

---

# Raízes

---

Revista de Ciências Sociais e Econômicas

CDD - 330 - CDU -33843 (05) - ISSN 0102 - 552X

## Revista de Ciências Sociais e Econômicas v.36, n.2, jul-dez /2016

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES

Av. Aprígio Veloso, 882

58109-970 - Campina Grande - PB

Fone: (83) 3310-1066 - Fax: (83) 3310-1051 - e-mail: raizes@ch.ufcg.edu.br

[www.ufcg.edu.br/~raizes](http://www.ufcg.edu.br/~raizes)



EQUIPE EDITORIAL

EDITORES

Ramonildes Alves Gomes - rnildes@hotmail.com  
Luis Henrique Cunha - luishcunha@uol.com.br

EDITORES ASSISTENTES

Lemuel Dourado Guerra - lenksguerra@yahoo.com  
Marilda Aparecida de Menezes - marildamenezes@uol.com.br  
Roberto de Sousa Miranda - robertosmiranda@yahoo.com.br

SECRETARIA / NORMATIZAÇÃO

Roberto de Sousa Miranda

CONSELHO EDITORIAL

Afrânio Raul Garcia (EHSS-CNRS) \*Aldenor Gomes da Silva (UFCG) \*Antônio Carcanholo (UFES) \*Antônio Gomes da Silva (UFCG) \* Bernard Roux (INRA/Paris) \* Bernd R. Rabehl (FU/Berlim) \* Delma Pessanha Neves (UFF) \* Emília Pietrafesa de Godoi (UNICAMP) \* Eric Sabourin (CIRAD/FR) \*Francisco de Paula Barreto Filho (UFCG) \* Gian Mário Giuliani (UFRJ) \* João Otávio Paes de Barros Júnior (UFCG) \* Josefa Salete Barbosa Cavalcanti (UFPE) \* Lemuel Dourado Guerra Sobrinho (UFCG) \*Leonilde Sêrvolo Medeiros (CPDA-UFRJ) \* Magnólia Gibson da Silva (UFCG) \* Maria Nazareth Baudel Wanderley (UFPE) \*Norma Montalvo de Soler (UFCG) \*Olívio Alberto Teixeira (UFES) \*Paolas Cappelini Giuliani (UFRJ) \*Paulo Ortiz Rocha de Aragão (UFCG) \*Régina Célia Reys Novais (UFRJ) \*Robério Ferreira dos Santos (UFCG) \*Rodrigo de Azeredo Grunewald (UFCG) \*Sônia Maria Pessoa Bergamasco (UNICAMP) \*Theotônio dos Santos (UFF)

PROJ. GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO:

Jéssica Louise Rocha Cavalcante

REITOR:

José Edílson Amorim

VICE-REITOR:

Vicemário Simões

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO:

Benemar Alencar de Souza

CENTRO DE HUMANIDADES

DIRETOR:

Luciênio de Macêdo Teixeira

VICE-DIRETOR:

Alarcon Agra o O

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

COORDENADOR:

Luís Henrique Hermínio Cunha

ENDEREÇO DA REDAÇÃO

Revista Raízes  
UFCG - CH  
Av. Aprígio Veloso, 882  
58109-970 - Campina Grande-PB  
Fone: (83) 3310-1066 - Fax: (83) 2101-1066  
E-mail: raizes@ch.ufcg.edu.br  
www.ufcg.edu.br/~raizes

EDITORIAL

V. 36, N. 2 – julho/dezembro – 2016

Este número da Revista Raízes publica o Dossiê “Reavaliando a Aquisição Institucional de Alimentos”, organizado pelos professores doutores Márcio Caniello (UFCG/PPGCS), Sergio Schneider (UFRGS/PGDR) e Rita Inês Paetzhold Pauli (UFES), além de Danny Hunter (GEF/UNEP/FAO/Biodiversity International), os quais, na Apresentação (também publicada em inglês), levam o leitor para uma viagem guiada pelo estado da arte das pesquisas que compõem este Volume.

O Dossiê reúne reflexões e análises de pesquisadores de Universidades brasileiras, da Europa e da América do Norte, de Organismos Internacionais e Organizações Não Governamentais sobre a temática das políticas públicas voltadas à aquisição de alimentos, uma inovação institucional importante no quadro do desenvolvimento rural contemporâneo e da segurança alimentar das populações da cidade e do campo, de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O conjunto de dez artigos que compõem este número de Raízes – produzidos por pesquisadores que têm se dedicado a refletir sobre questões como a multifuncionalidade da agricultura, as cadeias alimentares locais e as relações urbano-rurais, elementos permeados pelas conexões entre a produção e o consumo de alimentos e a participação das políticas públicas nesses processos – foram originalmente apresentados em Grupo de Trabalho que integrou a programação da Segunda Conferência Internacional de Agricultura numa Sociedade em Urbanização, realizada de 14 a 17 de setembro de 2015 em Roma.

A todos uma boa leitura!

Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas/Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - v.36, n.2, jul-dez /2016 -Dossiê Reavaliando a Aquisição Institucional de Alimentos Special Issue: Revaluating Institutional Food Procurement - Campina Grande: UFCG/PPGCS, 1982 - . .  
v.  
Semestral  
Resumos em *português, abstracts in English*  
ISSN 0102-552X ISSN eletrônico 23588705

1. Sociologia - Periódico. 2. Sociologia rural - Periódico.3.Economia - Periódico.I  
Universidade Federal de Campina Grande. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.  
CDD 330  
CDU 338-43 (05)



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
INTRODUCTION .....	12
<u>Camilo Lozano, Sérgio Schneider, Luana Swensson e Siobhan Kelly</u> <i>UNFOLDING MATTERS IN PUBLIC FOOD PROCUREMENT: CONTEXTUALIZING LESSONS AND STEP FORWARDS IN SCHOOL FOOD POLICY REFORM.....</i>	17
<u>Lori Stahlbrand</u> <i>A TYPOLOGY OF “INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE” IN UNIVERSITY FOOD PROCUREMENT IN ENGLAND AND CANADA: ELABORATING THE “TO” IN “FARM TO CAFETERIA” .....</i>	32
<u>Bent Egberg Mikkelsen e Martin Lundø</u> <i>ROLE OF PUBLIC ORGANIC PROCUREMENT POLICIES (POPP’S) IN THE IMPLEMENTATION OF ORGANIC FOOD AND FARMING STRATEGIES – LESSONS LEARNT FROM DENMARK.....</i>	45
<u>Daniela Beltrame, Camila Oliveira, Teresa Borelli, Raquel Santiago, Estelamaris Monego, Veridiana de Rosso, Lidio Coradin, Danny Hunter</u> <i>DIVERSIFYING INSTITUTIONAL FOOD PROCUREMENT: OPPORTUNITIES AND BARRIERS FOR INTEGRATING BIODIVERSITY FOR FOOD AND NUTRITION IN BRAZIL .....</i>	55
<u>Walter Belik e Armando Fornazier</u> <i>POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ANALISANDO O CASO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....</i>	70
<u>Márcio Caniello, Nina Toralles Caniello e Wendell José de Lima Melo</u> <i>COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A MERENDA ESCOLAR NO TERRITÓRIO RURAL DO SERIDÓ PARAIBANO .....</i>	82
<u>Rita Inês Pauli, Jéferson Réus da Silva Schulz e Bruna Tadielo Zajonz</u> <i>APORTES INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS .....</i>	96
<u>Ivana Cristina Lovo, Alain Santandreu e José Divino Lopes Filho</u> <i>AGRICULTURA URBANA CONQUISTANDO O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM BELO HORIZONTE-MG: A EXPERIÊNCIA DO JARDIM PRODUTIVO NO PERÍODO DE 2010-2015 .....</i>	111
<u>José Roberto Rambo, Silvia Maria de A. Lima Costa e Gilmar Laforga</u> <i>ASPECTOS INOVATIVOS PRESENTES NAS ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA.....</i>	118



## APRESENTAÇÃO

Márcio Caniello  
Sergio Schneider  
Rita Inês Paetzhold Pauli  
Danny Hunter

Este Dossiê é fruto do esforço conjunto de pesquisadores com interesses convergentes, oriundos de diferentes países, instituições e áreas do conhecimento, que participaram do Grupo de Trabalho “Reavaliando a Aquisição Institucional de Alimentos”<sup>1</sup>, no âmbito da **Segunda Conferência Internacional de Agricultura numa Sociedade em Urbanização**, realizada de 14 a 17 de setembro de 2015 em Roma, Itália<sup>2</sup>.

O evento teve por foco reconectar a agricultura e as cadeias alimentares com as necessidades da sociedade a partir de questões relacionadas ao estado da arte das pesquisas sobre multifuncionalidade da agricultura, cadeias alimentares locais e relações urbano-rurais. Nesse contexto, o GT foi organizado com o objetivo de discutir a vasta variedade de mecanismos e dispositivos atualmente disponíveis para a aquisição pública e institucional de alimentos saudáveis produzidos por pequenos e médios agricultores ao redor do Mundo, na perspectiva da construção de estratégias alimentares mais sustentáveis, justas e eficientes.

Em virtude da qualidade dos trabalhos apresentados, os debates desenvolvidos no GT foram extremamente estimulantes, trazendo diversas contribuições e reflexões sobre a temática da aquisição institucional de alimentos em países de diferentes regiões do mundo, revelando sua diversidade e importância na construção de sistemas alimentares mais sustentáveis. Por isso, na avaliação final dos trabalhos do GT, os componentes resolveram reunir os artigos apresentados numa publicação especializada, elegendo *Raízes* para tal.

Em linhas gerais, os artigos aqui publicados refletem um debate teórico que girou em torno de três questões fundamentais: (i) como a aquisição institucional de alimentos é impulsionada por objetivos históricos, estruturas e processos distintos; (ii) como se configura a agen-

---

Antropólogo. Mestre em Antropologia Social e Doutor em Sociologia. Professor Associado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais e da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: caniello@ufcg.edu.br.

Sociólogo. Mestre e Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: schneide@ufrgs.br.

Economista. Mestre e Doutora em Economia. Professora Associada do Departamento de Economia e Contabilidade da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: rita.pauli@gmail.com.

Biólogo. Mestre em Tecnologia de Sementes. Doutor em Agricultura. Coordenador Geral do Projeto Biodiversidade para a Alimentação e Nutrição. Biodiversity International/FAO. E-mail: d.hunter@cgiar.org.

---

1 Coordenado por Camilo Lozano Torres (Wageningen-UR e UFRGS), Luana Swensson (FAO/Roma) e Sergio Schneider (UFRGS).

2 <http://www.agricultureinurbanizingsociety.com/>

da de aquisição pública de alimentos e as políticas de expansão, estruturas de governança e processos projetados para possibilitar mudanças, coordenação, aprendizagem e adaptação; e (iii) como práticas diversificadas e disputadas de aquisição, fornecimento e consumo podem levar a novas perspectivas ou ações políticas na construção de sistemas alimentares sustentáveis, justos e seguros, numa perspectiva participativa e democrática.

É importante ressaltar que os artigos focalizam dois universos distintos, uma vez que os processos em curso nos países desenvolvidos e em desenvolvimento são diferenciados. Os trabalhos sobre países europeus e da América do Norte mostram que as compras institucionais têm sido adotadas em localidades (municípios) e mesmo países (o caso da Dinamarca) em que há uma pressão de Organizações da Sociedade Civil para alterar ou mesmo amenizar os efeitos do sistema alimentar convencional sobre a saúde da população (especialmente problemas relacionados à obesidade) e ambientais (tais como a questão dos resíduos alimentares). As iniciativas locais estudadas mostram que há dois elementos interligados que são as forças propulsoras das mudanças: o primeiro refere-se ao papel dos atores da sociedade civil, sejam eles coletivos organizados como um movimento social ou mesmo indivíduos que se ligam a iniciativas mais pontuais, tais como companhas de solidariedade ou prestação de serviços; o segundo elemento comum está no fato de que as iniciativas de realocação dos processos de abastecimento se vinculam a questões mais gerais de defesa da produção e do consumo de produtos sustentáveis ou pelo menos práticas que dão suporte ao lema da sustentabilidade.

