra prioriza os produtos locais e oriundos de circuitos

curtos, com a certificação orgânica ocupando em segundo lugar. O objetivo é, no entanto, atingir 20% de produtos orgânicos, conforme a recomendação legal. Os gestores entrevistados atestam que o custo é o principal obstáculo identificado, embora a aparência irregular e os calibres heterogêneos das frutas e hortaliças frescas são também um problema pois acabam causando muito desperdício.

Todos os suprimentos são provenientes de empresas de distribuição de alimentos que operam no mercado atacadista. Devem respeitar os termos de referência que exigem certa frequência de produtos locais e orgânicos. Após tentativas fracassadas de lidar com atacadistas especializados em produtos orgânicos, o Syrec privilegia empresas que oferecem, em complemento da linha convencional, alguns produtos orgânicos ou locais. A capacidade de fornecer grandes volumes justifica esta escolha. Algumas visitas nas unidades agrícolas são organizadas junto aos produtores, pelos distribuidores que fornecem o serviço de alimentação. Portanto, consideramos esta estratégia como próxima ao TI 1.

O sindicato intermunicipal para a produção e entrega de refeições coletivas (*Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs*, Siplarc) nos municípios de **Bondy e Noisy-le-Sec (n° 3)** gerencia uma cozinha central construída em 2000, que não está equipada com uma área de manipulação de hortifrutis brutos. Os responsáveis políticos locais solicitam um aumento da proporção de produtos orgânicos. Em consequência, o Siplarc adota, a partir de 2015, a estratégia de oferecer cardápios totalmente orgânicos duas vezes por mês, substituindo os cardápios temáticos (refeição de Natal, por exemplo). Tal solução possibilitou a melhoria da qualidade mantendo um orçamento constante.

O Siplarc seleciona produtos orgânicos dentro dos catálogos dos atacadistas habituais. A elaboração das licitações não prevê lotes específicos para produtos orgânicos. A gestora entrevistada explicou que seu interesse na agricultura orgânica está ligado à incidência de produtos fitossanitários na alimentação das crianças. Esta preocupação explica que todos os cereais (pão, massas, arroz) sejam orgânicos: os pesticidas são utilizados maciçamente neste tipo de cultura. Além dos produtos orgânicos, alguns iogurtes são artesanais ("*yaourts fermiers*") e algumas frutas, locais. Entretanto, não há uma coordenação particular com os grupos agrícolas da região Île-de-France. É por estas razões que associamos este caso ao TI 1.

Na época de nossa pesquisa, em 2017, as equipes do Siplarc conduzem um estudo interno para refinar a estratégia, frente à demanda dos responsáveis políticos locais de aumentar a proporção de produtos orgânicos, assim como o número de refeições vegetarianas. O estudo avalia os efeitos orçamentários de tais mudanças, segundo consista em uma mudança de dois para quatro cardápios orgânicos por mês ou na introdução de alguns produtos orgânicos em todas as refeições. Com relação à rodada de licitações seguinte, marcada para 2018, e com o objetivo de obter preços mais baixos, os gestores investigam duas possibilidades: dedicar um lote específico para produtos orgânicos, ou então selecionar produtos orgânicos em cada um dos lotes existentes. Também estudam a eventualidade de dedicar às aquisições de produtos orgânicos um recurso adicional, proveniente do aluguel de um edifício pertencente ao Siplarc.

Em **Stains e Pierrefitte-sur-Seine**, o sindicato intermunicipal de vocação múltipla (*Syndicat intercommunal à vocation multiple*, Sivom) administra uma cozinha central construída em 2007 que tampouco está equipada para a manipulação de hortifruti in natura. A introdução de produtos orgânicos começa em 2009, a pedido dos responsáveis políticos municipais; tais produtos são oferecidos diariamente. A estratégia consiste em escolhê-los dentro dos catálogos dos fornecedores habituais, que também oferecem de tempos em tempos produtos locais. O objetivo é garantir um produto orgânico por refeição, com o objetivo de atingir uma proporção média de 20% em 2017 conforme a lei Grenelle 1.

O Sivom participou de uma série de reuniões entre os sindicatos intermunicipais da região Île-de-France, durante as quais a questão do abastecimento foi discutida. Ao contrário de outros casos que apresentamos na subseção seguinte, estes encontros não levaram a criar relações com produtores locais, embora o Sivom receba ocasionalmente propostas comerciais por parte da Cooperativa Bio d'Île-de-France (Coop Bio IDF). Portanto, consideramos que a lógica de fornecimento permanece restrita ao TI 1. Entretanto, cabe ressaltar que nosso interlocutor indicou que Pierrefitte e Stains estão considerando, juntamente com outros oito municípios no âmbito da organização intermunicipal Plaine Commune<sup>186</sup>, o lançamento de uma circuito de alimentação local (*boucle alimentaire locale*, BAL). No entanto, este circuito curto de agricultura urbana parece destinar-se mais ao

---

<sup>186</sup> Estabelecimento territorial público que agrupa nove cidades no norte de Paris: Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains e Villetaneuse.

autoconsumo das famílias nos bairros populares: um documento de apresentação, publicado em 2019, não menciona a alimentação escolar<sup>187</sup>.

Além destes três sindicatos intermunicipais, três outras estruturas municipais se limitam a uma estratégia próxima à TI 1.

A **Caixa escolar** (*Caisse des écoles*, CDE) do **6º distrito de Paris** administra diretamente sua cozinha central, mas recorre a um único prestador de serviços - um “generalista” nas palavras empregadas pela nossa interlocutora - para administrar seus suprimentos. Cabe notar que este modo de gestão é semelhante ao que, no Brasil, é chamado de gestão mista. Trata-se de uma das grandes empresas de refeições coletivas que, em outros municípios, também é encarregada de preparar refeições. Incentivada pelos pais de alunos e pelos responsáveis políticos municipais, a CDE elaborou os termos de referência que regem a relação com o prestador de serviços, exigindo uma certa frequência nos cardápios: cinco ou seis itens orgânicos por semana e seis refeições inteiramente orgânicos por ano, dando preferência aos produtos locais quando possível. A CDE não mantém nenhum contato direto com o mundo agrícola. É a empresa prestadora de serviços que gerencia completamente as relações com os fornecedores. Propõe ocasionalmente visitas aos sítios agrícolas, mas a equipe do CDE não tem disponibilidade para participar. Nossa interlocutora indica que a estrutura carece funcionários para realizar um monitoramento preciso da origem dos produtos. Identifica a reformulação dos termos de referência, inserindo exigências adicionais sobre produtos sustentáveis, como a principal ferramenta capaz de mudar a qualidade dos abastecimentos.

Os dois últimos casos dizem respeito a municípios que se voltaram para a terceirização dos abastecimentos e do preparo das refeições.

A municipalidade de **Meudon** delegou o serviço de alimentação escolar a uma empresa privada de refeições coletivas, cuja cozinha central, na cidade de Fresne, está localizada a cerca de quinze quilômetros. Neste caso, como anteriormente, a estratégia para um abastecimento mais sustentável conta como principal instrumento o termo de referência, elaborado para selecionar as propostas e controlar que o prestador de serviços cumpre os compromissos assumidos. A responsável do serviço de alimentação escolar

---

<sup>187</sup> Ver a apresentação em 2019: <https://urbanisme.video.blog/2019/11/28/la-boucle-alimentaire-de-stains-vers-des-quartiers-populaires-durables-a-plaine-commune/> (acesso em 16 de fevereiro de 2022)

explicou que uma das reticências em aumentar a proporção de produtos orgânicos está ligada ao risco de aumento do preço das refeições. Para amenizar este risco, o número de componentes de cada refeição<sup>188</sup> foi reduzido: a economia realizada passando de 5 para 4 componentes financiou o aumento da quantidade de alimentos orgânicos. O município receia que, ao reforçar ainda mais as exigências de qualidade, as empresas contratadas não sejam capazes de cumprir os compromissos por falta de fornecedores orgânicos e em razão de preços mais altos. Neste caso também, a equipe municipal dispõe de meios insuficientes para fiscalizar a origem dos produtos e para participar de reuniões diretas com os produtores. Porém, a empresa comunica frequentemente acerca dos vínculos estabelecidos com os produtores locais e propõe visitá-los. No entanto, nossa interlocutora considera que a demanda por abastecimentos mais sustentáveis, por parte de pais de alunos e responsáveis políticos locais, se reflete nos termos de referência e pressiona as empresas para que mudem suas práticas, permitindo o desenvolvimento de uma oferta alternativa.

Por fim, o município de **Chaville** também delega o serviço de alimentação escolar para uma empresa de refeições coletivas. O instrumento essencial da sua estratégia é, mais uma vez, o termo de referência. As exigências foram reforçadas quando o contrato foi adjudicado pela última vez - na época da entrevista - em 2015. Como nos dois casos anteriores, a equipe municipal não consegue monitorar a origem dos produtos. Entretanto, a responsável pela alimentação escolar assinala que a empresa comunica e destaca aqueles alimentos que têm origem local; por exemplo, quando “está na época”, as maçãs e pêras são locais. Podemos observar nestes elementos indícios de renovação do sistema de abastecimento agro-industrial e aproximar o caso de Chaville do TI 1.

### **7.3.2. Um posicionamento entre os tipos ideais 1 e 2**

Um segundo grupo, composto de três casos, também está envolvido em circuitos correspondentes ao TI 1, mas tenta simultaneamente implementar abastecimentos territorializados em escala regional (TI 2): dois sindicatos intermunicipais, aqueles das municipalidades de Le Blanc-Mesnil e Pantin (caso nº 2) e de Clichy-la-Garenne e Colombes

---

<sup>188</sup> Nos cardápios escolares franceses, os cinco componentes de uma refeição costumam ser a entrada, o prato principal, o acompanhamento, o laticínio e a sobremesa.

(caso nº 5), assim como o município de Lardy (caso nº 11), que por sua parte optou pela terceirização.

**Le Blanc-Mesnil** e **Pantin** criaram, em 2005, o sindicato intermunicipal de vocação única de refeições coletivas (*Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective*, Sivuresc), dotado de uma cozinha central, como meio de manter o controle sobre o serviço de alimentação escolar. A cozinha central não possui área dedicada à manipulação de horifrutis in natura e deve recorrer a legumes pré-processados.

A partir de 2010, os funcionários do Sivuresc se envolvem nas reuniões entre os sindicatos intermunicipais em Île-de-France mencionadas anteriormente. Participam, mais especificamente, da organização de reuniões com agricultores locais a fim de mapear e caracterizar a produção em Île-de-France. O Grupo de agricultura orgânica de Île-de-France (*Groupement d'agriculture biologique d'Île-de-France*, GAB-IDF) é um parceiro importante neste processo. Os intercâmbios entre os atores destes diferentes setores alimenta uma reflexão coletiva que se prolonga durante vários anos e leva à criação da cooperativa Bio d'Île-de-France (Coop Bio IDF), uma Sociedade cooperativa de interesse coletivo (SCIC), cuja vocação é comercializar produtos orgânicos e locais junto a estruturas de alimentação coletiva e de lojas especializadas. Esta lógica, que reflete uma forte coordenação com estruturas agrícolas alternativas na região, corresponde plenamente ao TI 2.

Após essas reuniões, as primeiras compras são realizadas no final de 2011 e concernem frutas locais (maçãs, pêras) produzidas em uma unidade agrícola em conversão para a agricultura orgânica. As dificuldades surgem quando procuram expandir a gama de produtos orgânicos locais. Embora o Sivuresc tivesse focado a licitação naqueles vegetais produzidos no âmbito da região Île-de-France (repolho, beterraba), grandes distribuidores acabam sendo selecionados. A equipe percebe que, ao final de contas, estas empresas entregam itens produzidos em regiões distantes. Este resultado confere ao caso do Sivuresc atributos do TI 1. Em paralelo, o Sivuresc adquire, ocasionalmente e fora dos contratos por licitação, alguns produtos orgânicos locais.

Em previsão da licitação seguinte, os gestores almejam refinar os termos de referência das licitações no intuito de incentivar a participação de produtores orgânicos locais, sobre tudo a partir do momento em que a Coop Bio IDF estrutura-se e começa a operar uma unidade de processamento de vegetais. A licitação lançada em 2013 conta com

um lote específico de produtos orgânicos. A Coop Bio IDF ganha o contrato e fornece o Sivuresc durante três anos. No entanto, na ocasião do processo licitatório de 2016, a cooperativa não consegue apresentar o projeto de venda dentro do prazo exigido; novamente, o sindicato acaba escolhendo uma empresa de distribuição de alimentos especializada em produtos orgânicos. Portanto, em razão das limitações e complexidade dos processos, a lógica de abastecimento oscila entre o TI 2 através da parceria com o GAB-IDF e a Coop Bio IDF, e o TI 1, pois atacadistas frequentemente ganham as licitações.

O sindicato intermunicipal de vocação única de **Colombes** et **Clichy-la-Garenne** (*Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités*, Sivu Co.Cli.Co) opera uma cozinha central construída em 2002 pelo município de Colombes. O sindicato intermunicipal, por sua vez, é criado em 2012. Reunir os recursos de ambas municipalidades permite realizar economias de escala e, ao negociar com os fornecedores, resulta em uma redução de 18% nos custos da compra de alimentos. Os fundos assim liberados são reinvestidos para financiar o aumento da proporção de produtos orgânicos.

O Sivu Co.Cli.Co participa do diálogo com os outros sindicatos intermunicipais e a equipe atende um curso de treinamento oferecido pelo GAB-IDF através do Centro de treinamento dos funcionários públicos territoriais (*Centre national de la fonction publique territoriale*, CNFPT). A estrutura inicia em 2013 um processo de introdução de produtos orgânicos e locais, mas nossos entrevistados indicam que tiveram que convencer, por mais de dois anos, certos responsáveis políticos locais, relutantes frente ao risco do aumento do custo das refeições. A demanda por um abastecimento alternativo é recorrente durante as reuniões de elaboração dos cardápios e é apoiada por alguns pais de alunos. A estratégia do Sivu Co.Cli.Co combina, portanto, compras junto a atacadistas (TI 1) com a participação na dinâmica regional favorável ao abastecimento orgânico local, na escala da região Île-de-France (TI 2).

Por fim, em **Lardy**, um município na faixa peri-urbana ao sul da aglomeração parisiense, o serviço de alimentação escolar é delegado a uma empresa privada de refeições coletivas. Esta escolha ocorre quando a cozinha central teve que ser reformada para se adequar às normas sanitárias, nos anos 2000. Por razões orçamentárias, a municipalidade investe em infraestruturas equipadas apenas para reaquecer pratos e não para o preparo das refeições no local. No entanto, o projeto político municipal favorece exigências elevadas

quanto ao abastecimento sustentável e o termo de referência para o contrato de terceirização é particularmente exigente.

A renovação do contrato em 2015 desestabilizou a estratégia favorável à aquisição de produtos orgânicos e de origem local. O GAB-IDF e uma empresa de consultoria especializada organizaram uma série de reuniões e concertações com a empresa prestadora e produtores locais. Entretanto, após o processo licitatório, outra empresa ganha o contrato oferecendo preços mais baixos em relação aos concorrentes. A cozinha central da nova prestadora está localizada em outra região o que complica os contatos e o monitoramento do serviço. Seu objetivo é ambicioso: atingir 100% de produtos orgânicos, porém, a implementação concreta das exigências é complexa. O prestador de serviços explica suas dificuldades em atingir as proporções de produtos alternativos estipuladas no contrato pelo alto preço dos alimentos ou pela falta de fornecedores.

### **7.3.3. Um posicionamento entre os três tipos ideais**

O caso do município de **Moissy-Cramayel** é aquele que, na região Île-de-France, mais se aproxima do TI 3 (sistema de abastecimento alternativo territorializado em nível local, com relações de coordenação fortes), em combinação com os TI 1 e 2. O serviço de alimentação escolar municipal possui uma cozinha central com uma área e equipamentos de processamento de hortifruti. No entanto, sua capacidade limitada implica em recorrer também a legumes pré-processados. A aquisição de produtos orgânicos começa em 2010, inicialmente com um item por semana, escolhido a partir dos catálogos dos fornecedores habituais. Esta lógica indica um tropismo em direção ao TI 1. Para financiar o custo adicional dos produtos orgânicos, a estratégia tem sido reduzir o número de componentes em algumas refeições e optar por pratos caseiros em vez de comprar preparações industriais prontas para serem reaquecidas.

A partir de 2016, é estabelecida uma parceria com o GAB-IDF, com o objetivo de dar prioridade aos produtos orgânicos locais. O serviço de alimentação escolar participa de treinamentos sobre o tema do abastecimento orgânico local. No início de 2017, quando os contratos são adjudicados, um lote específico é dedicado aos produtos orgânicos. O termo de referência é elaborado para que seja compatível com as características da produção local.



A Coop Bio IDF ganha o contrato. Eventos são organizados nas escolas, com a participação de agricultores da cooperativa. Esta dinâmica se aproxima do TI 2 (abastecimento territorializado no nível regional).

Paralelamente, o município desenvolve um projeto para implantar em terras administradas pelo município uma unidade de produção agrícola da qual uma parte seria destinada à alimentação escolar. O projeto é oriundo da iniciativa de membros do serviço de alimentação escolar e do serviço responsável pelos espaços verdes, também motivados por interesses pessoais em agricultura sustentável e permacultura. Esta ação em terrenos municipais - embora modesta pois trata-se de um terreno de três hectares - é característica do TI 3, tal como o modelizamos (abastecimento territorializado no nível local).

O segundo caso que associa os três TI, a **Caisse de écoles (CDE) do 5° distrito de Paris**, apresenta uma particularidade em relação às outras estruturas de Île-de-France: cada escola está equipada com uma cozinha equipada para o preparo das refeições. No entanto, estas escolas não dispõem de áreas de manipulação de vegetais brutos. O abastecimento destaca-se por uma alta proporção de produtos orgânicos e forte ancoragem territorial: uma grande proporção dos alimentos é oriunda da região da Normandia. As características deste sistema devem muito ao fornecedor único que abastece a alimentação escolar do 5° distrito. A diretora desta pequena empresa mapeia os produtores ativando suas redes pessoais e profissionais, particularmente em relação ao seu interesse em circuitos curtos. O termo de referência elaborado pela CDE é detalhado e exigente: na seleção das propostas, atribui uma ponderação de 70% da aos critérios técnicos e de apenas 30% ao preço. Os legumes pré-processados provêm de uma indústria de processamento na Normandia abastecida por agricultores da região.

A CDE mobilizou diferentes meios para absorver o custo ligado à melhoria de qualidade. Por exemplo, para a carne orgânica, que é particularmente onerosa, a estratégia é comprar a carcaça inteira, a um preço médio por quilo menor do que os quartos traseiros mais nobres, e utilizar todas as cortes de carne. Os produtos lácteos são adquiridos em grandes acondicionamentos (potes de 5 kg), o que reduz o custo e as embalagens. O contrato com a CDE permitiu a estruturação de um pequeno laticínio, localizado na região do Perche da Normandia: as primeiras encomendas de iogurte para alimentação escolar possibilitaram investir em equipamentos e aumentar a capacidade de produção. Por fim, parte do pessoal da caixa escolar, mas também de responsáveis políticos e pais de alunos

visitam frequentemente os produtores. O sistema de abastecimento do 5º distrito, portanto, combina as três TI: alguns produtos orgânicos são adquiridos no mercado atacadista (TI 1), mas para outros, é estabelecida uma forte coordenação com os produtores. Portanto, colocamos este caso entre TI 2 e TI 3 pois, embora não haja ação em terras municipais (o 5º distrito está localizado no coração da aglomeração parisiense), os elos entre os atores da cadeia de abastecimento são relativamente próximos e caracterizados por contatos diretos.

### **7.3.2. Fatores explicativos para as hibridações entre os tipos ideais**

Esta seção analisa os fatores que explicam o posicionamento dos casos concretos em relação aos tipos ideais na região Île-de-France.

#### **7.3.2.1. Fatores que favorecem a aproximação com o tipo ideal 1: um sistema agroindustrial renovado pelas exigências da alimentação escolar**

A figura 14 (p. 318) mostra que mais da metade das estruturas (6 casos em 11) se limitam a esta lógica (TI 1), sem combiná-la com sistemas territorializados regionais ou locais (TI 2 e 3). Esta observação não tem valor estatístico, porém, evidencia os fatores que freiam a implementação de sistemas territorializados. Estes seis casos referem-se tanto a estruturas sob delegação de serviço público (casos nº 9 e 10), grandes sindicatos intermunicipais (casos nº 1, 3 e 4) e um serviço em gestão direta que recorre a um fornecedor único (caso nº 8).

Nas dinâmicas ligadas ao TI 1, as redes continuam a ser altamente intermediadas e a coordenação entre a alimentação escolar e as esferas agroalimentares é fraca. A particularidade francesa, em relação às observações no campo de pesquisa brasileiro, é que as empresas privadas de comércio atacadista se posicionam frente às novas demandas dos mercados institucionais por produtos alternativos.

Identificamos defasagens entre o tipo ideal e os casos concretos, devido ao tipo de mediação entre os atores públicos e os intermediários (atacadistas e empresas privadas de refeições coletivas). De fato, embora mantenham os mesmos fornecedores inseridos no sistema agroindustrial, alguns municípios conseguem mudar as práticas das referidas

empresas. Oferecem não apenas produtos orgânicos certificados, mas também produtos locais, sem indicar a origem exata, mas garantindo um raio de abastecimento limitado a 200 ou 300 km:

Se, por exemplo, eu tiver um vegetal local, podemos garantir ao consumidor que ele foi produzido dentro de um raio de 200 km no entorno de Paris. Não sei se [foi produzido] em Viroflay ou Coulommiers, posso até vê-lo olhando para as notas fiscais, mas não posso [sabê-lo] de imediato. Mas tenho uma garantia [por parte do fornecedor] de que este produto foi cultivado [localmente]. [...]

[O atacadista] vai obter a melhor relação custo-benefício dentro da área de 200 km de distância. Portanto, ele não pode me dizer um mês antes se a cenoura virá de Coulommiers ou de Viroflay, mas ele me garante [...] aquilo que assinou [no contrato].

(Co\_IDF-1, gestor do sindicato intermunicipal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017)

Da mesma forma, no caso dos produtos orgânicos, as grandes empresas de distribuição alimentar estão diversificando sua gama:

Hoje em dia, vemos cada vez mais que os grandes [fornecedores] estão todos oferecendo produtos orgânicos.

(Co\_IDF-4, gestor do sindicato intermunicipal Sivom de Stains e Pierrefitte-sur-Seine, nos subúrbios do norte de Paris, novembro de 2017)

Eu vejo nossas massas, nosso arroz; a massa é da marca Panzani [empresa líder no mercado no varejo como no atacado]. Portanto, os grandes grupos agora oferecem produtos orgânicos, compramos 500 kg de massa, do mesmo tipo que pode encontrar nos supermercados. [...]

Na verdade, trata-se de produtos industriais orgânicos, não devemos nos iludir. Eles apenas adaptaram o acondicionamento [para os volumes grandes demandados pelos mercados institucionais].

(Co\_IDF-2, gestora do sindicato intermunicipal Sivuresc de Le Blanc-Mesnil e Pantin, nos subúrbios ao leste de Paris, outubro de 2017)

Os gestores públicos locais dependem das informações fornecidas pelas empresas. Estas últimas frequentemente destacam junto a seus clientes quando os produtos são locais (muitas vezes nas épocas que às safras na produção de frutas e hortaliças). A garantia da origem local é baseada na confiança nos fornecedores, que fazem propostas, com a melhor relação preço-qualidade, de abastecimentos regionais para certas frutas e hortaliças.

Quando [o fornecedor] tem suprimentos de frutas locais, eles nos informam. [Nossos contatos dentro da empresa] dizem que há peras que vêm de tal e tal lugar, ou maçãs que vêm de tal e tal lugar.

(Co\_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, ao sul da aglomeração parisiense, sob delegação de serviço público, junho de 2018)

Nos casos de delegação de serviço público, embora as autoridades públicas não conserve o controle sobre a seleção dos fornecedores, as empresas de refeições coletivas

contratadas são pressionadas a mudarem seus modos de abastecimento pelos “insistentes apelos dos mercados institucionais para que as ofertas de serviços estejam integradas nas questões territoriais” (SRC-1, diretor do desenvolvimento dos mercados institucionais de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018). Esta afirmação é corroborada pelos gestores públicos locais, que acreditam que podem exercer pressão sobre os atores do setor de alimentação escolar através dos termos de referência e dos contratos:

Na medida em que há demanda dos pais de alunos, que o Estado apoia na questão e como nós somos o porta-voz [destas demandas], quanto mais elas constarem nos termos de referência, mais [o abastecimento sustentável] irá se desenvolver.  
(Co\_IDF-10, gestora do serviço de alimentação escolar em Chaville, nos subúrbios do sudoeste de Paris, sob delegação de serviço público, novembro de 2017)

De acordo com o mesmo responsável dentro de uma grande empresa de refeições coletivas, “os projetos no padrão de hoje garantem ao menos 15 a 20% de orgânicos e 20 a 30% de produtos locais”. No entanto, a arbitragem entre os abastecimentos orgânicos e aqueles locais tem evoluído. Por exemplo, após o Grenelle do Meio Ambiente em 2009, a propoção de produtos orgânicos aumentou significativamente. Mas “devido à falta de fornecedores locais, muitos produtos vêm de regiões distantes (fora da França)” e, como resultado, “a proporção de produtos orgânicos foi reduzida a fim de reorientar a oferta para maior ancoragem territorial” (SRC-1, diretor de desenvolvimento dos mercados institucionais de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018).

Com o objetivo de diversificar sua oferta, as empresas estão desenvolvendo parcerias locais com organismos de conselhos agrícolas, em particular as Câmaras de agricultura, como mostra o excerto seguinte de uma entrevista com uma funcionária da Câmara de agricultura da região Île-de-France:

Quando queremos estabelecer uma parceria para influenciar de forma mais global em toda a política de abastecimento [das grandes empresas de refeições coletivas] em Île-de-France, necessariamente, acontece no nível da Câmara de Agricultura. Atuamos como o órgão representativo da profissão agrícola. [...] Estamos fazendo uma espécie de lobby, dizendo “isto é o que queremos e se vocês quiserem introduzir produtos locais, terão que ficar mais atentos aos interesses da profissão agrícola”. Hoje, estamos numa posição forte; há um verdadeiro interesse por parte das autoridades públicas por produtos locais. Portanto, hoje, para ganhar contratos, essas empresas privadas precisam propor produtos locais.  
(Agri\_IDF-3, responsável do setor “economia e cadeias agroalimentares” na Câmara de Agricultura da região Île-de-France, agosto de 2018)

O exemplo de outra grande empresa de refeições coletivas francesa é emblemático. Foi criado um setor específico dedicado à construção de “projetos alimentares territoriais”<sup>189</sup>, interagindo tanto com compradores públicos quanto com serviços de conselho agrícola local.

Uma dificuldade levantada pelas empresas são as limitações orçamentárias da alimentação escolar pública. Um dos responsáveis entrevistados acredita que a questão chave para avançar na relocalização dos abastecimentos são os preços, que não condizem com as demandas por maior qualidade. Ele inclusive considera que, até agora, são as empresas “que estão financiando as exigências dos mercados institucionais” (SRC-1, diretor de desenvolvimento de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018). Uma responsável na segunda empresa de refeições coletivas confirma esta preocupação:

Os mercados públicos se tornaram extremamente exigentes, as entidades públicas locais sofrem muitas restrições e os orçamentos evoluem muito pouco. Este é um setor extremamente competitivo, o que significa que sofremos forte pressão por parte dos concorrentes. Há sempre um concorrente que irá propor um projeto mais barato. Apesar disso, a autoridade local tem que ter uma certa sensibilidade para monitorar e controlar [os prestadores de serviços contratados]. (SRC-2, responsável pelos “projetos alimentares territoriais” em uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018)

Estes discursos ecoam alguns dos comentários de gestores de estruturas públicas cujo serviço é terceirizado ou que recorrem a empresas atacadistas. De fato, as mudanças no abastecimento nunca coincidem com um aumento nos orçamentos. Na França, as famílias devem pagar parte do custo das refeições, de acordo com uma escala de preços que é proporcional à renda familiar. Segundo os entrevistados, não é politicamente viável aumentar o preço das refeições cobrado às famílias. Os serviços locais de alimentação escolar devem, portanto, operar com um orçamento constante. A fim de reorganizar seu abastecimento, devem acionar outros parâmetros quando o custo dos produtos alternativos é maior do que aqueles convencionais.

