



**Entre circuitos agroindustriais renovados e construção social de mercados:  
a implementação de políticas públicas de alimentação escolar em áreas metropolitanas**

***Between renewed agro-industrial circuits and social construction of markets: the  
implementation of school feeding public policies in metropolitan areas***

**Autora: Morgane Isabelle Hélène Retière**

**Filiação: Université Paris 8-Vincennes Saint-Denis**

**E-mail: morgane.retiere@gmail.com**

**Grupo de Trabalho (GT): 10 - Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e  
dinâmicas de consumo**

**Resumo**

O trabalho busca compreender em que medida a introdução de produtos da agricultura orgânica, local ou familiar nos cardápios da alimentação escolar favorece a transição ecológica dos sistemas agroalimentares, particularmente em grandes áreas urbanas. Analisamos duas leis promulgadas em 2009 no Brasil (Lei nº 11.947 do PNAE) e na França (lei Grenelle 1). A análise, baseada na comparação Internacional, é realizada em duas escalas: a construção de políticas públicas em nível nacional e sua implementação em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Grande Paris.

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

**Abstract**

*This work addresses the following question: to what extent do the public policies that encourage the sustainable supply of school food support ecological transition of agri-food systems, especially in large cities? We analyze two laws enacted in 2009: in Brazil, Law No. 11.947 that reforms the National School Feeding Program (PNAE) and in France, the Grenelle 1 law. 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 Greater Paris.*

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

**1. Introdução**

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. O trabalho, baseado em um trabalho de doutorado, busca compreender o efeito das políticas públicas que incentivam o abastecimento sustentável da alimentação escolar sobre os sistemas locais de abastecimento alimentar. 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 (FOURNIER; TOUZARD, 2014; NIEDERLE, 2017), estudos de políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987; MASSARDIER, 2011; MULLER, 2018) e sociologia rural (BURLANDY et al., 2015; LAMINE; DARNHOFER; MARSDEN, 2019). 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.

## **2. Análise em nível nacional: uma renovação da alimentação escolar apoiada pela construção social de mercados em favor do desenvolvimento territorial sustentável**

Um primeiro nível de análise, baseado em um estudo bibliográfico, traça a evolução das políticas públicas nacionais de alimentação escolar no Brasil e na França. 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 (FOUILLEUX, 2011; HAWKES et al., 2016). Esta renovação política levanta questões sobre o papel dos mercados institucionais como um instrumento 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) (PEIXINHO, 2011; SCHOTTZ, 2017). 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 (SCHOTTZ, 2017).

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 (DARLY; AUBRY, 2014; KEBIR, 2012). 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.

### **3. Análise em nível local: implementação local do abastecimento sustentável da alimentação escolar em duas metrópoles, São Paulo e Paris**

Em nível local, estudamos a implementação das políticas públicas por municípios da Região Metropolitana de São Paulo e da Grande Paris (na região administrativa francesa Île-de-France). Realizamos entrevistas semi-estruturadas com gestores municipais da alimentação escolar e alguns de seus fornecedores entre 2016 e 2018.

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 sistemas alternativos (agricultura familiar, produção orgânica, produção local) e em uma forte



coordenação entre o setor de alimentação escolar e o mundo agrícola. O segundo tipo ideal descreve o surgimento de novos atores regionais do abastecimento alternativo enraizados nos territórios. O terceiro tipo ideal, por sua vez, corresponde à criação de redes de proximidade. A ação política intersectorial 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.

#### **4. Resultados da análise multiescalar: combinando os marcos institucionais favoráveis ao desenvolvimento territorial sustentável com os recursos locais propícios aos sistemas territorializados**

Os tipos ideais foram utilizados como grade de análise crítica dos casos concretos observados, entre 2016 e 2018, em municípios da RMSP e da Grande Paris.

O estudo dos sistemas de abastecimento alternativo da alimentação escolar mostra que todos os casos observados recorrem, em graus diferentes, a fornecedores do sistema agroindustrial renovado pelas exigências por maior sustentabilidade. 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 relocação: 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 no nível nacional 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 por que, em nossa modelização, mais casos tendem para os tipos ideais de sistemas territorializados (regional ou local) 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 relocação, representam um obstáculo.

Concluimos 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 relocação.