No caso dos países em desenvolvimento, as estratégias públicas de abastecimento alimentar indicam que a presença do Estado e do poder público em geral é muito mais decisiva e tem um papel central. Na América Latina – e, particularmente, no Brasil onde os estudos aqui publicados se concentram – as políticas inovadoras de abastecimento se filiam a estratégias programáticas mais gerais voltadas ao combate à fome e à redução da pobreza e da miséria, empreendidas por vários governos nacionais na primeira década do século XXI. Destarte, os programas de compras governamentais apresentam um duplo objetivo: por um lado, atuar na segurança alimentar da população de baixa renda e, por outro, fomentar um setor historicamente alijado do desenvolvimento econômico e social nesses países, a agricultura camponesa ou familiar. Nesse sentido, os trabalhos ressaltam que as novas políticas de abastecimento desempenham um papel importante na construção de mercados para a produção familiar camponesa e para a criação de demanda que antes era inexistente, num claro indício de que o Estado não precisa se restringir apenas ao financiamento e à fiscalização, mas pode ter um papel indutor e estimulador no quadro mais geral das relações econômicas e sociais. Um fator fundamental no âmbito dessas novas estratégias de desenvolvimento é a participação social na definição e implementação das políticas públicas e, assim, os trabalhos mostram que os atores centrais desse processo são os governos em seus diversos níveis, e as organizações sociais, especialmente cooperativas e associações de produtores, que interagem em espaços de governança inovadores, como conselhos, colegiados ou fóruns democráticos.

Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, os autores identificam dilemas dos processos de aquisição pública e institucional, que podem ser sumariados em cinco questões: (i) o papel, os impulsionadores e as barreiras das instituições responsáveis pelas compras de alimentos na integração de produtores de pequeno porte, assim como mulheres e jovens dentro de mercados institucionais; (ii) o contexto e as dificuldades entre participantes e agentes públicos na elaboração de regras, orçamentos, orientações nutricionais, padrões de qualidade e experimentações em níveis locais; (iii) os impactos de rotação em mercados de alimentos locais, desenvolvimento rural e subsistência de produtores de pequeno porte; (iv) o processo de incorporação da cultura nas licitações públicas; e (v) a emergência/reemergência de cooperativas e dispositivos de organização coletiva dos agricultores.

Os pesquisadores também identificam alguns desafios e apresentam um conjunto de propostas para as perspectivas futuras das aquisições públicas e institucionais de alimentos. Um tema que merece ser investigado refere-se à questão das relações de poder entre os atores encarregados de conduzir as políticas de compras públicas institucionais. Aspectos como a exclusão ou discriminação de produtos e produtores em face do não atendimento da oferta de alimentos aos requisitos da legislação constituem-se, em muitos casos, mecanismos de segregação e limites para o acesso aos mercados. Outro tema que merece ser aprofundado refere-se à questão do aumento da escala e da capacidade de oferta de alimentos segundo os requisitos da demanda. Verificou-se que isolados e sem organização, os pequenos produtores de alimentos dificilmente serão capazes de acessar os mercados locais e abastecer a demanda de forma regular. Nesse sentido, surge a discussão sobre os mecanismos e estratégias mais eficientes de organização dos produtores, de tal forma que possam ganhar escala e atender mais eficientemente aos mercados. Por fim, também emergiu a questão das relações entre os atores privados, uma vez que os mercados alimentares são alvo de forte concorrência, restando em aberto a indagação sobre as condições e possibilidades de competição entre os pequenos produtores locais e as empresas de maior porte.

Concretamente, este Dossiê é composto por dez artigos que analisam processos e políticas de aquisições institucionais de alimentos no Brasil, Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Itália e pelo Programa Mundial de Alimentos para o Progresso (P4P) da ONU.

O primeiro artigo, de autoria de Lozano, Schneider, Swensson e Kelly, resalta os elementos centrais para compreender as dimensões e os desafios que os programas alimentação escolar enfrentam, fundamentalmente em virtude de seu caráter inovador, a partir da análise de três contextos distintos: o P4P, o programa de alimentação escolar do Brasil e sistemas de compras públicas de alimentos na Europa. Os autores buscam explicitar uma visão geral do que se apresenta em comum nas diferentes situações e evidenciam o potencial transformador mais amplo desse processo em virtude de sua associação com valores como sustentabilidade, bem-estar e justiça social. Concluem que a reforma das políticas públicas de alimentação escolar e o apoio dos governos não são suficientes se as instituições e leis necessárias para a operacionalização dos programas não forem adaptadas às condições locais. Por outro lado, demonstram como as compras públicas ou as estratégias alimentares urbanas podem abrir espaços de manobra para superar restrições fiscais, materiais e de governança, ressaltando que o papel dos atores sociais é essencial e construtivo nesse processo.

A partir do enunciado de um novo conceito, “estrutura mediadora”, o artigo de Stahlbrand – autora laureada com o prêmio de melhor trabalho apresentado na Conferência – propõe uma reflexão sobre a “transição para a sustentabilidade” nos sistemas alimentares, enfatizando que recursos, instalações e redes criam uma massa crítica que permite aos produtores “alternativos” acessarem os mercados institucionais. Considerando o florescimento recente de projetos alimentares sustentáveis nos países desenvolvidos, mas também a baixa participação de agricultores de médio porte nesse processo, a autora identifica nas universidades públicas – “instituições-âncora” – um espaço de oportunidade para a articulação dos dez atores que, segundo ela, compõem a “infraestrutura mediadora”, assim viabilizando o encontro entre produtores e consumidores nesse sistema alimentar renovador. Daí, o estudo de caso publicado neste Dossiê, que envolve duas universidades inglesas e uma canadense, onde foram entrevistados mais de 60 líderes de organizações não governamentais que atuam para fomentar a aquisição de alimentos locais sustentáveis produzidos e processados por agricultores “alternativos”.

O terceiro artigo, desenvolvido por Mikkelsen e Lundø, analisa um conjunto de políticas públicas voltadas à aquisição de alimentos orgânicos para o abastecimento de serviços de alimentação alocados em instituições públicas na Dinamarca. Registrando que essas políticas

(POPPs) possuem grande potencial *vis-à-vis* a magnitude das compras governamentais na economia alimentar europeia, os autores ressaltam que elas inovam a definição de estratégias agrícolas e alimentares tradicionalmente reguladas pelo mercado. Destacam, ainda, que o engajamento do setor público como “consumidor político” a dar exemplo para a sociedade pode vir a estimular o consumo de alimentos orgânicos no país. Assim, pontuam que as POPPs podem contribuir para a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis na Dinamarca, mas que só um monitoramento criterioso pode avaliar sua efetividade. Nesse sentido, o artigo se baseia nos primeiros resultados da aplicação de um sistema de monitoramento das POPPs, instituído pelo governo dinamarquês, o qual revelou um significativo aumento no consumo de alimentos orgânicos no país entre 2013 e 2014, notadamente no setor público, aumento este estimulado por ações governamentais que incluem a certificação de serviços de alimentação públicos que oferecem itens orgânicos no cardápio e pela capacitação de trabalhadores do setor. Finalmente, o artigo traz uma relevante discussão metodológica sobre a relação entre o monitoramento de políticas públicas e sua eficiência e eficácia.

O artigo de Beltrame, Oliveira, Borelli, Santiago, Monego, Rosso, Coradin e Hunter relata e analisa ações do projeto Biodiversidade para Alimentação e Nutrição (BFN) no Brasil, conduzido numa parceria entre a Biodiversity International, governo federal, universidades, organizações não governamentais e outros colaboradores. O objetivo do projeto é estimular a inserção de produtos oriundos da fecunda biodiversidade brasileira em políticas e programas associados à “Estratégia Fome Zero”, notadamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nesse sentido, o artigo analisa as oportunidades, barreiras, avanços e desafios para a consecução de tal objetivo por meio da análise dessa pauta em Conferências, Conselhos e Planos Governamentais vinculados à segurança alimentar no país e pelo estudo de dois “casos” de inserção de alimentos da biodiversidade brasileira na merenda escolar, o primeiro numa comunidade quilombola de Goiás e o segundo numa comunidade caiçara de Ubatuba, São Paulo. Esses estudos de caso demonstram como as políticas públicas podem simultaneamente proteger a biodiversidade, revitalizar as culturas alimentares tradicionais, promover as economias locais e proporcionar à população acesso a alimentos orgânicos, diversificados e saudáveis.

Belik e Fornazier colaboram neste Dossiê com um trabalho que descreve e analisa as compras de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, no âmbito do PNAE, no maior município brasileiro, São Paulo. Os autores apresentam um foco analítico que consiste em promover incursões mais precisas quanto à capacidade de realização do que preconiza a lei quanto ao abastecimento das escolas públicas municipais paulistas e avaliam que apesar dos avanços, tal processo vem ocorrendo de forma tímida, necessitando de aprimoramento e superação de obstáculos relacionais entre as instituições, organizações e produtores envolvidos. A pesquisa efetuada pelos autores aponta para a necessidade de equacionar a situação de compras de longas distância para que os objetivos do PNAE sejam atingidos, fundamentalmente no que concerne às compras de produtos frescos e saudáveis no município brasileiro que concentra mais de 900 mil estudantes beneficiários dessa política pública.

Caniello, Caniello e Melo, autores do sexto artigo, se debruçam sobre a problemática da aquisição de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar no âmbito do PNAE por meio de um estudo de caso que envolve sete municípios pertencentes ao Território do Seridó, na Paraíba. Relatando pesquisa-ação demandada pelos membros do Fórum Territorial – instância de governança participativa instituída nos quadros Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) – os autores analisam os resultados do processo de investigação/intervenção realizado pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) em parceria com os atores locais. Partindo de um diagnóstico que ex-

plicita claramente a baixa adesão das prefeituras às compras de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar, a pesquisa identifica dois discursos conflitantes (gestores públicos vs. agricultores e suas organizações) quanto às causas desse fraco desempenho. Os autores analisam esses discursos, suas repercussões nos Fóruns e nas “mesas de diálogo” realizadas nos municípios e os confrontam com evidências empíricas e teóricas para proporem um quadro explicativo da situação analisada.

O sétimo artigo, de Pauli, Schulz e Zajonz, analisa a dinâmica do PNAE nas escolas estaduais de um município de porte médio, Santa Maria, localizado no centro do estado do Rio Grande do Sul. Os autores evidenciam a importância do desenvolvimento do Programa *vis a vis* as percepções dos diferentes agentes envolvidos no processo, porém identificam a fragilidade de elementos infraestruturais das escolas, além da dificuldade em garantir com que todos os recursos do PNAE sejam efetivamente alocados no formato constante nas diretrizes do Programa. Outra constatação parte da identificação de um excesso de burocratização intrínseco à operacionalização do PNAE, o que não permitiria a aproximação efetiva de parte dos agricultores familiares ao Programa com facilidade, o que acaba por incidir noutra ponta, isto é, as escolas enfrentam dificuldades no atendimento qualitativo devido à insuficiência de oferta de alimentos saudáveis nos moldes específicos requeridos pelo Programa.

Já Lovo, Santandreu e Lopes Filho analisam a experiência do “Jardim Produtivo”, espaço produtivo intraurbano, no processo de aquisição de hortaliças por escolas de Belo Horizonte, no contexto do projeto From Seed to Table (FST), promovido pela Ruaf Foundation em várias cidades ao redor do mundo. Os autores mostram uma preocupação que é crucial na literatura especializada e que combina a viabilidade econômica da agricultura urbana e o impacto dessa prática nas condições de vida das famílias dos agricultores participantes desse processo, e percebem que além de sua repercussão positiva na vida das famílias envolvidas diretamente a partir do autoconsumo, essa experiência vem contribuindo na promoção da segurança alimentar e nutricional no município, inclusive permitindo maior desenvolvimento local. Os resultados incitam aos autores a enunciarem a necessidade de incorporação de mais espaços (públicos e privados) para a prática da agricultura urbana.

O artigo desenvolvido por Rambo, Costa e Laforga se refere a um escopo mais geral das políticas públicas de aquisição de alimentos. Os autores centram sua análise em três Programas, o PAA, o PNAE e o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). O caráter inovativo desses programas é discutido à luz de uma abordagem neo-shumpeteriana, cujo destaque focaliza a organização social das famílias, o que potencializa a aprendizagem coletiva incorporadora de novos atores sociais, condição *sine qua non* à sua participação nos mercados institucionais. Os autores enfatizam ainda a necessidade de revisar os mecanismos de coordenação institucional em prol de um maior aprimoramento desses Programas.

Finalmente, Balem, Fialho e Silva demonstram como o serviço de extensão rural público exerce implicação decisiva na viabilização do mercado institucional da alimentação escolar, uma vez que mesmo havendo ambiente político favorável ainda seriam vislumbradas uma série de deficiências na organização social e produtiva dos agricultores familiares. O estudo fornece elementos importantes para a compreensão das relações que se estabelecem entre o PNAE e o potencial da extensão rural, uma vez que no caso pesquisado, a tradição produtiva foi alterada, o que é percebido em diversas regiões brasileiras. Os autores ressaltam a necessidade de ações articuladas entre os mediadores da política pública e a realidade agrícola local, para que os agricultores familiares possam atender de forma satisfatória às demandas institucionais e, conseqüentemente, estimulando maiores níveis de desenvolvimento.