Os discursos de nossos interlocutores revelam que a terceirização do serviço de alimentação escolar é frequentemente mal considerada e as relações com as empresas

---

<sup>189</sup> O termo “projeto alimentar territorial” (PAT), adotado por esta empresa, foi institucionalizado na Lei de Orientação da Agricultura, Alimentação e Silvicultura de outubro de 2014. Os PAT consistem no estabelecimento de uma coordenação entre diferentes atores públicos e privados no território, com o objetivo de relocalizar os sistemas agroalimentares. O Estado e as entidades locais podem conceder financiamento através de chamadas para projetos em diferentes janelas: Programa Nacional para a Alimentação (PNA), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O Ministério da Agricultura concede o selo de “Projeto Alimentar Territorial” às iniciativas selecionadas.

contratadas parecem marcadas por tensões. Os termos utilizados indicam a falta de confiança ligada à finalidade lucrativa dessas empresas, que é percebida como sendo incompatível com os objetivos de um abastecimento alternativo:

Como [as empresas] competem entre si, tentam oferecer o preço mais baixo possível. É realmente muito tendencioso porque não é possível atingir efetivamente a qualidade exigida [com preços tão baixos]. [As empresas] têm que recuperar sua margem em algum lugar. Há limites para tudo isso. [... No nosso município] procuramos implementar instrumentos de controle suficientes para assustá-los um pouco, para que eles tentem menos de “enganar-nos”, em comparação com outras cidades que não assumiram o controle.

(Co\_IDF-10, gestora do serviço de alimentação escolar em Chaville, novembro de 2017)

De fato, uma das explicações propostas é que as exigências estipuladas nos contratos estão em tensão com as estratégias das empresas que prefeririam operar uma única linha de produção nas suas cozinhas centrais. Muitas vezes, estas últimas abastecem vários municípios e cada um deles tem exigências diferentes (por exemplo, a proporção de produtos orgânicos).

Por outro lado, os entrevistados lamentam que a terceirização frequentemente coincida com uma falta de recursos para controlar efetivamente que os contratos sejam cumpridos. A existência de um selo de certificação facilita o monitoramento da proporção de produtos orgânicos, ao contrário da origem geográfica, mais difícil de controlar sistematicamente.

Para monitorar um mercado como este, de uma forma muito rigorosa, seria necessário dedicar pelo menos um funcionário em meio período. Temos um responsável pela qualidade, mas ele vem apenas sete horas por semana. Alguém teria que monitorar isto de muito perto. Tivemos uma estagiária durante algumas semanas que realizou esse monitoramento. Ela escaneou todas as etiquetas e apontou as anomalias. Ela deveria ter ficado por o ano inteiro. Porque devo admitir que estamos um pouco sobrecarregados, não temos muitos funcionários.

(Co\_IDF-8, gestora da caixa escolar do 6° distrito de Paris, que recorre a um fornecedor generalista, abril de 2017)

Os sindicatos intermunicipais muitas vezes se posicionam em oposição ao modelo de delegação de serviço público e alegam que o modo de gestão que representam (a criação de uma estrutura intermunicipal) garante maior controle dos abastecimento e, a final de contas, a realização do projeto municipal:

Um sindicato intermunicipal [...] pode oferecer respostas muito mais diretas às vontades políticas. Não há necessidade de contratos nestes casos. Nossos responsáveis políticos nos dizem: “Queremos isto, queremos aquilo” e nos certificamos de implementá-lo. Esse é o princípio.

(Co\_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, nos subúrbios do nordeste de Paris, novembro de 2017)

Entretanto, seja nos casos de gestão direta recorrendo a atacadistas ou naqueles de terceirização, os gestores públicos têm pouca visibilidade sobre as origens geográficas dos produtos:

Nossos fornecedores certamente trabalham com produtos locais, mas nós não ficamos sabendo. É uma pena, porque não podemos necessariamente valorizar [a origem local dos alimentos].

(Co\_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, novembro de 2017)

A intervenção de intermediários leva a uma delegação dos vínculos diretos com o mundo agrícola. Seja através da terceirização ou através de compras junto a empresas atacadistas, contar apenas com instrumentos contratuais, adaptados ao mercado concorrencial, limita a ação pública local em favor de uma transição ecológica da alimentação. Em razão das leis que regem o uso de recursos públicos (*Code des marchés publics*), a preferência local em particular só pode ser justificada nos termos de referência por argumentos técnicos e logísticos:

Os critérios [relativos aos circuitos curtos e à origem local] não podem ser apresentados como tais nos contratos. Estes critérios podem ser incluídos nas cláusulas técnicas especiais, alegando que queremos [produtos de proximidade] para que as entregas sejam mais reativas. Mas não são critérios sobre os quais normalmente podemos discriminar. Isto é contrário ao Código das compras públicas, que, porém, muitas vezes é contornado. Utilizamos critérios ambientais, de praticidade, de prazos de entrega ou de agilidade para tentar trabalhar com fornecedores que estejam localizados ao nosso redor.

(Co\_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, novembro de 2017)

Além desta normatização, as regras que regem as compras públicas, favoráveis à concorrência, exigem que os contratos sejam renovados periodicamente por meio de processos licitatórios. Os resultados da pesquisa de campo mostram que estes procedimentos apresentam o risco de romper a cooperação entre organizações presentes no território, como ilustra o seguinte excerto, extraído da entrevista realizada no pequeno município de Lardy, ao sul da aglomeração parisiense:

Quando trabalhávamos com [uma das grandes empresas de refeições coletivas], queríamos colocá-las em contato com os produtores de Île-de-France. Houve uma série de reuniões [...] para discutir como proceder. Mas não deu certo. A idéia estava na mente das pessoas, fez seu caminho, mas nada concreto aconteceu.

Estas reuniões foram iniciadas [pelo município] com toda uma rede. [O fornecedor] chegou a comprar algumas vezes suas cenouras de [um agricultor orgânico no departamento vizinho das Yvelines].

(Co\_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, junho de 2018)

A renovação dos contratos por meio de licitações frequentes supostamente se justifica por ser economicamente vantajosa para os compradores institucionais. Porém, apresenta um risco significativo do ponto de vista do bom desempenho da missão de serviço público, aquele de uma degradação da qualidade do serviço prestado aos beneficiários finais.

A empresa contratada argumenta que será complicado [respeitar as especificações]. Deve respeitar [as exigências] de sazonalidade, de produtos orgânicos, de produtos locais em relação à cozinha central [do novo prestador de serviços, baseado no departamento da Sarthe a aproximadamente 300 km]. As especificações são exigentes, mas a empresa ofereceu um preço muito competitivo. Ficou acurrulado de certa forma, porque a proposta dele era mais barata daquela apresentada pelo fornecedor anterior. Entretanto, nem foi um pedido [do município] de pagar menos. [...]

Mas as respostas às licitações são apenas declarações de intenção. Nós não temos acesso aos contratos [entre a empresa] e seus fornecedores locais. Permanece um pouco frágil. Alguns responsáveis políticos municipais foram visitar a cozinha central e houve discussões para que atenda às nossas exigências. Mas realmente temos que fiscalizá-la de perto.

(Co\_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, junho de 2018)

### **7.3.2.2. Fatores que favorecem a aproximação com o tipo ideal 2: um interesse crescente pela ancoragem local do abastecimento orgânico**

O uso generalizado de estratégias similares ao TI 1 pode ser combinado, em 5 dos 11 casos, com o desejo de avançar em direção a abatecimentos regionais e a uma coordenação mais direta com o mundo agrícola. De fato, o incentivo pelo aumento da proporção de produtos orgânicos desencadeia uma reflexão sobre a origem dos produtos, como indicado pelo gestor de um grande sindicato intermunicipal nos subúrbios de Paris:

Não estávamos interessados em inserir produtos orgânicos para, ao final de contas, importar produtos orgânicos de fora para os quais não sabemos realmente se as normas locais de certificação atendem às nossas próprias exigências [...].

A idéia era incluir nos cardápios produtos orgânicos que fizessem sentido. Portanto, orgânicos que sejam locais, embora tudo dependa da definição de “local”. Por esta razão, nos aproximamos do GAB-IDF. [...] Se comprássemos orgânico junto a nossos fornecedores usuais, como é o caso da maioria das cozinhas, seria mais fácil. Mas então seria apenas *marketing* [...]: “Propomos muito orgânico, colocamos logotipos nos cardápios todos”. Mas isso não teria nenhum sentido. Por isso, estamos trabalhando duro e realizando grandes esforços para tentar manter esta direção. [...]



Não gostaríamos de ter que trabalhar apenas com nossos fornecedores convencionais. Faremos isso se não tivermos escolha e se for a única maneira de atender às recomendações do governo. [...] As metas são de atingir 50% de orgânicos até 2020.

(Co\_IDF-5, gestora do sindicato intermunicipal Co.Cli. Co em Clichy-la-Garenne e Colombes, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017)

Este exemplo mostra a importância das configurações locais na reinterpretação das exigências ou incentivos nacionais, à luz das prioridades políticas municipais.

No município de Lardy, caso nº 11, embora o serviço tenha sido terceirizado, a estratégia foi organizar reuniões entre a empresa e os agricultores locais, a fim de incentivar um sistema de abastecimento de base territorial. Este caso ilustra a hibridização entre o TI 1 e o TI 2. De acordo com a gestora entrevistada em Lardy, esta vontade política deve-se a uma certa sensibilidade para a agricultura orgânica presente na população. Os responsáveis políticos municipais são muito exigentes quanto às especificações que regem o contrato de terceirização, combinando produtos orgânicos, locais e sazonais. Segundo nossa interlocutora, esta cultura local está ligada a vários elementos: a presença de um padeiro que fabrica pão com farinha biodinâmica, envolvido na rede nacional Demeter; a existência de feiras e uma mercearia orgânica, animada pela presença deste padeiro; e, mais recentemente, a criação de um sistema de distribuição de cestas (no quadro de uma AMAP) graças a um agricultor que vive no município e cuja produção está localizada no município de Dourdan, a pouco mais de 20 km de Lardy. Esta forte cultura local ligada à alimentação orgânica reforça as escolhas do governo municipal, que começou optando por uma gestão dos espaços verdes sem agrotóxicos em 2008 e evoluiu, como consequência lógica desta visão, em direção à melhoria da qualidade das refeições servidas aos alunos.

Como no caso brasileiro, a implementação de um sistema territorializado requer a ação de estruturas intermediárias que possam estimular redes intersetoriais envolvendo as esferas da alimentação escolar e da agricultura regional. A diferença em Île-de-France é que estes dispositivos não têm origem na escala nacional, mas são criados no nível da região. Duas principais figuras de mediação dos sistemas próximos ao TI 2 se destacam: o Grupo de agricultores orgânicos de Île-de-France (GAB-IDF), que acompanha os agricultores orgânicos e organiza cursos de treinamento, e a Coop Bio Île-de-France, especializada na comercialização, inclusive e especialmente direcionada ao setor de refeições coletivas..

Desde o final dos anos 2000, o GAB-IDF tem estado envolvido no apoio e treinamento dos funcionários públicos locais. Alguns desses cursos são organizados através

do Centre de formation de la fonction publique territoriale (CNFTP)<sup>190</sup>. Os gestores daqueles serviços de alimentação escolar que vinculamos à TI 2 mencionam a participação nos treinamentos oferecidos pelo GAB-IDF como um elemento da sua busca por soluções aos problemas específicos encontrados pelos municípios urbanos densamente povoados:

Enviamos nossos agentes em treinamento com o GAB-IDF [...]. Foi um curso organizado pelo GAB através do CNFPT, que é o centro de treinamento para os funcionários públicos locais. [...] o resultado de tudo isso é que foi extremamente interessante. [O funcionário] realmente acreditou nisso, mas, de certa forma, houve uma dificuldade em implementar [...] Especialmente para uma cozinha como a nossa, onde produzimos 15.000 [refeições por dia]. Portanto, não é fácil, não é como os pequenos municípios [onde] é mais simples, tem a horta perto.  
(Co\_IDF-5, gestora do sindicato intermunicipal Co.Cli. Co em Clichy-la-Garenne e Colombes, outubro de 2017)

O objetivo desses cursos de treinamento para gestores da alimentação escolar na região é promover o abastecimento orgânico local, como explica nossa interlocutora no GAB-IDF:

Há mais de dez anos estamos trabalhando na seguinte questão: como tornar as compras públicas acessíveis aos produtores orgânicos locais? Sabendo que não se pode escrever “preferência local” nos contratos públicos na França. O desafio é contornar [o Código de compras públicas] para chegar ao mesmo ponto: quais critérios devem ser acumulados para direcionar as compras para os produtores orgânicos locais? Um dos três critérios para as compras públicas também é a acessibilidade. Atualmente, a maioria deles não é acessível aos produtores locais, sejam eles orgânicos ou não.  
(Agri\_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018)

Antes de 2014, porém, após os cursos de treinamento, os participantes perguntavam onde e como encontrar fornecedores locais de produtos orgânicos. O GAB identificou, portanto, a necessidade de criar uma estrutura comercial capaz de propor um catálogo, realizar prospecção comercial, responder às licitações e organizar negociações e circuitos logísticos. Nosso informante na Coop Bio IDF explica o processo da seguinte forma:

O GAB-IDF costumava trabalhar com os gestores públicos locais para promover a agricultura orgânica, particularmente na região Île-de-France. Mas eles perguntavam para o GAB dizendo “isso tudo é ótimo, mas onde vamos para conseguir os produtos, concretamente? Enquanto sindicato, o GAB não tem o direito de comercializar, então foi necessário criar uma cooperativa, um operador econômico.  
(Agri\_IDF-1, representante de vendas e coordenador da rede de produtores na Coop Bio Île-de-France, abril de 2018)

---

<sup>190</sup> Cada município tem automaticamente um subsídio para acesso aos cursos de treinamento do catálogo do CNFPT e tem a possibilidade de escolher aqueles dedicados ao abastecimento com produtos orgânicos e locais.

A Coop Bio IDF tornou-se um dos principais fornecedores locais. Esta estrutura é um elemento chave do sistema territorial regional em Île-de-France. Os agricultores orgânicos começaram por formar uma associação, “*Fermes bio d’Île-de-France*” (“fazendas orgânicas de Île-de-France”), com o apoio do GAB-IDF. A estrutura posteriormente evoluiu para uma cooperativa, um status legal mais propício à comercialização, como explicado acima. A responsável no GAB-IDF entrevistada enfatiza que esta iniciativa foi um ponto de inflexão na estruturação do setor:

Era tarefa do GAB [...] trazer à tona esta estrutura de comercialização para os produtores que não tinham meios para sair vendendo por conta própria e que não queriam passar por atacadistas usuais. Este é um elemento importante porque eles queriam manter o controle. Na verdade, já tinham acontecido algumas experiências [com certas estruturas públicas locais ou empresas] e digamos que foi, de certa forma, apenas uma operação de comunicação. Houve algumas compras e depois, mais nada. A foto [dos produtores] ainda estava exposta nos restaurantes, mas nada estava acontecendo em termos de fornecimento.  
(Agri\_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018)

Embora assegurando que a distribuição de valor agregado continue a ser benéfica para seus membros, o objetivo do GAB-IDF e da Coop Bio IDF é também que se adequem às limitações da alimentação escolar:

A nível regional, há necessidade de uma organização coletiva e trata-se principalmente da Cooperativa [...]. É a interface única. Permanecemos no modo de funcionamento do circuito usual: para um comprador público, é como se eles estivessem lidando com um atacadista. Mas é uma cooperativa de produtores. A vantagem é de centralizar todas as referências orgânicas locais.  
(Agri\_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018)

A implementação de um sistema territorializado também depende, além da presença efetiva de agricultores no território, da estruturação de uma cadeia agroalimentar capaz de abastecer a alimentação escolar, ou seja, compatível com as condições materiais de preparo das refeições. Esta estruturação é necessária nos níveis jurídico (com a criação da cooperativa), administrativo e logístico, mas também em relação à gama de produtos disponíveis. Entre as estruturas em gestão direta (casos nº 1 a 9), apenas três têm a possibilidade de preparar alimentos in natura em suas cozinhas. Desta maneira, a Coop Bio IDF deve ser capaz de oferecer vegetais pré-processados (aparados, descascados e possivelmente ralados), como ilustrado pelos comentários de um gestor de sindicato intermunicipal:

Em abril de 2011, foi organizada uma reunião dentro do Sivuresc entre o GAB e outros sindicatos da região Île-de-France. Este foi o gatilho. [Os produtores]

tomaram consciência de nossas limitações e exigências. De nossa parte, percebemos que, no que diz respeito às verduras, eles não tinham instalações de processamento e que teriam muito prazer em nos entregar suas cenouras cheias de terra. Mas não podemos aceitá-lo porque não temos uma unidade de manipulação de hortifrúti (com exceção do Syrec). Aqueles sindicatos intermunicipais que foram criados mais recentemente, foram reintegrando [equipamentos de processamento de produtos brutos]. No Sivuresc, é o oposto: os equipamentos de processamento foram retirados porque queríamos racionalizar certas etapas da produção. Era uma etapa que consumia muita energia e muito tempo, por isso preferimos delegar estas tarefas aos fornecedores. (Co\_IDF-2, gestora do sindicato intermunicipal Sivuresc de Blanc-Mesnil e Pantin, outubro de 2017)

Desta forma, a melhoria na qualidade dos abastecimentos também pode depender do nível de equipamento das cozinhas e - no caso de cozinhas sem equipamentos adaptados e cujo quadro de funcionários é insuficiente para manipular produtos in natura - do fornecimento de produtos pré-processados e prontos para uso.

Um caso limite é aquele da caixa escolar do 5° distrito de Paris (caso n° 6). Uma empresa única fornece todos os produtos. No entanto, esta pequena estrutura atacadista, em estreita colaboração com os gestores locais e sua política de compras, consegue favorecer produtos de base territorial e, para boa parte deles, orgânicos. Este fornecedor, que não está sujeito ao código de compras públicas, pode desta forma ter maior liberdade para selecionar os produtores, inserir-se nas dinâmicas locais e criar vínculos com as regiões de produção, particularmente as regiões de Perche e de Caen, na Normandia.

### **7.3.2.3. Fatores que favorecem a aproximação com o tipo ideal 3: apoiar a agricultura local**

Em nosso corpus de estudo, apenas um caso permite observar uma estratégia de abastecimento que, além de recorrer a atacadistas (TI 1) e estabelecer parcerias com o GAB-IDF e a Coop Bio IDF (TI 2), almeja implementar uma dinâmica de parceria local, em terras municipais.

Trata-se da municipalidade de Moissy-Cramayel no departamento de Seine-et-Marne (caso n° 7), que cultiva terrenos administrados pelo município e deseja colocá-los à disposição de um agricultor. Parte da produção seria destinada à alimentação escolar. O

projeto está sendo realizado por membros do serviço de alimentação escolar e do serviço de espaços verdes:

Estamos trabalhando em um grande projeto, [...] aquele da agricultura local. O município recuperou três hectares localizados [a proximidade] de um novo bairro que está sendo construído. [...] O terreno foi semeado com lentilhas e cereais. [As equipes] ceifaram. Estão deixando secar as palhas e depois irão revirar a terra. O objetivo é que seja orgânico daqui a três anos, em vez de quatro. E enquanto isso, na próxima primavera, eles vão cultivá-lo porque, mesmo que não seja orgânico, vai ser local.

(Co\_IDF-7, gestor do serviço de alimentação escolar em Moissy-Cramayel, no sudoeste da aglomeração parisiense, novembro de 2017)

Como já mencionado, a vontade dos reponsáveis políticos locais encontrou o engajamento dos agentes municipais, também motivados por seus interesses pessoais no tema da agroecologia (agricultura orgânica, permacultura).

[Este projeto] é levado por mim e pelo diretor geral [...]. Além disso, temos um novo responsável dos espaços verdes, que está envolvido nessas coisas [...]. Na verdade, a forma como eles vão plantar é chamado de permacultura. [...]

[Pergunta: De onde surgiu a idéia?] Eu faço muita jardinagem, por isso estou interessado. Eu também tenho galinhas e coelhos. Estou interessado em qualquer coisa que seja um pouco mais saudável. [...] E como [o diretor geral] também cultiva, começamos a trocar ideias. Tudo começou a partir daí.

(Co\_IDF-7, gestor do serviço de alimentação escolar em Moissy-Cramayel, novembro de 2017)

#### **7.4. Conclusão do capítulo 7**

Neste sétimo e último capítulo, apresentamos a construção empírico-dedutiva dos tipos ideais (TI) que nos permitem analisar os casos concretos observados em campo. A introdução de mudanças no abastecimento pode necessitar uma reorganização, cuja intensidade os serviços de refeições coletivas procuram limitar ou, pelo menos, controlar.

Por estas razões, a estratégia consiste frequentemente em combinar canais de abastecimento considerados mais seguros (preços controlados, fornecimento estável e padronizado) e canais alternativos que apresentam mais riscos (falhas nas entregas, calibres não padronizados) e requerem ajustes em diferentes escalas de tempo. A curto prazo, falhas de fornecimento e problemas de tamanho exigem uma reorganização dos cardápios no dia ou durante a semana. A longo prazo, a introdução de novos produtos pode acarretar o

desenvolvimento de novas receitas, novas formas de preparo e, possivelmente, o investimento em novos equipamentos<sup>191</sup>.

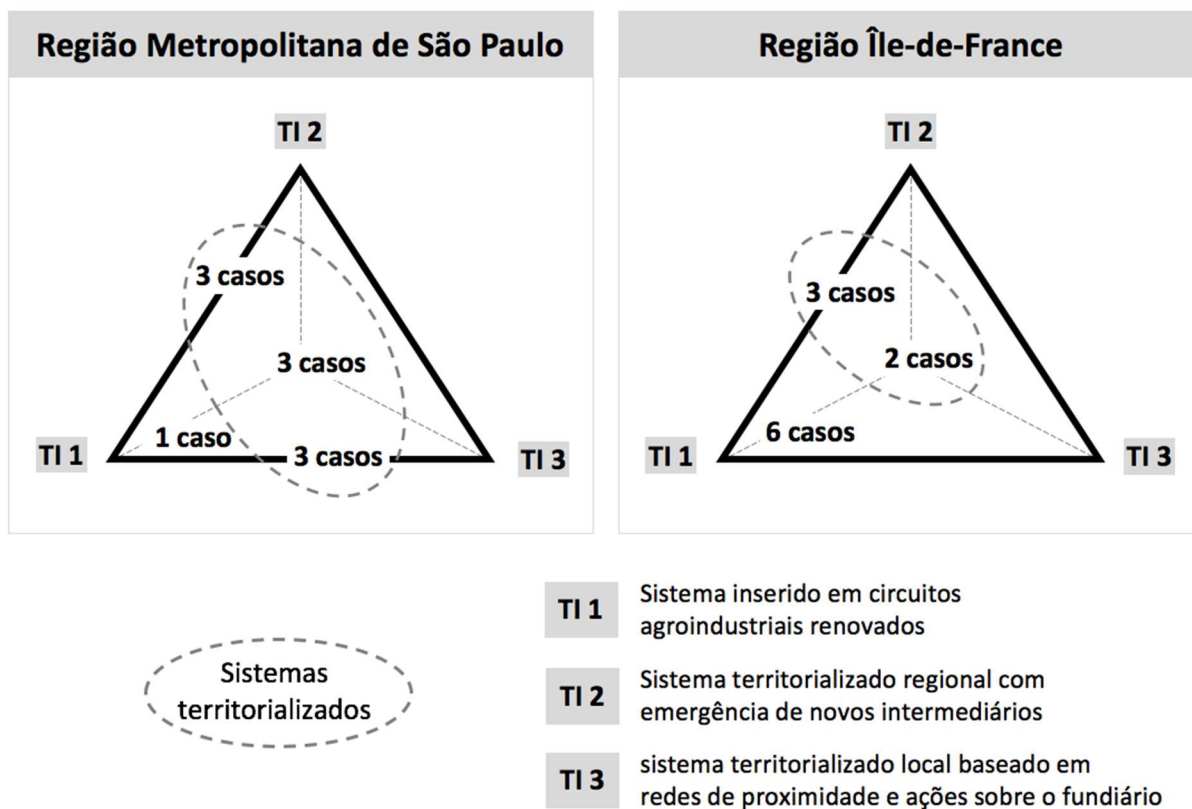
A identificação de diferentes tipos ideais de sistemas alternativos de abastecimento nos permite discutir a hipótese segundo a qual a alimentação escolar constitui uma **alavanca para a mudança de escala**. Duas tendências principais emergem da análise sobre os processos de elaboração de compromissos locais. A primeira se manifesta em uma ecologização superficial dos circuitos já existentes, que ajustam seus modos de operação diante das novas exigências do setor público e dos cidadãos. A segunda é a emergência de novas redes que se estruturam em escala regional ou municipal sob o impulso destas novas políticas públicas. Desde seus primórdios, incorporam ao modelo agroindustrial algumas das características específicas de um regime agroalimentar alternativo ao modelo agroindustrial: uma abordagem intersetorial (até mesmo sistêmica) do desenvolvimento local; a importância do território; a coordenação entre os diferentes atores dos sistemas agroalimentares; a redução dos intermediários; o reequilíbrio da distribuição do valor agregado; e práticas ecológicas de produção.

Como mostra a figura 15 a seguir, a comparação entre a Região Metropolitana de São Paulo e a região Île-de-France mostra uma maior polarização dos casos brasileiros em direção a esta segunda tendência, aquela dos sistemas territorializados.

---

<sup>191</sup> Alguns exemplos citados durante as entrevistas: equipamento para preparar compotas e aproveitar frutas fora do padrão, máquina para preparar purê caseiro (substituindo purês desidratados), ferramentas para cortar cubos de pepino.

Figura 15. Comparação das configurações do abastecimento da alimentação escolar



Fonte: elaboração própria





## Conclusão

---

O objetivo da presente tese é responder à seguinte pergunta: até que ponto as políticas públicas que incentivam o abastecimento sustentável da alimentação escolar permitem que os sistemas alternativos mudem de escala, na perspectiva de uma transição ecológica dos sistemas agroalimentares? Com este objetivo, estudamos, no Brasil, a Lei 11.947 que reforma o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e, na França, a lei Grenelle 1 que contém alguns artigos referentes aos serviços públicos de alimentação coletiva, ambas promulgadas em 2009.

Combinamos duas escalas de análise: a construção de políticas públicas em nível nacional e o abastecimento da alimentação escolar municipal em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Paris. Nossa grade de leitura das transições associa a geografia com a economia institucional, a análise de políticas públicas e a sociologia rural. Graças à comparação internacional, pudemos destacar certos aspectos dos sistemas de abastecimento alternativo da alimentação escolar que têm sido pouco documentados na literatura francesa e brasileira.

### **1. Contribuições metodológicas da tese, baseada em um enfoque interdisciplinar e comparativo**

#### **1.1. A análise multiescalar para abordar o poder de transformação dos sistemas agroalimentares alternativos**

A primeira contribuição metodológica de nossa tese é desenvolver um quadro de análise multiescalar. Assim nos inscrevemos no campo de pesquisa sobre sistemas agroalimentares alternativos (SAA) ao modelo agroindustrial. Essas iniciativas são frequentemente estudadas em nível local, sob várias entradas disciplinares das ciências sociais (geografia, sociologia rural e das organizações, economia de proximidade). Entretanto, para entender as relações que os SAA entretêm com o sistema dominante, é preciso combinar diferentes abordagens complementares a fim de analisar seu poder de transformação do modelo agroindustrial.

Por estas razões adotamos a perspectiva multinível sobre as transições (*multi-level perspective on transitions*, MLP), inicialmente oriundo da sociologia das organizações e da inovação, que propõe uma estrutura analítica em três níveis, do micro ao macro: nichos de inovação, regime sociotécnico e paisagem sociotécnica. Este modelo multiescalar explica a dinâmica de mudança pela combinação das pressões da paisagem, com as características do regime dominante e aquelas das alternativas. Consideramos três possíveis trajetórias de transição do regime sociotécnico, desde aquela de menor intensidade até aquela mais profunda: transformação; desalinhamento e realinhamento; e reconfiguração.

Adaptamos a estrutura canônica da MLP para o estudo específico das transições agroalimentares. Consideramos os **nichos** como o nível no qual se desenvolvem os **sistemas alternativos**. O **regime sociotécnico** dominante corresponde ao **modelo agroindustrial**. No intuito de refinar a análise das linhas divisórias entre o sistema dominante e as alternativas, concentramos nossa reflexão nas relações com o espaço que as caracterizam: os circuitos espaciais produtivos do modelo agroindustrial e, para os SAA, a valorização da ancoragem territorial, a construção de proximidade relacional ou a realocação de circuitos (proximidade geográfica).

Por fim, último nível da MLP, a **paisagem sociotécnica** refere-se a todos os elementos exógenos que exercem pressão sobre o regime e as alternativas. Como este nível geralmente não é muito detalhado na literatura, mobilizamos o conceito de **referencial** oriundo da análise cognitiva das políticas públicas. De fato, estas últimas desempenham um papel particularmente importante na evolução dos sistemas agroalimentares. Um referencial de políticas públicas caracteriza-se por um conjunto de valores (aquilo que é desejável e aquilo que não é), normas (a distância entre o diagnóstico da situação atual e a situação desejada) e algoritmos (hipóteses que embasam as escolhas de meios de ação para reduzir esta distância). Sua construção reflete as controvérsias e compromissos entre grupos de atores com diferentes visões e interesses. Analisamos e comparamos os processos de concertação e de confronto entre atores de sistemas alternativos e adeptos do regime agroindustrial em torno da elaboração das leis do PNAE e Grenelle 1 promulgadas em 2009.

Com base em nossa adaptação do quadro da MLP, formulamos uma hipótese explicativa para as transições no campo agroalimentar. Uma transição profunda (reconfiguração do regime sociotécnico) seria explicada pelas pressões exercidas pelo

referencial global do desenvolvimento sustentável, que desestabilizaria o regime agroindustrial, em particular graças à evolução dos marcos institucionais e instrumentos de ação pública. Tais circunstâncias abririam uma janela de oportunidade para os diversos tipos de sistemas alternativos mudarem de escala, em particular através de sua crescente integração nos contratos de alimentação das escolas públicas. Por outro lado, uma fraca transição ecológica (transformação do regime dominante) resultaria da incapacidade das pressões da paisagem sócio-técnica para uma maior sustentabilidade, combinada com a falta de estruturação de alternativas, em frear a predominância das lógicas agroindustriais e a especialização produtiva dos territórios - características-chave do atual regime dominante.

### 1.2. Três tipos ideais para analisar as mutações no abastecimento na escala territorial

A segunda contribuição metodológica, também alimentada pela comparação internacional e pelo enfoque geográfico, diz respeito à análise da implementação, a nível local, de políticas públicas. Estas últimas configuram marcos institucionais nacionais renovados que afetam as margens de manobra dos gestores locais. A partir dos resultados do trabalho de campo e através de diálogo com a literatura, elaboramos uma grade de leitura baseada na modelagem de três tipos ideais de sistemas de abastecimento alternativo de alimentação escolar.

Nossa modelagem funda-se em três critérios: as redes de atores e tipos de coordenação; os recursos territoriais mobilizados; e as relações com o território que emergem. Buscamos compreender as reconfigurações do abastecimento e questionamos as modalidades de mudança de escala dentro de territórios metropolitanos.

O primeiro tipo ideal corresponde a um **sistema agroindustrial renovado**: o sistema dominante se ajusta marginalmente às demandas por um abastecimento mais sustentável. Caracteriza-se por coordenações fracas entre os atores da alimentação escolar e o mundo agrícola. A pressão indireta por parte dos compradores públicos sobre as cadeias agroalimentares é intermediada pelas empresas de processamento e distribuição. Os canais de abastecimento continuam inseridos na dinâmica espacial do sistema agroindustrial, caracterizada pela especialização das unidades agrícolas e dos territórios.

Ao contrário, o segundo e terceiro tipos ideais referem-se à implementação de **sistemas de abastecimento territorializados**, em escala **regional** e **local**, respectivamente.

Para tal arranjo, os gestores públicos locais aopiam-se na coerência entre as diferentes dimensões dos SAA (agricultura familiar, produção orgânica, ancoragem local) e em uma forte coordenação entre o setor de alimentação escolar e o mundo agrícola. O TI 2 descreve o surgimento de novos atores regionais do abastecimento alternativo enraizados nos territórios. A TI 3, por sua vez, corresponde à criação de redes de proximidade. A ação política intersetorial local combina, no território municipal, a questão da alimentação escolar com o apoio ao fundiário agrícola em um contexto metropolitano que, entretanto, é favorável à urbanização e à artificialização do solo.

## **2. Resultados da pesquisa**

### **2.1. A implementação de políticas de abastecimento em um contexto metropolitano: combinando os marcos institucionais favoráveis ao desenvolvimento territorial sustentável com os recursos locais propícios aos sistemas territorializados**

Os parágrafos seguintes apresentam as conclusões que tiramos de uma reflexão transversal às três partes da tese. Os tipos ideais foram utilizados como grade de análise crítica dos casos concretos observados, entre 2016 e 2018, em nossos campos metropolitanos, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e em Île-de-France. Combinamos os resultados deste estudo com aqueles da análise dos marcos institucionais - correspondendo aos referenciais - no nível dos dois países.

Nossa leitura dos sistemas de abastecimento alternativo da alimentação escolar (parte 3) mostrou que todos os casos observados recorrem, em graus diferentes, a fornecedores do sistema agroindustrial renovados pelas exigências por um abastecimento sustentável. Esses novos circuitos muitas vezes causam certa concorrência entre sistemas alternativos: aquisições em produtos orgânicos, porém não locais na França; compras da agricultura familiar, porém não local no Brasil. Esta predominância de lógicas agroindustriais renovadas pode ser explicada pelo fato de que muitos municípios nas duas grandes aglomerações consideradas não podem contar com recursos territoriais favoráveis à realocação: as áreas de produção estão localizadas a uma distância geográfica significativa,

e o setor de alimentação escolar está afastado do mundo agrícola. No entanto, nossa análise não é determinista: algumas estruturas situadas no coração da metrópole compensam a distância geográfica criando cargos de agentes públicos dedicados especificamente à implementação de sistemas territorializados.

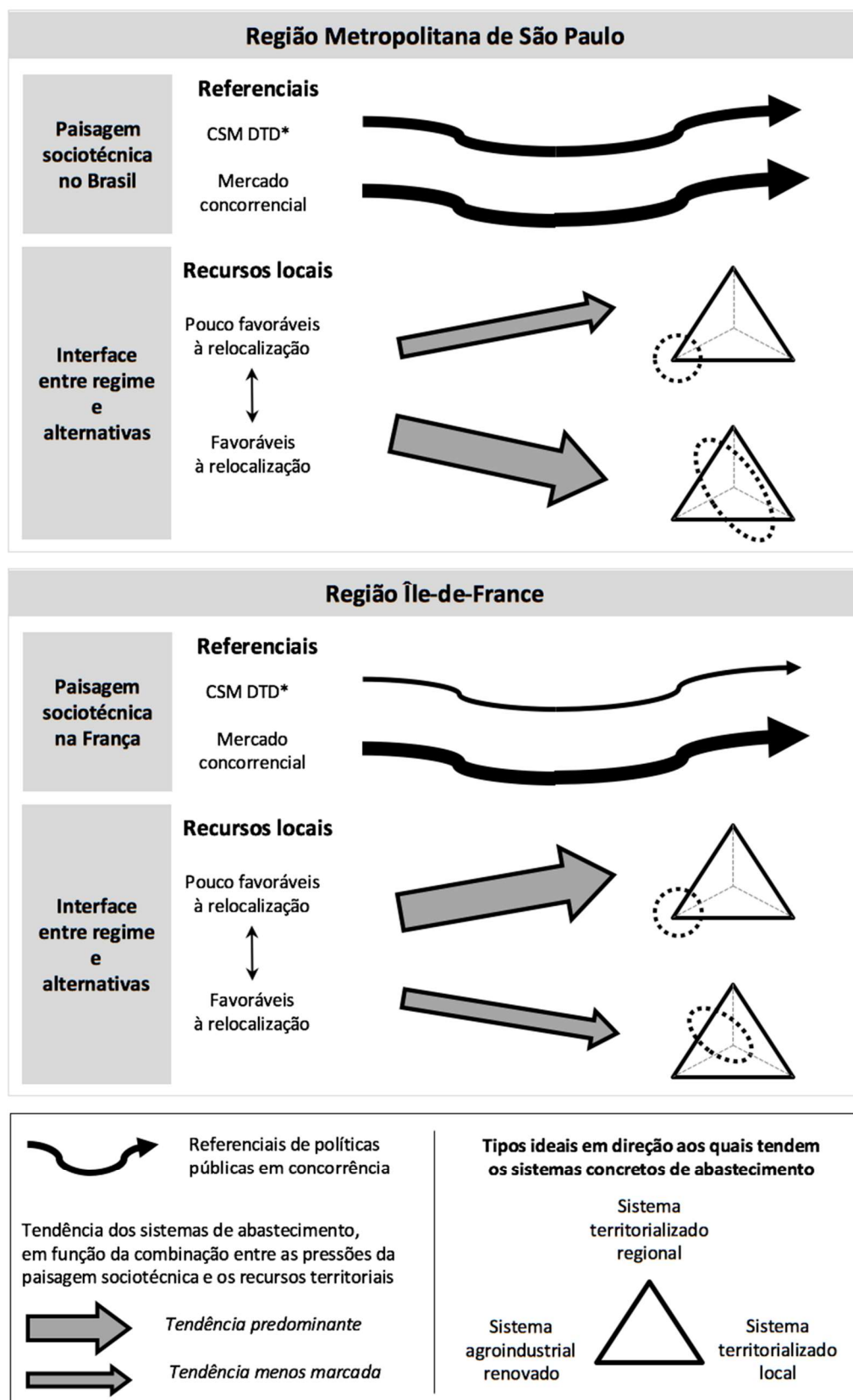
Entretanto, no Brasil, os arranjos institucionais identificados na parte 2 aumentam a margem de manobra dos atores locais, em particular através da modificação das regras de compras públicas. Eles são derivados de marcos nacionais: assessoria agrícola e assistência técnica aos agricultores familiares; ferramentas para mapear a oferta disponível implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); centros de treinamento (CECANE) financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em parceria com universidades federais; controle social institucionalizado através do papel de conselhos municipais cidadãos (os Conselhos de Alimentação Escolar). Além destes apoios, a existência de mecanismos de política agrícola dedicados à agricultura familiar significa que o setor alimentar escolar, composto principalmente de nutricionistas, pode contar com normas e critérios pré-estabelecidos: não cabe a estas profissionais arbitrarem, por exemplo, se o agricultor é ou não familiar. Este quadro explica porque, em nossa modelização, mais casos tendem para os tipos ideais 2 ou 3 na RMSP.

Na França, pelo contrário, os processos de construção social de mercados públicos que permitem uma transição para sistemas agroalimentares territorializados cabem aos atores e financiamentos regionais. Portanto, os recursos locais têm um peso maior nas estratégias de abastecimento. Além destes fatores, as diretrizes nacionais e europeias relativas às compras públicas, longe de se adaptarem às especificidades das iniciativas alternativas de realocização, representam um obstáculo.

A análise comparativa da construção das políticas públicas permitiu identificar fatores que explicam a estruturação mais avançada do quadro do referencial nacional favorável ao desenvolvimento territorial sustentável no Brasil. A elaboração do dispositivo legislativo (Lei nº 11.947) ocorreu dentro de uma arena de concertação específica e perene, o CONSEA, que foi ocupada principalmente por representantes de sistemas agroalimentares alternativos. Além desta configuração institucional, estes representantes já haviam adquirido certa experiência graças ao PAA, implementado a partir de 2003. O confronto com os opositores só ocorreu quando o projeto de lei foi apresentado no Congresso Nacional. Último elemento explicativo: o processo de concertação teve continuidade através do

monitoramento da política pública. As resoluções do FNDE de 2009, 2013 e 2015, que especificam as modalidades de implementação da lei, são o resultado do diálogo entre os membros do CONSEA e do *feedback* do campo. Na França, por outro lado, o confronto entre defensores do regime agro-industrial e representantes das alternativas ocorreu de forma precoce, quando as propostas resultantes da concertação do Grenelle de l'Environnement foram ajustadas e integradas no projeto de lei. A figura seguinte (Figura 16) resume nossas conclusões combinando elementos das paisagens sociotécnicas brasileira e francesa e as tendências observadas na implementação concreta de políticas públicas de abastecimento sustentável da alimentação escolar. Em ambos os casos - RMSP e Île-de-France - o referencial do mercado concorrencial ainda está presente. No entanto, coexiste com um referencial de construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável. Este último está muito mais consolidado no Brasil do que na França, o que simboliza a espessura das setas pretas curvas da figura 16. A tendência dos casos concretos de se afastarem ou se aproximarem de circuitos agroindustriais renovados de acordo com os recursos locais mais ou menos favoráveis à relocalização é representada pelo tamanho das setas retas de tonalidades cinzentas.

Figura 16. Comparação dos referenciais nacionais e das configurações locais na França e no Brasil



\*CSM DTD: Construção social de mercados a favor do desenvolvimento territorial sustentável

## 2.2. As trajetórias emergentes de transição para os sistemas agroalimentares

O objetivo da tese é verificar em qual medida o abastecimento sustentável da alimentação escolar constitui uma alavanca para a mudança de escala das alternativas, capaz de participar de uma transição ecológica do regime agroindustrial, particularmente dentro de grandes aglomerações urbanas. De fato, esses territórios concentram os desafios da transição agroalimentar. Agrupam um grande número de comensais da alimentação escolar e apresentam características tais como afastamento geográfico em relação às bacias de abastecimento, dificuldades logísticas e distância relacional com os atores do mundo agrícola.

Sem ter a pretensão de prever o tipo de transição final que estes circuitos alternativos de abastecimento indicam, nem sua evolução futura, podemos, no entanto, discutir nossos resultados em termos de trajetórias de transição. O primeiro tipo ideal, correspondente aos sistemas agroindustriais renovados, depende das cadeias agroalimentares já estabelecidas. Implica um ajuste limitado das práticas e, neste aspecto, está próximo à trajetória de uma **transformação paliativa** do regime. Os tipos ideais 2 e 3, que descrevem a emergência de sistemas territorializados, poderiam representar os fundamentos de uma **ruptura mais pronunciada** com o regime agroindustrial dominante.

No entanto, os resultados do estudo dos casos concretos indicam uma combinação de tipos ideais. O caminho do **desalinhamento e realinhamento** é caracterizado por inovações de nicho suficientemente fortes para desestabilizar as redes hegemônicas e iniciar uma coexistência de sistemas alternativos emergentes com os elementos do regime agroindustrial. Esta trajetória de transição é semelhante às hibridações observadas nos campos de estudo entre o TI 1 e o TI 2 ou até mesmo o TI 3. A coexistência entre sistemas poderia desembocar em uma profunda **reconfiguração**, desde que o regime agroindustrial continue a ser desestabilizado em dois níveis: intensificação das pressões exercidas pela paisagem sociotécnica, em particular por uma construção social de mercados reforçada; crescente estruturação dos nichos de inovação, ou seja, dos sistemas alternativos (LEFÈVRE; AUDET, 2016). A pesquisa de campo demonstrou que circuitos alternativos dependem em grande parte do apoio político local e do esforço constante dos gestores locais. Estes últimos têm que trabalhar com orçamentos e recursos humanos limitados, o que levanta a questão



da relação de poder entre o regime agroindustrial e sistemas de abastecimento alternativo que sejam consistentes com o objetivo do desenvolvimento territorial sustentável.

Em nosso campo francês, o movimento em direção aos tipos ideais 2 e 3 é relativamente menos acentuado em relação à lógica do tipo ideal 1, o que indica uma forte resistência do modelo agroindustrial, e seria significativo de uma transição ecológica fraca, do tipo de transformação do regime sócio-técnico. No campo brasileiro, por outro lado, observamos um tropismo mais forte em direção aos tipos ideais 2 e 3, o que indicaria que uma transição mais profunda, de reconfiguração do regime sócio-técnico, está em ação - ou pelo menos, *estava* em ação. De fato, como enfatizamos anteriormente, estas configurações são dinâmicas. A evolução recente, posterior à nossa pesquisa, dos contextos francês e brasileiro levanta novas questões. Discutimos deste ponto a seguir.

### **3. Aberturas e caminhos futuros para a pesquisa**

A elaboração dos tipos ideais visa compreender as lógicas estruturantes e não medir quantitativamente a incidência dos tipos de sistemas de abastecimento. Futuras pesquisas poderiam aplicar esta grade de análise a um número maior de estruturas de alimentação escolar, no intuito de confirmar os resultados que obtivemos a partir de um corpus de estudo de tamanho intermediário, pois contava com 21 estruturas de alimentação escolar.

Comparações com outras metrópoles globais de mesma amplitude que as aglomerações parisienses e paulistanas também poderiam permitir validar ou invalidar nossos resultados relativos às trajetórias em direção a sistemas territorializados. Segundo nosso estudo, as últimas podem ser explicadas pela combinação entre os marcos institucionais favoráveis à construção social de mercados e a ativação de recursos locais favoráveis à realocização.

### **3.1 Desmantelamento das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil desde 2019 e fortalecimento das coalizões na França em torno das negociações da Política Agrícola Comum**

Nossos resultados mostraram a importância da consolidação de um referencial de construção social de mercados a favor do desenvolvimento territorial sustentável. Aparece particularmente nas áreas metropolitanas que estão distantes do mundo agrícola em termos geográficos e relacionais e cujos recursos locais nem sempre são suficientes, por si só, para impulsionar a realocação dos sistemas de abastecimento.

As mudanças políticas nacionais em curso desde 2016 no Brasil causam novas interrogações. De fato, trabalhos recentes sobre políticas públicas favoráveis à agricultura familiar e ao desenvolvimento territorial mostram que diferentes mecanismos de desmantelamento estão em ação (SABOURIN et al., 2020). A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019 - uma das primeiras medidas do governo de Jair Bolsonaro - levanta questões sobre o futuro do PNAE (OLIVEIRA; FREIRE CARVALHO, 2020). Este conselho, que reunia poder público e movimentos sociais, foi a arena central para a construção da política pública e seu monitoramento. Contribuiu fortemente para a elaboração de resoluções, adaptando as modalidades de execução do PNAE graças ao diálogo entre o campo e as instâncias políticas. O subfinanciamento e as interrupções sofridas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (MACHADO et al., 2020) também enfraquecem a dinâmica de estruturação de cadeias da agricultura familiar de base territorial.

Por outro lado, na França, algumas iniciativas mostram o crescente interesse de parte dos poderes públicos para a realocação dos sistemas de abastecimento. Os projetos territoriais alimentares (PAT) são emblemáticos desta orientação (HOUDART; LEBEL; LARDON, 2020; LOUDIYI; HOUDART, 2019). A ação do Estado consiste em incentivar e certificar as experiências locais, apostando no diálogo e na concertação entre os atores em nível territorial. São previstos subsídios para efetuar diagnósticos, estimular as redes de atores envolvidos nos PAT e financiar investimentos materiais e imateriais. No entanto, por enquanto, não parece que estejam previstas mudanças profundas nos marcos legislativos

nacionais. Tais circunstâncias levantam questões de justiça espacial, naqueles territórios que justamente têm poucos recursos favoráveis à realocação do abastecimento.

Além deste ponto, as normas francesas e européias que regem as compras públicas continuam a dificultar a referência à preferência local como tal. Também não há qualquer indicação de que as cozinhas centrais, marcadas por lógicas semi-industriais e majoritárias em áreas urbanas densas, possam ser desmontadas para reequipar as cozinhas nas escolas e contratar mais funcionários e funcionárias. Relocalizar este elo da cadeia permitiria uma maior flexibilidade nas técnicas de preparo de refeições e, portanto, uma melhor integração de produtos frescos provenientes de fornecedores de circuitos alternativos locais. Nas condições atuais, estes últimos terão que continuar a processar eles mesmos os produtos agrícolas brutos.

Entretanto, estas diferentes questões são objeto de crescente mobilização por parte dos movimentos sociais. As coalizões entre defensores de sistemas agroalimentares alternativos e ambientalistas parecem estar se fortalecendo. A plataforma *Pour une autre PAC* (“Para outra PAC”) e a rede InPACT, por exemplo, são iniciativas destinadas a influenciar a formulação da política agrícola para um questionamento mais radical do modelo produtivista (JACQUES et al., 2020; ROULLAUD, 2012).

### **3.2. Pandemias e segurança alimentar**

Por fim, a crise sanitária e econômica causada pela pandemia de Covid 19 colocou a insegurança alimentar de volta nas agendas midiática e políticas. Na França, o número de beneficiários da ajuda alimentar tem aumentado significativamente (BRICAS; CONARÉ; WALSER, 2021), alguns estudos estimando que foi multiplicado por três (GOMY; SAÏDI-KABECHE; DARMON, 2020). No Brasil, o retorno da fome foi acelerado pelo contexto pandêmico (RIBEIRO-SILVA et al., 2020) mas já constituía uma preocupação desde o início do desmantelamento das políticas de segurança alimentar, mencionado anteriormente.

Portanto, seria interessante dar continuidade aos estudos dedicados à capacidade dos sistemas territorializados em garantir a segurança alimentar das populações, em particular comparada com aquela dos sistemas agroindustriais, mesmo renovados, que integram à margem as novas exigências ambientais e sociais mas permanecem baseados em cadeias de abastecimento longas e na especialização dos territórios (RASTOIN; MEYNARD,

2020). Estudos comparando a situação alimentar de territórios marcados por diferentes configurações locais de abastecimento, não necessariamente limitados à alimentação escolar, poderiam delinear perspectivas em termos de resiliência alimentar. Estas questões são tanto mais relevantes quanto tudo indica que estes fenômenos podem tornar-se cada vez mais frequentes nos próximos anos devido ao agravamento da crise ambiental.

## Referências

---

- ABREU, L. S. et al. Controvérsias e relações entre agricultura orgânica e agroecologia. *In*: BRANDENBURG, A.; BILLAUD, J.-P.; LAMINE, C. (org.). **Redes de agroecologias: experiências no Brasil e na França**. Curitiba: Kairós edições, 2015. p. 171-198.
- AGENCE BIO. **L'agriculture bio dans le monde** : Les carnets internationaux de l'Agence BIO. Paris : Agence Bio, 2020. 147 p.
- AIT AHMED SI, H. **La restauration collective comme levier de maintien de l'agriculture périurbaine : le cas de 10eme arrondissement de Paris**. Paris: INRA, 2011. 81 p. Disponível em: [http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512\\_Etude\\_restauracion\\_collective\\_et\\_produits\\_proximite\\_-\\_enquete\\_territoire\\_-\\_10eme\\_arrondissement\\_de\\_Paris\\_cle85bab1\\_cle8fe136.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Etude_restauracion_collective_et_produits_proximite_-_enquete_territoire_-_10eme_arrondissement_de_Paris_cle85bab1_cle8fe136.pdf). Acesso em: 3 out. 2017.
- ALAIN, M. L'intérêt de la démarche comparative en géographie. **Espace Temps**, Lausanne, v. 26, n. 1, p. 26-33, 1984.
- ALBERGHINI, A. et al. L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics. **Recherche sociale**, v. 221, n. 1, p. 5-92, 2017.
- ALLAIRE, G. et al. Localisation de l'agriculture biologique et accès aux marchés. **Revue d'Études en Agriculture et Environnement**, v. 96, n. 2, p. 277-312, jun. 2015.
- ALLAIRE, G.; BOYER, R. **La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes**. Paris : INRA Éditions/Economica, 1995. 444 p.
- ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. Introduction. Industrialisation et socialisation de l'agriculture. *In*: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 3-20.
- ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. **Transformations agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme**. Versailles : Quae éditions. Synthèses, 2017. 426 p.
- ALLEN, P. et al. Shifting plates in the agrifood landscape: the tectonics of alternative agrifood initiatives in California. **Journal of Rural Studies**, p. 61-75, 2003.
- ALLEN, P.; GUTHMAN, J. From "old school" to "farm-to-school": Neoliberalization from the ground up. **Agriculture and Human Values**, v. 23, n. 4, p. 401-415, 5 dez. 2006.
- ALTIERI, M. A.; NICHOLLS, C. **Agroecologia. Teoría y práctica para una agricultura sustentable**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México: Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, 1999. 257 p.
- ALVES, J. J. A. Uma leitura geográfica da fome com Josué de Castro. **Revista de Geografia Norte Grande**, v. 38, p. 5-20, 2007.
- ANGEON, V.; BERTRAND, N. Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? **Géographie, économie, société**, v. 11, n. 2, p. 93-114, 30 jun. 2009.

- ANSALONI, M. Coalitions et changement de politiques publiques : environnementalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France. **Revue internationale de politique comparée**, v. 20, n. 1, p. 47-72, 2013.
- ANSALONI, M.; ALLAIRE, G. La grande transformation des politiques agricoles anglaise et française : une sociologie de l'hégémonie économique. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, v. 20, n. 2, p.1-20, 2016.
- ANSALONI, M.; FOUILLEUX, È. Changement de pratiques agricoles. Acteurs et modalités d'hybridation technique des exploitations laitières bretonnes. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 292, p. 3-17, 2 mai 2006.
- APUR. **Atlas des autoroutes urbaines et des voies rapides du Grand Paris**. Paris : Apur, 2018. 56 p.
- ARAÚJO, L. R. DA S. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 11, p. e00004819, 2019.
- AREAL DE CARVALHO, R.; BERNARDO, F. DE O. Caixa escolar: instituto inestimável para execução do projeto da educação primária. **Educação em foco (Juiz de Fora)**, v. 16, n. 3, p. 141–158, 2012.
- ARRUDA, E. E. DE; ALMEIDA, C. M. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFMS**, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. Discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. **Journal Officiel. Assemblée nationale.**, Session ordinaire de 2013-2014, 119<sup>e</sup> séance, 7 jan. 2014.
- AUBERTIN, C.; MAGDA, D. Le GIEC redescend sur terre... **Natures Sciences Sociétés**, v. Vol. 27, n. 3, p. 265–266, 2019.
- AUDET, R. Le champ des *sustainability transitions* : origines, analyses et pratiques de recherche. **Cahiers de recherche sociologique**, n. 58, p. 73-93, 2015.
- BANKS, J.; MARSDEN, T. Integrating Agri-Environment Policy, Farming Systems and Rural Development: Tir Cymen in Wales. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 466–480, 2000.
- BARLES, S. Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 53, n. 4, p. 439–455, jun. 2010.
- BARLES, S. Écologie territoriale et métabolisme urbain : quelques enjeux de la transition socioécologique. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, n. 5, p. 819–836, 2017a.
- BARLES, S. « L'idée de nourrir les métropoles grâce aux ceintures vertes est une illusion ! ». **Colibris, le mouvement**. 7 jun. 2017b. Disponible em: <<https://www.colibris-lemouvement.org/magazine/lidee-nourrir-metropoles-grace-aux-ceintures-vertes-est-une-illusion>>. Acesso em: 23 jan. 2020.
- BARTHE, L. et al. Agriculture et développement territorial. Avant-propos. **Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest**, n. 34, p. 5–8, 1 dez. 2012.
- BAYSSE-LAINÉ, A. L'empreinte spatiale des approvisionnements alimentaires locaux : un modèle graphique. **Mappemonde**, n. 122, p.1-21, 13 set. 2017. Disponible em: <http://mappemonde.mgm.fr/122as4/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

- BEAUD, S.; WEBER, F. **Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques**. 4e édition augmentée. Paris: La Découverte, 2010. 334 p.
- BECKERT, M. et al. **Variétés végétales tolérantes aux herbicides : Effets agronomiques, environnementaux, socio-économiques**. Paris : CNRS/INRA, nov. 2011. 428 p.
- BELIERES, J.-F. et al. **Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques**. A savoir, n. 28, Paris: Cirad/AFD, 2014. 201 p.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, W.; SOUZA, L. R. DE. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, p. 103-122, 2010.
- BELMONTE, W. E.; MOLINA, A. A. **A importância da APMF na gestão democrática da escola pública**. Curitiba: Caderno temático. Coordenação de gestão escolar. Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 2010. 38 p.
- BERMOND, M.; GUILLEMIN, P.; MARÉCHAL, G. Quelle géographie des transitions agricoles en France ? Une approche exploratoire à partir de l'agriculture biologique et des circuits courts dans le recensement agricole 2010. **Cahiers Agricultures**, v. 28, p. 1-16, 2019.
- BERNSTEIN, H. et al. **The Food Question: Profits Versus People**. London: Routledge, 1990. 224 p.
- BERNSTEIN, H. Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 611–647, 3 mai. 2016.
- BERTRAND, J.-P. Brésil : modernisation agricole et restructuration alimentaire dans la crise internationale. **Revue Tiers Monde**, v. 26, n. 104, p. 879–898, 1985.
- BETHEMONT, J. Le système agro-industriel nord-américain. **Norois**, v. 173, n. 1, p. 7–22, 1997.
- BEZERRA, J. A. B. **Educação Alimentar Nutricional - articulação de saberes**. Fortaleza: Edições UFC, 2018. 120 p.
- BILLEN, G. et al. **L'empreinte alimentaire de Paris en 2030**. Paris : PIREN Seine, 2011. 47 p.
- BILLET, H. Les défis de l'agriculture francilienne. In: IAU ÎLE-DE-FRANCE (Ed.). **Une métropole à ma table. L'Île-de-France face aux défis alimentaires**. Les Cahiers de l'IAU Île-de-France. Paris : IAU, 2017. p. 119–124.
- BILLET, P. De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2. **Revue Juridique de l'Environnement**, v. 35, n. 1, p. 19–26, 2010.
- BLANC, J. Construire l'alternative agro-alimentaire : Ressorts sociaux et politiques du déploiement des AMAP en Île-de-France. **Norois**, n. 224, p. 21–34, 30 set. 2012.
- BLANQUART, C.; GONÇALVES, A. **La diversité de l'inscription spatiale des circuits courts**. ASRLDF. **Anais...Fort de France**, France: jul. 2011. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01176785>. Acesso em: 6 fev. 2020
- BOECHAT, C. A.; LEITE, A. C. G.; TOLEDO, C. DE A. Archéologie de la question agraire au Brésil : du labor grabbing au land grabbing. **EchoGéo**, n. 41, p.1-17, 28 set. 2017.
- BOGNON, S. **Les transformations de l'approvisionnement alimentaire dans la métropole parisienne. Trajectoire socio-écologique et construction de proximités**. Géographie—Paris: Université Paris 1, 2014.