## INTRODUCTION <sup>1</sup>

Márcio Caniello  
Sergio Schneider  
Rita Inês Paetzhold Pauli  
Danny Hunter

This special issue is the result of a joint effort by researchers with converging interests, from different countries, institutions and areas of expertise, who participated in the Working Group (WG) on “Revaluing Institutional Food Acquisition”<sup>2</sup>, during the Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society, held from 14 to 17 September 2015 in Rome, Italy<sup>3</sup>.

The event focused on reconnecting agriculture and food chains with the needs of society considering issues related to the state of the art of research on multifunctionality of agriculture, local food chains and urban-rural relations. In this context, the WG was organized with the objective of discussing the wide variety of mechanisms and tools currently available for the public and institutional acquisition of healthy foods produced by small and medium farmers around the World, with a view to building more sustainable, fair and efficient institutional food strategies.

Due to the quality of the papers presented, the discussions developed during the WG were extremely stimulating, bringing forth contributions and reflections on the institutional food acquisition in countries from different regions of the world, revealing their diversity and importance in the construction of more sustainable food systems. As a result, the WG’s participants decided to assemble the presented papers in a specialized publication, choosing Raízes to do so.

In general, the papers published here reflect a theoretical debate that revolves around three fundamental questions: (i) how institutional food acquisition is driven by different historical objectives, structures and processes; (ii) how this has configured the public food acquisition agenda, the expansion of policies, the governance structures and processes designed to

---

Anthropologist. MSc in Social Anthropology and PhD in Sociology. Professor of the Graduate Program of Social Sciences and Department of Social Sciences at the Federal University of Campina Grande (UFCG). E-mail: caniello@ufcg.edu.br.

Sociologist. MSc and PhD in Sociology. Professor of the Graduate Program of Rural Development and Department of Sociology at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: schneide@ufrgs.br.

Economist. MSc and PhD in Economy. Professor of the Department of Economy and Accounting at the Federal University of Santa Maria (UFSM). E-mail: rita.pauli@gmail.com.

Biologist. MSc in Seed Technology, PhD in Agriculture. Global Project Coordinator, Biodiversity for Food and Nutrition Project, Biodiversity International, Rome, Italy. E-mail: d.hunter@cgiar.org.

---

<sup>1</sup>Translation: Daniela Moura de Oliveira Beltrame. Technical Revision: Lemuel Guerra.

<sup>2</sup> Coordinated by Camilo Lozano Torres (Wageningen-UR e UFRGS), Luana Swensson (FAO/Roma) and Sergio Schneider (UFRGS).

<sup>3</sup> <http://www.agricultureinurbanizingsociety.com>

enable change, coordination, learning and adaptation; and, (iii) how diversified and contested institutional food acquisition, supply and consumption practices may lead to new perspectives or political actions in the construction of sustainable, inclusive, just and secure food systems.

It is important to emphasize that the papers focus on two distinct contexts, since the processes underway in developed and developing countries are different. The studies on European and North American countries show that institutional food acquisition has been adopted in localities (counties and/or municipalities) and even Countries (as is the case of Denmark) where there is pressure from civil society organizations to modify or even mitigate the effects of conventional food systems on the health of the population (especially obesity-related problems) and of the environment (such as food waste issues). The local initiatives studied show that there are two interlocking elements that act as driving forces of change. The first refers to the role of civil society actors, whether they are organized collectively as social movements or even individuals who are linked to more specific initiatives such as solidarity or services. The second common element is that initiatives focused on relocating supply processes are linked to more general issues of defending the production and consumption of sustainable products or at least practices that support the sustainability motto.

In developing countries the role of the State is critical to support public food supply strategies. In Latin America, especially countries like Brazil, as shown by the studies published herein, innovative food supply policies are embraced by wider programs that focus on hunger and poverty reduction, undertaken by several national governments in the region in the last decade. Therefore, government food acquisition programs have a dual objective: on the one hand, to improve the food security of the low-income population and, on the other, to foster a historically neglected economic and social development sector in these countries, such as the peasants and smallholders. In this regard, the studies emphasize that the new supply policies play an important role in the construction of markets for family farmers by creating a demand that was previously non-existent. The authors clearly indicate that the role of the State can go beyond that of financing and supervision functions by inducing and stimulating economic and social relations in a broader perspective. A key factor that is highlighted in these new development strategies relates to social participation in the definition and implementation of public policies. The papers show that different stakeholders have a central role in this process, but governments at their different levels as well as social organizations, especially cooperatives and producer associations, play a critical role in creative governance spaces such as councils, collegiate or democratic forums.

For both developed and developing Countries, the authors identify dilemmas of public and institutional food acquisition processes, which can be summarized as five main issues: (i) the drivers and barriers of institutions responsible for food acquisition and the integration of small producers, as well as women and young people, within institutional markets; (ii) the difficulties and restrictions of suppliers and public agents in the elaboration of rules, budgets, nutritional guidelines and quality standards at the local/municipality levels; (iii) spin-off impacts on local food markets, rural development and the livelihood of smallholder producers; (iv) the process of incorporating culture into public bids; and (v) the role of cooperatives and new collective arrangements for the social organization of farmers.

Researchers also identify challenges and present a set of proposals for the prospect of future studies on public and institutional food acquisition. One issue that deserves to be investigated is the power relations among the actors responsible for conducting institutional public food acquisition policies. Aspects such as the exclusion or discrimination of products and producers in case of non-compliance with legal requirements constitute, in many cases, segregation mechanisms and limits to access the market. Another issue that deserves attention is the re-

quired increase in the scale and capacity of food supply according to demand. It has been found that isolated and unorganized small food producers are constrained when trying to access local markets and supply demand on a regular basis. In this regard, the emerging question that arises is what are the most efficient mechanisms and strategies for producers' organizations to scale up production and serve these markets more efficiently? Finally, the issue of relations between private actors has also emerged, since food markets are subject to fierce competition, and questions about the conditions and possibilities of concurrence between small local producers and larger companies remain an open issue.

This special issue comprises ten papers that analyze processes and policies for institutional food acquisition in Brazil, Canada, the United Kingdom, Denmark, Italy and the UN World Food Programme Purchase for Progress (P4P) initiative.

The first paper, by Lozano, Schneider, Swensson and Kelly, emphasizes the central elements to understanding the dimensions and challenges that school feeding programs face, due to their innovative nature, from an analysis of three different contexts: The P4P, Brazil's school feeding program and public food acquisition systems in Europe. The authors seek to provide an overview of the common ground among the different selected contexts and highlight the broader transformative potential of these processes due to their connections with values such as sustainability, well-being and social justice. The authors conclude that reform of public school feeding policies and government support are not enough if the institutions and laws necessary for the operationalization of programs are not adequately adapted to local conditions. On the other hand, they demonstrate how public purchases or institutional urban food strategies can open up room for manoeuvre to overcome fiscal, material and governance constraints, emphasizing that the role of social actors is essential and constructive in this process.

From the statement of a new concept - "infrastructure of the middle", Stahlbrand's paper - winner of the best work award at the Conference - proposes a reflection on the "transition to sustainability" in food systems, emphasizing that resources, facilities and networks create a critical mass that allows "alternative" producers to access institutional markets. Considering the recent flourishing of sustainable food projects in developed countries, but also the low participation of mid-size farmers in this process, the author identifies in universities - anchor institutions - a space for articulation of the ten actors, identified, according to the author, as making up the "infrastructure of the middle" which facilitates the encounter between producers and consumers in this innovative food system. The case study involves two British and one Canadian university, where over 60 leaders from non-governmental organizations that promote the acquisition of sustainable local food produced and processed by "alternative" farmers have been interviewed.

The third paper, developed by Mikkelsen and Lundø, analyzes a set of public policies aimed at the purchase of organic foods for supplying food services located in public institutions in Denmark. It is worth noticing that these policies - Public Organic Procurement Policies (POPPs) - have great potential vis-a-vis the magnitude of government purchases in the European food economy and the authors emphasize that the aforementioned policies innovate the definition of agricultural and food strategies traditionally regulated by the market. They also point out that the engagement of the public sector as a "political consumer", by setting an example for society, may stimulate consumption of organic foods in the Country. Thus, they argue that POPPs can contribute to the construction of more sustainable food systems but that careful monitoring is necessary to evaluate their effectiveness. In this regard, the paper is based on the initial results of the application of a POPPs monitoring system, established by the Danish government, which revealed a significant increase in the consumption of organic foods in the Country between 2013 and 2014, especially in the public sector, stimulated by govern-

mental actions that include the certification of public food services offering organic items on the menu and training of workers from the sector. Finally, the paper presents a methodological discussion about the relationship between the monitoring of public policies and their efficiency and effectiveness.

The paper by Beltrame, Oliveira, Borelli, Santiago, Monego, Rosso, Coradin and Hunter reports and analyzes the actions of the Biodiversity for Food and Nutrition (BFN) project in Brazil, conducted in partnership with federal government, public universities, non-governmental organizations and other collaborators. The objective of the project is to stimulate the insertion of nutritious products from native Brazilian biodiversity into policies and programs associated with the "Zero Hunger Strategy", notably the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE). In this regard, the paper presents the opportunities, barriers, advances and challenges to achieve this objective through an analysis of this agenda in Conferences, Councils and Government Plans linked to food security in the Country and the study of two "cases" promoting foods from Brazilian biodiversity in school meals: the first in a quilombola community in Goiás State; and the second in a community in Ubatuba, São Paulo State. According to the authors, these case studies demonstrate how public policies can simultaneously protect biodiversity, revitalize traditional food crops, promote local economies, and provide people with access to organic, diversified and healthy food.

Belik and Fornazier collaborate in this special issue with a paper that describes and analyzes the purchases of foods from family farming for school meals in the National School Feeding Program (PNAE) in São Paulo, the largest Brazilian municipality. The authors look at improved ways to promote the capacity for achievement of legal determinations regarding the supply of the municipal public schools of São Paulo. In this sense, they conclude that despite the advances, this process has been occurring slowly, requiring improvements to overcome the relations between the public institutions, organizations and producers involved. The research carried out by the authors points to the need to take stock of the situation of long distance purchases so that the objectives of the PNAE are reached, fundamentally in what concerns the purchase of fresh and healthy products in the Brazilian municipality that concentrates more than 900 thousand students that are beneficiaries of this public policy.

Caniello, Caniello and Melo, authors of the sixth paper, deal with the subject of the acquisition of products from family farmers for school meals under the PNAE, by highlighting a case study involving seven municipalities belonging to the Seridó Territory, Paraíba State. Reporting on a research-action approach demanded by the members of the Territorial Forum - a participatory governance body set up under the framework of the National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) - the authors analyze the results of the research/intervention process carried out by the Extension Nucleus in Territorial Development (NEDET) in partnership with local stakeholders. Based on a diagnosis that clearly explains the low adherence of the municipalities to purchases from family farms for school meals, the research identifies two conflicting discourses (public managers vs. farmers and their organizations) explaining the causes of this poor performance. The authors interpret these discourses, their repercussions in the Forum and in the "dialogue tables" held in the municipalities, and confront them with empirical and theoretical evidence to propose an explanatory framework of the situation analyzed.

The seventh paper, by Pauli, Schulz and Zajonz, presents the analysis of the PNAE dynamics in public schools of a medium size city located in the middle of the of the Rio Grande do Sul State. The authors highlight the importance of the Program's development vis-à-vis the perceptions of the different agents involved in it. However, they identify the fragility of the infrastructural elements of the schools, as well as the difficulty in ensuring that all PNAE resour-



es are effectively allocated according to their guidelines. Another finding is the identification of an excess of bureaucratization intrinsic to the operationalization of PNAE, which prevents the effective participation of family farmers, and which contributes to another constraint, that is, the difficulties in reaching a good level food service due to insufficient supply of healthy food in the specific ways required by the Program.

Lovo, Santandreu and Lopes Filho analyze the experience of the “Productive Garden”, an intra-urban productive space, in the process of purchasing vegetables with PNAE resources by schools in Belo Horizonte, Minas Gerais State, which occurs in the context of the From Seed to Table (FST) Project promoted by the Ruaf Foundation in various cities around the world. The authors highlight a concern that is crucial in specialized literature that the economic viability of urban agriculture is combined to impacts of this practice on participating family farmers’ livelihoods in this process. They also point out that in addition to the positive repercussions on the lives of the families directly involved by means of self-consumption, this experience has contributed as well to the promotion of food and nutritional security in the municipality, including greater local development. The results encourage the authors to state the need to incorporate more public and private spaces for the practice of urban agriculture.

The paper by Rambo, Costa and Laforga refers to a more general scope of food acquisition public policies, and also focuses analytically on the case of São Paulo municipality. The authors focus their analysis on three programs, the PAA, the PNAE and the Paulistan Program of Social Interest Agriculture (PPAIS). The innovative aspect of these programs is discussed in the light of a neo-Schumpeterian approach, which focus on the social organization of families, which enhances the collective learning that incorporates new social actors, a sine qua non condition for their participation in institutional markets. As was similarly indicated by Belik and Fornazier, the authors emphasize the need to review the mechanisms of institutional coordination for the further improvement of these programs.