- BOGNON, S. Nourrir Paris : trajectoire de l’approvisionnement alimentaire de la métropole capitale, de la fin de l’Ancien Régime à nos jours. **Géocarrefour**, v. 90, n. 90/2, p. 163–171, 1 dez. 2015.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **Le nouvel esprit du capitalisme**. 2. ed. Paris: Gallimard, 2011.
- BONNEFOY, S.; BRAND, C. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l’agriculture à l’agro-alimentaire. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 95–103, 2014.
- BONNEUIL, C. La « modernisation agricole » comme prise de terre par le capitalisme industriel. **Terrestres**, 29 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.terrestres.org/2021/07/29/la-modernisation-agricole-comme-prise-de-terre-par-le-capitalisme-industriel/>>. Acesso em: 12 ago. 2021
- BORN, B.; PURCELL, M. Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. **Journal of Planning Education and Research**, v. 26, n. 2, p. 195–207, 1 dez. 2006.
- BOURON, J.-B. **Transition urbaine**. *Géoconfluences*, 2021. Disponível em: <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/transition-urbaine>>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- BOUSSAGUET, L. Forums. In: BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, p. 273-278, 2019.
- BOUSSAGUET, L. **Les politiques publiques**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2020. 128 p.
- BOUSSAGUET, L.; SUREL, Y. Chapitre 6 / Des politiques publiques « à la française » ? In : BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences Po, p. 153-184, 2015.
- BOY, D. et al. **Le grenelle de l’environnement : acteurs, discours, effets**. Paris : Sciences Po/CEVIPOF/CNRS, 2012. 493 p.
- BRAGA SARAIVA, E. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.
- BRAND, C. **Alimentation et métropolisation: repenser le territoire à l’aune d’une problématique vitale oubliée**. Tese (Doutorado em Geografia) - Université Grenoble Alpes, Grenoble, 2015. 660 p.
- BRAND, C. et al. **Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches**. Versailles: Quae éditions, 2017. 158 p.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. Diário Oficial da União - Seção 1 de 07/08/1940.
- BRASIL. **Lei nº8.913. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar**, 12 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm)>. Acesso em: 13 set. 2021
- BRASIL. **Relatório do Projeto de Lei nº 1.659, de 2007, apensado ao Projeto de Lei nº 2.877, de 2008, do Executivo**. Câmara dos Deputados, 6 nov. 2008. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06NOV2008.pdf#page=359>. Acesso em: 17 set. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 15 out. 2019.



- BRASIL. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 178, de 2008, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.** Senado Federal: Comissão de constituição, justiça e cidadania, 10 fev. 2009b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3806567&ts=1630438028220&disposition=inline>>. Acesso em: 17 dez. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 2019, p. 577.
- BRICAS, N.; CONARÉ, D.; WALSER, M. (Ed.). **Une écologie de l'alimentation.** Versailles: Quae éditions, 2021. 312 p.
- BRUNET, R. Des modèles en géographie ? Sens d'une recherche. **Bulletin de la société géographique de Liège**, v. 39, n. 2, p. 21–30, 2000.
- BRUNSCHVICG, L. Comment fonder une cantine scolaire ? **Le sociographe**, v. 62, n. 2, p. 71–76, 22 mai. 2018.
- BURLANDY, L. **Comunidade solidaria: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição.** Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003.
- CAIXETA ANDRADE, D. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. **Leituras de Economia Política**, n. 14, p. 1–31, 2008.
- CALDAS, E. DE L.; JAYO, M. Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, n. 39, 2 mar. 2019. Disponível em : <http://journals.openedition.org/confins/18639>. Acesso em : 3 mar. 2020.
- CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. **Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation.** Paris: C.L. Mayer, 2014. 268 p.
- CAMPOLINA DINIZ, C.; CAMPOLINA, B. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. **EURE (Santiago)**, v. 33, n. 98, p. 27-43, maio 2007.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Entre a Especialização Produtiva e a Agroecologia. **Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 33–50, 31 ago. 2015.
- CARDONA, A. Le développement de l'agriculture biologique : effets directs et indirects dans le monde agricole et non-agricole. Une enquête en Île-de-France. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 339–340, p. 183–194, 20 jan. 2014.
- CARVALHO DA SILVA, A. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87–107, abr. 1995.
- CASTILHO, R. et al. Regiões do agronegócio, novas relações campo-cidade e reestruturação urbana. **Revista da Anpege**, v. 12, n. 18, p. 259–282, 2016.
- CASTILHO, R.; FREDERICO, S. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. **Sociedade e Natureza**, v. 22, n. 3, p. 461–474, 2010.
- CASTRO, J. D. **Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço.** 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

- CAZALS, C. Les déterminants des Démarches Environnementales Volontaires (DEV) : une étude empirique comparée de deux secteurs agricoles. **Revue d'Economie Regionale Urbaine**, n. 1, p. 105–131, 15 out. 2009.
- CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y.; RÉMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, p.13-32, 28 jun. 2015.
- CEAGESP. **CEAGESP comemora 50 anos como importante distribuidor de alimentos**. In: website da CEAGESP. 31 mai. 2019. Disponível em: <<https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/ceagesp-comemora-50-anos-como-importante-distribuidor-de-alimentos/>>. Acesso em: 23 out. 2021.
- CHACHIGNON, M. **Bon appétit les enfants ! Histoire de la restauration scolaire des origines à nos jours**. DEUIL la Barre: U.P.R.M, 1993. 349 p.
- CHATEL, C.; MORICONI-EBRARD, F.; SPOSITO, M. E. B. La croissance urbaine au Brésil : concentration dans les métropoles ou rééquilibrage du système urbain ? **EchoGéo**, n. 41, 28 set. 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/echogeo/15001>. Acesso em: 31 jul. 2021.
- CHAUVEY, J.-N. Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public. **Revue française d'administration publique**, v. 127, n. 3, p. 511-523, 2008.
- CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. DE. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. 88 p.
- CHEVALLIER, J. Les nouvelles frontières du service public. **Regards croisés sur l'économie**, v. 2, n. 2, p. 14-24, 2007.
- CHEVALLIER, J. **Le service public**. Que sais-je ?, Paris : Presses Universitaires de France, 2018. 128 p.
- CHIFFOLEAU, Y. Circuits courts alimentaires, dynamiques relationnelles et lutte contre l'exclusion en agriculture. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 332, p. 88–101, 30 nov. 2012.
- CHIFFOLEAU, Y.; PREVOST, B. Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. **Noréis**, n. 224, p. 7–20, 30 set. 2012.
- CHIODI, R. E. et al. Políticas de compra de alimentos e as organizações de agricultores familiares no Vale do Ribeira/SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 22, p. e1623, 2020.
- CHIODI, R. E.; DE ALMEIDA, G. F.; BAMBINI ASSIS, L. H. Efeitos de políticas de compras institucionais sobre a organização de produtores familiares no Vale do Ribeira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 3, p. e230363, 2021.
- CHIODI, R. E.; DE ALMEIDA, G. F.; MORUZZI MARQUES, P. E. Análise das compras públicas da Agricultura Familiar sob o enfoque da multifuncionalidade da agricultura: estudos de casos no Vale do Ribeira / SP. **Desenvolvimento Rural Interdisciplinar**, v. 2, n. 2, p. 85–112, 2020.
- CHIODI, R. E.; MORUZZI MARQUES, P. E. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 45, p. 214–232, 10 out. 2018.
- CLÉMENT, A. De l'évergétisme antique aux Restos du cœur: État et associations dans l'histoire du secours alimentaire. **Revue internationale de l'économie sociale: Recma**, n. 279, p. 26-43, 2001.

- COCHET, H. Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital et le travail en agriculture. **Etudes foncières**, n. 134, p. 24-29, 2008.
- COCHET, H. Origine et actualité du « Système Agraire » : retour sur un concept. **Revue Tiers Monde**, v. 207, n. 3, p. 97-114, 27 set. 2011.
- COHEN, N.; ILIEVA, R. T. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 17, p. 199-217, dez. 2015.
- COLIN, C. **La restauration scolaire à Paris. Analyse sociologique des métiers de la restauration et des fondamentaux d'organisation**. Dissertação (mestrado especializado PAPDD) - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- AgroParisTech, Paris, 2016.
- COLONNA, P.; FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. Systèmes alimentaires. In: ESNOUF, C.; RUSSEL, M.; BRICAS, N. (Ed.). **Pour une alimentation durable: Réflexion stratégique duAllne**. Versailles: Éditions Quæ, p. 60-85, 2011.
- COMBRIS, P.; NEFUSSI, J. Le concept d'agro-alimentaire : intérêt et limites. **Économie rurale**, v. 160, n. 1, p. 22-27, 1984.
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE. **Stratégie nationale de développement durable**. Paris: Ministère de l'Écologie. 2003. Disponível em: <[http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0055/Temis-0055105/16372\\_2003.pdf](http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0055/Temis-0055105/16372_2003.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2020.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE. **Troisième rapport annuel au Parlement sur la mise en oeuvre des engagements du Grenelle de l'Environnement**. Paris: Ministère de l'Écologie. 2011. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/114000637.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.
- COMPAGNON, D. Réalité multiscalair et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale. GEMENNE, F. (Ed.). **L'Enjeu mondial. L'environnement**. Paris : Presses de Sciences Po, p. 127-135, 2015.
- CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, 1995.
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°18 - Les repas servis en restauration scolaire**. Paris : CNA, 30 set. 1997. 6 p. Disponível em: <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n18-09-1997-les-repas-servis-en-restauration-scolaire/> Acesso em: 21 fev. 2022
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°47 sur la restauration scolaire révisant les avis antérieurs du CNA**, Paris : CNA, 26 maio 2004. 29 p. Disponível em: <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n47-05-2004-la-restauration-scolaire-avis-revisant-ceux-antérieurs/>. Acesso em: 21 fev. 2022
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°77 - Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire**, Paris : CNA, 4 jul. 2017. 96 p. Disponível em: <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n77-07-2017-les-enjeux-de-la-restauration-collective-en-milieu-scolaire/>. Acesso em: 21 fev. 2022
- CONSTANTINO, D. Ensino fundamental: quem é o responsavel? **Gazeta do Povo**, 24 dez. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/ensino-fundamental-quem-e-o-responsavel-14xyagqscan2kf6zj6plncn2u/>. Acesso em 12 dez. 2020.

- CORNILLEAU, L.; JOLY, P.-B. La révolution verte, un instrument de gouvernement de la « faim dans le monde ». Une histoire de la recherche agricole internationale. *In* : PESTRE, D. (Ed.), **Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945**. Paris, La Découverte, p. 171-201, 2014.
- CORTE, J. DE L. Abastecimento da cidade de São Paulo em produtos hortifrutícolas: problemas e métodos de um estudo. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 52, p. 30–54, 1976.
- COURADE, G. Le concept de politique alimentaire : mise en oeuvre et analyse au Nord et au Sud. *In* : BLANC-PAMARD C.; BONNEFOND P.; COUTY, P.; LASSAILLY-JACOB V.; MARCHAL, J.-Y.; PITON F. (Ed.) **Dynamique des systèmes agraires : la dimension économique**. Paris : ORSTOM, p. 65-86, 1990.
- CPDOC. **A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945**. Website do CPDOC (Fundação Getúlio Vargas), Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/DireitosSociaisTrabalhistas>>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- CRAVIOTTI, C. Regards croisés autour de la légitimation de la catégorie « agriculture familiale » et ses défis conceptuels. **Bulletin de l'association de géographes français. Géographies**, v. 92, n. 3, p. 322–337, 1 set. 2015.
- CROIX, N. Agriculture et environnement dans l'Ouest de la France. Le rôle des politiques environnementales dans les adaptations agricoles. **Noréis**, v. 173, n. 1, p. 155–171, 1997.
- CZERNICHOW, S. Nutrition et restauration scolaire en France. **Act. Méd. Int. - Métabolismes - Hormones - Nutrition**, v. 4, n. 6, p. 243-250, 2000.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139–164, 1 jan. 2004.
- DAMATTA, R. O ofício do etnólogo, ou como ter “anthropological blues”. *In*: DAMATTA, R. (Ed.). **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Petrópolis: Vozes, p. 150–173, 1974.
- DANIEL, K. Concentration et spécialisation : quel schéma pour l'agriculture communautaire ? **Economie prevision**, v. 158, n. 2, p. 105–120, 2003.
- DANIEL, K. Éléments sur la géographie de l'agriculture aux États-Unis et dans l'Union Européenne : les productions agricoles se concentrent-elles ? **Revue d'Economie Regionale Urbaine**, n. 4, p. 533–556, 2005.
- DARLY, S.; AUBRY, C. La demande en produits locaux de la restauration collective: quels liens avec l'offre de proximité dans une région d'agriculture industrielle? Le cas de l'Ile-de-France. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 145–157, 2014.
- DAROLT, M. **Conexão Ecológica: novas relações entre produtores e consumidores**. Londrina: IAPAR, 2012. 162 p.
- DAROLT, M. et al. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 1–22, 2016.
- DARROT, C. Rennes, ville vivrière ? **Pour**, v. 224, n. 4, p. 405–414, 2014.
- DARROT, C.; MARÉCHAL, G.; BRÉGER, T. **Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : Etat des lieux et analyse**. Rennes : AgroCampus, 2019. 89 p.
- DAVIS, J.; GOLDBERG, R. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957. 152 p.

- DE CASTELBAJAC, P.; MONOD, J. **L'aménagement du territoire**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2021. 128 p.
- DE SCHUTTER, O. Préface. In: RASTOIN, J.-L.; GHERSI, G. (Eds.). **Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques**. Synthèses. Versailles: Editions Quæ, 2010. p. VII–X.
- DELAERE, F.; BATREAU, L.; AUBRY, C. **Les filières alimentaires de proximité en Île-de-France : potentialités de débouchés dans la restauration. Enquête auprès des responsables d'unités**. Paris : Ministère de l'Agriculture, 2011. 87 p. Disponível em: <[http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512\\_Enquete\\_restauracion\\_collective\\_et\\_produits\\_de\\_proximite\\_-\\_DRIAaf\\_Ile\\_de\\_France\\_-\\_3-11-11\\_cle81e8fb\\_cle8ca111.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_restauracion_collective_et_produits_de_proximite_-_DRIAaf_Ile_de_France_-_3-11-11_cle81e8fb_cle8ca111.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2017.
- DELAPORTE, C.; BRAJON, D. Le système alimentaire francilien décrypté. In: IAU ÎLE-DE-FRANCE (Ed.). **Une métropole à ma table. L'Île-de-France face aux défis alimentaires**. Les Cahiers de l'IAU Île-de-France. Paris : IAU, 2017. p. 74–78.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE. **Audition de Jean-Robert Pitte, co-président du groupe "Adopter des modes de production et de consommation durables" du Grenelle de l'environnement**. Paris: Assemblée nationale, 18 set. 2007. Disponível em: <<https://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-delat/06-07/c0607006.asp>>. Acesso em: 18 dez. 2021.
- DELFOSE, C. L'agriculture familiale. **Bulletin de l'association de géographes français. Géographies**, v. 92, n. 3, p. 283–287, 1 set. 2015.
- DELFOSE, C.; VAUDOIS, J. Editorial. **Hommes et Terres du Nord**, v. 4, n. 1, p. 189–191, 2000.
- DELGADO, G. C. Mudança técnica na agricultura, constituição do complexo agroindustrial e política tecnológica recente. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 2, n. 1, p. 79–97, 1 jan. 1985.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 157–172, dez. 2001.
- DELGROSSI, M.; FLORIDO, A. C. S.; RODRIGUES, L. F. P. **Agricultura familiar no censo agropecuario - Principais causas de exclusão da agricultura familiar nos algoritmos**, Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v. 8, n. 16, p. 40-45, 2019.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION. **World Urbanization Prospects 2018. Highlights**. New York: United Nations, 2019a.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION. **World Population Prospects 2019: Highlights**. New York: United Nations, jun. 2019b.
- DESSAUW, G. **Caisse des écoles**. Le temps des instituteurs (blog). 2018. Disponível em: <<http://www.le-temps-des-instituteurs.fr/peri-caisse-des-ecoles.html>>. Acesso em: 20 out. 2020.
- DEVERRE, C.; LAMINE, C. Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 317, p. 57–73, 5 maio 2010.
- DIEESE. Salário Mínimo Constitucional. **Nota técnica**, n. 8, São Paulo: DIEESE, out. 2005.
- DIRY, J.-P. Filières agro-alimentaires et bassins de production dans les pays développés (Agri-business channels and production areas in the developed countries). **Bulletin de l'Association de Géographes Français**, v. 74, n. 4, p. 434–443, 1997.

- DORÉ, T.; LECORRE-GABENS, N.; MEYNARD, J. M. Le Grenelle de l'environnement: implications pour l'agronomie et les métiers d'agronomes. **Agronomie, Environnement & Sociétés, Association Française d'Agronomie (Afa)**, v. 1, n. 1, p. 14, 2011.
- DRIEA ÎLE-DE-FRANCE. **Les établissements du commerce de gros alimentaire et agricole en Ile-de-France. Le MIN de Rungis et le centre-ouest parisien, des localisations clefs aux fonctions différentes.** Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement, jun. 2019. 51 p. Disponível em: <<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/v3.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- DROULERS, M. Chapitre 6. Le projet national et ses contradictions spatiales. *In* ; DROULERS, M. (Dir.) **Brésil, une géohistoire**, Paris : Presses Universitaires de France, p. 221–272, 2001.
- DUBUISSON, C. **Restauration scolaire et alimentation des enfants et des adolescents en France : état des lieux et efficacité de la réglementation.** Tese (doutorado em Saúde pública e epidemiologia) - Maisons-Alfort: AgroParisTech, dez. 2013.
- DUPRAZ, P.; VERMERSCH, D. La spécialisation et la concentration des exploitations agricoles peuvent-elles être remises en cause ? **INRA sciences sociales**, n. 2, p. 1–4, 1997.
- DURU, M.; FARES, M.; THEROND, O. Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires. **Cahiers Agricultures**, v. 23, n. 2, p. 84–95, mar. 2014.
- DURUISSEAU, K. L'émergence du concept de transition énergétique. Quels apports de la géographie ? **Bulletin de la société géographique de Liège**, n. 63, p. 21–34, 2014.
- DURUY, V. 14 juin 1869. Circulaire aux préfets relative à la distribution d'aliments chauds aux enfants des salles d'asile. **La petite enfance à l'école, XIXe-XXe siècles**, Paris : Institut national de recherche pédagogique. p. 140–141, 1982.
- DUTRA ALVES, F. A relação campo-cidade na geografia brasileira: Apontamentos teóricos a partir de periódicos científicos. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 16, n. 3, p. 7-18, set./ dez. 2012.
- EL BILALI, H. The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review. **Agriculture**, v. 9, n. 4, p. 74, abr. 2019.
- ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p. 25–25, 31 maio 2007.
- ELOY, L.; SIDERSKY, P.; TONNEAU, J.-P. Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil. **Géoconfluences**, 15 mai. 2009. Disponível em: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient2.htm>. Acesso em : 24 fev. 2020.
- ELZEN, B. et al. Normative contestation in transitions 'in the making': Animal welfare concerns and system innovation in pig husbandry. **Research Policy**, v. 40, n. 2, p. 263–275, 1 mar. 2011.
- EMBRAPA. **Módulos Fiscais.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- EMPLASA. **Expansão da area urbana da região metropolitana de São Paulo.** São Paulo: EMLASA, 2002. 49 p.

- ÉQUIPE DE SURVEILLANCE ET D'ÉPIDÉMIOLOGIE NUTRITIONNELLE (ESEN). Volet Nutrition. Chapitre Corpulence. In: **Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban), 2014-2016**. Paris: Santé Publique France, 2017. p. 43.
- ESCHER, F. Resenha de : NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. As novas ordens alimentares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. 429p. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 1, p. 215–224, 2019.
- FAO. **Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale**. Website da FAO, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming-decade/home/fr/>>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- FARIAS, R. G.; FREITAS, A. F. DE. Avaliação de processo do programa Mais Gestão na perspectiva dos atores envolvidos na implementação. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 8, n. 15, p. 1–32, 29 jan. 2021.
- FERRY, J. 28 mars 1882. **Loi sur l'enseignement primaire obligatoire**. 28 mar. 1882.
- FIGUIÈRE, C.; METEREAU, R. 6. Écodéveloppement et socio-économie écologique : congruences et complémentarités. **Cahiers d'économie politique**, v. n° 79, n. 1, p. 153–190, 28 maio 2021.
- FLAMANT, J.-C. Une brève histoire des transformations de l'agriculture au 20<sup>e</sup> siècle. **Cent ans d'agronomie à Toulouse – INP-ENSAT 1909-2009**. Toulouse: Éditions de l'Aube, 2010. 20 p.
- FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2° ed. Brasília: FNDE/Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2016. 8 p.
- FOGAGNOLI, M. **“Almoçar bem é no SAPS!”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950)**. Dissertação (Mestrado em História Social)—Niterói: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2011. 110 p.
- FOLLAIN, A. La formation du réseau communal en France du Nord de 1790 au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. **Revue du Nord**, v. 78, n. 316, p. 485–510, 1996.
- FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 2, p. 204–218, 2013.
- FORTUNEL, F. Le bassin de production agricole, du singulier aux territoires pluriels. In: VIEIRA-MEDEIROS, R.; LINDLER, M. (Ed.). **Dinâmica do espaço agrário : velhos e novos territórios**. Porto Alegre: Evangraf, p. 83–97, 2017.
- FOUCHET, C. 15 juin 1965. Circulaire n° 65-249 relative à l'élaboration et à l'approbation des programmes pédagogiques des constructions scolaires du premier degré. **Publications de l'Institut national de recherche pédagogique**, v. 1, n. 1, p. 263–265, 1982.
- FOUILLEUX, È. Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires. In: BORRAZ, O. (Ed.). **Politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, p. 113–146, 2008.
- FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88–125, 2011.
- FOUILLEUX, È.; GOULET, F. Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme. **Études rurales**, v. 190, p. 131-146, 2012.

- FOUILLEUX, È.; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. **Gouvernement et action publique**, v. 6, n. 3, p. 9–36, 7 dez. 2017.
- FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire? **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponível em : <http://journals.openedition.org/vertigo/14840>. Acesso em : 3 nov. 2018.
- FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. Diversité et confrontation de modèles au sein des systèmes alimentaires : vers une convergence ? In: LUBELLO, P.; FALQUE, A.; TEMRI, L. (Ed.). **Des systèmes agroalimentaires en transition**. Collection Update sciences & technologies. Versailles: Éditions Quae, p. 137-148, 2016.
- FRANÇA. **Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, 3 ago. 2009. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000018944151/?detailType=CONTENU&detailId=1>. Acesso em: 5 out. 2020
- FRANÇA. **Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics**, 3 dez. 2008. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=7jZvAH0F5EOzRmci9m31imOhrN4FcEKuXTAQRsVaHPI=>. Acesso em: 18 dez. 2021
- FRIEDMANN, H. Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 671–692, 3 maio 2016.
- FRIEDMANN, H.; DAVIRON, B.; ALLAIRE, G. “Political economists have been blinded by the apparent marginalization of land and food” An interview with Harriet Friedmann. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, v. 20, n. 2, 2016. Disponível em : <http://journals.openedition.org/regulation/12145>. Acesso em : 06 set. 2019.
- FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and the State System. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93–117, 1989.
- FROELICH, E. **A capacidade de “fazer diferente” : os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2010. 152 p.
- FUMEY, G. La mondialisation de l'alimentation. **L'Information géographique**, v. 71, n. 2, p. 71–82, 2007.
- FURTADO DE ARAUJO, P. H. Comentários sobre Complexos, Cadeias Agroindustriais e Organização em Rede. **Revista SODEBRAS**, v. 10, p. 126–140, 11 set. 2015.
- GALLIANO, D.; LALLAU, B.; TOUZARD, J.-M. Coexistences et transitions dans l'agriculture. **Revue Française de Socio-Economie**, v. n° 18, n. 1, p. 23–30, 27 abr. 2017.
- GANA, A.; MESCLIER, E.; REBAÏ, N. Introduction. In: GANA, A.; MESCLIER, E.; REBAÏ, N. (Ed.). **Agricultures familiales et territoires dans les Suds**. Hommes et sociétés. Paris: Karthala, p. 13–26, 2019.



- GARÇON, L.; DELFOSSE, C.; LAMINE, C. **Entre indications géographiques et circuits courts de proximité, des systèmes agri-alimentaires et des territoires en construction**. Colloque international “La renaissance rurale d’un siècle à l’autre”. **Anais...** Toulouse, France: maio 2016. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01606689>>. Acesso em: 22 jul. 2019
- GATIEN-TOURNAT, A.; FORTUNEL, F.; NOËL, J. Qualité et proximité dans l’approvisionnement de la restauration collective en Sarthe (France) : jeux d’acteurs entre volontés et réalités territoriales. **Annales de géographie**, v. N° 712, n. 6, p. 666–691, 2016.
- GEELS, F. W. The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 1, n. 1, p. 24–40, jun. 2011.
- GEELS, F. W.; SCHOT, J. Typology of sociotechnical transition pathways. **Research Policy**, v. 36, n. 3, p. 399–417, abr. 2007.
- GEIGER, P. P.; LIMA, M. S. N. DA M.; ABIB, M. E. A. Distribuição de atividades agropastoris em torno da metrópole de São Paulo. **Revista Geográfica**, n. 80, p. 35–70, 1974.
- GEORGES, I.; BLANC, J. L’émergence de l’agriculture biologique au Brésil : une aubaine pour l’agriculture familiale ? Le cas de producteurs de la ceinture verte de la ville de São Paulo. **Autrepart**, v. 64, n. 1, p. 121–137, 2013.
- GINELLI, L. et al. Écologisation des pratiques et territorialisation des activités : une introduction. **Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie**, n. 11, n. 1, 30 abr. 2020.
- GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. Brésil : les territoires de la question agraire. **Mappemonde**, v. 2, n. 82, p. 10, 2006.
- GOMES DE CARVALHO, D. **Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. Dissertação de mestrado—Brasília: UNB : Centro de desenvolvimento sustentável, 2009. 238 p.
- GOMES DE VASCONCELOS, T.; NUNES, M. L. DA S. A implantação da merenda escolar no ensino primário da Paraíba (1955-1956). **Anais do IV CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**, João Pessoa/PB. Campina Grande: Realize Editora, 2017.
- DARMON, N. ; GOMY, C.; SAÏDI-KABECHE, D. La crise du Covid-19 met en lumière la nécessaire remise en cause de l’aide alimentaire. **The Conversation**, 29 jun. 2020. Disponível em: <<http://theconversation.com/la-crise-du-covid-19-met-en-lumiere-la-necessaire-remise-en-cause-de-laide-alimentaire-140137>>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- GONÇALVES, A.; MORGANTI, E.; BLANQUART, C. Alimenter les villes par les circuits courts : le défi de la conciliation des politiques publiques et des logiques d’acteurs. **Géocarrefour**, v. 89, n. 4, p. 247–259, 2014.
- GOODMAN, D. World-scale processes and agro-food systems: critique and research needs. **Review of International Political Economy**, v. 4, n. 4, p. 663–687, out. 1997.
- GOODMAN, D. The quality ‘turn’ and alternative food practices: reflections and agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 1–7, jan. 2003.

- GOODMAN, D. Agro-Food Studies in the 'Age of Ecology': Nature, Corporeality, Bio-Politics. **Sociologia Ruralis**, v. 39, n. 1, 17-38, jan. 1999.
- GOODMAN, D.; WATTS, M. Reconfiguring the rural or fording the divide?: Capitalist restructuring and the global agro-food system. **Journal of Peasant Studies**, v. 22, n. 1, p. 1–49, out. 1994.
- GOUVEIA, I. C. M.-C. A cidade de São Paulo e seus rios: uma história repleta de paradoxos. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, n. 27, 14 jul. 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/10884?lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2021.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002. 151 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Ed.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Série NEAD especial, n. 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 358 p.
- GRECARD, F. Les implications politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation. **Vingtième Siècle. Revue d'histoire**, v. 94, n. 2, p. 199–215, 1 abr. 2007.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de doutorado – Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2012. 280 p.
- GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. Capítulo III – O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. In: MIRANDA, C. (Ed.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: Implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas**. Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), v. 22, p. 339–483, 2017.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 125–146, 2014.
- GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT. **Adopter des modes de production et de consommation durables**. Synthèse des travaux du groupe IV. Paris: Ministère de l'Ecologie, 2007. 167 p.
- GUEDES DE VASCONCELOS, F. DE A. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439–457, ago. 2005.
- GUILLEMOT, F. **Analyse de la demande et des filières d'approvisionnement dans la restauration collective**. Relatório de estágio de mestrado. Paris : Master 2 « Décentralisation et Economie des Territoires », INRA/ Université Paris-Sud 11, 2010. 62 p. Disponível em: <[http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512\\_Enquete\\_territoire\\_-\\_Triangle\\_vert\\_-\\_etude\\_restauracion\\_collective\\_et\\_produits\\_de\\_proximite\\_cle41977b\\_cle0c139a.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_territoire_-_Triangle_vert_-_etude_restauracion_collective_et_produits_de_proximite_cle41977b_cle0c139a.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2017.
- GUTHMAN, J. Raising organic: An agro-ecological assessment of grower practices in California. **Agriculture and Human Values**, v. 17, n. 3, p. 257–266, 1 set. 2000.
- HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques. In: HALPERN, C. et al. (Org.) **L'instrumentation de l'action publique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 15–62.