Finally, Balem, Fialho and Silva demonstrate how public rural extension services can exert a decisive role in enabling school feeding institutional markets, since even with a favourable political environment, a series of constraints in the social and productive organization of family farmers have been observed. The study highlights important elements for the better understanding of the relations that are established under PNAE and the potential of the rural extension since in the case studied traditional production has been modified, as also observed in other Brazilian Regions. The authors emphasize the need for articulated actions between public policy mediators and the reality of local agriculture, so that family farmers can meet the institutional demands and, consequently, stimulate higher levels of development.



## UNFOLDING MATTERS IN PUBLIC FOOD PROCUREMENT: CONTEXTUALIZING LESSONS AND STEPS FORWARD IN SCHOOL FOOD POLICY REFORM.

Camilo Lozano, Sergio Schneider, Luana Swensson, Siobhan Kelly

### ABSTRACT

This article seeks to identify the core dimensions of and the challenges to innovative school food reforms. Aiming to frame the discussion, the article examines three school feeding strategies: the World Food Programme’s Purchase for Progress (P4P) programme, the Brazilian School Feeding Program, and the European Public Food Procurement system. The first part conceptually defines what is meant by innovative forms of school food procurement, especially regarding its underlying values. It shows that school food reforms go beyond improving access to food, enhancing educational outputs and supporting economic development goals. School feeding holds a transformative potential, insofar as institutional purchases become organized and develop in line with the goals of sustainable development, well-being and social justice. In the second part, we present contemporary examples of good school feeding practices, whose elements might, or might not, be pertinent in particular cases. There are two main lessons emerging from our research. First, policy reform and governmental will are not enough, if the institutional and legal frameworks for operationalizing new school feeding programs are not adjusted to local conditions. Second, we argue that procurement policies or city food strategies can open spaces of manoeuvre within fiscal, material and governance constraints, although the role of social actors is essential and constructive for the success of nesting policy innovations.

Key words: public food procurement policy; school food; family farming; smallholder farmers

## REPENSANDO AS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS: CONTEXTUALIZANDO LIÇÕES E AVANÇOS NAS REFORMAS DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

### RESUMO

Este artigo busca identificar as dimensões centrais e os desafios que os programas alimentação escolar estão enfrentando para inovar. Para dimensionar a discussão, o artigo analisa três experiências e seus respectivos contextos que são o sistema de compras do Programa Mundial de Alimentos para o Progresso (P4P), o programa de alimentação escolar do Brasil e sistemas de compras públicas de alimentos na Europa. A primeira parte do trabalho apresenta as características conceituais do que se entende por reformas inovadoras na aquisição pública de alimentos para as escolas, especialmente em relação aos seus princípios subjacentes. Indica-se que as reformas nos sistemas de alimentação escolar vão além de ampliar o acesso aos alimentos, ou melhorar os resultados no desempenho educacional bem como apoiar o alcance de metas de desenvolvimento econômico. Na verdade, a alimentação escolar torna-se uma chave da transformação dos sistemas alimentares escolares à medida que as compras institucionais passam a se organizar e desenvolver de forma integrada aos objetivos da sustentabilidade, bem-estar e justiça social. O artigo também apresenta exemplos contemporâneos sobre os elementos que podem ou não ser pertinentes em contextos particulares. Duas lições principais podem ser tomadas a partir de nossa pesquisa. Em primeiro lugar, a reforma das políticas públicas de alimentação escolar e o apoio dos governos não são suficientes se as instituições e leis necessárias para a operacionalização dos programas não forem adaptadas às condições locais. Em segundo lugar, demonstramos que as compras públicas ou as estratégias alimentares urbanas podem abrir espaços de manobra para superar restrições fiscais, materiais e de governança, embora o papel dos atores sociais seja essencial e construtivo.

Palavras-chave: políticas públicas de aquisição de alimentos; alimentação escolar; agricultura familiar; pequenos agricultores

MSc in Rural Development and PhD candidate at Wageningen University the Netherlands.e-mail: lozano.camilo@hotmail.com Tel 0031653343198. Troestraweg 49, 6702AG, Wageningen, NL

Sociólogo, Mestre e Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Departamento de Sociologia da UFRGS. Endereço eletrônico: schneide@ufrgs.br

PhD and Research Analyst. FAO Rome Italy. Endereço eletrônico: Luana.Swensson@fao.org

Agro-economist and FAO officer. E-mail: Siobhan.Kelly@fao.org

## INTRODUCTION

Major food systems contradictions (undernutrition, malconsumption, social injustice and environmental degradation) can be addressed by the power of the public plate (Morgan and Sonnino, 2008; Smith et al., 2016). In this regard, school feeding programmes (SFPs) have emerged forcefully onto the food policy agenda in the last decade. Unlike in the past, SFPs are seen today as a major policy instrument able to tackle, at the same time, food access and food availability challenges (Sonnino et al., 2014). Moreover, they hold the potential for: improving public health nutrition outcomes; ensuring the right to food; enhancing students' performance, enrolment and attendance rates; tackling gender imbalances; and bridging rural development to food access programmes (Panel, 2015). In this context, Ashe and Sonnino (2012) contend that school food systems "...are poised to address both modes of the food security crises [hunger and obesity]; integrate systemic, structural and environmental with behavioural approaches, and comprise far-reaching, system-wide efforts that influence the wider functioning of the food system".

Research on SFPs highlights the challenges to bringing about more sustainable forms of public procurement. The approaches to the implementation of SFPs differ according to the country's economic development strategy, goals and orientation of food (security) policy, overall public health nutritional status, food balance, sources of funding, political culture and governance architecture. These differences are also reproduced in intervention frameworks in different contexts. 'Creative food procurement', a European narrative, refers to conform to multilevel public procurement rules while taking into account economic, social, and environmental values when providing food to school children. Institutional markets, a framework found in Brazil, refer to the creation of rules to enable the participation of family farmers in public tendering. Thus, it aims to promote sustainable rural development, since it suggests the creation of a fair market for regional and lo-

cal food products. The United Nations agencies advance the Home-Grown School Feeding (HGSF) framework aiming to reduce rural poverty while tackling under-nutrition and hunger through SFPs. The HGSF programmes are intended to be sustainable, meaning that they should be nationally and locally owned. Thus, sustainability is defined as the transition from an externally funded and implemented programme to a programme designed and implemented through national policies and strategies, and necessarily involving local community and producers.

So far, however, the three aforementioned frameworks have been separately debated and not much has been written about their substantial differences and resemblances. This paper aims to contribute to advance this debate focusing on the World Food Programme's Purchase for Progress (P4P) programme, and other initiatives in Brazil and in Europe. These three cases are representative of low, middle and high income contexts. Despite this difference, as we will discuss in the paper, the analyses of SFPs reform generally feature three core components: re-localization, smallholder farming participation, and public health nutrition. Based on an in-depth analysis of key literature, case studies, and policy documents, this paper provides important insights into the potential of SFPs in the field of sustainable interventions.

### 1. CONCEPTUAL BACKGROUND OF SFP REFORM.

In the past, school feeding was more concerned with nutrition, education, and social protection. Today, a growing body of research shows the capacity of SFPs to steer and (re)configure food systems. SFPs are seen as both a space for transitioning to more inclusive, equitable, ecological regenerative, healthier food systems (Morgan and Sonnino, 2008) and a place for the exercise of food democracy, food security and food rights (Triches and Schneider, 2010). In this view, SFP holds the potential to link local farming systems, family farmers' economies and region-

al foodscapes to school meals. The intellectual archaeology of this narrative is arguably built upon three significant fields in the critical agri-food scholarship.

The first core value informing school food reforms emerges from debates on food system (re)localization projects. Mainly constructed in opposition to large and industrialized supply chains, this view is based on the idea that shorter food chains re-produce multiple synergies across multiple elements and activities of the food system. There are many examples, but, in short, the merits of re-localization strategies are held in terms of: social and nutritional quality of food, attributes of relations between producers and consumers, responsiveness of local food systems to global pressures, civic involvement and social interaction, re-allocation of economic gains into local economies, and geographical distance from the place of production to places of consumption (Sonnino, 2010). A celebration of the local that goes together with major criticism. Opponents of the 'farm to school' design, who branded it as the 'local trap', claim that instead of infusing other values into the food chain, the formalization of public contracts re-produces cost minimization strategies, logic of competition and the dismantling of welfare state responsibilities through dominant neo-liberal structures (Allen and Guthman, 2006).

Another body of literature reinforces the perils of equating local foods with healthier and sustainable diets. For instance, Edwards-Jones (2010) claims that in the UK local food is not always superior to non-local products in terms of impact on climate change and on the health of consumers. Cross et al. (2009), comparing health status of farm workers in UK, Spain, Kenya and Uganda, conclude that transitioning from global- to local-based food systems can have unintended consequences in low income countries, especially in relation to labour rights compliance of global vis-a-vis local food chains.

In response to the criticism, scholars call for a more pragmatic locus regarding localizing foods served at public canteens (Goodman et al., 2011). The notions of cosmopolitan and

defensive localism are advanced in an attempt to synthesise this debate (see, Morgan, 2010). By conceptualizing space as relational, cosmopolitan strategies depict the 'local' as recursive, inclusive, and open to negotiation. Thus, localizing public food procurement is not simply a matter of choosing between global or industrialized foods and local or artisanal foods. It is rather about integrating social, environmental, and economic targets into public purchasing culture. In contrast, in defensive strategies, local is self-referential, elitist, politically closed and defines localization as a goal rather than a process. This distinction opens up the possibility for school feeding programmes to undergo incremental and bottom-up changes – no matter how entrenched they may be in the functioning of contemporary forms of capitalism and its supporting neo-liberal values (Sonnino, 2010).

The second major influence on traditional SFPs thinking has been the relation between food security and the development of markets for smallholders – a phenomenon broadly called HGSF by multilateral organizations, or institutional markets in Brazil. Powerful normative arguments and figures support this observation (e.g., Gelli et al., 2012). On one hand, concessional food aid undermines or bypasses national agricultures (Friedmann, 2005). Thus, by strengthening national food markets a country's food capacity can be substantially broadened (Schneider et al., 2016). On the other hand, widening the access to institutional markets can generate income, which in turn contributes to protect the social reproduction of family farmers. As these latter supply about 70% of the world food staples, family farming is, therefore, the pillar of world food availability. In short, access to institutional markets creates both rural livelihood prospects and stable food supply. However, in crafting economic incentives for smallholder farmers, major obstacles emerge, especially when facing routinized practices of institutional procurement (table 1).

TABLE 1. MAIN BARRIERS TO SMALLHOLDER PARTICIPATION IN SCHOOL FOOD MEALS

BARRIER	DETAIL
Policy regime	Public procurement does not prioritize sustainable purchases nor smallholders' foods
Legal issues	Country general procurement law limits entry to institutional markets to few participants
Tendering process	The framing of public bids and contracts does not match to the logic and organizational capacities of smallholder farmers
Support to smallholder farming	In many low and middle income countries, there is no institutional and policy architecture dedicated to smallholder farming
Food standards	Food safety compliance prevents the participation of family farmers
Level, nature and governance of funding	The commitment of either international donors or national governments to school food reform is not reflected in the allocation of funds. Donor paternalism or concessional food aid embitters relationships and prevents the design of comprehensive programmes. Poor harmonization of local tendering with international funding culture.
Procurement manager perception	Cost perceptions, poor knowledge of local agriculture, lack of leadership, organizational inertia, and regulatory confusion
Appropriate cooking facilities and staff	Smallholder and family farmers' staple foods require culinary processes. And, in many cases, there is a lack of built infrastructure and human capital to support this activity.
Scale	Supplying food to large school food districts requires heavy logistical infrastructure and quantity/quality management skills

Source: the authors

Another question worth asking is about what farming systems and social relations are (re)produced by institutional markets. At an analytical level, this observation is grounded on the value chain approach adopted by many governments and international agencies. An attitude that aims to link school food to farmers by taking smallholders generally as rational actors who make decisions based solely on economic interest. Besides disregarding socio-cultural practices, this assumption underestimates the key role of other values and multiple negotiations among the supply chain actors. This is to say that most of the times, the design of SFPs is disconnected from the 'local rules of the game' (Sumberg and Sabates-Wheeler, 2011). Hence, outcomes are likely to differ from those envisaged at other scales.

The third core value within the school food reform debate emphasizes that bimodal forms of food insecurity go beyond nutrition transition (FAO, 2012). It revises the relationship between people's deteriorating nutritional status, agricultural regimes and sus-

tainability. From this perspective, the coexistence of obesity and hunger, in many aspects, relates to a mono-functional character of the intensive food regime. It is mono-functional because it focuses on making available more calories, whereas nutritional and environmental aspects, access to food and social justice are given less significance. Consequently, there is a call for considering public health outcomes in the design of food policies – as Lang (2010) writes, it is necessary to take into account “all diet-related ill-health, not just hunger”.

Some authors suggest that the three core values and key messages of SFPs can be integrated into a single frame of action. Morgan and Sonnino (2010), for instance, suggest that SFPs must be considered from a whole-school approach “that embeds the healthy eating message into a wider educational package that stresses the positive links between food, fitness, health, and both physical and mental well-being”. Alternatively, Wiskerke (2009) proposes to embed school reform into an alternative food geography. From this perspective, SFP reform implicates *connecting* public and private actors, *embedding* public sector into the regional economy, and *intertwining* school food with quality of life, health, social inclusion, regional economy education and environment.

Much of the aforementioned literature takes SFPs to be an emergent or transitional food system that is reproduced – or protected – through the performance of a greener, welfare state. By emphasising that sustainable development is about injecting environmental and social justice perspectives into economic policies (Lang and Barling, 2013), the state is viewed as a legitimate institution, able to regulate, facilitate cultural change, and counter-balance free movement of global capital (Morgan and Sonnino, 2008). More importantly, it has more resources than any other producer, processor, distributor, retailer, or consumer in the food chain. Hence, it is argued that public purchasing decisions can achieve the government function of providing public goods and services at large scale, while enhancing

ecological, social, and economic outcomes at many levels. An aim further encapsulated in what Giddings et al. (2002) label “three pillars”, Lehtonen (2004), “three spheres”, Henriques and Richardson (2013), “triple bottom line”, and Morgan and Sonnino (2008), the three fundamental and normative principles of sustainable development: economy, environment, and society.

In picking our way through these conceptual debates, we are broadly sympathetic to the view that people in different contexts, spaces and time have different priorities, needs, interests and answers. The process of re-scaling the food system, re-valuing the role of smallholder farmers, nurturing school menus, challenging intensive foodscapes, and re-imagining SFPs' change is based on social relations. However, context specific processes delineate procurement trajectories that can be analysed in terms of political, environmental, and social forces leading to the implementation of SFPs across geo-histories. In the next section, we will explore to what extent and how the discussions on sustainable school food procurement and its features – re-localization, smallholder farming participation, and public health nutrition – have composed the design and implementation of SFPs in different contexts.

## 2. WORLD FOOD PROGRAMME'S PURCHASE FOR PROGRESS (P4P)

In countries characterized by widespread food and nutrition insecurity, SFPs' values are associated with social policies (like safety nets), education and child development. Indeed, SFPs link the promises of breaking intergenerational poverty with reduction of undernourishment, promotion of school attendance and better learning outcomes. Nevertheless, countries in utmost need for SFP are the least covered, and eighty three percent of funds for these programs come from international development organizations (WFP, 2013). Accordingly, sustainability within UN system is sharply defined in terms of the tran-

sition from dependence on donors, to national funding. A dependency historically materialized in food 'donations' or food purchased from big traders, using donors' resources. One promising policy to break this arrangement is HGSF or food purchase from poor smallholder farmers. In this regard, in 2002, the United Nations Hunger Task Force (UNHTF) proposed the HGSF as a win-win initiative for reducing food insecurity. One year later, UNHTF and the African Union New Partnership (NEPAD) referred to HGSF as 'An African solution for an African problem'. The program regards particularly to public procurement as a prime tool for the reduction of rural poverty. However, in the following years, only five out of twelve African nations involved in the initiative adopted HGSF guidelines.

One major barrier to the adoption of HGSF has been WFP's general procurement scheme. It gives little room for flexibility in contract negotiations, choosing suppliers, food safety and quality standards, as well as payments schemes. Paralleling this situation, recurrent fiscal constraints favour economies of scale to the detriment of atomized purchases from smallholders. Facing this multi-layered policy challenge, WFP launched a five years' pilot programme aiming to increase smallholder's access to markets, agricultural productivity (especially staple foods) and post-harvest handling skills.

The implementation of P4P in 20 pilot countries rested on three pillars: (i) demand – by testing innovative ways of buying food, using adapted contractual mechanisms and promoting marketing opportunities for smallholder farmers; (ii) supply – by investing in capacity building with the support of different partners; (iii) learning and sharing – by gathering lessons on effective approaches to link smallholder farmers to markets and sharing such lessons with governments and other stakeholders to support market development efforts (WFP, 2012). From September 2008 to December 2013, P4P bought food worth over US\$148 million, which was used primarily for school meals, though also for other WFP operations.

### 2.1. P4P PROCUREMENT MODALITIES AND CRITERIA

The P4P pilot provided WFP with the opportunity to adapt its procurement policies and procedures. Under WFP's standard procurement procedures for competitive tendering, the organization buys large quantities of food, mainly from well-established traders and processors. These traditional procedures follow WFP general procurement policy based on cost-efficiency, timeliness, transparency and appropriateness to beneficiaries' needs. While WFP conventional procurement practices select suppliers able to provide substantial quantities of graded commodities in a timely and reliable manner, its procurement policy also states that, when conditions are equal, priority shall be given to purchasing from developing countries. Thus, the implementation of P4P can be seen as a continuation of food procurement from developing countries suppliers. Nevertheless, it intends to achieve higher social benefits through buying food from smallholder farmers (Fig 1).

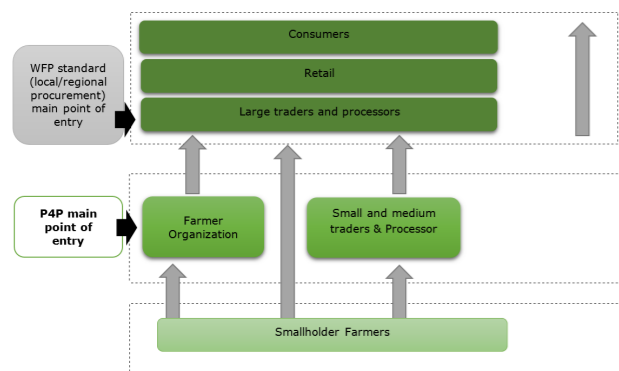


Fig 1. P4P Intervention Target (adapted from WFP, 2012)

WFP adapted its traditional procurement procedures and instruments to the capacities and characteristics of smallholder suppliers (Table 2). The most relevant mechanisms for changing procedures cover three areas: contracting procedures, payments, and logistics. New modalities of contracting mechanisms including direct contract, soft tenders, and forward contracts were also introduced and tested. The type and success of the contracting mechanisms differ from country to country de-

pending on the commodity, capacity of farmer organizations and local market structures.

TABLE 2. COMPARISON BETWEEN WFP STANDARDS (NATIONAL/REGIONAL) AND P4P PROCUREMENT PROCEDURES

PARAMETER	REGULAR LOCAL/REGIONAL WFP PROCUREMENT	WFP PROCUREMENT THROUGH P4P
Suppliers	Pre-qualified suppliers (mostly larger traders) with legal standing, financial capacity, delivery capacity and good performance record	Pre-qualified farmer organizations and small and medium traders
Contracting mechanisms	Competitive tenders	Direct contracts Soft tenders Forward contracts Warehouse receipt system
Price	Determined by authorized contracting mechanisms but not to exceed import parity	Determined by authorized contracting mechanisms but not to exceed import parity
Quantities	Preference for relatively large quantities	It will consider much smaller quantities to accommodate suppliers' capacity
Performance bond	5-10 %	None
Quality	WFP Standards	WFP Standards
Bagging	Bagged in 50 kg bags and marked with WFP logo	Flexible to accommodate capacity of supplier (WFP may subsidize marked bags and/or waive marking)
Delivery terms	Delivery duty unpaid (DDU) to specified WFP warehouse on specified date	Flexible (WFP may collect the commodity, modify delivery to the nearest warehouse, allow extended delivery times etc.)
Payment	30- 60 days	≤ 14 days

Source: Adapted from WFP, 2012

These mechanisms were introduced on the premise that the support received from P4P for collective marketing and quality improvement would allow farmers' organizations to gradually acquire the capabilities needed to supply to WFP. Equally relevant is the fact that P4P aims to identify barriers and challenges to local procurement within the scope of international development, of donors and recipients formal agreements, and of implementation of HGSP. In other words, P4P was also a laboratory for the WFP to associate its purchasing power and procurement practices with policy and market structures in the global South. In the following, we present

the challenges and lessons learnt in the fields of policy formulation and implementation.

### 2.2. P4P MAIN BARRIERS TO AND LESSONS IN BUYING FOOD FROM SMALL-HOLDERS.<sup>1</sup>

The design and implementation of an institutional procurement initiative requires a holistic approach. Enough food supply and institutional will are key elements. However, it is necessary to develop, address, and coordinate various elements regarding policy development, legal frameworks, and demand and supply issues.

#### 2.2.1. Demand side: Developing procurement mechanisms that respond to smallholders' capacity

Payment time lags, transport and logistics, and particularly a complex procurement procedure were identified as the main operational barriers for smallholders to participate in P4P. As a response, WFP succeeded in developing and testing a series of tools for improvements like shorter payment time, flexible and customized transport and logistics systems. It customized the administrative procedures and harmonized different contractual mechanisms to meet smallholders' capacity. In other words, the demand side also changes when food procurement targets smallholder farmers.

Concurrently, at national level, the main challenge is to adapt WFP procedures to public procurement regulation. Those legislations generally impose a bidding process that, similarly to the WFP standard bidding, hinders the participation of local and smallholder producers. In simple words, smallholders cannot compete with larger producers and traders under the same conditions. This stands especially when competitive bidding combines centralized governance architectures (FAO,

2013). The challenge is how to shape public procurement legislation to accommodate new procurement procedures capable of simultaneously taking into account the capacities and characteristic of smallholder suppliers (and, in this sense, being 'smallholder friendly') and maintaining the core principles that protect the interests of the public buyer.

#### 2.2.2. Supply side: dealing with smallholders' constraints

WFP organizational and financial capacity can be tailored for the formation of local markets based on: procedures designed for smallholders; enhancement of smallholders' technical knowledge (post-harvest handling, logistics and value addition through reduction of costs and of food losses and improvement of quality control and standards); and development of marketing skills (associations' management and governance, negotiation and advocacy, etc.). Capacity building in all these areas was provided through partnerships with private and public actors, producing particularly good results in countries where national programmes already existed and into which P4P could tap, demonstrating the importance of a favourable policy-enabling environment (see, Kelly and Mbitule, 2014). The key legal issues intrinsically related to enabling institutional procurement from smallholder farmers are: (i) regulation of public procurement; (ii) food safety and sanitary legislation; (iii) legal structure and regulation of smallholder producers' organizations (iv) development of operational definitions of smallholders at national level (v) adequate legislation and frameworks for smallholder credits and extension services. Other legislations such as contract law, rules on land tenure, organic production, and tax legislation are also relevant for creating enabling environments.

<sup>1</sup>The analysis of P4P experience is based on FAO's work and case studies developed by the Rural Infrastructure and Agro-Industries Division (AGS). The case studies on seven P4P pilot countries are available at <http://www.fao.org/ag/ags/ivc/institutional-procurement/en/>

Finally, and despite P4P's investments in building capacities among smallholders or institutional buyers intention to harmonize procurement rules, there is still much research to conduct, especially in regard to the multiplicity of actors and knowledges participating in the provision of food in countries where issues of market formation and distribution remain a challenge. Often, traders and well-established economic relations of the locale appear to be better suited to the needs and production capacities of small producers than those advanced in HGSE. This is to say that bypassing traditional food traders and long-standing market practices should be assessed in the concreted and not taken for granted as negative at the time of the design of localized forms of SFPs.

### 3. LINKING FAMILY FARMERS TO SCHOOL MEALS: SOME LESSONS FROM BRAZIL

In line with HGSE principles, in Brazil, sustainability aligns social and nutritional values i.e., it means ensuring family farmers' access to institutional markets, while enhancing the nutritional status of students. However, contrary to what is generalized in HGSE, Brazil built up a supportive legal environment to enable family farmers and procurement managers to construct regional and local institutional markets. There is, moreover, another relevant difference. Food security is a social right that emphasizes the role of the State in respecting, protecting, promoting and providing access to sustainable (adequate) food. The Law N° 11.947, issued in 2009, empowers sub-national units to use public procurement to further family farming economy, by means of a policy that explicitly links sustainable rural development to food re-localization.

The social construction of the school feeding law, which operationalizes the right to food in the schools, has been widely studied in Brazil (e.g., Triches, 2015; Vicente-Almazan et al., 2016). In short, the main forces behind the formulation of this law are: the country

re-democratization, family farmers' struggles to find fair markets, the political advocacy of their organizations, participation of food and nutrition security community in policy design, and the political will to reform the overall food security situation. The implementation of this law and its social benefits are further studied in other articles in this special issue. However, it is important to recall the coexistence of undernourishment and over-nourishment among children and young people in Brazil – a new bi-modality of the food insecurity equation that affects social groups historically subject to limited access to adequate foods (Sidaner et al., 2012). Hence, a 'double burden of malnutrition' creates the more recent ground for intervention through SFPs, so that to enhance food access and promote consumption of fresh and semi-processed foods.