- HALPERN, C.; POLLARD, J. Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. **Gouvernement et action publique**, v. 6, n. 2, p. 107–130, 29 jun. 2017.
- HANSEN, T.; COENEN, L. The geography of sustainability transitions: Review, synthesis and reflections on an emergent research field. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 17, p. 92–109, dez. 2015.
- HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.
- HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique : l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2011. 320 p.
- HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, p. 13, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-8787.2016050006506>. Acesso em: 13 mai. 2020.
- HENDRICKSON, M. K.; HEFFERNAN, W. D. Opening Spaces through Relocalization: Locating Potential Resistance in the Weaknesses of the Global Food System. **Sociologia Ruralis**, v. 42, n. 4, p. 347–369, 2002.
- HERCBERG, S.; TALLEC, A. **Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France**. Paris: Haut Comité de la santé publique, 2000. 169 p. Disponível em: <[https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_TALLEC\\_Juin\\_2000\\_Pour\\_une\\_politique\\_nutritionnelle\\_de\\_sante.pdf](https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_TALLEC_Juin_2000_Pour_une_politique_nutritionnelle_de_sante.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- HERNANDEZ, S.; MESSAOUDÈNE, L. La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS. **Management Avenir**, v. 35, n. 5, p. 235–253, 26 ago. 2010.
- HERVIEU, B. Les agriculteurs dans la vie politique française. Cinquante ans d'évolution, quatre regards. In: HERVIEU, B. (Ed.) **Les mondes agricoles en politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 19–38.
- HERVIEU, B.; VIARD, J. L'archipel paysan. Une majorité devenue minorité. **Les cahiers du CEVIPOF**, n. 29, jun. 2000. 96 p.
- HOCHEDÉZ, C. La mise en place des politiques alimentaires locales dans la région métropolitaine de Stockholm: une gouvernance du malentendu? **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 115–124, 2014.
- HOCHEDÉZ, C.; LE GALL, J. Justice alimentaire et agriculture. **Justice spatiale - Spatial justice**, n. 9, jan. 2016. Disponível em: <http://www.jssj.org/article/justice-alimentaire-et-agriculture/>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- HORLINGS, L. G.; MARSDEN, T. K. Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could 'feed the world'. **Global Environmental Change**, Special Issue on The Politics and Policy of Carbon Capture and Storage. v. 21, n. 2, p. 441–452, 1 maio 2011.
- HOUDART, M.; LEBEL, P.-M.; LARDON, S. Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial. **Géographie, économie, société**, v. 22, n. 2, p. 159–182, 30 jun. 2020.
- IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Les acteurs et les grandes filières du système alimentaire francilien**: Les filières courtes de proximité au sein du système alimentaire francilien. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, dez. 2015a. 39 p. Disponível em: <[https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_1222/fascicule2\\_Les\\_filières\\_courtes.pdf](https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1222/fascicule2_Les_filières_courtes.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Focus sur la logistique et les flux de transport**: Les filières courtes de proximité au sein du système alimentaire francilien. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, dez. 2015b.

47 p. Disponível em: [https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_1222/fascicule2\\_Les\\_filieres\\_courtes.pdf](https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1222/fascicule2_Les_filieres_courtes.pdf). Acesso em: 26 fev. 2020.

IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Une métropole à ma table. L'Île-de-France face aux défis alimentaires**. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, 2017. 208 p.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil : 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 28 p.

INRA; TECOMAH. **Compte rendu des débats (version longue): Colloque de restitution des résultats de l'étude**. Paris: INRA/TECOMAH, 2012. 78 p. Disponível em: <[http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512\\_synthese\\_colloque\\_restauracion\\_collective\\_produits\\_proximite\\_cle012d3b\\_cle8b72c5.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_synthese_colloque_restauracion_collective_produits_proximite_cle012d3b_cle8b72c5.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2017.

INSTITUT PARIS RÉGION. La grande histoire des légumes et de leurs terroirs en Île-de-France. **Note rapide de l'Institut Paris Région**, n. 868, out. 2020. 6 p.

INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM. **Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2020. 159 p. Disponível em: <https://agriculturanametropole.escolhas.org/>. Acesso em: 23 out. 2021.

IPCC. **Climate change and land. Summary for policymakers**. New York : United Nations, 7 ago. 2019.

JACQUES, M. et al. Temps forts. **RECMA, Revue internationale de l'économie sociale**, v. 358, n. 4, p. 8-13, 2020.

JASNOT, P.-E. **Les transitions agro-écologiques en Île-de-France**. Tese (doutorado em geografia) - Paris: Paris I Panthéon-Sorbonne, 2019. 334 p.

JÉGOU, A. Les origines du développement durable. **L'Information géographique**, v. Vol. 71, n. 3, p. 19–28, 2007.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 238 p.

JOHNSTON, J. Can consumers buy alternative foods at a big box supermarket? **Journal of Marketing Management**, v. 33, n. 7–8, p. 662–671, 4 maio 2017.

JOLLIVET, M. Un temps fort de la sociologie rurale française. **Études rurales**, n. 183, p. 67–82, 24 set. 2009.

JOSPIN, L. **Conclusion des États généraux. Alimentation Générale**, 2000. Disponível em: <<https://alimentation-generale.fr/analyse/conclusion-des-etats-generaux-par-lionel-jospin/>>. Acesso em: 9 out. 2020

JUNG, B. Le placement public à Paris : De la bienfaisance à la lutte contre le chômage. (1880-1910). **Revue d'histoire de la protection sociale**, v. N° 7, n. 1, p. 81–101, 2014.

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. DE. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 1, p. 105–122, mar. 2013.

KEBIR, L. Les cantines bio : que reste-t-il de l'esprit pionnier ? **Métropolitiques**, 27 fev. 2012. Disponível em : <http://www.metropolitiques.eu/Les-cantines-bio-que-reste-t-il-de.html>. Acesso em : 15 mai. 2017.

KERCKHOVE, S. **Grenelle de l'environnement : L'histoire d'un échec**. Paris : Yves Michel, 2010. 128 p.

- LABONNE, M. Sur le concept de la filière en économie agro-alimentaire. *In*: KERMEL TORRÈS, D.; ROCA, P.J.; BRUNEAU, M.; COURADE, G. (Ed.) **Terres, comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires**. Paris: ORSTOM, p. 137–149, 1987.
- LAMARCHE, H. (Ed.). **L'agriculture familiale : comparaison internationale. Tome 1. Une réalité polymorphe**. Paris: L'Harmattan, 1992. 303 p.
- LAMINE, C. Settling shared uncertainties: local partnerships between producers and consumers. **Sociologia ruralis**, v. 45, n. 4, p. 324–345, 2005.
- LAMINE, C. « Changer de système » : une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. **Terrains travaux**, v. n° 20, n. 1, p. 139–156, 23 maio 2012.
- LAMINE, C.; BUI, S.; OLLIVIER, G. Pour une approche systémique et pragmatique de la transition écologique des systèmes agri-alimentaires. **Cahiers de recherche sociologique**, n. 58, p. 95-117, 2015.
- LAMINE, C.; CHIFFOLEAU, Y. Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. **Pour**, v. N° 232, n. 4, p. 225–232, 2018.
- LAMINE, C.; DARNHOFER, I.; MARSDEN, T. K. What enables just sustainability transitions in agrifood systems? An exploration of conceptual approaches using international comparative case studies. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 144–146, 1 maio 2019.
- LAMINE, C.; DAROLT, M.; BRANDENBURG, A. The Civic and Social Dimensions of Food Production and Distribution in Alternative Food Networks in France and Southern Brazil. **International Journal of Sociology of Agriculture & Food**, v. 19, n. 3, p. 383-401, 2012.
- LAMINE, C.; EGON, N.; BUI, S. Maintien des valeurs dans la croissance de la bio. Enseignements du projet HealthyGrowth. **Innovations Agronomiques**, n. 51, p. 139–150, 2016.
- LAMINE, C.; GARÇON, L.; BRUNORI, G. Territorial agrifood systems: A Franco-Italian contribution to the debates over alternative food networks in rural areas. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 159–170, 1 maio 2019.
- LAMINE, C.; MARÉCHAL, G.; DAROLT, M. **Análise da transição ecológica de sistemas agrialimentares territoriais: Ensinaamentos de uma comparação franco-brasileira**. *Documento de trabalho*. 23 set. 2016. 21 p.
- LAMINE, C.; NIEDERLE, P.; OLLIVIER, G. Alliances et controverses dans la mise en politique de l'agroécologie au Brésil et en France. **Natures Sciences Sociétés**, v. 27, n. 1, p. 6–19, jan. 2019.
- LAPORTE, P. et al. **Etude de l'adaptabilité d'une niche terroir aux impératifs de la transition agroécologique : intérêt du prisme de la Multi-Level Perspective**. *In*: 14<sup>e</sup> journées de recherche en sciences sociales. Clermont-Ferrand: 2020. 18 p.
- LARDON, S. et al. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture Analyse de trois situations en France et au Brésil. **Noréis. Environnement, aménagement, société**, n. 209, p. 17–36, 15 dez. 2008.
- LASCOURMES, P. Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement »: Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V. **Participations**, v. 1, n. 1, p. 277-310, 2011.
- LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. *In*: LASCOURMES, P. (Ed.). **Gouverner par les instruments**. Paris : Presses de Sciences Po, p. 11-44, 2005.

- LE CROM, J.-P. Lutter contre la faim : le rôle du Secours national. *In*: BUELTZINGSLOEWEN, I. VON (Ed.). **Morts d'inanition. Famine et exclusions en France sous l'Occupation**. Histoire. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 249–262, 2005
- LE CROM, J.-P. **Au secours, Maréchal ! L'instrumentalisation de l'humanitaire (1940-1944)**. Paris: Presses Universitaires de France, 2013. 360 p.
- LE CROM, J.-P.; RETIÈRE, J.-N. Nourrir les pauvres : assister et/ou entreprendre ? *In*: PROUTEAU, L. (Ed.). **Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise**. L'univers des normes. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 67–84, 2003.
- LE VELLY, R. **Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs: Une promesse de différence**. Paris : Presses des Mines, 2017. 200 p.
- LE VELLY, R.; BRÉCHET, J.-P. Le marché comme rencontre d'activités de régulation : initiatives et innovations dans l'approvisionnement bio et local de la restauration collective. **Sociologie du Travail**, v. 53, n. 4, p. 478–492, 2011.
- LE VELLY, R.; DUBUISSON-QUELLIER, S. Les circuits courts entre alternative et hybridation. *In*: MARÉCHAL, G. (Ed.) **Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires**. Dijon : Educagri, p. 105–112, 2008.
- LECROART, P. **De l'autoroute au boulevard. Expériences internationales**. *In*: MISSION D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION SUR LE BOULEVARD PÉRIPHÉRIQUE. Conseil de Paris, 19 set. 2018. Disponible em: <[https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/SavoirFaire/NosTravaux/Amenagement/voiries\\_futur/Audition-MIE-Peripherique-19Septembre2018.pdf](https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/SavoirFaire/NosTravaux/Amenagement/voiries_futur/Audition-MIE-Peripherique-19Septembre2018.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2021
- LEFÈVRE, S.; AUDET, R. La mise en marché alternative de l'alimentation à Montréal. De la niche d'innovation à une transition du secteur alimentaire ? **Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy**, n. 54, 1 mar. 2016. Disponible em : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2689>. Acesso em: 24 out. 2021.
- LÉGER, F.; VOLLET, D.; URBANO, G. Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française. **Revue Internationale des Sciences Administratives**, v. 72, n. 3, p. 405-419, 2006.
- LÉON, A.; ROCHE, P. **Histoire de l'enseignement en France**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2018. 128 p.
- LÉVY, J.; LUSSAULT, M. **Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés**. Paris : La Documentation Française, 2013. 1128 p.
- LIMA, S. K. et al. **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil: Textos para discussão**. Brasília: IPEA, fev. 2020. 44 p.
- LIRA, A. C. G. DE; FELDHUES, P. R. P. Entre o desenvolvimentismo e a fome: percursos da ASCOFAM no Nordeste dos anos JK. **Revista de História Regional**, v. 23, n. 1, p. 151-168, 30 jul. 2018.
- LOUDIYI, S.; HOUDART, M. L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales. **Économie rurale**, n. 367, p. 29–44, 30 mar. 2019.
- LUGAN, J.-C. **La systémique sociale**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2009. 128 p.

- LUTZ, J.; SCHACHINGER, J. Do Local Food Networks Foster Socio-Ecological Transitions towards Food Sovereignty? Learning from Real Place Experiences. **Sustainability**, v. 5, n. 11, p. 4778–4796, 7 nov. 2013.
- MACHADO, M. et al. Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de política agrícola**, v. 29, n. 1, p. 120-132, 2020.
- MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 22, n. 2, p. 692–705, 28 dez. 2015.
- MACHADO-BOUROLLEC, M.; ROUCAN, M.; CHAÏB, K. **Essai de typologie d’agriculteurs en circuit court collectif**. In: 10<sup>e</sup> journées de recherche en sciences sociales. Paris: 9 dez. 2016. 16 p.
- MALASSIS, L. Histoire de l’agriculture, histoire de l’alimentation, histoire générale. **Économie rurale**, v. 184, n. 1, p. 192–198, 1988.
- MALASSIS, L. Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire. **Économie rurale**, v. 211, n. 1, p. 47–52, 1992.
- MALASSIS, L.; GHERSI, GÉRARD. Sociétés et économie alimentaire. **Économie rurale**, v. 255, n. 1, p. 54–60, 2000.
- MALUF SANTOS, M. **Ativismo alimentar: experiências locais de produção e consumo de alimentos em São Paulo**. Dissertação (mestrado) - Piracicaba: Programa de Pós-Graduação em Ecologia Aplicada, Universidade de São Paulo, 23 abr. 2021. 101 p.
- MARGETIC, C. L’agro-alimentaire chez les géographes des campagnes en France au xxe siècle. **Norois**, n. 197, p. 37–53, 1 dez. 2005.
- MARGETIC, C. Des industries agroalimentaires françaises face à des enjeux majeurs. **L’Information géographique**, v. Vol. 78, n. 4, p. 27–47, 2014.
- MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424–438, 2000.
- MARSDEN, T.; MORLEY, A. Chapter 1 - Current food questions and their scholarly challenges. Creating and framing a sustainable food paradigm. In: MARSDEN, T.; MORLEY, A. (Eds.). **Sustainable Food Systems. Building a New Paradigm**. Earthscan Food and Agriculture. New York: Routledge, 2014. p. 1–29.
- MARTY, P. **Les appropriations urbaines de la question agricole. Le cas de Brive, de 1945 à 2012**. Tese (doutorado em Geografia)- Paris: Université Paris 1, 2013. 611 p.
- MARTY, P. De la restauration scolaire à l’intégration de l’agriculture dans le projet de territoire: vers une ville acteur normatif de la question agricole?. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 135–143, 2014.
- MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; PEREIRA LEITE, S. (Eds.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad Ed., 2011. p. 69-91.
- MAURÍCIO, L. V. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos - Brasil e Europa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 85, p. 875–898, dez. 2014.
- MAZOYER, M.; ROUDART, L. **Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine**. Paris: Seuil, 2002. 705 p.

- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139–169, jan. 2009.
- MCMICHAEL, P. **Food Regimes and the Agrarian Question**. Rugby: Practical Action Publishing, 2013. 169 p.
- MENDONÇA, M. L. O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 375–402, ago. 2015.
- MENDRAS, H. Hugues Lamarche, L'agriculture familiale : comparaison internationale, coll. Alternatives rurales, 1992. **Sociologie du travail**, v. 38, n. 2, p. 244–246, 1996.
- MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras publicas no Brasil: um resgate historico**. Brasília: Centro de excelência contra a fome. 2018. 121 p.
- MERRIEN, F.-X. **L'État-providence**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2007. 128 p.
- MESSAOUDENE, L.; HERNANDEZ, S. **La politique alimentaire française (2000-2013): une analyse de la combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des acteurs publics et privés**. Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation. **Anais...** In: CONGRÈS DE L'IISA-IIAS. Ifrane, Maroc: jun. 2014. 31 p.
- MEYNARD, J.-M. et al. **Freins et leviers à la diversification des cultures. Etude au niveau des exploitations agricoles et des filières**. Paris : INRA, 2013. 52 p. Disponível em: <[https://www6.inrae.fr/basc/content/download/3661/36382/version/1/file/6.Diversification\\_cultures\\_J-M.Meynard\\_231115.pdf](https://www6.inrae.fr/basc/content/download/3661/36382/version/1/file/6.Diversification_cultures_J-M.Meynard_231115.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2020.
- MICHEL-VILLARREAL, R. et al. Sustainability in Alternative Food Networks: A Systematic Literature Review. **Sustainability**, v. 11, n. 3, p. 859-879, jan. 2019.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. Circulaire du 9 juin 1971 relative à la nutrition de l'écolier. **Journal officiel**, v. 103, n. 223, p. 9485, 24 set. 1971.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. **Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2017. 33 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. **Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 14 - Agriculture et alimentation biologiques**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 69 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. **Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 4 - Etat exemplaire - Achats durables**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 129 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. **Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 28 - Collectivités exemplaires**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 46 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES - SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, T. **Grenelle de l'environnement. Rapport du rapporteur général**. Paris: Ministère de



- l'Écologie, 2008. 39 p. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000693.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2020.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES; LAVILLE, B. **Grenelle de l'environnement. Rapport sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du grenelle de l'environnement**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2007. 40 p. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000692.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE; MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. Circulaire du 6 mars 1968 relative aux mesures de prophylaxie à prendre en matière d'hygiène alimentaire dans les établissements publics universitaires et scolaires. **Journal officiel**, v. 100, n. 105, p. 4542, 5 mai. 1968.
- MORANGE, M.; SCHMOLL, C. **Les outils qualitatifs en géographie. Méthodes et applications**. Paris: Armand Colin, 2016. 220 p.
- MORGAN, K. The Coming Crisis of School Food: From Sustainability to Austerity? **Welsh Economic Review**, v. 22, p. 32-35, 1 abr. 2011.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. **The School Food Revolution**. London: Routledge, 2010. 256 p.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. The urban foodscape: world cities and the new food equation. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 3, n. 2, p. 209–224, 1 jul. 2010b.
- MORMONT, M. Globalisations et écologisations des campagnes. **Études rurales**, n. 183, p. 143–160, 2009.
- MORUZZI MARQUES, P. E. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar:: **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 22, n. 2, p. 16–28, 2003.
- MORUZZI MARQUES, P. E. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 2, p. 78–87, 2010.
- MORUZZI MARQUES, P. E. et al. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 24, n. 2, p. 101-112, 14 dez. 2017.
- MORUZZI MARQUES, P. E.; DÓRIA, N. G. A integração da noção de soberania na concepção predominante de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 41, n. 2, p. 246–261, 14 dez. 2021.
- MORUZZI MARQUES, P. E.; LE MOAL, M. F. Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire. **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponível em : <https://journals.openedition.org/vertigo/14824>. Acesso em : 9 ago. 2021.
- MOURA, J. T. V. Os desafios da representação política da sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 8, n. 15, p. 87–109, 21 dez. 2009.
- MULLER, P. et al. (Ed.). Les changements d'échelle des politiques agricoles. In: HERVIEU, B. (Ed.) **Les mondes agricoles en politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 339–345.
- MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 2015.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. 12ème ed. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 2018.

- MULLER, P. **Référentiel**. BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 533-540.
- MULLER, P.; PALIER, B.; SUREL, Y. L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. **Revue française de science politique**, v. Vol. 55, n. 1, p. 5–6, 1 jan. 2006.
- NAVES, P. L'encadrement des circuits courts. Du secteur agricole aux territoires?. **Économie rurale**, n. 5, p. 3–19, 2016.
- NICOLAS, F. Chapitre 2 : Les intermédiaires de l'agriculture biologique. Retour sur la création d'un marché du travail d'encadrement en agriculture. In: BAJARD, F. et al. (Ed.). **Professionnalisation(s) et Etat. Une sociologie politique des groupes professionnels**. Espaces politiques. Villeneuve-d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 2018. p. 63-92.
- NIEDERLE, P. A. A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. **The Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 7, p. 1460–1483, 2017a.
- NIEDERLE, P. A. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, p. 67, 21 jul. 2017b.
- OLIVEIRA, F. A. A.; FREIRE CARVALHO, F. A. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar? **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 15, 4 mar. 2020. Disponível em : <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70341>. Acesso em : 25 nov. 2021.
- OLLIVIER, G.; PLUMECOCQ, G. La Transition Socio-Technique: un courant théorique dynamique. **Mobiliser les approches par les transitions dans la recherche sur les changements agricoles et alimentaires : pourquoi et comment ?**, Sète, France, mar. 2015. 6 p.
- PADILHA, D. O.; BRANDENBURG, A.; BILLAUD, J.-P. Dossier : Perspectives franco-brésiliennes autour de l'agroécologie – Accords de coopération entre le Brésil et la France dans le domaine de la sociologie rurale et environnementale : le chemin de la parité. **Natures Sciences Sociétés**, v. 27, n. 1, p. 73–81, jan. 2019.
- PARENTE, M.; LÜCK, H. Mapeamento de estruturas de gestão colegiada em escolas dos sistemas estaduais de ensino. **Em Aberto**, v. 17, n. 72, p. 156-162, 2000.
- PATUREL, D. Faut-il continuer à nourrir les pauvres ? **Le sociographe**, v. N° 62, n. 2, p. 13–22, 22 maio 2018.
- PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde—São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2011. 133 p.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, abr. 2013.
- PEREIRA, S. A. R. **Sustentabilidade e Abastecimento Alimentar nas Metrôpoles Contemporâneas: O caso de São Paulo**. Dissertação de mestrado—São Paulo: Universidade presbiteriana Mackenzie, 2017. 178 p.
- PEREZ-CASSARINO, J.; FERREIRA, A. Redesenhando os mercados: a proposta dos circuitos curtos de proximidade. **Revista Espaço Regional**, v. 1, p. 49–66, 1 jan. 2016.
- PERRIN, C.; SOULARD, C.-T. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 125–134, 2014.

- PINSON, G. En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? **Droit et societe**, v. N° 93, n. 2, p. 467–473, 10 ago. 2016.
- PINSON, G.; ROUSSEAU, M. Les systèmes métropolitains intégrés : état des lieux et problématiques. **Territoires 2040 : revue d'études et de prospective**, n. 3, p. 29–58, 2011.
- PINTON, F.; SENCÉBÉ, Y. **Les Conférences Brésiliennes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, une utopie sociale?** . In: Les 10<sup>e</sup> journées de recherches en sciences sociales (jrss) de la sfer. Paris: SFER, 8 dez. 2016. Disponível em: <[https://www.sfer.asso.fr/source/jrss2016-papers/jrss2016\\_pinton.pdf](https://www.sfer.asso.fr/source/jrss2016-papers/jrss2016_pinton.pdf)>. Acesso em: 14 maio. 2020
- PLANEL, S.; JAGLIN, S. Echelles : partage des pouvoirs et partage de l'espace. In: GERVAIS LAMBONY, P. et al. (Eds.). **La justice spatiale et la ville. Regards du Sud**. Paris : Karthala, 2014. p. 27–39.
- PLOEG, J. D. V. D. et al. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391–408, 2000.
- PLUMECOCQ, G. et al. Caractérisation socio-économique des formes d'agriculture durable. **Economie rurale**, v. n° 363, n. 1, p. 99–120, 20 abr. 2018.
- POMPEIA, C. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, v. 26, p. 195–224, 27 mar. 2020.
- POULOT, M. Agricultures dans la ville, agricultures pour la ville : vers de nouvelles figures de l'agriculture et de l'agriculteur (exemples franciliens et français)?: Conclusion. **Bulletin de l'association de géographes français**, v. 90, n. 3, p. 375–396, 15 nov. 2013.
- PRALY, C. et al. Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires. **Géographie, économie, société**, v. 16, n. 4, p. 455–478, 2014.
- PROUST, A. Se nourrir par l'agriculture périurbaine à São Paulo. **EchoGéo**, n. 54, 31 dez. 2020. Disponível em : <https://journals.openedition.org/echogeo/20585>. Acesso em : 21 out. 2021.
- PURSEIGLE, F.; CHOUQUER, G. Les territoires saisis par la firme. Introduction. **Études rurales**, n. 191, p. 9–18, 16 jul. 2013.
- RASTOIN, J.-L. Dynamique du système alimentaire français. **Agroalimentaria**, n. 3, p. 16, 1996.
- RASTOIN, J.-L. Transition agricole et alimentaire : la revanche des territoires, Henri Rouillé d'Orfeuil, Paris, IRG – Éditions Charles-Léopold-Mayer, 2018, 254 p. **Systèmes alimentaires / Food Systems**, n° 3, 2018, p. 297–303.
- RASTOIN, J.-L.; CHABANEL, B. Les limites du système agroindustriel. **Millénaire 3**, 22 mar. 2018. Disponível em : [https://www.millenaire3.com/Interview/Les-limites-du-systeme-agroindustriel#\\_ftn1](https://www.millenaire3.com/Interview/Les-limites-du-systeme-agroindustriel#_ftn1). Acesso em : 10 ago. 2021.
- RASTOIN, J.-L.; GHERSI, G. **Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques**. Versailles: Editions Quæ, 2010. 565 p.
- RASTOIN, J.-L.; MEYNARD, J.-M. L'urgence de systèmes alimentaires territorialisés. **The Conversation**, 22 avr. 2020. Disponível em: <<http://theconversation.com/lurgence-de-systemes-alimentaires-territorialises-136445>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

- RENTING, H.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development. **Environment and Planning A**, v. 35, n. 3, p. 393–411, mar. 2003.
- RENTING, H.; SCHERMER, M.; ROSSI, A. Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. **International Journal of Sociology of Agriculture & Food**, v. 19, n. 3, p. 289–307, 2012.
- REQUIER-DESJARDINS, D.; GUIBERT, M.; BÜHLER, È. A. La diversité des formes d’agricultures d’entreprise au prisme des réalités latino-américaines. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 344, p. 45–60, 20 dez. 2014.
- RETIÈRE, J.-N.; LE CROM, J.-P. **Une solidarité en miettes: socio-histoire de l’aide alimentaire des années 1930 à nos jours**. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2018. 313 p.
- RETIÈRE, M. et al. Marchés institutionnels et soutien à l’agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d’alimentation scolaire. **Vertigo - la revue électronique en sciences de l’environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponível em : <http://journals.openedition.org/vertigo/> 14861. Acesso em : 25 mar. 2020.
- RETIÈRE, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. A justiça ecológica em processos de reconfiguração do rural: estudo de casos de neorrurais no estado de São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 3, p. 490–503, set. 2019.
- RIBEIRO-SILVA, R. DE C. et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3421–3430, set. 2020.
- RIEUTORT, L. Chapitre 1 - La géographie française et la question rurale. In: GUIBERT, M.; JEAN, Y. (Ed.). **Dynamiques des espaces ruraux dans le monde**. Paris : Armand Colin, 2011. p. 17-45.
- ROBIN, Y. **Approvisionnement alimentaire : l’influence de la politique sur le chaînes d’approvisionnement alimentaire et la gouvernance des services publics locaux de restauration**. Thèse de doctorat (Sciences économiques)—Paris: Université Paris 1, 2017. 222 p.
- RODRIGUES DE OLIVEIRA, A. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. Tese (doutorado em geografia)—Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2010. 209 p.
- RODRIGUES, J. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 15, n. 2, p. 221–255, dez. 2007.
- RODRIGUES, J. N. La comparaison en géographie. Contribution à partir de l’étude de la coopération intercommunale en France et au Brésil. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia**, n. 16, 20 nov. 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8062>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- RODRIGUES, J. R. G. **Formas de escolarização secundária e sócio-gênese de uma instituição escolar: o Ginásio Ruy Barbosa em Juazeiro, BA, (1953-1963)**. Tese (Doutorado)—São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009. 334 p.