In a sense, the question of school food procurement in Brazil is no longer about changes in metagovernance structures – although there is still much to reform. The public procurement question in Brazil, we argue, is about how to capture at multiple levels and scales the sustainable values promoted by SFPs – i.e., fair markets for family farmers, local, regional and organic foods, public health nutrition, and food democracy. Our research shows that, at the state levels, two interrelated dimensions can reinforce the role of institutional markets: fostering intra-ministerial collaboration and adapting decentralized public food procurement to upstream and downstream needs.

#### 3.1 FOSTERING INTRA-MINISTERIAL COLLABORATION AND INTERAGENCY COORDINATION

Different ministries, food agencies, and regulatory schemes take part in achieving the goals of SFP reform. Common to all these is their multi-faceted nature. Some are in charge of building physical infrastructure, providing extension services and credit, while others, for instance, regulate food safety, provide nutritional advice, manage education, and regulate SFP procurement processes. This, in turn,

calls for an also multi-faceted legal, policy and institutional environment. Thus, for instance, the administrative and regulatory structure of SFP, managed by the National Fund for the Development of Education (FNDE), can benefit from analyses and indicators produced by the national food security system or from food based nutritional guidelines. In this sense, there is much to be accomplished if the goal is to advance complementary core messages. The low level of policy harmonization between the 2014 Brazilian food-based dietary guidelines (issued by the Ministry of Health) and the nutritional recommendations of FNDE can be seen as a symptom of policy framework disconnection. Whereas the general dietary guidelines of 2014 give a robust though simple cultural recommendation that minds the environment, SFP reform frames nutrition in technical terms attentive to rural developments. Both could potentially create synergies across different food systems if the environmental, cultural and social goals converged to a clear point of reference. Another challenge, from the state perspective, is that of fostering regional and municipal interdepartmental coordination. Although the agricultural extension agencies (EMATER) and procurement managers often cooperate, this cooperation is rather based on personal relations (Balem, 2015). The regional and municipal food and nutritional security councils can facilitate the institutionalization of SFPs innovations.

#### 3.2 ADAPTING DECENTRALIZED PUBLIC FOOD PROCUREMENT TO UPSTREAM AND DOWNSTREAM NEEDS.

In general, decentralised public food procurement systems are considered more effective for reducing waste, avoiding large-scale fraud, improving responses to consumers' needs, and connecting rural development to city needs. A decentralised SFP means that there are more opportunities for the municipalities to foster local-city linkages that suit family farmers and schools, with spill-over benefits for the community (Triches and Schneider, 2010). In addition, it is at de-

centralised local levels that dietary preferences of students can be fine-tuned for seasonality, cultural and nutritional values. However, decentralisation requires city or municipal investments (Fernandes et al., 2016), but in many small municipalities investments in school food infrastructure are rather limited. Thus, federal or state investments in such SFPs can enhance the programme outcomes.

Furthermore, procurement managers' priorities can be a source of competing interests and claims. This reflection comes specifically into play regarding federal and local levels. The conflicting values of the school feeding and the general procurement law 8.666 – *value for money* – diminish the potential of school food reform (Froehlich and Schneider, 2013). This is the case, for instance, where municipalities set prices based on wholesale or supermarkets prices, reproducing the logic of economies of scale, rather than the family farming economy. Another example of competing interests over school meals is the dissension between state and municipal led SFPs. By large, municipal managed food systems represent a more systematic answer to the challenges of the school food reform. But, the integration of state schools into the municipal educational system requires long-term perspective, political will and clear lines of responsibility.

Despite these challenges, a detailed analysis of the driving forces that induce school food reform in cities shows the key role of dieticians as effective enablers at the political, administrative, and commercialization levels. This includes mobilizing internal resources to harmonize conflicting procurement values, empowering the formation and working of the school feeding councils, and negotiating food qualities. Moreover, they are key actors in envisioning and materializing new forms of provision routines. This observation suggests that there are key actors connecting federal interest on SFP with municipal school food strategies, who are major drivers for SFPs reform. For example, although in Garibaldi, RS, local, organic, and family farming based food

procurement began with changes in national legislation, the previous existence of a farmers' cooperative can be accounted for its rapid adoption. Thus, family farmers' participation is not ensured by only changing procurement laws or adapting municipal contracting culture. On the contrary, their supply capacity and ability to maintain commercial relations with the state are of equal importance when constructing a strong provision framework over time and space.

These few instances of the major challenges facing school food reform in Brazil suggest the need for further research<sup>2</sup>. Additional inquiries might include the size of the school food district, polycentric governing structure in large cities, the volume and quality of food required, public health nutritional needs, institutional procurement capacities and particular foodscapes.

#### 4. GREENING THE REALM: THE CASE OF SCHOOL FOOD REFORM IN EUROPEAN CITIES.

In welfare oriented societies, the public sector represents a significant part of the procurement. In the European Economic area, it accounts for about 16% of GDP. Only in the UK, for instance, public sector agencies serve around 3.5 million meals per weekday, or €2.36 billion a year, and half of this amount goes to buy food for schools (Morgan and Sonnino, 2008). Differently from both HGSF and the Brazilian case, in the EU, the central values attached to the school food reform stem from environmental and food quality concerns. Indeed, environmental priorities are put forward to greening public procurement. This is to say that the imperative to reduce GHG emissions, and to protect natural resources or landscapes is thought to be achieved by means of buying more organ-

ic, seasonal, local and fresh foods. Likewise, school food procurement managers aim to foster healthier eating habits by intervening in the kind of food being provided.

In general, however, European agri-food institutions are nested in a particular view of green consumerism, green choice or green economic growth – a weak form of 'ecological modernization' (Horlings and Marsden, 2011). This is often referred to in policy documents as resource efficient and low carbon economy. A policy orientation reinforcing neo-liberal market philosophy, which tends to outsource social food services such as school canteens, enforces procedures aiming 'fair' competition (non-discrimination principles) and contract award criteria based on the lowest price. Indeed, while large catering companies dominate the institutional market, their adherence to sustainable and public health values remains controversial (Wiskerke, 2009)

From a food policy perspective, scholars point that SFPs design and implementation are part of a complex process of interactions, in which regulatory regimes are re-interpreted. In other words, the capacity to engage with values beyond the 'green culture' lies in the city level. Indeed, EU procurement rules apply to all countries, but national food cultures and the general role attributed to the public sector help to explain existing differences between public purchasing practices and the sustainable values in SFP (Sonnino, 2009). Thus, it is argued that cities are the place where local SFP initiatives aiming to promote sustainability collide with the food system's contradictions and the particular implementation strategies. As a result, school food reform takes different forms, especially concerning interactive processes of localization and political forces.

The most cited example of these interactions is the case of Rome. This city adopted an incremental approach to School Food reform, as shown in Table 3. It included organ-

ic products (environmentally friendly products), Protected Designation of Origin (PDO) and Protected Geographical Indication (PGI) products (territoriality and traceability), fair trade bananas and chocolate bars (social sustainability), improvement of kitchens and eating environments (food culture), education projects (food literacy) and waste reduction and re-use (CO2 reduction). This approach has redefined quality of the service and created synergies across the three pillars of sustainability (Sonnino, 2009; Barling et al., 2013). As to the compliance with procurement rules, there is an award criterion that does not challenge the EU non-discrimination principles in particular, or cost reduction strategies at more general level (see table 3).

TABLE 3. AN EXAMPLE OF AN INCREMENTAL APPROACH TO SCHOOL FOOD REFORM

Stage	Food quality requirements overtime
Phase 1: 2002 - 2004	Prerequisites for contract allocation for catering companies were based on: inclusion of fresh organic fruit and vegetables during the first year of contract; organic legumes, bread, baked products, pasta, rice, eggs, and canned tomatoes during the second year; only vegetables with a short harvesting season (peas, green beans, and spinach) could be supplied frozen. Contracts were awarded on a 100-point award system in which the price proposed accounted for 51 points, also counting organization of the service (30 pts), food education (15 pts), additional organic & PDO/PGI products (4 pts)
Phase 2: 2004 - 2006	Outline of more specific requirements, including: seasonality or summer and winter menu design; variety or no meal to be served more than once every five weeks; territoriality or certification of meat products, bread baked and packaged within six hours and consumed no longer than 12 hours after packaging; harmonization of programme with dietary guidelines of the Italian Institute of Nutrition
Phase 3: 2007 - 2012	Additional criteria comprised: social inclusion or design of ethnic menus; and environmental sustainability or the use of low-impact detergents, bio-degradable plates, recycling plans; and food miles
Phase 4: 2013 - 2018	Further principles included: More local products (within 150 kms); fresh fish instead of frozen, sourcing products from social co-operatives, reduction of energy consumption, and re-use of leftovers from school canteens

Source: adapted from (Sonnino 2009, Barling, Andersson et al. 2013)

A recent three years' project, 'Foodlinks<sup>3</sup>', took the Rome observations further and studied the potential of SFP to engage in sustainable transitions in five EU cities (Smith et al., 2016). As in the Brazilian case, politi-

cal will translates into adequate provision of resources, procurement managers' compromise and motivations, networking among key stakeholders, and appropriate infrastructure. Likewise P4P, there is a complicated and multi-layered system of procurement rules and cultures, which can (or cannot) be subject to reinterpretation for fostering changes. At the same time, diversity rather than regularity characterizes the efforts to procure food based on values beyond its nutritional content. These new values associated with school food include from civil society participation to coping with health inequalities, from reducing water pollution to culinary innovation. In this context, it is concluded that policy innovations stemming either from environmental, legal or public health concerns can have positive impacts on any other of these pillars (Smith et al., 2016).

A further factor behind the endurance of school food reform is political continuance. Indeed, challenging the lowest cost culture requires support from the municipal government. Within this context, mobilizing public health nutrition seems to be more effective than environmental or localization arguments (Moragues et al., 2013). Nevertheless, the biggest challenge to scaling out school food reform is put by the strict regulation based on the best value' or 'the economically most advantageous tender'. Moreover, as in the case of P4P, fiscal constraints in public administration make this challenge especially hard to overcome.

#### 5. WORKING WITHIN THE FRINGES OF CHANGE, EMERGING ISSUES IN SCHOOL FOOD PROCUREMENT.

We showed some valuable experiments interweaving public food procurement with genuine food security or sustainable food systems. They emerged across different geo-his-

<sup>2</sup> The socio-economic and socio-spatial dynamics of school food reform in Brazil is part of a sub-research theme of a Marie Curie Initial Training Network funded by the European Commission. Information about the PUREFOOD network can be found at <http://purefoodnetwork.eu/>. The final research report of the Brazilian cases is expected to be released in 2016 in a PhD thesis of the first author of this article.

<sup>3</sup> The Foodlinks project (<http://www.foodlinkscommunity.net/foodlinks-home.html>) aimed to develop and experiment with new ways of linking research to policy-making in the field of sustainable food consumption-production. Concerning school feeding, it studied five EU cities where creative procurement has been successfully implemented. The full research report can be found at: ([http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents\\_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks\\_report\\_low.pdf](http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks_report_low.pdf))

torical contexts and scales. Some have moved forward, while others dissolved. The persistence of initiatives is related to a dispersed set of food policies and practices, in a pragmatic but meaningful way. In this sense, small scale menu planning deals with well-circumscribed challenges, while procurement policies at larger scales open spaces for action. None of the two processes occurs without the struggles of civil society, family farmers and municipal actors over the conditions defining what constitutes ‘adequate’ school meals. In other words, reforming SFP is a political process, in which power relations might either hinder or enhance the option for more sustainable initiatives.

In all three cases, civil society organisations played a fundamental role in instigating school food reforms. They exposed the contradictions of the industrialized food systems and generated demands within the state or supra-state spheres. In Europe, for instance, the worsening of population’s health (especially regarding obesity issues) and environmental issues (such as pollution and food waste) led social actors to develop efforts and demands to create city food policies and establish food councils. By the same token, organized civil society in Brazil influences policy making at higher levels as a result of long periods of poor food access. Therefore, the construction of food security as a matter of social rights puts forward various initiatives aiming to link supply and demand. Similarly, civil society participation in the United Nation system moved forward the conventionalized food aid framework towards initiatives such P4P.