- ROMERO, R. A. S. **Origem da rede municipal de ensino de São Paulo**. In: XXVII SIMPOSIO NACIONAL DE HISTORIA. Florianópolis: 2015.
- ROSIN, C.; CAMPBELL, H.; STOCK, P. (Ed.). **Food systems failure: the global food crisis and the future of agriculture**. London: Routledge, 2014. 236 p.
- ROSSI, A.; BUI, S.; MARSDEN, T. Redefining power relations in agrifood systems. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 147–158, 1 mai. 2019.
- ROUDART, L. L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim. **Mondes en développement**, v. 117, n. 1, p. 9-23, 2002.
- ROUGET, N. et al. L'entrée de la grande distribution dans le marché des circuits courts : vers un modèle « hybride » ? **Pour**, v. N° 224, n. 4, p. 185–194, 2014.
- ROULLAUD, É. L'élargissement du front de la contestation de la PAC. **Terrains travaux**, v. n° 20, n. 1, p. 53–68, 23 maio 2012.
- RYMARSKY, C.; THIRION, M.-C. **La faim cachée: l'aide alimentaire en France**. Paris: ECLM, 1997. 78 p.
- SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715–751, 2007.
- SABOURIN, É. L'agriculture brésilienne en débat : évolutions récentes, controverses et politiques publiques. **Problèmes d'Amérique latine**, v. 95, n. 4, p. 33-55, 2014.
- SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, art. n. 31, 2020. Disponível em: <https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/abs/2020/01/cagri200104/cagri200104.html>. Acesso em: 12 set. 2021.
- SANTOS, L. C. DOS. **Da Geografia da fome ao Fome Zero: contribuição ao estudo da fome no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia)—Rio Claro/SP: Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2009. 204 p.
- SARRAZIN, F. **La construction sociale des bassins de production agricole**. Versailles: Editions Quæ, 2016. 168 p.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de política agrícola**, v. 14, n. 2, p. 78–88, 2005.
- SCHOTTZ, V. **Programa nacional de alimentação escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar**. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)—Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017. 232 p.
- SILIPRANDI, E.; BELIK, W. A Agricultura Familiar e o Atendimento à Demanda Institucional das Grandes Cidades. In: JUNDURIAN CORA, M. A.; BELIK, W. (Eds.). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. Instituto Via Pública ed. São Paulo: Instituto Via Pública. p. 61–76.
- SILVA, R. R. DA. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Revista Virtual Textos & Contextos**, v. 5, n. 1, p. 1–19, 2006.
- SMITH, A. Translating Sustainabilities between Green Niches and Socio-Technical Regimes. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 19, n. 4, p. 427–450, jul. 2007.

- SOLDINI, D. La délégation de service public, sa fonction, ses critères. *Revue française de droit administratif*, v. 26, n. 6, p. 1114–1123, nov. 2010.
- SORTEIX, J.-B. **Filières locales d’approvisionnement et développement rural : Quelle contribution de la restauration collective à l’essor des circuits de proximité dans le Gâtinais français ?** Relatório de estágio de mestrado – Poitiers, Université de Poitiers, Master 2 Professionnel « Développement Economique Local », 2011. 133 p. Disponível em: <[http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512\\_Enquete\\_territoire\\_-\\_Gatinais\\_-\\_etude\\_restauracion\\_collective\\_et\\_produits\\_de\\_proximite\\_cle4b4931\\_cle01a6c4.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_territoire_-_Gatinais_-_etude_restauracion_collective_et_produits_de_proximite_cle4b4931_cle01a6c4.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2017.
- SOURISSEAU, J.-M. et al. Politiques publiques pour l’agriculture familiale. Caractériser pour mieux soutenir. *Perspective*, n. 29, p. 1–4, 1 jan. 2014.
- SOUSA SANTOS, B. DE. **Pela mão de Alice: o social e o político na pos-modernidade**. 10. ed. São Paulo (SP): Cortez, 2005. 256 p.
- STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. Doutorado em Nutrição—São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. 164 p.
- STIRLING, A. **Direction, Distribution and Diversity! Pluralising Progress in Innovation, Sustainability and Development**. Brighton: STEPS Centre, 2009. 45 p.
- THÉRY, H. Une géographie de la coopération universitaire France-Brésil, analyse des accords Capes-Cofecub. *EchoGéo*, n. 15, 11 abr. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/echogeo/12296>. Acesso em : 11 ago. 2021.
- THÉRY, H. Chapitre 2 - L’archipel brésilien. In: THÉRY, H. (Dir.) **Le Brésil**. U. Paris: Armand Colin, 2012. p. 23–46.
- THÉRY, H. Portrait de São Paulo (1) : une capitale du Brésil ? *Géococonfluences*, nov. 2016. Disponível em : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/de-villes-en-metropoles/corpus-documentaire/portrait-sao-paulo-1-capitale>. Acesso em : 5 ago. 2021.
- THOMAS-BION, F. **Le fonctionnement du système éducatif français**. Paris : Rue des écoles, 2010. 269 p.
- THOUVENOT, A. Aide alimentaire : les pauvres doivent-ils être condamnés à manger les surplus de notre société de consommation ? *Sens-Dessous*, v. N° 12, n. 2, p. 43–50, 2013.
- TODOROVIC, V. et al. Solutions for More Sustainable Distribution in the Short Food Supply Chains. *Sustainability*, v. 10, n. 10, p. 3481, 28 set. 2018. Disponível em: <http://www.mdpi.com/2071-1050/10/10/3481>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13–30, jun. 2016.
- TORRE, A. Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, v. 17, n. 3, p. 273–288, 30 set. 2015.
- TOUZARD, J.-M.; LABARTHE, P. Théorie de la régulation et transformations de l’agriculture : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives de recherche ? In: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 291-303.

- TROGER, V.; RUANO-BORBALAN, J.-C. **Histoire du système éducatif**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2017. 128 p.
- TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação de mestrado—Campinas: UNICAMP: Instituto de Economia, 2008. 176 p.
- UCHIMURA, K. Y.; BOSI, M. L. M. Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. **Revista de Nutrição**, v. 16, n. 4, p. 387–397, dez. 2003.
- VERDALLE, L. DE; VIGOUR, C.; BIANIC, T. L. S’inscrire dans une démarche comparative. **Terrains travaux**, v. 21, n. 2, p. 5–21, 2012.
- VERHAEGEN, E. **Les paysanneries et territoires ruraux face à la globalisation**. Thèse en Sciences sociales et politiques—Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain, 2012. 407 p.
- VIE PUBLIQUE. **Qu’est-ce qu’un syndicat de communes ?** 1 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/20123-quest-ce-quun-syndicat-de-communes>>. Acesso em: 26 jan. 2022.
- WALLACE, I. Towards a Geography of Agribusiness. **Progress in Geography**, v. 9, n. 4, p. 491–514, dez. 1985.
- WEBER, M. **Essais sur la théorie de la science**. Paris: Plon, 1965. 539 p.
- WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 62-87, 2003.
- WILKINSON, J.; GOODMAN, D. Les analyses en termes de « food regime » : une relecture. *In*: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 277–290.
- WISKERKE, J. S. C. On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. **International Planning Studies**, v. 14, n. 4, p. 369–387, nov. 2009.
- ZANONI, M. Josué de Castro : actualité d’une pensée. **Natures Sciences Societes**, v. Vol. 18, n. 1, p. 36–41, 2010.





## APÊNDICES

---

**APÊNDICE A.** Detalhes da legislação do PNAE em vigor e sua evolução: a Lei nº 11.947 e as resoluções subsequentes

A Lei 11.947 de 2009 e as diversas resoluções emitidas ao longo do tempo definem os objetivos e modos de operação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apresentamos aqui, com maiores detalhes em relação ao capítulo 3, este marco regulatório, que esteve em vigor durante nosso trabalho de campo entre 2016 e 2018.

Os principais textos citados pelos gestores do programa durante as entrevistas estão indicados no site do órgão responsável pela sua implementação e coordenação em nível federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Lei 11.947 de junho de 2009 sobre o PNAE introduz, em primeiro lugar, uma definição de alimentação escolar e, em seguida, detalha as diretrizes, objetivos, disposições orçamentárias, relatórios financeiros, órgãos e instituições responsáveis pelo controle do programa, bem como algumas indicações sobre a elaboração dos cardápios e o papel dos nutricionistas.

Entretanto, de acordo com alguns dos funcionários locais que entrevistamos, esta lei e a primeira resolução emitida ao mesmo tempo foram difíceis de implementar no campo. Foi somente nas resoluções nº 26 de 2013 e nº 4 de 2015 que o funcionamento e os requisitos do programa foram detalhados, facilitando sua implementação efetiva. Muitos municípios levaram vários anos para implementar as diretrizes de compras da agricultura familiar, como ilustram as tabelas e os mapas no apêndice B.

Apresentamos aqui os elementos da lei que consideramos mais importantes, antes de detalhar as resoluções emitidas pelo FNDE após 2009. As resoluções são atos administrativos normativos cujo objetivo é especificar a implementação da lei votada pelo Congresso.

### **Conteúdo da Lei nº 11.947**

A lei lembra o papel das diversas instituições envolvidas na implementação do PNAE. O órgão federal responsável pela coordenação e financiamento do PNAE é o FNDE. As

entidades que recebem estes fundos, chamadas “entidades executoras”, são municípios (para a gestão do ensino infantil e fundamental), estados (para a gestão do ensino médio) ou escolas diretamente sob gestão federal (ensino técnico). O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), composto por representantes do poder público, trabalhadores da educação e pais, é um órgão colegiado de controle social com poderes deliberativos, incluindo a aprovação dos relatórios financeiros que a entidade executora apresenta ao FNDE. Os CAE devem ser criadas por todas as entidades de implementação, de modo que haja, em princípio, um CAE em cada município e estado federado.

As principais diretrizes do PNAE, conforme formuladas no texto da lei, são garantir uma alimentação saudável, o respeito aos hábitos alimentares locais, a inclusão da educação alimentar no projeto pedagógico, a universalidade do programa em benefício de todos os alunos da escola pública e a participação da comunidade no controle social. Finalmente, uma última diretriz merece ser transcrita literalmente, pois orienta as disposições para o abastecimento junto à agricultura familiar, local, de preferência: “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, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos” (BRASIL, 2009, p. art.2-V). No entanto, esta referência à origem local dos fornecimentos não é mais abordada no restante do texto. Em teoria, podem ser aplicadas sanções em caso de não cumprimento da lei, em particular a suspensão da transferência dos recursos federais.

Para promover a implementação destas disposições, a lei recomenda garantir o treinamento dos recursos humanos envolvidos na implementação do PNAE e no controle social pelo CAE, bem como a inclusão de atividades de educação alimentar nos currículos escolares. Tais disposições fortalecem, por exemplo, a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), centros de pesquisa e treinamento para aplicação do PNAE, financiados em parte por convênios entre o FNDE e universidades federais.

Com relação ao financiamento do programa, os fundos são transferidos do governo federal para as entidades executoras (municípios, governos estaduais) para complementar os orçamentos da alimentação escolar. O valor da transferência é calculado com base no número de alunos inscritos no ano letivo anterior (dados do censo anual realizado pelo

Ministério da Educação). O valor por aluno e os critérios para alocação de recursos são estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE. Os estados podem transferir os valores coletados para outra entidade (o município, em geral, no caso de gestão descentralizada de escolas sob a responsabilidade do estado). Entretanto, é a entidade implementadora que recebeu os fundos que é responsável pela prestação de contas que deve ser apresentada ao FNDE no final de cada exercício financeiro. Este relatório inclui todos os recursos públicos e contratos assinados, assim como todas as notas fiscais para cada entrega feita durante o ano letivo. Desde 2012, os relatórios financeiros devem ser feitos on-line, dentro da plataforma criada para este fim pelo FNDE.

Os fundos federais são inicialmente destinados exclusivamente à compra de alimentos e não podem ser utilizados para infraestrutura, logística ou recursos humanos. Estes custos são, portanto, arcados pelos fundos próprios do município ou do estado, dependendo do tipo de gestão da escola.

A responsabilidade técnica pela alimentação escolar é atribuída ao nutricionista responsável, que deve seguir as diretrizes da lei. Este profissional deve elaborar o cardápio utilizando alimentos básicos, que a lei reconhece como essenciais para a promoção de uma dieta saudável. A aquisição de alimentos deve estar de acordo com o cardápio e ser realizada, na medida do possível, no estado federal onde a escola está localizada. Esta é, portanto, uma referência, ainda bastante vaga, à origem dos alimentos. De fato, a maioria dos estados brasileiros são de dimensões importantes (comparado com a França, em particular). O estado de São Paulo, por exemplo, cobre 250.000 km<sup>2</sup>, quase a metade da área da França metropolitana.

O artigo 14 da lei, que foi objeto de controvérsia durante o processo legislativo, especifica que 30% dos fundos transferidos para as entidades executoras pelo governo federal devem obrigatoriamente financiar a compra de produtos diretamente da agricultura familiar e do empreendimento familiar rural ou de suas organizações, dando prioridade aos *assentamentos*, comunidades indígenas tradicionais e comunidades *quilombolas*.

Também está previsto um ajuste dos procedimentos legais no caso da agricultura familiar: a chamada pública, que corresponde a uma dispensa de licitação, é possível desde que os preços sejam compatíveis com os do mercado local, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal.

Entretanto, a lei prevê certas condições que podem justificar a impossibilidade de atingir o limite de 30%: se os fornecedores locais forem incapazes de entregar uma nota fiscal; se o fornecimento regular e constante não for viável; se as condições higiênicas e sanitárias não forem cumpridas. Deve-se lembrar que estas isenções não estavam previstas no projeto de lei inicial e foram introduzidas pelo executivo na última versão do texto, a fim de apaziguar a oposição dos representantes dos serviços de educação municipais e estaduais.

Deve-se notar que o artigo 14, que trata da agricultura familiar, não se refere explicitamente à preferência local, embora seja mencionado na introdução ao texto. Os critérios prioritários para decidir sobre as respostas aos editais só serão definidos em resoluções subsequentes que regulamentam a aplicação da lei.

#### **Responsabilidades das entidades envolvidas na implementação do PNAE**

O quadro a seguir detalha as atribuições das entidades envolvidas na implementação e controle do PNAE, conforme formulado na lei. Na terceira coluna do quadro, relacionamos cada atribuição aos elementos da grade sequencial de análise de políticas públicas (PP) apresentada no capítulo 2.

	<b>Atribuições definidas pela lei</b>	<b>Grade sequencial para análise das PP</b>
<b>FNDE</b>	Estabelecer padrões para o funcionamento do programa	Elaboração do programa
	Promover a adoção de diretrizes contidas em acordos internacionais	Elaboração do programa
	Realizar transferências financeiras para entidades executoras (estados federais, municípios, escolas federais)	Implementação
	Fornecer orientação técnica às entidades de implementação	Implementação (treinamento)
	Assegurar a articulação entre as instituições federais direta ou indiretamente envolvidas no programa	Implementação
	Cooperar no processo de treinamento dos recursos humanos responsáveis pela execução e controle social do programa	Implementação
	Promover estudos para avaliar as ações do PNAE	Avaliação
<b>Entidades executoras</b>	Assegurar que os alimentos escolares atendam às necessidades nutricionais dos alunos ao longo do ano letivo	Implementação
	Promover estudos para avaliar as ações do PNAE	Avaliação
	Promover a alimentação, nutrição, saúde e educação ambiental nas escolas	Implementação
	Realizar, em parceria com o FNDE, o treinamento de recursos humanos envolvidos na execução e no controle social do programa	Implementação (treinamento)
	Fornecer todas as informações sobre a implementação do PNAE ao FNDE, ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aos órgãos de supervisão do poder executivo	Controle de implementação
	Fornecer as instalações físicas e os recursos humanos para permitir o pleno funcionamento do CAE e facilitar o acesso do público	Controle de implementação
	Divulgar em locais públicos informações sobre os recursos recebidos para a implementação do PNAE	Controle de implementação
	Responder pelos fundos recebidos e apresentar o relatório anual de gestão da PNAE à CAE, seguindo as diretrizes do FNDE	Controle de implementação
<b>Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)</b>	Assegurar o cumprimento das diretrizes da lei e monitorar o uso de recursos financeiros para a alimentação escolar	Controle de implementação
	Assegurar a qualidade dos alimentos, em particular as condições de higiene, e a aceitabilidade dos cardápios	Controle de implementação
	Revisão do relatório anual de gestão do PNAE e formulação de um parecer conclusivo aprovando ou não a gestão do programa pela entidade implementadora em questão	Controle de implementação

O FNDE pode suspender a transferência de fundos do PNAE para as entidades executoras se estas não cumprirem com os seguintes requisitos: constituição do CAE e implementação dos arranjos necessários para seu bom funcionamento; apresentação do relatório financeiro no formato solicitado e dentro do prazo estipulado pelo FNDE. Se forem cometidas irregularidades na execução do PNAE, a transferência de fundos poderá ser suspensa. Neste caso, porém, os fundos podem ir diretamente para as entidades de implementação em uma conta específica; esta medida, que não pode exceder 180 dias, garante a possibilidade de adquirir alimentos em situações de emergência (como insegurança alimentar após riscos climáticos); ela é acompanhada de uma dispensa de licitação, mantendo as outras exigências, incluindo a elaboração de uma prestação de contas.

As entidades executoras são responsáveis pela criação dos CAE, definidos como “órgãos colegiados, permanentes, deliberativos e consultivos”, compostos por representantes dos seguintes segmentos para um mandato de 4 anos: executivo (1 vaga); trabalhadores da educação e professores (2); pais de alunos (2); organizações da sociedade civil (2). O CAE pode ser composto de um número maior de membros, desde que essas proporções entre os diferentes setores sejam respeitadas. Os representantes não são remunerados.

### **Resoluções que detalham o funcionamento do PNAE**

A lei é complementada por resoluções que detalham o funcionamento do PNAE. A primeira resolução, nº 38, é publicada ao mesmo tempo que a lei, em 16 de julho de 2009. Uma terceira resolução, nº 26, é publicada em junho de 2013, alguns dos quais são atualizados pelo último, nº 4 de abril de 2015. Estas diferentes resoluções são o resultado das discussões ocorridas nos dois órgãos de monitoramento do PNAE, o comitê de gestão, composto por órgãos públicos envolvidos na gestão do PNAE, e o grupo consultivo, que é uma comissão composta por representantes de movimentos sociais e órgãos públicos de duas grandes coalizões: a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional.

O procedimento de compra passa por uma chamada pública. No entanto, a dispensa de licitação está sujeita aos requisitos de preço (equivalente aos preços do mercado local) e qualidade (conformidade com as normas aplicáveis). A resolução de 2009

detalha os documentos que devem ser apresentados pelos agricultores ou grupos de agricultores quando da apresentação de propostas em resposta a licitações públicas<sup>192</sup>. A resolução de 2013 introduz um documento adicional: uma declaração atestando que o alimento entregue é produzido pelo fornecedor (agricultor ou organização) e, portanto, não foi comprado e revendido. Este elemento destaca alguns dos problemas encontrados nos primeiros anos do programa. De fato, na prática, alguns agricultores acabavam comprando produtos de terceiros para evitar a quebra de contrato.

A partir da primeira resolução (2009), é dada preferência absoluta às ofertas “locais”. O primeiro critério de seleção é, portanto, geográfico. Quando as propostas vêm de grupos localizados na mesma área geográfica, é dada preferência aos produtores de assentamentos ou comunidades tradicionais, em seguida, aos que praticam a agricultura orgânica; por último, os grupos formais têm preferência sobre os grupos informais, que têm prioridade sobre os agricultores individuais. A lei permite que grupos informais de agricultores respondam a licitações públicas para contratos abaixo de R\$700.000. Neste caso, as resoluções especificam que eles podem receber assistência de um órgão de ATER, registrado no Ministério da Agricultura, tanto na elaboração do projeto de venda como em outros procedimentos administrativos.

Cotas são estabelecidas por agricultor e por projeto de vendas, com o objetivo de evitar a dependência excessiva aos mercados institucionais e de ampliar o número de produtores que se beneficiam. De 2009 a 2015, o limite de vendas por agricultor e por ano aumenta de R\$9.000 (cerca de 2.350 euros) para R\$20.000 (cerca de 5.200 euros). No caso de cooperativas ou associações, o valor máximo do contrato atende às mesmas condições e leva em conta o número de membros detentores de DAP. A resolução de 2015 também permite cumular vendas para várias entidades executoras.

São possíveis substituições de produtos, porém, são sujeitas à aceitação do responsável técnico pela alimentação escolar na entidade implementadora (geralmente o nutricionista).

Os preços, anunciados na chamada pública, devem ser determinados por meio de uma pesquisa de mercado realizada em pelo menos três pontos de venda locais, regionais

---

<sup>192</sup> CPF, DAP; certificados comprovando que a associação ou cooperativa está em dia das contribuições sociais, impostos, etc.; estatutos da organização; projeto de vendas; assim como qualquer documento que possa ser exigido pela lei municipal ou regional

ou nacionais (nessa ordem), dando prioridade às feiras de produtores. No caso de uma chamada pública para produtos orgânicos ou agroecológicos, os preços podem ser aumentados em 30% em comparação com aqueles da pesquisa de mercado convencional. Entretanto, a resolução de 2015 afirma que o ideal é realizar uma pesquisa de mercado local para produtos orgânicos. As resoluções de 2009, 2013 e 2015 estabelecem explicitamente que deve ser dada prioridade aos alimentos orgânicos ou agroecológicos, “se possível” (art. 19 da resolução de 2013). As resoluções de 2013 e 2015 recomendam até mesmo que a promoção dos alimentos orgânicos seja uma das ações de educação alimentar e nutricional.

Os preços podem ser aumentados, se necessário, para refletir o custo dos insumos necessários na licitação pública (frete, embalagem, etc.). Esta é uma das principais mudanças introduzidas pela resolução de 2013 e mantidas em 2015. É um passo importante para os agricultores que têm sido críticos em relação à interpretação da lei por alguns gestores (SCHOTTZ, 2017). Estes últimos consideravam que o orçamento do FNDE deveria ser estritamente dedicado à compra de alimentos, e negavam a possibilidade de incluir os custos logísticos.

As pesquisas de campo, no entanto, mostraram que a questão do cálculo dos preços cobrados pela entidade executora na licitação pública continua sendo um dos aspectos mais sensíveis. Na verdade, esta é uma grande preocupação dos gestores, que estão divididos entre a demanda dos agricultores familiares por preços apropriados e a pressão dos órgãos públicos de fiscalização, que são muito rígidos sobre esta questão.

Assim, um dos pontos mencionados pelos gestores é sua incerteza quanto ao cálculo dos preços de referência. Sua preocupação é que o método deve ser suficientemente claro e confiável para ser aceito pelos órgãos de fiscalização - em particular os Tribunais de Contas que avaliam as contas públicas nos diferentes níveis administrativos - para que os departamentos responsáveis do município ou do estado não sejam acusados de fraude<sup>193</sup>.

Por fim, de acordo com a resolução de 2013, caso os fundos transferidos pelo FNDE sejam superiores a R\$ 700.000, somente grupos formais de agricultores (cooperativa ou associação) podem acessar o mercado público. Este limite era de R\$ 100.000 em 2009.

---

<sup>193</sup> Por exemplo, em 2015, um escândalo manchou o estado de São Paulo manchado por suspeitas de corrupção, manipulação de preços e formação de cartel.



A resolução de 2015 fornece modelos de documentos correspondentes às principais etapas do processo de aquisição:

- um modelo de chamada pública, contendo as referências legais e as diferentes seções relevantes (a demanda de produtos por um ano, especificando os tipos de alimentos, quantidades e preços; a documentação a ser apresentada; os critérios de seleção; as possíveis amostras a serem fornecidas; os pontos de entrega e frequência; as condições de pagamento);

- um modelo de contrato de venda entre o município e os agricultores familiares fornecedores;

- um modelo de pesquisa de mercado, lembrando as modalidades descritas na resolução;

- um modelo de proposta de venda, um documento a ser preenchido pelos agricultores que desejam responder à chamada pública.

Além disso, a resolução de 2009 forneceu outros modelos de documentos em um anexo:

- um modelo de recibo de entrega, a ser assinado pelo responsável da entidade executora para cada recebimento de produtos;

- um modelo de procedimento para testar a aceitabilidade dos alimentos pelos alunos (este é um argumento frequentemente usado em oposição às mudanças nos cardápios - substituição do arroz branco por arroz integral, introdução de vegetais menos comuns, etc.).

Em 2015, o orçamento total do PNAE era de R\$ 3,8 bilhões para 42,6 milhões de estudantes e 200 dias letivos por ano. Estes valores podem parecer pequenos, mas se destinam a complementar o orçamento dos estados e municípios federais, que são constitucionalmente responsáveis pela educação.

**APÊNDICE B.** Evolução das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE entre 2011 e 2014

Porcentagem dos fundos transferidos pelo FNDE utilizados pelos municípios para compras diretas da agricultura familiar

		0%	Entre 0 e 5%	Entre 5 e 30%	Entre 30 e 50%	Entre 50 e 80%	Mais de 80%	Valores incoerentes (>100%)
2011	Número de municípios	2146	267	1428	1142	221	41	5
	Porcentagens	41%	5%	27%	22%	4%	1%	0,1%
2012	Número de municípios	1744	220	1690	1188	325	61	7
	Porcentagens	33%	4%	32%	23%	6%	1%	0,1%
2013	Número de municípios	1991	371	1748	1010	294	113	39
	Porcentagens	36%	7%	32%	18%	5%	2%	1%
2014	Número de municípios	1263	249	1814	1449	557	109	51
	Porcentagens	23%	5%	33%	26%	10%	2%	1%

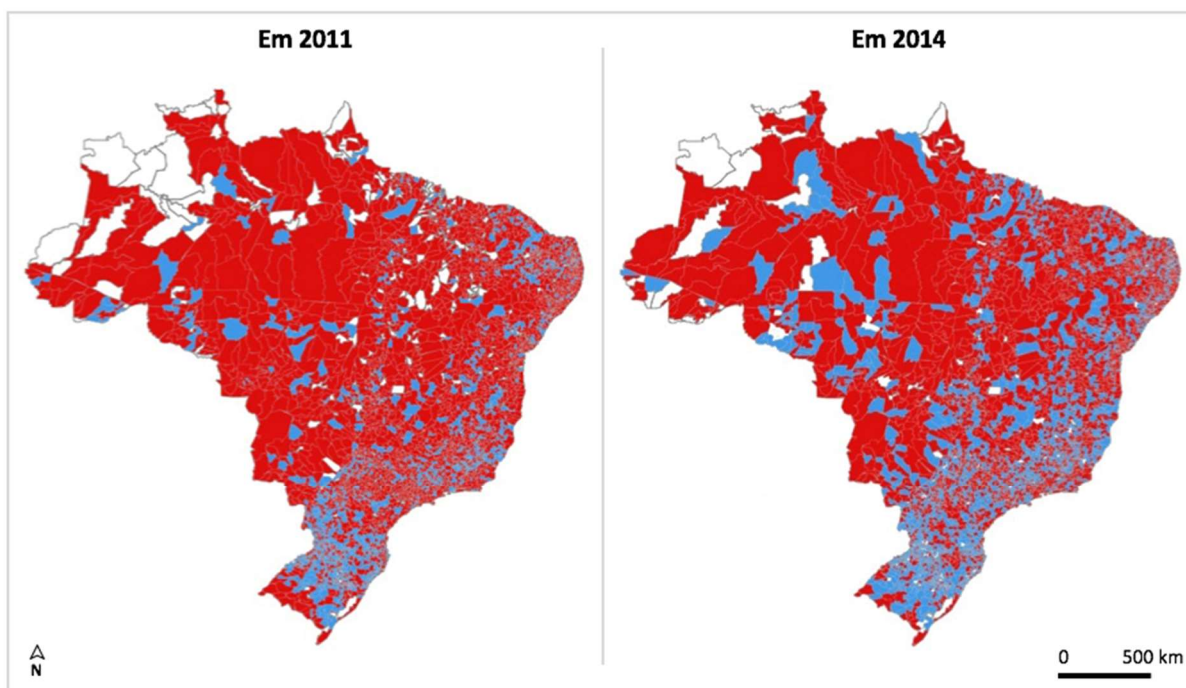
Fonte: Elaboração própria com base em dados FNDE, 2016

Número e proporção de municípios que cumprem ou não a lei: proporção de compras diretas da agricultura familiar acima ou abaixo de 30% da alocação federal

		Municípios que não cumprem a lei (<30%)	Municípios que cumprem a lei (>30%)	Valores incoerentes (>100%)
2011	Número de municípios	3841	1404	5
	Porcentagens	73%	27%	0,1%
2012	Número de municípios	3654	1574	7
	Porcentagens	70%	30%	0,1%
2013	Número de municípios	4110	1417	39
	Porcentagens	75%	25%	1%
2014	Número de municípios	3326	2115	51
	Porcentagens	62%	38%	1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados FNDE, 2016

## Implementação da lei 11.497 sobre o PNAE pelos municípios do Brasil



### Proporção de compras diretas da agricultura familiar (% do repasse federal)

- Inferior à 30%
- Superior à 30%
- Ausência de dados

Mapa realizado por Morgane Retière, 2016, com o software Cartes et Données. Fonte de dados do PNAE: FNDE, 2016.