Regarding sustainability, civil society, state and food producers alike consider localization an important route to it, though being not the only one. Such route, however is outlined in different ways. P4P aims to reduce smallholders’ poverty – and aspires to multiply its effects throughout local agriculture. Indeed, boosting supply, which is considered one of the challenges to food security, is inherently linked to fighting poverty. Yet supra-national organizations frame sustainability in

terms of a country’s self-sufficiency in financing school food. In the case of Brazil, the nature of institutional markets answers to ‘family farming’ demands, while improving decentralization and meals quality amid a nutrition transition panorama. In addition, school food reform in Brazil aims to rise incomes in poor rural settings. However, localizing and fostering family farmers’ participation in the school food system does not mean that reducing poverty among local producers is a priority, since pupils remain as the primary target of policy design. In this case, additional social policies have substantially contributed to poverty reduction in the rural, particularly rural retirement schemes, minimum wage policies, universal health and education, and direct cash transfers. In other words, SFP in Brazil is part of a national food security strategy. On the other hand, rural poverty is absent from the European debate, and environmental claims are raised for favouring local food consumption and production.

In framing SFP as a tool for fostering new relations of production-consumption, the state plays a key role. For instance, in Brazil, the state created new commercial channels for family farmers and a new set of qualities for consumers and procurement managers. This is a clear indication that the role of the State goes beyond financing and inspection. It actively participates in the creation of alternative food economies by incorporating new social, economic and nutritional values into the procurement culture of cities. Furthermore, smallholder participation in institutional markets have opened new channels and pathways for exchange of knowledge, which in turn generate processes of innovation and learning. These experiences could be important for both gaining access to other markets and generating commitment towards more sustainable forms of producing and consuming food. Alternatively, in Europe, linking supply and demand goes beyond matters of covering the basic needs of producers and consumers. The green state often indicates a shift in priorities towards less industrialized food systems. Cit-

ies design urban food strategies – such as SFP – to foster new spatial and economic relations, like investing in local-regional or fair food economies. However, in our account, the notion of ‘green state’ can be misleading in medium and low income countries. This is because greening priorities can mask low levels of social protection against marked inequalities.

While in P4P capacity building is addressed to the supply, in Europe, foodscapes are reshaped on the demand side by building adequate kitchens and eating environments, promoting education and training for catering staff, and moving towards a whole-school approach. It can be argued that both approaches can learn from each other. P4P can invest in school kitchen infrastructure and capacity building for WFP procurement officers; and city food strategies might consider to take up extension services aiming to provide healthier food options to people.

Finally, it can be said that SFP reform varies according to the context and the institutional framework in which it is embedded. The institutional structure that organizes SFP governance follows different legal procedures, according to the state’s characteristics and the public procurement organizational structure. Another important aspect refers to policy objectives sought within the three SFP approaches. While in Brazil there is an attempt to strengthen local economies, especially small farming, the P4P model aims to strengthen agri-food production in general, not necessarily a place-based development. Finally, European programs are characterized by favouring the provision of distinct food products, aimed at creating spaces for the emergence of consumer-producer relations that embrace more sustainable routines.

#### OLD AND NEW CHALLENGES: SOME FINAL COMMENTS.

The issues discussed in this paper lead us to ask about progresses made and challenges to institutional school food procurement. In concluding, we could refer to Maxwell

and Slater’s (2003) work on food policy persistence and novelty. The old school of food policy design aimed to address undernutrition and hunger. In doing so, it tackled problems related to children’s school performance, assistance and nutritional status. Despite some advances, research interrogates SFP’s limits, especially in relation to prevalence of stunting, wasting, and micronutrient deficiency disorders (Bhutta et al., 2013; Panel, 2015). On the supply side, old challenges were framed in terms of low food production and delivery capacity at national level, which in turn became a justification to buy foods from anywhere, produced outside the vicinity of cities and schools. In fact, private and large catering companies monopolize SFP around the world. Finally, a third feature of SFP is related to the kind of food offered. Even today, school meals are not daily cooked and made from fresh foods. This contributes to make industrialized products an usual component of children’s food habits, to the detriment of regional food cultures.

In the last two decades, however, there have been significant advances in understanding the potential of school meals. The demand for food is now seen as a potential market for local farmers and food entrepreneurs. In addition, the amount of financial resources that school feeding programs can inject into the local economies is considerable. These facts are of prime importance when one takes into account that a significant proportion of the world poor population lives in rural areas. Hence, SFPs have come to be perceived as drivers for local development, especially in poor countries and regions.

Another key aspect shown in this article is that there are legal instruments and governance mechanisms that make possible the inclusion and participation of small farmers in these markets. Moreover, what seems to be more promising is that locally designed school food markets are not a point of arrival but a passage. School food provisioning can create learning processes and build skills, which can allow smallholder producers to have access to

other markets. In this sense, it is worth bringing back the recommendations of the Global Panel (2015). The report considers essential to integrate food policies and public health nutrition actions with initiatives that integrate agricultural and rural development.

Finally, there is not an ideal model to be followed in the pathways of SFP reform. The cases presented here can be seen as examples of good practices. Specific contexts, geo-histories and social situation will demand diverse institutional and organizational responses. Moreover, the interaction of smallholders or family farmers with procurement managers creates moments when procurement values are reshaped in ways that slightly, but sometimes significantly, alter the entrenched and routinized forms of institutional food procurement.

Recebido em: 01/05/2016

Aprovado em: 22/09/2016

## BIBLIOGRAPHY

ALLEN, Patricia; GUTHMAN, Julie. From “old school” to “farm-to-school”: Neoliberalization from the ground up. *Agriculture and human values*, v. 23, n. 4, p. 401-415, 2006.

ASHE, L; SONNINO, Roberta. At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food. *Public Health Nutrition*, 2012.

BALEM, T. *O programa de alimentação escolar brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos: convergências e desafios.*, Santa Maria, 2015. 262p. Doutorado em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, 2015

BARLING, David et al. *Revaluing Public Sector Food Procurement In Europe: An Action Plan for Sustainability.* Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287) 2013.

BHUTTA, Zulfiqar et al. Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost? *The Lancet*, v. 382, n. 9890, p. 452-477, 2013.

CROSS, Paul et al. Does farm worker health vary between localised and globalised food supply systems? *Environment international*, v. 35, n. 7, p. 1004-1014, 2009.

EDWARDS-JONES, Gareth. Does eating local food reduce the environmental impact of food production and enhance consumer health? *Proceedings of the Nutrition Society*, v. 69, n. 04, p. 582-591, 2010.

FAO. *Sustainable Diets and Biodiversity: Directions and Solutions for Policy, Research and Action. International Scientific Symposium, Biodiversity and Sustainable Diets United Against Hunger, FAO Headquarters, Rome, Italy, 3-5 November 2010.* Rome; Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2012.

\_\_\_\_\_. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: Estudio de caso de ocho países.* Rome: FAO 2013.

FERNANDES, Patricia; SCHNEIDER, Sergio; TRICHES, Rozane M. Identificação da oferta de produtos da agricultura familiar e da demanda pelo Programa de Alimentação Escolar das escolas estaduais do Rio Grande do Sul. In: PAZ ARRUDA TEO, Carla Rosane e TRICHES, Rozane M (Ed.). *Alimentação Escolar: Construindo Interfaces entre Saúde, Educação e Desenvolvimento.* Chapecó: Argos, 2016. p.169-199.

FRIEDMANN, Harriet. From Colonialism to Green capitalism: Social Movements and emergence of food regimes *Research in Rural Sociology & Development*, v. 11, p. 227-264, 2005.

FROEHLICH, E ; SCHNEIDER, Sergio. Condicionantes Legais e Estratégias de Governança para a Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar via o Programa de Aquisição de Alimentos: o caso de Tapes, no Rio Grande do Sul. In: DEL GROSSI, Mauro Eduardo e REIF KROEFF, Denise (Ed.). *Programa de Aquisição de Alimentos.* Brasília: Gráfica Brasil, 2013. p.208-234.

GELLI, A et al. A comparison of supply chains for school food: exploring operational trade-offs across implementation models. *PCD, HGSG Working Paper. London*, 2012.

GIDDINGS, Bob; HOPWOOD, Bill; O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. *Sustainable development*, v. 10, n. 4, p. 187-196, 2002.

GOODMAN, David; GOODMAN, M; DUPUIS, M. *Alternative food networks: knowledge, place and politics.* Routledge, Taylor & Francis, 2011.

HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The triple bottom line: Does it all add up.* Routledge, 2013.

HORLINGS, LG; MARSDEN, Terry Keith. Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological mod-

ernisation of agriculture that could ‘feed the world’. *Global environmental change*, v. 21, n. 2, p. 441-452, 2011.

KELLY, S; MBIZULE, C. *Institutional procurement of staples from smallholders: The case of purchase for progress in Rwanda* Rome: FAO 2014.

LANG, Tim. Crisis? What crisis? The normality of the current food crisis. *Journal of Agrarian Change*, v. 10, n. 1, p. 87-97, 2010.

LANG, Tim; BARLING, David. Nutrition and sustainability: an emerging food policy discourse. *Proceedings of the Nutrition Society*, v. 72, n. 01, p. 1-12, 2013.

LANGHELLE, Oluf. Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated. *Journal of environmental policy and planning*, v. 2, n. 4, p. 303-322, 2000.

LEHTONEN, Markku. The environmental-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological economics*, v. 49, n. 2, p. 199-214, 2004.

MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy old and new. *Development policy review*, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003.

MORAGUES, A et al. *Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems.* Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS. 2013

MORGAN, Kevin. Local and green, global and fair: the ethical foodscape and the politics of care. *Environment and planning. A*, v. 42, n. 8, p. 1852, 2010.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. *The school food revolution: Public food and the challenge of sustainable development.* Earthscan, 2008.

\_\_\_\_\_. Rethinking school food: the power of the public plate. *State of the World*, p. 74, 2010.

GLOBAL PANEL. *Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition.* Policy BRIEF. London: Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. 2015.

SIDANER, Emilie; BALABAN, Daniel; BURLANDY, Luciene. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public health nutrition*, p. 1-6, 2012.

SCHNEIDER, Sergio, et al. Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming: An Analysis of Brazilian School Feeding Program Between 2011 and 2014. In: DAVID, Barling (Ed.).

*Advances in Food Security and Sustainability.* Burlington, Academic Press. 1: 69-95, 2016

SMITH, Julie et al. Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. *Journal of Cleaner Production*, v. 112, p. 249-256, 2016.

SONNINO, Roberta. Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome. *Environment and planning. A*, v. 41, n. 2, p. 425, 2009. ISSN 0308-518X.

\_\_\_\_\_. Escaping the local trap: Insights on re-localization from school food reform. *Journal of Environmental Policy & Planning*, v. 12, n. 1, p. 23-40, 2010.

SONNINO, Roberta; LOZANO, Camilo; SCHNEIDER, Sergio. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. *Journal of Rural Studies*, v. 36, p. 1-12, 2014.

SUMBERG, James; SABATES-WHEELER, Rachel. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives. *Food Policy*, v. 36, n. 3, p. 341-349, 6// 2011.

TRICHES, Rozane M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio e GRISA, Catia (Ed.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção; School feeding and family farming: reconnecting consumption to production. *Saude soc*, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VICENTE-ALMAZAN, C et al. Interfaces of school food procurement and family farming: the social constitution of the “30% Law” 11947/2009. In: PAZ ARRUDA TEO, Carla Rosane e TRICHES, Rozane M (Ed.). *Alimentação Escolar: Construindo Interfaces entre saúde, Educação e Desenvolvimento.* Chapecó: Argos, 2016. p.143-169.

WFP. *P4P Purchase for Progress.* PUBLICATION, P4P Coordination Unit. Rome: World Food Programme 2012.

\_\_\_\_\_. *State of School Feeding Worldwide.* Rome: World Food Programme 2013.

WISKERKE, Johannes SC. 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, 2009.





A TYPOLOGY OF “INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE” IN UNIVERSITY FOOD PROCUREMENT IN ENGLAND AND CANADA: ELABORATING THE “TO” IN “FARM TO CAFETERIA”

Lori Stahlbrand

ABSTRACT

This article introduces a new term – “infrastructure of the middle” – and explains how it helps understand how sustainability transition will happen in the food system. The evidence comes from 67 interviews with leaders of university food procurement initiatives in England and Canada. As founder and former president of the civil society organization which played a central role in the Canadian example, I bring a perspective informed by praxis, both as a practitioner and as a scholar applying Sustainability Transition Theory. I adapted the term infrastructure of the middle from Kirschenmann et al.’s concept of “agriculture of the middle”, which describes the mid-size farms and ranches most at risk in a globalized food system. Infrastructure of the middle refers to the resources and networks that create a critical mass, enabling mid-size sustainable food producers to meet the needs of foodservice clients, especially public sector institutions.

Keywords: Infrastructure of the Middle; University Food Procurement; Sustainability Transition.