**APÊNDICE C.** Comparação das disposições das leis que regem a alimentação escolar

	<b>Brasil: Lei nº 11.497 sobre o PNAE</b>	<b>França : Lei Grenelle 1</b>
<b>Critérios de aquisição</b>	Obrigação: 30% de compras diretas da agricultura familiar	Incitação: 20% de produtos orgânicos e 20% de produtos de baixo impacto ambiental
<b>Procedimento de compra</b>	Dispensa de licitação, substituída por uma chamada pública	Licitações regidas pelo código de compras públicas
<b>Critérios de arbitragem</b>	Favorecer, nesta ordem: origem local; produtos orgânicos ou agroecológicos; assentamentos e comunidades tradicionais; organizações formais	Possibilidade de introduzir cláusulas ambientais, além do critério de preço, de acordo com o código de compras públicas
<b>Controle de implementação</b>	Conselhos de Alimentação Escolar (municipais ou estaduais)	Nenhum mecanismo previsto na lei, além dos relatórios anuais do Comissariado Geral para o Desenvolvimento Sustentável
<b>Monitoramento e treinamento de pessoal</b>	Acompanhamento pelo CECANE (visitas de controle, treinamento de funcionários públicos)	Disposições gerais que incentivam o treinamento de desenvolvimento sustentável para o pessoal

**APÊNDICE D.** Evolução da alimentação escolar na França e no Brasil

Na França, o desenvolvimento da educação pública em todo o território nacional tem se apoiado, desde o início, nas municipalidades. Como declarado nas primeiras leis sobre o sistema educacional no século XIX, eram responsáveis pela construção e manutenção das instalações necessárias para o funcionamento das escolas primárias, enquanto os salários dos docentes eram pagos pelo Estado central. Durante várias décadas, a educação secundária era paga e era reservada a um pequeno segmento da população. O ensino público, portanto, expandiu-se a partir do ensino primário municipal. Até os anos 1970, coexistiam diferentes sistemas educacionais, especialmente no primeiro ciclo do ensino secundário (hoje chamado colégio, para alunos de aproximadamente 11 a 14 anos). As leis Haby em 1975 completaram a unificação e a democratização do sistema educacional. Nos anos 1980, as leis de descentralização esclareceram a distribuição de competências e fortaleceram o papel das entidades locais, que receberam subsídios do Estado central para este fim. Os municípios administram os custos operacionais (equipamentos e investimentos) das creches e escolas primárias; os departamentos administram os colégios; e as regiões são responsáveis pelos liceus (correspondendo ao ensino médio). O Estado organiza o treinamento e o recrutamento do pessoal docente (THOMAS-BION, 2010; TROGER; RUANO-BORBALAN, 2017).

A atual distribuição de competências no Brasil, como indicado nos textos legislativos, também vincula os primeiros ciclos aos níveis territoriais mais locais e os últimos ciclos aos níveis superiores. Entretanto, a evolução histórica não é a mesma. A Constituição de 1934 tornou o ensino público obrigatório. A partir daquele momento, foram, na maioria dos casos, os estados federados que desenvolveram o sistema educacional. O processo de “municipalização” do sistema educacional tem sido um objetivo repetido muitas vezes nas diferentes leis relativas à educação, mas a implementação real só tem progredido lentamente durante o século XX. O ensino fundamental é o resultado da unificação em 1971 do ensino primário e dos ginásios, que hoje correspondem ao primeiro ciclo (para alunos de 6 a 10 anos) e ao segundo ciclo (para alunos de 11 a 14 anos) - que na França se refere à escola primária e ao colégio (CONSTANTINO, 2017; MAURÍCIO, 2014; PARENTE; LÜCK, 2000; ROMERO, 2015).

Na prática, a divisão de responsabilidades entre municípios e estados federados não é a mesma em todos os lugares e suas ações nem sempre são bem coordenadas. Alguns autores até apontam a existência de competição entre os sistemas educacionais estaduais e municipais dentro de um mesmo território, tanto por razões políticas como financeiras. De fato, a verba transferida pela União (nível federal) para cada ente local depende do número de alunos matriculados nas escolas sob sua gestão (CONSTANTINO, 2017). Esta verba, calculada a partir de um valor per capita idêntico para todos os entes da Federação, complementa o orçamento local. As autoridades locais têm uma obrigação de meios para financiar seus sistemas educacionais: 10% dos impostos cobrados pelos estados ou municípios devem ser destinados ao orçamento da educação. Ao mesmo tempo, a Constituição garante o direito universal de acesso ao sistema educacional. Esta arquitetura complexa torna, portanto, as condições nas quais os alunos são escolarizados muito variáveis, dependendo dos contextos locais e dos recursos das entidades executoras, que variam muito de uma parte do Brasil para outra. Na prática, e o Estado de São Paulo não é exceção, na maioria das vezes é a rede municipal de ensino que abrange creches, pré-escolas e o ensino fundamental, o que corresponde ponto por ponto às competências das municipalidades francesas.

Os municípios são, portanto, responsáveis pela gestão da infraestrutura, equipamentos e recrutamento de pessoal não docente - e de pessoal docente no caso brasileiro - nas escolas municipais. Eles também são responsáveis por fornecer uma série de serviços complementares destinados a criar condições favoráveis para que os alunos frequentem a escola regularmente: transporte, material didático e, acima de tudo, refeições escolares.

### **Um serviço público local integrado às políticas nacionais**

A alimentação escolar é um serviço público local. Na França, é opcional, embora presente na maioria dos municípios (ou grupos de municípios). No Brasil, é uma obrigação do poder público consagrada na Constituição e sua implementação em diferentes níveis pelos entes locais é regida pelo PNAE.

A alimentação escolar está integrada nas políticas em nível nacional, incluindo a política educacional e a política alimentar, o que pode criar algumas tensões. Algumas

discussões mostram as tensões entre as autoridades locais e o Estado central. Este último, no âmbito das políticas nacionais de educação, alimentação ou agricultura, pode desejar impor modos de operação às entidades locais para a gestão de certos serviços públicos locais, como é o caso da alimentação escolar. Os opositores se baseiam nos textos que regem as relações entre o Estado e os entes locais e que consagram a liberdade de organização dos serviços que são prerrogativa destas últimas (Código Geral das Autoridades Locais na França; princípio da autonomia federativa na Constituição brasileira de 1988).

No Brasil, durante os debates parlamentares sobre a lei do PNAE, a questão das compras dos agricultores familiares foi alvo de controversas. Os opositores argumentaram que a obrigação de comprar diretamente e a proibição de recorrer a intermediários é um obstáculo para a liberdade dos entes federativos. De fato, tal medida mina a possibilidade de delegar o abastecimento a operadores privados. A Lei 11.947 estipula que os 30% devem ser dedicados às aquisições diretas junto aos agricultores familiares ou suas organizações, que se não fosse a lei, teriam dificuldades em competir com os operadores privados, que estão em uma posição forte devido a sua capacidade em termos de logística e de fluxo de caixa. Mesmo se o serviço for terceirizado, estes 30% devem ser retirados do contrato de terceirização.

### **Ritmos escolares**

Desde 1887, na França, a carga horária semanal do ensino primário foi fixada em 30 horas por semana, distribuídas em 5 dias, divididos em três horas pela manhã e três horas pela tarde. O tempo escolar foi gradualmente reduzido para 24 horas por semana desde 2008, distribuídas em quatro ou quatro dias e meio, dependendo do município, durante 36 semanas por ano (e, portanto, respectivamente, 144 ou 162 dias letivos por ano). A carga anual é, portanto, de 840 horas, levando em conta os feriados públicos (Reforma dos ritmos escolares, 2008).

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o equivalente do Código da Educação, impõe um mínimo de 800 horas por ano distribuídas em 200 dias, ou seja, uma média de quatro horas por dia por semanas de cinco dias. Tradicionalmente, e ainda hoje, a organização do tempo escolar é conhecida como a jornada contínua. Os alunos da educação básica (entre 7 e 14 anos de idade) têm quatro horas de tempo efetivo de ensino, divididas em sessões com intervalos entre elas. Algumas iniciativas locais, em particular no estado do

Rio de Janeiro, que é precursor nesta área, estão introduzindo a jornada integral em algumas escolas (MAURÍCIO, 2014), embora isto não possa exceder 7 horas de tempo efetivo de ensino por dia. Este aumento na duração diária tem sido objeto, desde 2009 e pela primeira vez, de uma política federal de incentivo (o Programa Mais Educação). Na prática, a grande maioria das escolas ainda funciona com meias-jornadas contínuas. De fato, embora o programa federal atribua fundos específicos para financiar o aumento do tempo escolar, o custo associado a tal mudança ainda é um grande obstáculo, especialmente em nível municipal. Os municípios muitas vezes têm recursos limitados e investir em infraestrutura adicional nem sempre é possível ou prioritário. Em muitos casos, o sistema de meio dia permite acomodar dois ou mesmo três turmas na mesma escola (um grupo de manhã, um à tarde e às vezes até um terceiro à noite para jovens e adultos).

Esta organização do ritmo escolar significa que, na prática, os alunos frequentam a escola ou pela manhã ou à tarde. O almoço pode, portanto, em princípio, ser tomado em casa depois ou antes da jornada escolar. Isto explica o formato inicial da merenda escolar, até os anos 1970, um lanche do meio da manhã ou um lanche do meio da tarde. A transformação deste lanche em uma verdadeira refeição completa não está isenta de consequências para o ritmo escolar e a organização de intervalos. Os nutricionistas alertaram que se esta refeição completa for tomada muito cedo pela manhã ou no final da tarde, há uma forte probabilidade de duplicar o almoço ou a janta (completo ou em forma de lanche, dependendo da organização familiar) tomado em casa, o que aumenta a ingestão diária de calorias e o risco de obesidade.

Na França, a pausa para almoço não faz formalmente parte do horário escolar, mas está, no entanto, ligada ao sistema educacional. Este é o caso em nível material, uma vez que os refeitórios estão frequentemente localizados dentro das escolas, e em nível pedagógico, uma vez que a hora do almoço está cada vez mais associada a objetivos de educação alimentar e nutricional. A alimentação escolar é concebida como um serviço social para os alunos que não podem voltar para casa na hora do almoço. Com o desenvolvimento do trabalho remunerado das mulheres, esta necessidade está crescendo e o serviço de alimentação escolar, embora em princípio opcional para as autoridades locais francesas, está se generalizando na maioria dos municípios e para uma proporção crescente de alunos.



A alimentação escolar é agora um importante serviço municipal e é frequentemente uma questão política local importante (COLIN, 2016).

### **Tipo de serviço público e faturamento das refeições**

No Brasil, o PNAE é uma política nacional que estrutura um serviço público local, já que está associado a um sistema de educação local implementado pelos municípios ou estados (MAURÍCIO, 2014): “ao contrário de outros países (Estados Unidos, Reino Unido, Suécia, Finlândia) [e Brasil], na França não existe uma política nacional de preços gratuitos ou reduzidos para as refeições escolares de acordo com os recursos financeiros das famílias”<sup>194</sup> (DUBUISSON, 2013, p. 142).

Na França, a refeição é cobrada, na maioria dos casos, de acordo com a renda familiar. O serviço de alimentação escolar constitui um serviço público local, uma vez que responde a um interesse geral em nível local, associado a um serviço público nacional obrigatório. A noção de interesse geral é a base daquela de serviço público (CHEVALLIER, 2018). Como atende a um interesse geral, os municípios estão autorizados a subsidiá-lo e a arcar com parte dos custos. Mas ao mesmo tempo, como o intervalo do almoço é fora do horário escolar obrigatório, é um serviço opcional e isso autoriza a possibilidade de instituir uma contribuição financeira dos usuários (THOMAS-BION, 2010). Os municípios são, portanto, livres para organizar o serviço público de alimentação escolar, embora não possam cobrar dos usuários um valor superior ao custo da refeição (DUBUISSON, 2013).

Foram criadas ajudas específicas (Fundo social para a alimentação escolar) para estimular a frequência da alimentação escolar no ensino fundamental e médio; para as escolas maternas e primárias, os preços são calculados por cada município, que, no entanto, geralmente levam em conta a cota familiar (DUBUISSON, 2013). Esta questão não se coloca no Brasil, onde as refeições são gratuitas em todo o país, um dos poucos casos no mundo (BELIK; CHAIM; OTHERS, 2009).

Na França, estudos mostram que a frequência da alimentação escolar é significativamente maior nas famílias onde o chefe (ou o representante da criança) é mais diplomado (CZERNICHOW, 2000) e, portanto, geralmente tem uma renda mais alta. O papel

---

<sup>194</sup> « contrairement à d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Finlande) [et au Brésil], il n'existe pas en France de politique nationale de gratuité ou de prix réduits des repas scolaires selon les ressources financières des familles » (DUBUISSON, 2013, p. 142)

da alimentação escolar como um instrumento de segurança alimentar para as populações mais pobres não é, portanto, necessariamente verificado na prática na atualidade. Também parece que o atendimento é menor no leste do que no oeste do país, uma vez o efeito das variáveis de renda foi estatisticamente removido; este fenômeno é difícil de explicar (DUBUISSON, 2013). Todas as atividades extracurriculares estão sujeitas a pagamento na França, como em muitos países europeus, e muitas vezes são fornecidas pelos serviços municipais ou pela rede altamente desenvolvida de associações. Quanto à alimentação escolar, há um certo consenso de que o serviço não deve ser gratuito, mesmo para as famílias mais pobres. O principal argumento é o de “responsabilizar os pais de alunos”, um argumento às vezes tingido de um tom moral, mas também justificado por imperativos de gestão: evitar desistências e excedentes.

### **Relação entre estruturas públicas e operadores privados**

A terceirização de certas etapas do serviço de alimentação escolar pode ser feita dentro de dois quadros legais principais: contratos públicos (quando a autoridade local compra refeições) e delegação de serviço público. Na França, os contratos de delegação de serviço público podem tomar a forma de *leasing*, concessão ou “gestão interessada” (ROBIN, 2017; SORTEIX, 2011).

Não trataremos das especificidades legais da modalidade de terceirização em relação àquela dos contratos adjudicados no âmbito das compras públicas. Além das definições legais, que variam de um país para outro, o que é interessante é a definição funcional da relação entre a entidade encarregada do serviço público (detentora da competência e responsável pelo desempenho adequado do referido serviço) e um prestador de serviços (público ou privado) que executa o serviço público.

Em princípio, a terceirização apresenta algumas particularidades em relação às compras públicas e, em particular, alguns elementos de flexibilidade em relação às regras de concorrência, mesmo que as diversas jurisprudências indiquem que os princípios das compras públicas são aplicáveis à terceirização. No Brasil, a externalização ou terceirização é regulamentada pela lei que rege as compras públicas (Lei nº 8.666). Na prática, esta modalidade envolve uma transferência de poder, bem como o estabelecimento de

corresponsabilidade, com o objetivo de cumprir uma missão de serviço público e estabelecer uma relação duradoura com o operador.

Estas relações entre os setores público e privado, assim como a definição das prerrogativas do Estado, não são dadas; elas dependem dos contextos, lugares e tempos. De fato, ao longo do século XX, houve uma mudança do Estado liberal, concentrado em suas funções regalianas, para o Estado social, o que ampliou os setores passíveis de intervenção pública (CHEVALLIER, 2007). Em muitos casos, esta transição consiste em ampliar o escopo de ação das iniciativas que são desenvolvidas pelo setor privado ou que são limitadas a certas áreas ou populações. A noção de serviço público está ligada à identificação de um interesse público (local, nacional) e está ligada à definição do campo de intervenção do poder público (SOLDINI, 2010). O sistema de previdência social francês, por exemplo, consistia em tornar universais e obrigatórios os sistemas de seguro social criados antes da Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma, no campo da alimentação escolar, as caixas escolares foram inspiradas por iniciativas pontuais implementadas em certos municípios no século XIX. O modelo do restaurante infantil foi desenvolvido na França por um professor em uma escola e depois divulgado e generalizado por lei nas décadas de 1950 e 1960.

### **Por que delegar a alimentação escolar ao setor privado na França?**

Existem várias razões pelas quais as autoridades locais adotam uma modalidade ou outra. A história da terceirização de serviços de alimentação escolar a atores privados é relativamente indocumentada (CHAUVEY, 2008). Este envolvimento crescente de operadores privados é muito marcado na França.

Várias pistas aparecem na literatura. A tese de Robin (2017) busca identificar os determinantes das escolhas dos municípios para a gestão direta ou para a terceirização. De acordo com o modelo apresentado pelo autor e baseado em mais de 700 municípios da região Île-de-France, vários fatores explicam a escolha de internalizar ou terceirizar o serviço de alimentação. Uma equipe municipal politicamente forte (confortavelmente eleita) tende a favorecer a gestão direta, para maior transparência e controle da oferta. Por outro lado, os municípios mais endividados tendem a optar por serviços delegados, em um contexto geral de redução dos gastos públicos. A questão em jogo é o compromisso entre custo e qualidade: “o sistema de serviço público reduz a incerteza sobre a qualidade, enquanto a

terceirização reduz a incerteza sobre os custos” (ROBIN, 2017, p. 33)<sup>195</sup>. Este estudo também mostra que é desde o Grenelle do Meio Ambiente e as leis reafirmando o incentivo para um abastecimento sustentável, que a preocupação com a qualidade se desenvolveu fortemente (ROBIN, 2017).

---

<sup>195</sup> « le système en régie réduit l'incertitude sur la qualité, alors que l'externalisation atténue l'incertitude sur les coûts » (ROBIN, 2017, p. 33)

## APÊNDICE E. Guias de entrevista semi-estruturados

### 1. Entrevistas de gestores de estruturas de alimentação escolar

**Em Île-de-France, antes das entrevistas:** consultar os cardápios nos sites dos municípios ou dos sindicatos da alimentação escolar. Estabelecer a lista de produtos orgânicos/locais/certificados utilizando os pictogramas geralmente presentes nos cardápios.

**Na Região Metropolitana de São Paulo, antes das entrevistas:** consultar os cardápios nos sites dos municípios. Consultar o site da FNDE para ver a proporção de compras da agricultura familiar nos anos anteriores.

#### Como é gerenciado e operado o serviço de alimentação escolar no município?

- Cozinha central ou nas escolas? Transporte refrigerado ou isotérmico? gestão direta ou delegação de serviço público?
- Recorre-se a empresas prestadoras de serviços? Se for o caso, para quais etapas da cadeia (abastecimento, transporte, preparação, etc.)?
- Como são construídos os termos de referência e a licitação (ou chamada pública) para a compra de alimentos? Em quantos lotes está dividido o mercado?
- Seria possível ter acesso aos termos de referência?

#### Quais foram os primeiros produtos “alternativos” (agricultura familiar/orgânico/local/circuito curto) introduzidos no cardápio?

- Quando eles foram introduzidos?
- Por que estes produtos em específico?
- Existe alguma exigência específica para estes produtos?
- Qual é a proporção desses produtos atualmente (*em % dos componentes, volumes, valor das compras*)?

#### Como aconteceu a introdução destes produtos alternativos?

- Quem está por trás desta demanda?
- Foram mobilizados atores ou redes específicos para implementar esta mudança (*grupos de produtores, organizações ligadas ao mundo agrícola, etc.*)?
- Tiveram que fazer alguma adaptação específica em termos de:
  - o Orçamento e preços das refeições
  - o Equipamento
  - o Composição dos cardápios (na França, mudança no número de componentes?)
  - o Logística de distribuição
  - o Funcionários: contratação, treinamento
  - o Preparo das refeições
  - o etc.
- Quais foram as dificuldades encontradas? Como foram superadas?
- Observaram alguma diferença entre esses produtos (agricultura familiar/orgânica/local) e os produtos convencionais fornecidos pelos atacadistas (*qualidade, estabilidade de abastecimento...*)?
- Qual é o *feedback* dos funcionários que preparam as refeições? Das crianças?

#### Como tem evoluído o abastecimento de produtos orgânicos/locais/circuitos curtos?

- Aumento das quantidades, da diversidade?
- Quais são as perspectivas? Alguma meta foi estabelecida?

#### A origem dos produtos é um critério?

- Existe algum monitoramento da origem dos alimentos (tanto alternativos quanto convencionais)?
- Existe um mecanismo sistemático de controle da origem dos produtos?
- Têm contato direto ou indireto com os agricultores fornecedores?
  - o Se for o caso, em quais ocasiões?

## 2. Entrevistas de representantes da comunidade agrícola

### Áreas de intervenção da organização

- História, missões, ações
- Em quais áreas geográficas trabalha?
- Quais são as principais missões e atividades na região (IDF ou RMSP), as prioridades atuais?
  - o E quanto ao abastecimento da alimentação escolar?
- Quais são as principais cadeias produtivas locais da agricultura orgânica/familiar e quais são suas perspectivas de evolução?
- Quais são os principais pontos de venda para os produtores (atacadistas; empresas de refeições coletivas (no caso da França); mercados; vendas diretas...)?

### Relação do mundo agrícola com o mercado da alimentação escolar

- Qual é o lugar da alimentação escolar nas estratégias de sua organização?
- Como sua organização aborda a alimentação escolar?
  - o Este é um setor que se desenvolveu recentemente ou sempre foi uma preocupação?
  - o Qual o papel da lei Grenelle 1/PNAE de 2009?
  - o Outras atividades da sua organização estão ligadas? (pesquisas comerciais, treinamento, eventos...)
- Quem são seus interlocutores?
  - o Os representantes públicos locais (nas prefeituras) entram em contato com vocês?
  - o Existem processos de concertação com as diferentes partes interessadas (públicas e/ou privadas)?
    - Para a elaboração dos termos de referência ou para a elaboração de licitações/de chamadas públicas?
- Quais são as particularidades deste mercado em comparação com outros?
  - o *Preços, padrão dos produtos, embalagem, normas sanitárias, volumes, requisitos administrativos, investimentos em infraestrutura, gama de produtos, concorrência com outros fornecedores...*
- Quais adaptações foram necessárias ao longo dos anos para os agricultores e suas organizações?
  - o Criação de cooperativas? Plataformas comuns (efetivadas ou em projeto)?
- Quais são as principais dificuldades?
- Quais são as perspectivas?
- Existem outras estruturas produtivas voltadas para o mercado da alimentação escolar na região?

**APÊNDICE F.** Atores entrevistados

<b>Nº</b>	<b>Data</b>	<b>Código</b>	<b>Tipo de entrevista</b>	<b>País</b>	<b>Instituição</b>	<b>Localização</b>	<b>Cargo</b>
1	12 de maio de 2016	Explo-1	Exploratória	Brasil	Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno	Estado de São Paulo	Diretora
2	12 de maio de 2016	Explo-2	Exploratória	Brasil	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento	Estado de São Paulo	Diretor Técnico
3	16 de maio de 2016	Explo-3	Exploratória	Brasil	Conselho de alimentação escolar	São Paulo	Presidente da CAE; professor aposentado, representante do sindicato dos professores
4	24 de maio de 2016	Co_SP-9	Gestão pública/ Exploratória	Brasil	Divisão de Alimentação Escolar - Secretaria de Educação	São Bernardo do Campo	Chefe de Divisão
5	24 de maio de 2016	Co_SP-9	Gestão pública/ Exploratória	Brasil	Divisão de Alimentação Escolar - Secretaria de Educação	São Bernardo do Campo	Chefe de Divisão
6	31 de maio de 2016	Co_SP-10	Gestão pública/ Exploratória	Brasil	Coordenadoria de Alimentação Escolar	São Paulo	Membro do setor de Agroecologia e Agricultura Familiar (NAAF)
7	31 de maio de 2016	Co_SP-10	Gestão pública/ Exploratória	Brasil	Coordenadoria de Alimentação Escolar	São Paulo	Membro do setor de Agroecologia e Agricultura Familiar (NAAF)
8	22 de junho de 2016	Co_SP-4	Gestão pública/ Exploratória	Brasil	Departamento de alimentação escolar	Mogi-das-Cruzes	Diretora
9	21 de abril de 2017	Co_IDF-6	Gestão pública	França	Caixa escolar do 5º distrito	Paris	Diretor
10	21 de agosto de 2017	Agri_SP-2	Mundo agrícola	Brasil	COOPERCENTRAL	Vale do Ribeira	Agricultor
11	23 de agosto de 2017	Agri_SP-1	Mundo agrícola	Brasil	COOBAM	Vale do Ribeira	Agricultor
12	3 de outubro de 2017	Co_IDF-9	Gestão pública	França	Caixa escolar do 6º distrito	Paris	Diretora
13	20 de outubro de 2017	Co_IDF-10	Gestão pública	França	Serviço de alimentação escolar	Meudon	Nutricionista
14	23 de outubro de 2017	Co_IDF-1	Gestão pública	França	SYREC	Gennevilliers; Saint-Ouen; Villepinte	Diretor Geral; Diretora de Qualidade
15	25 de outubro de 2017	Co_IDF-5	Gestão pública	França	COCLICO	Colombes; Clichy-la-Garenne	Gerente de qualidade; Responsável jurídico

<b>Nº</b>	<b>Data</b>	<b>Código</b>	<b>Tipo de entrevista</b>	<b>País</b>	<b>Instituição</b>	<b>Localização</b>	<b>Cargo</b>
16	31 de outubro de 2017	Co_IDF-2	Gestão pública	França	SIVURESC	Le Blanc-Mesnil; Pantin	Responsável de comunicação/animação
17	6 de novembro de 2017	Co_IDF-11	Gestão pública	França	Departamento escolar e de logística	Chaville	Diretora
18	8 de novembro de 2017	Co_IDF-3	Gestão pública	França	SIPLARC	Bondy; Noisy-le-Sec	Diretora da divisão de compras/produção
19	15 de novembro de 2017	Co_IDF-8	Gestão pública	França	Serviço de alimentação escolar	Moissy-Cramayel	Responsável da alimentação escolar
20	16 de novembro de 2017	Co_IDF-4	Gestão pública	França	SIVOM	Stains; Pierrefitte	Diretor da alimentação escolar
21	29 de novembro de 2017	Co_SP-6	Gestão pública	Brasil	Secretaria de Educação	Arujá	Nutricionista
22	30 de novembro de 2017	Co_SP-2	Gestão pública	Brasil	Coordenadoria de Abastecimento	Barueri	Nutricionista
23	30 de novembro de 2017	Co_SP-5	Gestão pública	Brasil	Departamento de alimentação escolar. Secretaria de educação	Carapicuíba	Nutricionista, coordenadora
24	5 de dezembro de 2017	Co_SP-7	Gestão pública	Brasil	Secretaria de educação, cultura, esporte e turismo	Vargem Grande Paulista	Nutricionista
25	14 de dezembro de 2017	Explo-4	Exploratório	Brasil	<i>Expert</i> independente (mestrado dedicado à alimentação escolar)		
26	28 de dezembro de 2017	Explo-5	Exploratório	Brasil	<i>Expert</i> independente (consultora junto à FAO)		
27	4 de janeiro de 2018	Co_SP-8	Gestão pública	Brasil	CRAISA	Santo André	Nutricionista
28	11 de janeiro de 2018	Explo-6	Exploratório	Brasil	CECANE/FNDE	Santos	Nutricionista



<b>N°</b>	<b>Data</b>	<b>Código</b>	<b>Tipo de entrevista</b>	<b>País</b>	<b>Instituição</b>	<b>Localização</b>	<b>Cargo</b>
29	16 de janeiro de 2018	Agri_SP-3	Mundo agrícola	Brasil	Cooprojur	Mogi-das-Cruzes	Agricultor
30	23 de março de 2018	Agri_SP-3	Mundo agrícola	Brasil	Cooprojur	Mogi-das-Cruzes	Agricultor
31	12 de abril de 2018	Agri_IDF-1	Mundo agrícola	França	Cooperativa Bio d'Île de France	Île-de-France	Coordenador da rede de produtores e representante de vendas
32	19 de junho de 2018	Co_IDF-12	Gestão pública	França	Prefeitura	Lardy	Responsável de Desenvolvimento Sustentável
33	6 de agosto de 2018	Co_SP-1	Gestão pública	Brasil	Secretaria de Educação - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação	Guarulhos	Nutricionista
34	8 de agosto de 2018	Agri_IDF-3	Mundo agrícola	França	Câmara interdepartamental de agricultura	Île-de-France	Responsável na Divisão de cadeias produtivas
35	8 de agosto de 2018	Co_SP-3	Gestão pública	Brasil	Secretaria de Educação	Suzano	Nutricionista
36	2 de outubro de 2018	SRC-1	Empresa de catering	França	Elior	França	Diretor de Desenvolvimento para Mercados institucionais Locais e Regionais
37	4 de outubro de 2018	SRC-2	Empresa de catering	França	Sogeres/Sodexo	França	Responsável de Projetos Alimentares Territoriais
38	22 de outubro de 2018	Agri_IDF-2	Mundo agrícola	França	Grupo regional de agricultores orgânicos	Île-de-France	Responsável da Missão para mercados de refeições coletivas
39	5 de abril de 2019	Explo-7	Exploratório	França	Serviço Regional de Alimentação. Diretoria Regional de Agricultura e Silvicultura	Île-de-France	Responsável do Polo de Suprimentos alimentares-Nutrição-Alimentação
40	17 de novembro de 2020	PP-1	Políticas públicas	França	FNAB	França	Representante da FNAB no Grenelle do Meio ambiente (Presidente na época)

**APÊNDICE G.** Excertos de entrevistas citados na tese: versão original em francês e versão traduzida em português (capítulo 7)

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
288	Co_IDF-1, gestor do sindicato intermunicipal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017	Ce n'est pas qu'on ne veuille pas [travailler avec un petit producteur]. En fait, les producteurs ne sont pas organisés pour pouvoir répondre à une demande aussi importante, sur des volumes aussi importants. [...] Nous, on est tout de suite sur des poids lourds.	Não é que não queiramos [trabalhar com um pequeno produtor]. Na verdade, os produtores não estão organizados para poder atender a uma demanda tão importante, com volumes tão grandes. [...] Recorremos necessariamente aos grandes atores [das cadeias].
329	Co_IDF-1, gestor do sindicato intermunicipal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen e Villepinte, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017	Si, par exemple, j'ai un légume local, on peut garantir au consommateur que la production a eu lieu dans les 200 km autour de la couronne de Paris. Je ne sais pas si c'est à Viroflay ou à Coulommiers, je peux le voir en consultant les factures ou les bons de livraison, mais je ne peux pas [le savoir] à l'instant T. Mais j'ai la garantie [de la part du fournisseur] que ce produit a été cultivé [localement]. [...] Et [le grossiste] va se fournir au meilleur rapport qualité-prix sur la couronne à 200 km. Donc il ne sera pas capable de me dire un mois avant si la carotte va venir de Coulommiers ou de Viroflay, mais il va me garantir [...] ce sur quoi il a signé.	Se, por exemplo, eu tiver um vegetal local, podemos garantir ao consumidor que ele foi produzido dentro de um raio de 200 km no entorno de Paris. Não sei se [foi produzido] em Viroflay ou Coulommiers, posso até vê-lo olhando para as notas fiscais, mas não posso [sabê-lo] de imediato. Mas tenho uma garantia [por parte do fornecedor] de que este produto foi cultivado [localmente]. [...] [O atacadista] vai obter a melhor relação custo-benefício dentro da área de 200 km de distância. Portanto, ele não pode me dizer um mês antes se a cenoura virá de Coulommiers ou de Viroflay, mas ele me garante [...] aquilo que assinou [no contrato].
329	Co_IDF-4, gestor do sindicato intermunicipal Sivom de Stains e Pierrefitte-sur-Seine, nos subúrbios do norte de Paris, novembro de 2017	Aujourd'hui, on s'aperçoit de plus en plus que les gros, ils font tous du bio.	Hoje em dia, vemos cada vez mais que as grandes [fornecedores] estão todos oferecendo produtos orgânicos.

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
329	Co_IDF-2, gestora do sindicato intermunicipal Sivuresc de Le Blanc-Mesnil e Pantin, nos subúrbios ao leste de Paris, outubro de 2017	Je vois nos pâtes, nos riz ; les pâtes c'est Panzani. Donc les gros groupes se sont mis au bio, on achète 500 kg de pâtes, les mêmes que l'on trouve en grande surface. [...] Effectivement, on est sur du bio industriel, il ne faut pas se leurrer. Ils ont juste adapté le conditionnement.	Eu vejo nossas massas, nosso arroz; a massa é da marca Panzani [empresa líder no mercado no varejo como no atacado]. Portanto, os grandes grupos agora oferecem produtos orgânicos, compramos 500 kg de massa, do mesmo tipo que pode encontrar nos supermercados. [...] Na verdade, trata-se de produtos industriais orgânicos, não devemos nos iludir. Eles apenas adaptaram o acondicionamento.
329	Co_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, ao sul da aglomeração parisiense, sob delegação de serviço público, junho de 2018	Quand [le prestataire] a des approvisionnements de fruits de proximité, il nous en informe. [Nos interlocuteurs au sein de l'entreprise] disent qu'il y a des poires qui viennent de tel endroit, ou des pommes qui viennent de tel endroit.	Quando [o fornecedor] tem suprimentos de frutas locais, eles nos informam. [Nossos contatos dentro da empresa] dizem que há peras que vêm de tal e tal lugar, ou maçãs que vêm de tal e tal lugar.
330	SRC-1, diretor do desenvolvimento dos mercados institucionais de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018	[Les sociétés de restauration collective sont poussées à changer leurs modes d'approvisionnement par les] appels insistants des collectivités pour que les offres de prestations s'intègrent dans des enjeux de territoire.	[As empresas de refeições coletivas contratadas são pressionadas a mudarem seus modos de abastecimento pelos] insistentes apelos dos mercados institucionais para que as ofertas de serviços estejam integradas nas questões territoriais
330	Co_IDF-10, gestora do serviço de alimentação escolar em Chaville, nos subúrbios do sudoeste de Paris, sob delegação de serviço público, novembro de 2017	Comme il y a de la demande de la part des parents, que l'État appuie là-dessus et que nous nous faisons porte-parole de ça, plus ce sera inscrit dans les cahiers de charges, plus ça va se développer.	Na medida em que há demanda dos pais de alunos, que o Estado apoia na questão e como nós somos o porta-voz [destas demandas], quanto mais elas constarem nos termos de referência, mais [o abastecimento sustentável] irá se desenvolver.
330	SRC-1, diretor de desenvolvimento dos mercados institucionais de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018	L'offre standard propose aujourd'hui 15 à 20 % de produits bio et 20 à 30 % de produits locaux.	Os projetos padrão hoje garantem ao menos 15 a 20% de orgânicos e 20 a 30% de produtos locais
330	SRC-1, diretor de desenvolvimento dos mercados institucionais de uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018	Faute de sources locales, beaucoup de produits viennent de loin (hors de France) [et, en conséquence,] la part du bio a donc été réduite pour recentrer l'approvisionnement sur l'ancrage territorial.	Mas “devido à falta de fornecedores locais, muitos produtos vêm de regiões distantes (fora da França)” e, como resultado, “a proporção de produtos orgânicos foi reduzida a fim de reorientar a oferta para maior ancoragem territorial”

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
330	Agri_IDF-3, responsável do setor “economia e cadeias agroalimentares” na Câmara de Agricultura da região Île-de-France, agosto de 2018	<p>Quand on veut mettre en place un partenariat qui [influe] davantage sur toute la politique d'approvisionnement [des grandes sociétés de restauration collective] en Île-de-France, forcément, ça va être au niveau de la Chambre d'agriculture. On agit à titre d'organisme représentant de la profession agricole. [...] Nous faisons une sorte de lobby, pour dire « voilà ce que nous voulons et si vous voulez introduire des produits locaux, il va falloir que vous soyez plus attentifs aux intérêts de la profession agricole ». Aujourd'hui, on est quand même en position de force ; il y a un vrai engouement des collectivités pour les produits locaux. Donc aujourd'hui, pour remporter les marchés, ces sociétés privées ont besoin d'avoir des produits locaux dans leur offre.</p>	<p>Quando queremos estabelecer uma parceria para influenciar de forma mais global em toda a política de abastecimento [das grandes empresas de refeições coletivas] em Île-de-France, necessariamente, acontece no nível da Câmara de Agricultura. Atuamos como o órgão representativo da profissão agrícola. [...] Estamos fazendo uma espécie de lobby, dizendo “isto é o que queremos e se vocês quiserem introduzir produtos locais, terão que ficar mais atentos aos interesses da profissão agrícola”. Hoje, estamos numa posição forte; há um verdadeiro interesse por parte das autoridades públicas por produtos locais. Portanto, hoje, para ganhar contratos, essas empresas privadas precisam propor produtos locais.</p>
331	SRC-2, responsável pelos “projetos alimentares territoriais” em uma grande empresa de refeições coletivas, outubro de 2018	<p>Les marchés publics sont devenus extrêmement contraints, les collectivités sont très contraintes, et les budgets évoluent très peu. On est sur un secteur extrêmement concurrentiel, ce qui fait que l'on a une pression des concurrents. Il y a toujours un concurrent qui fera moins cher. Après, il faut quand même une certaine sensibilité de la collectivité pour aller creuser et contrôler [leurs prestataires].</p>	<p>Os mercados públicos se tornaram extremamente exigentes, os entes locais sofrem muitas restrições e os orçamentos evoluem muito pouco. Este é um setor extremamente competitivo, o que significa que sofremos forte pressão por parte dos concorrentes. Há sempre um concorrente que irá propor um projeto mais barato. Apesar disso, a autoridade local tem que ter uma certa sensibilidade para monitorar e controlar [os prestadores de serviços contratados].</p>

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
332	Co_IDF-10, gestora do serviço de alimentação escolar em Chaville, nos subúrbios do sudoeste de Paris, sob delegação de serviço público, novembro de 2017	Comme [les entreprises] se mettent en concurrence, ils essayent de proposer le prix le plus bas possible. C'est vraiment très tendancieux parce que l'on ne peut pas sortir la qualité qu'il faut [face à des prix aussi bas]. Donc il faut bien qu'ils rattrapent leur marge quelque part. Tout cela a des limites. [...] On met en place assez de contrôles pour leur faire un peu peur, donc ils vont essayer moins de nous « rouler », par rapport à d'autres communes qui n'ont pas pris en main ce contrôle.	Como [as empresas] competem entre si, tentam oferecer o preço mais baixo possível. É realmente muito tendencioso porque não é possível atingir efetivamente a qualidade exigida [com preços tão baixos]. [As empresas] têm que recuperar sua margem em algum lugar. Há limites para tudo isso. [...] No nosso município] procuramos implementar instrumentos de controle suficientes para assustá-los um pouco, para que eles tentem menos de “enganar-nos”, em comparação com outras cidades que não assumiram o controle.
332	Co_IDF-8, gestora da caixa escolar do 6° distrito de Paris, que recorre a um fornecedor generalista, abril de 2017	Pour surveiller un marché comme ça, de façon très rigoureuse, il faudrait pratiquement au moins un emploi à mi-temps. On a un responsable qualité mais il ne vient que 7 heures par semaine. Il faudrait que quelqu'un surveille cela de très près. On a eu une stagiaire pendant quelques semaines qui a fait ce suivi. Elle a scanné toutes les étiquettes et a pointé les anomalies. Il aurait fallu qu'elle reste toute l'année. Parce que je vous avoue que nous sommes un peu débordés, nous n'avons pas beaucoup de personnel.	Para monitorar um mercado como este, de uma forma muito rigorosa, seria necessário dedicar pelo menos um funcionário em meio período. Temos um responsável pela qualidade, mas ele vem apenas sete horas por semana. Alguém teria que monitorar isto de muito perto. Tivemos uma estagiária durante algumas semanas que realizou esse monitoramento. Ela escaneou todas as etiquetas e apontou as anomalias. Ela deveria ter ficado por o ano inteiro. Porque devo admitir que estamos um pouco sobrecarregados, não temos muitos funcionários.
333	Co_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, nos subúrbios do nordeste de Paris, novembro de 2017	Un syndicat intercommunal [...] peut apporter des réponses beaucoup plus directes par rapport aux volontés politiques. Pas besoin de marché, dans ce cas-là. Nos responsables politiques nous disent : « On veut ça, on veut ça » et nous, nous faisons en sorte de le mettre en œuvre. C'est le principe.	Um sindicato intermunicipal [...] pode oferecer respostas muito mais diretas às vontades políticas. Não há necessidade de contratos nestes casos. Nossos responsáveis políticos nos dizem: “Queremos isto, queremos aquilo” e nos certificamos de implementá-lo. Esse é o princípio.
333	Co_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, nos subúrbios do nordeste de Paris, novembro de 2017	Aujourd'hui, nos fournisseurs travaillent certainement avec du local, mais on ne le sait pas. C'est dommage, parce que l'on ne peut pas forcément bien le valoriser.	Nossos fornecedores certamente trabalham com produtos locais, mas nós não ficamos sabendo. É uma pena, porque não podemos necessariamente valorizar [a origem local dos alimentos].

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
333	Co_IDF-3, gestora do sindicato intermunicipal Siplarc de Bondy e Noisy-le-Sec, nos subúrbios do nordeste de Paris, novembro de 2017	Dans [le cahier des charges], il y a plusieurs choses et notamment le bio et les circuits courts. Ce sont, au niveau des marchés, des critères qui ne peuvent pas être présentés comme tels. Ce sont des critères que l'on peut mettre dans les clauses techniques particulières, en disant que l'on veut que [des produits de proximité], pour que cela réagisse vite au niveau de la livraison. Mais ce ne sont pas des critères sur lesquelles on peut discriminer normalement. C'est contraire au code des marchés publics qui est tout de même souvent contourné. On utilise les critères environnementaux, ceux de praticité, de temps de livraison ou de réactivité pour essayer de travailler avec des fournisseurs qui se situent autour de nous.	Os critérios [relativos aos circuitos curtos e à origem local] não podem ser apresentados como tais nos contratos. Estes critérios podem ser incluídos nas cláusulas técnicas especiais, alegando que queremos [produtos de proximidade] para que as entregas sejam mais reativas. Mas não são critérios sobre os quais normalmente podemos discriminar. Isto é contrário ao Código das compras públicas, que, porém, muitas vezes é contornado. Utilizamos critérios ambientais, de praticidade, de prazos de entrega ou de agilidade para tentar trabalhar com fornecedores que estejam localizados ao nosso redor.
333 & 334	Co_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, ao sul da aglomeração parisiense, sob delegação de serviço público, junho de 2018	Quand on travaillait avec [l'une des grandes sociétés de restauration collective], on voulait [les] mettre en relation avec des producteurs franciliens. Il y a eu un certain nombre de réunions [...] d'échange pour savoir comment s'y prendre. Mais ça n'a pas abouti. L'idée était dans les esprits, cela a fait son chemin, mais rien de concret en est sorti. Ces réunions étaient à l'initiative de [la municipalité] avec tout un réseau. [Le prestataire] a pris ses carottes chez [un agriculteur biologique dans les Yvelines] à un moment donné.	Quando trabalhávamos com [uma das grandes empresas de refeições coletivas], queríamos colocá-las em contato com os produtores de Île-de-France. Houve uma série de reuniões [...] para discutir como proceder. Mas não deu certo. A ideia estava na mente das pessoas, fez seu caminho, mas nada concreto aconteceu. Estas reuniões foram iniciadas [pelo município] com toda uma rede. [O fornecedor] chegou a comprar algumas vezes suas cenouras de [um agricultor orgânico no departamento vizinho das Yvelines].

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
334	Co_IDF-11, gestora do serviço de alimentação escolar em Lardy, ao sul da aglomeração parisiense, sob delegação de serviço público, junho de 2018	<p>Le prestataire fait valoir que ça va être compliqué [de respecter le cahier des charges]. Il faut respecter la saisonnalité, le bio, le local autour de la cuisine centrale [du nouveau prestataire, basé dans la Sarthe]. C'est un cahier des charges qui est exigeant, or le prestataire a proposé un prix très compétitif. Cela l'a un peu coincé, parce qu'il était moins cher que le prestataire d'avant. Pourtant, ce n'était pas une demande de [la municipalité] de payer moins cher. [...]</p> <p>Mais les réponses aux appels d'offre restent des déclarations d'intention. On n'a pas accès aux contrats [entre le prestataire] et ses fournisseurs locaux. Cela reste un peu fragile. Certains élus sont allés visiter la cuisine centrale et il y a eu une mise au point pour revenir à nos demandes. Mais il faut vraiment suivre de très près.</p>	<p>A empresa contratada argumenta que será complicado [respeitar as especificações]. Deve respeitar [as exigências] de sazonalidade, de produtos orgânicos, de produtos locais em relação à cozinha central [do novo prestador de serviços, baseado no departamento da Sarthe a aproximadamente 300 km]. As especificações são exigentes, mas a empresa ofereceu um preço muito competitivo. Ficou acurrulado de certa forma, porque a proposta dele era mais barata daquela apresentada pelo fornecedor anterior. Entretanto, nem foi um pedido [do município] de pagar menos. [...] Mas as respostas às licitações são apenas declarações de intenção. Nós não temos acesso aos contratos [entre a empresa] e seus fornecedores locais. Permanece um pouco frágil. Alguns responsáveis políticos municipais foram visitar a cozinha central e houve discussões para que atenda às nossas exigências. Mas realmente temos que fiscalizá-la de perto.</p>
334 & 335	Co_IDF-5, gestora do sindicato intermunicipal Co.Cli. Co em Clichy-la-Garenne e Colombes, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017	<p>Insérer du bio pour importer du bio dont on ne sait pas vraiment si la réglementation sur place est conforme à nos propres exigences [...], cela ne nous intéressait pas. [...] L'idée, c'était d'insérer dans les menus du bio qui aie du sens. Donc du bio local, bien que tout dépende de la définition de « local ». Pour cette raison, on s'est rapprochés du GAB-IDF. [...] Si on faisait du bio avec nos fournisseurs, comme la plupart des cuisines, ce serait plus simple. Mais on tomberait alors dans [...] le marketing : « On fait plein de bio, on met des logos partout. » Mais cela n'aurait aucun sens. Du coup, on se creuse la tête et on fait un gros effort pour essayer de maintenir cette direction. [...] Cela nous ennuerait de devoir ne travailler qu'avec nos fournisseurs conventionnels. On le fera si on n'a pas le choix et si c'est la seule possibilité pour pouvoir répondre aux recommandations du gouvernement. [...] Les objectifs sont fixés à 50 % de bio d'ici 2020.</p>	<p>Não estávamos interessados em inserir produtos orgânicos para, ao final de contas, importar produtos orgânicos de fora para os quais não sabemos realmente se as normas locais de certificação atendem às nossas próprias exigências. [...] A ideia era incluir nos cardápios produtos orgânicos que fizessem sentido. Portanto, orgânicos que sejam locais, embora tudo dependa da definição de "local". Por esta razão, nos aproximamos do GAB-IDF. [...] Se comprássemos orgânico junto a nossos fornecedores usuais, como é o caso da maioria das cozinhas, seria mais fácil. Mas então seria apenas marketing [...]: "Propomos muito orgânico, colocamos logotipos nos cardápios todos". Mas isso não teria nenhum sentido. Por isso, estamos trabalhando duro e realizando grandes esforços para tentar manter esta direção. [...] Não gostaríamos de ter que trabalhar apenas com nossos fornecedores convencionais. Faremos isso se não tivermos escolha e se for a única maneira de atender às recomendações do governo. [...] As metas são de atingir 50% de orgânicos até 2020.</p>

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
336	Co_IDF-5, gestora do sindicato intermunicipal Co.Cli. Co em Clichy-la-Garenne e Colombes, nos subúrbios do noroeste de Paris, outubro de 2017	On a envoyé nos agents en formation avec le GAB-IDF [...]. C'était une formation proposée par le GAB par le biais du CNFPT, c'est le centre de formation de la fonction publique territoriale. [...] le résultat de tout ça, c'est que c'était extrêmement intéressant. [L'agent] y croyait vraiment mais, quelque part, il y avait une difficulté à mettre en place [...] Surtout pour une cuisine comme nous, où on produit 15 000 [repas par jour]. Donc, voilà, ce n'est pas évident, ce n'est pas comme les petites communes [où] c'est plus simple, on a le potager à côté.	Enviamos nossos agentes em treinamento com o GAB-IDF [...]. Foi um curso organizado pelo GAB através do CNFPT, que é o centro de treinamento para os funcionários públicos locais. [...] o resultado de tudo isso é que foi extremamente interessante. [O funcionário] realmente acreditou nisso, mas, de certa forma, houve uma dificuldade em implementar [...] Especialmente para uma cozinha como a nossa, onde produzimos 15.000 [refeições por dia]. Portanto, não é fácil, não é como os pequenos municípios [onde] é mais simples, tem a horta perto.
336	Agri_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018	Cela fait plus de dix ans que nous travaillons sur la question suivante : comment rendre les marchés publics accessibles aux producteurs biologiques locaux ? Sachant que l'on ne peut pas écrire « local » dans les dans les marchés publics en France. L'enjeu est de contourner [le code de la commande publique] pour arriver au même point : quels critères accumuler pour flécher les achats vers les producteurs bio locaux ? L'un des trois critères de marchés publics est aussi l'accessibilité. Aujourd'hui, ceux-ci ne sont, en majorité, pas accessibles aux producteurs locaux, qu'ils soient biologiques ou non.	Há mais de dez anos estamos trabalhando na seguinte questão: como tornar as compras públicas acessíveis aos produtores orgânicos locais? Sabendo que não se pode escrever "preferência local" nos contratos públicos na França. O desafio é contornar [o Código de compras públicas] para chegar ao mesmo ponto: quais critérios devem ser acumulados para direcionar as compras para os produtores orgânicos locais? Um dos três critérios para as compras públicas também é a acessibilidade. Atualmente, a maioria deles não é acessível aos produtores locais, sejam eles orgânicos ou não.
336	Agri_IDF-1, representante de vendas e coordenador da rede de produtores na Coop Bio Île-de-France, abril de 2018	Le GAB-IDF travaillaient avec des collectivités pour promouvoir l'agriculture biologique, notamment francilienne. Mais les collectivités revenaient vers le GAB en disant « c'est très bien mais auprès de qui on s'adresse pour avoir les produits, concrètement ? ». Le GAB en tant que syndicat n'a pas le droit de vendre donc il était nécessaire de créer une coopérative, un opérateur économique.	O GAB-IDF costumava trabalhar com os gestores públicos locais para promover a agricultura orgânica, particularmente na região Île-de-France. Mas eles perguntavam para o GAB dizendo "isso tudo é ótimo, mas onde vamos para conseguir os produtos, concretamente? Enquanto sindicato, o GAB não tem o direito de comercializar, então foi necessário criar uma cooperativa, um operador econômico.



Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
337	Agri_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018	Cela a été un travail du GAB de [...] faire émerger cette structure de commercialisation pour les producteurs qui n'avaient pas les moyens d'aller commercialiser et qui ne voulaient pas passer par les grossistes classiques. C'est un élément important parce qu'ils voulaient garder la main. En fait, ils avaient déjà fait des essais [avec certaines collectivités ou entreprises] et disons que c'était un peu des opérations de communication. Il y a eu quelques achats et puis plus rien. Leur photo continuait à être affichée dans les restaurants mais il ne se passait plus rien en termes d'approvisionnement.	Era tarefa do GAB [...] trazer à tona esta estrutura de comercialização para os produtores que não tinham meios para sair vendendo por conta própria e que não queriam passar por atacadistas usuais. Este é um elemento importante porque eles queriam manter o controle. Na verdade, já tinham acontecido algumas experiências [com certas estruturas públicas locais ou empresas] e digamos que foi, de certa forma, apenas uma operação de comunicação. Houve algumas compras e depois, mais nada. A foto [dos produtores] ainda estava exposta nos restaurantes, mas nada estava acontecendo em termos de fornecimento.
337	Agri_IDF-2, responsável da missão de alimentação coletiva no GAB-IDF, outubro de 2018	À l'échelle régionale, il faut une organisation collective et c'est principalement la Coopérative [...]. C'est l'interface unique. On reste dans un fonctionnement habituel : pour un acheteur public, c'est comme s'ils avaient à faire à un grossiste. Mais c'est une coopérative de producteurs. L'intérêt est d'ailleurs de centraliser toutes les références biologiques locales.	A nível regional, há necessidade de uma organização coletiva e trata-se principalmente da Cooperativa [...]. É a interface única. Permanecemos no modo de funcionamento do circuito usual: para um comprador público, é como se eles estivessem lidando com um atacadista. Mas é uma cooperativa de produtores. A vantagem é de centralizar todas as referências orgânicas locais.

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
337 & 338	Co_IDF-2, gestora do sindicato intermunicipal Sivuresc de Blanc-Mesnil e Pantin, nos subúrbios ao leste de Paris, outubro de 2017	En avril 2011, on a organisé au sein du Sivuresc la rencontre entre le GAB et d'autres syndicats d'Île-de-France. Cela a été l'élément déclencheur. [Les producteurs] ont pris conscience de nos contraintes, de nos exigences. De notre côté, nous avons pris conscience, au niveau des légumes, qu'ils n'avaient pas d'outil de transformation et qu'ils seraient ravis de nous livrer leurs carottes pleines de terre. Mais nous ne pouvons pas l'accepter parce que nous n'avons pas de légumerie (à part le Syrec, maintenant). Les syndicats intermunicipaux qui se créés un peu plus tard ont réintégré [des légumeries]. Au Sivuresc, c'est l'inverse : la légumerie a été enlevée parce que nous avons voulu rationaliser certaines étapes de la production. C'était une étape énergivore, un peu chronophage, donc nous faisons plutôt sous-traiter. Nous déléguons cela auprès des fournisseurs.	Em abril de 2011, foi organizada uma reunião dentro do Sivuresc entre o GAB e outros sindicatos da região Île-de-France. Este foi o gatilho. [Os produtores] tomaram consciência de nossas limitações e exigências. De nossa parte, percebemos que, no que diz respeito às verduras, eles não tinham instalações de processamento e que teriam muito prazer em nos entregar suas cenouras cheias de terra. Mas não podemos aceitá-lo porque não temos uma unidade de manipulação de hortifrúti (com exceção do Syrec). Aqueles sindicatos intermunicipais que foram criados mais recentemente, foram reintegrando [equipamentos de processamento de produtos brutos]. No Sivuresc, é o oposto: os equipamentos de processamento foram retirados porque queríamos racionalizar certas etapas da produção. Era uma etapa que consumia muita energia e muito tempo, por isso preferimos delegar estas tarefas aos fornecedores.
339	Co_IDF-7, gestor do serviço de alimentação escolar em Moissy-Cramayel, no sudoeste da aglomeração parisiense, novembro de 2017	Nous sommes sur un gros projet, [...] celui de l'agriculture de proximité. La commune a récupéré 3 hectares de terres situées à [proximité d'un] nouveau quartier qui est en train de se construire. [...] Le champ a été mis en culture avec des lentilles et des céréales. [Les équipes] les ont fauchées. Ils laissent sécher et ensuite ils retournent la terre. Le but est de gagner une année pour que le terrain devienne bio en trois années au lieu de quatre. Et en attendant, le printemps prochain, ils vont le mettre en culture parce que, même si ce n'est pas bio, ce sera local.	Estamos trabalhando em um grande projeto, [...] aquele da agricultura local. O município recuperou três hectares localizados [a proximidade] de um novo bairro que está sendo construído. [...] O terreno foi semeado com lentilhas e cereais. [As equipes] ceifaram. Estão deixando secar as palhas e depois irão revirar a terra. O objetivo é que seja orgânico daqui a três anos, em vez de quatro. E enquanto isso, na próxima primavera, eles vão cultivá-lo porque, mesmo que não seja orgânico, vai ser local.

Página	Referência da entrevista	Idioma original	Tradução
339	Co_IDF-7, gestor do serviço de alimentação escolar em Moissy-Cramayel, no sudoeste da aglomeração parisiense, novembro de 2017	<p>[Ce projet] est porté par moi-même et le directeur général [...]. En plus, nous avons un nouveau responsable aux espaces verts, qui est partie prenante pour ces choses-là [...]. En fait, la façon dont ils vont planter, cela s'appelle la permaculture. [...]</p> <p>Ce n'est pas mal comme principe. Cela permet de [régénérer les sols] et de garder le taux d'humidité, et d'arroser trois fois moins. [...]</p> <p>[Question : D'où est venue l'idée ?] Je fais beaucoup de jardin ; du coup, cela m'intéresse. J'éleve aussi des poules et des lapins. Tout ce qui peut être un peu plus sain m'intéresse. [...]</p> <p>Et comme [le directeur général] lui aussi cultive, on a commencé à échanger des points de vue. Tout est parti de là.</p>	<p>[Este projeto] é levado por mim e pelo diretor geral [...]. Além disso, temos um novo responsável dos espaços verdes, que está envolvido nessas coisas [...]. Na verdade, a forma como eles vão plantar é chamado de permacultura. [...] Permite [regenerar o solo], manter o teor de umidade, e regar três vezes menos. [...]</p> <p>[Pergunta: De onde surgiu a ideia?] Eu faço muita jardinagem, por isso estou interessado. Eu também tenho galinhas e coelhos. Estou interessado em qualquer coisa que seja um pouco mais saudável. [...] E como [o diretor geral] também cultiva, começamos a trocar ideias. Tudo começou a partir daí.</p>