UMA TIPOLOGIA DA “INFRAESTRUTURA MEDIADORA” NA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS POR UNIVERSIDADES NA INGLATERRA E NO CANADÁ: ELABORANDO O “PARA” NO “FAZENDA PARA O REFEITÓRIO”

RESUMO

Este artigo introduz um novo termo – “infraestrutura mediadora” – e explica como esse conceito pode ser instrumental para o entendimento da transição sustentável nos sistemas alimentares. Para tal, parte de um estudo de caso em duas universidades inglesas e uma canadense por meio da realização de 67 entrevistas com atores envolvidos em iniciativas de aquisição de alimentos sustentáveis nessas universidades. Como fundadora e presidente de uma ONG que desempenhou um papel central no exemplo canadense, a abordagem traz uma perspectiva informada pela práxis, mas também mediada pela reflexão acadêmica, por meio da aplicação da Teoria da Transição para a Sustentabilidade. Adaptado de conceito original de Kirschenmann et al., o termo “infraestrutura mediadora” refere-se a recursos, instalações e redes que criam uma massa crítica que permite aos produtores de alimentos de médio porte atender às necessidades dos consumidores, especialmente em instituições públicas.

Palavras-chave: Infraestrutura mediadora. Aquisição de alimentos por universidades. Transição para a sustentabilidade

PhD Candidate in Geography at Wilfrid Laurier University in Waterloo, Ontario, and teaches at New College, University of Toronto. Formerly, she was the founder and President of Local Food Plus, which brought Certified Local Sustainable food to the University of Toronto in 2006, the first university in Canada to do so. Before launching LFP, Lori was a nationally-recognized journalist and broadcaster with the Canadian Broadcasting Corporation (CBC). E-mail: lori.stahlbrand@gmail.com.

INTRODUCING “INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE”

This article introduces a new term – infrastructure of the middle – and explains how it helps understand how sustainability transition will happen in the food system. The evidence comes more than 60 interviews with leaders of university food procurement initiatives in England and Canada. As founder and former president of Local Food Plus, the civil society organization which played a central role in the Canadian example, I bring a perspective informed by praxis, both as a practitioner and as a doctoral candidate writing about an application of Sustainability Transition Theory (STT).

I adapted the term “infrastructure of the middle” from Kirschenmann et al.’s concept of “agriculture of the middle”, which describes the mid-size farms and ranches most at risk in a globalized food system. These farms and ranches “operate in the space between the vertically-integrated commodity markets and direct markets” (KIRSCHENMANN *et al.*, 2008, p. 3). They are big enough to meet the quality needs of large-volumes purchasers, but not so big that they are locked into commodity production for the global industrial food system (*Idem*).

In this article, I use the term “infrastructure of the middle” to emphasize the essential role of infrastructure in connecting mid-size farmers to regional public institutions – an opportunity for large-volume sales. Usually, such institutions rely on global distribution and foodservice corporations, which typically exclude mid-size farmers and processors. Infrastructure of the middle refers to the resources, facilities and networks that create a critical mass, enabling alternative food producers to meet the needs of high volume, high profile foodservice clients, especially public sector institutions. Like mid-size farmers, infrastructure of the middle is disappearing (CONSTANCE *et al.*, 2014; NOLAN, 2010; WALKOM, 2008,

2013), and needs to be strengthened if sustainable local food is to become the norm.

Infrastructure is commonly defined as “the basic physical and organizational structures and facilities (e.g. buildings, roads, power supplies) needed for the operation of a society or enterprise”<sup>1</sup>. With food systems, this usually refers to roads, warehouses, processing and distribution facilities. Infrastructure of the middle, by contrast, is an expansive term that also includes “soft” infrastructure. In effect, infrastructure of the middle encompasses the moving parts of a socio-technical system needed for food system transformation.

This article will present a typology for infrastructure of the middle, and place it in the context of SST. I extend the range of STT to public sector food procurement and argue that public sector procurement – specifically at universities – is a key tool for sustainability transition. The STT framework used in this article is a modified version of the Multi-Level Perspective (MLP), an approach to sustainability transition elaborated by GEELS (2002, 2004, 2005, 2007, 2010, 2011). I have modified the MLP with a “social practices approach”, which puts greater emphasis on agency (RAUSCHMAYER; BAULER; SCHÄPKE, 2015; SHOVE; WALKER, 2007, 2010). I will first explain why universities are critical to sustainability transition in food, then present the typology, and illustrate how the typology can be applied to successes of university food procurement in England and Canada.

1. THE UNIVERSITY AS A SITE OF SUSTAINABILITY TRANSITION

Scholars have noted a recent flourishing of alternative food projects, networks, businesses and movements which promote more sustainable local food systems (ACKERMAN-LEIST, 2013; BLAY-PALMER *et al.*, 2013; FEAGAN, 2008; GOODMAN; DUPUIS, 2011; HINRICHS, 2003; MORGAN; MARSDEN; MURDOCH, 2006; MOUNT,

<sup>1</sup> <https://www.oxforddictionaries.com/>

2011). However, alternative food channels and food represent a tiny percentage of food sales<sup>2</sup> (AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA, [n.d.]; ELITZAK, [n.d.]). University procurement is pivotal at this juncture because it presents an opportunity for “scaling up” the volume of sustainable local food across the food system (BARLETT, 2011; FRIEDMANN, 2007; MORGAN, 2008; MORGAN; MARSDEN; MURDOCH, 2006; MORGAN; MORLEY, 2014; MORGAN; SONNINO, 2008; ROBERTS; ARCHIBALD; COLSON, 2014). This paper reports on a relationship between the University of Toronto and a non-profit, non-governmental (“third party”), and “scaling out” new procurement models that make scaling up viable.

Creative public procurement to advance sustainable local food systems is overwhelmingly based in the education field (MORGAN; SONNINO, 2007, 2008). Besides providing a rich site for development of food system transition theory, publically-funded universities are common to both England and Canada. Universities differ from other public sector institutions in that they have neither a monopoly over a service nor a captive population (as is the case in prisons, hospitals or elementary schools). Thus, universities are subject to popular and client pressure in ways few public institutions are. Universities must respond to a client group – students – who increasingly demand values beyond price (including fair labour practices, environmental stewardship and animal welfare, among others) in food procurement and university policy generally (GRIGG; PUCHALSKI; WELLS, 2003; MGONIGLE, 2006; PARK; REYNOLDS, 2012; RAYNOLDS, 2002; ROBERTS; ARCHIBALD; COLSON, 2014).

Universities are also uniquely place-specific and place-dependent. Frequently named after the city in which they are located, universities are often connected with the communities surrounding them in numerous ways (SHAW; ALLISON, 1999). Increasingly, uni-

versities are understood as “anchor institutions”, which have been identified as “among a region’s biggest employers and purchasers of goods and services” (DRAGICEVIC, 2015, p. 5). Such institutions have economic power that can be converted into “anchor missions”, defined as “the deliberate and strategic use of resources to benefit communities” (*Idem*). With the decline of manufacturing in Europe and North America, such institutions play a pivotal role in local economies. In terms of food procurement, they can provide significant and stable markets for food businesses, showcase new options to the public, and open “more sustainable spaces of possibility” (MARSDEN; FRANKLIN, 2013).

## 2. THE MULTI-LEVEL PERSPECTIVE

The Multi-Level Perspective has its roots in sociological work on technological change, and focuses on the interplay of socio-technical systems, social groups in society who maintain these systems, and regimes or rules that guide these social groups (GEELS; KEMP, 2007). The MLP identifies three components in the process of transition or socio-technical “regime shift” – niches, regimes and landscapes. The central point of the MLP is that the interplay of these three components, at different levels and in different phases, leads to socio-technical system change.

According to the MLP, niches are protected spaces where innovations can be nurtured. Theoretically, when managed strategically, innovative niches may rise to challenge a regime (GEELS, 2002). Regimes are defined as the critical level, setting out “the specific rules of the game” (SPAARGAREN; LOEBER; OOSTERVEER, 2012). The landscape is the broader context – social, technical and environmental – that can influence the relationships between niches and regimes. The landscape level represents the material context of society (how cities, roads, energy infra-

2 Figures drawn from Agriculture and Agrifood Canada suggest that food sold through alternative channels may account for about 1% of total food sales.

structure, etc. are configured), as well as a mix of additional factors such as climate change, wars, oil prices, water availability, and cultural values (GEELS, 2002). Geels calls the MLP a “process theory”, in that the analyst “needs to trace unfolding processes and study event sequences, timing, and conjunctures” (GEELS, 2011, p. 35).

An essential concept underlying STT is that transitions require intervention to break the momentum of old patterns or “path dependence” and “sunk investments” (GEELS, 2010). Agency – in the form of people who develop and use policies and programs that construct sustainability initiatives – is essential. Transitions are structural changes that lead to new power relations, new players and new technologies.

## 3. TOWARDS A TYPOLOGY OF “INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE”

The concept of infrastructure of the middle is anticipated by Renting et al. in their 2003 exploration of “short food supply chains” (SFSC) in rural development (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). SFSCs, they write, serve to “resocialize and respatialize food, thereby allowing consumers to make new value judgements about the relative desirability of foods based on their own knowledge, experience, or perceived imagery” (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003, p. 398). They argue that the word “short” is relevant in three ways. SFSCs “short-circuit” the long anonymous supply chain of the industrial food system; they create transparency which can provide information about quality and values (environmentally sustainable practices, humane treatment of animals, and fair labour practices, for example); and they shorten relations between where food is produced and where it is consumed, and thereby personalize the responsibility of produc-

ers and consumers (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003).

SFSCs arose from “the active construction of networks by various actors in the agri-food chain, such as farmers, food processors, wholesalers, retailers, and consumers” (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003, p. 399). With this phrase, Renting et al. anticipate the human agency and social construction, both of which are key to the expanded notion of infrastructure of the middle presented in this article.

The concept of infrastructure of the middle addresses a deep-rooted problem in both the scholarly literature and the public discourse about sustainable local food systems. Both discourses understate the central roles of human agency and infrastructure in the transition to sustainable local food *systems*. Public discourse can be summarized by the titles given to typical programs featuring sustainable local food – “farm to school”, “farm to cafeteria”, “farm to fork” and “field to table”, for example (HEISS *et al.*, 2015; IZUMI; WRIGHT; HAMM, 2009; IZUMI; WYNNE; WRIGHT; HAMM, 2010; NG; BEDNAR; LONGLEY, 2010).

In this discourse, an entire and complex set of tasks within the food system is covered by the one little word “to”. While much of the early alternative food projects did feature direct producer to customer relationships<sup>3</sup>, foodservice on any significant scale requires the inclusion of many intermediaries. Yet the notion of direct relationships imbues the mindsets of both practitioners and scholars. As a result, a discussion of infrastructure is absent from scholarly articles (IKERD, 2011; YOUNGBERG; DEMUTH, 2013).

Many discussions of infrastructure in recent scholarship highlight the central role of hubs (BLAY-PALMER *et al.*, 2013; CLEVELAND *et al.*, 2014; HORST *et al.*, 2011; LEBLANC *et al.*, 2014; LERMAN; FEENSTRA; VISHER, 2012; MORLEY; MORGAN; MORGAN, 2008; ROGOFF, 2014;

3 Community supported agriculture (CSA) and farmers markets are examples of early forms of this direct producer to customer relationship which shaped the creation of these terms.

STROINK; NELSON, 2013). I emphasize that food hubs are best understood as one part of the infrastructure necessary for a sustainable local food system, and that they must be supported and allied with other actors with relevant capacities. Each of the elements in my typology of infrastructure of the middle refers to an actor with particular capacities. I suggest that the emphasis should be on the universe of relationships, rather than on the hub.

This article attempts to establish the centrality of infrastructure of the middle and identify its key elements. Each of these elements is a “disruptive innovation” within the existing regime, in that each presents “a different package of attributes valued only in emerging markets remote from, and unimportant to, the mainstream” (CHRISTENSEN, 2003, p. 6). In effect, infrastructure of the middle refers to a new “nexus of practice” for food system transformation (SHOVE; WALKER, 2007). This typology establishes the elements present in successful sustainable local food initiatives at the institutional level.

Based on my experience and analysis, I identify ten actors with distinctive capacities which comprise infrastructure of the middle capable of food system transformation.

1. Anchor institutions. Anchor institutions, defined as “large public or nonprofit institutions rooted in a specific place, such as hospitals, universities or municipal governments” (DRAGICEVIC, 2015, p. 5), are essential because they use the clout of their purchasing power to create long-term stable markets that attract mid-size farmers and processors. In addition, anchor institutions are respected players in society, and lend credibility to initiatives to scale up sustainable local food systems, thereby propelling these initiatives from the margins towards the mainstream.

2. Civil Society Organizations.<sup>4</sup> Civil society organizations (CSOs) are prime movers. This is major shift because the food sector is generally considered the purview of the private sector. However, evidence suggests that much work related to the development of sustainable local food systems has been initiated by civil society organizations. (BLAY-PALMER

*et al.*, 2013; CAMPBELL; MACRAE, 2013; FRIEDMANN, 2007; MORGAN; MORLEY, 2014; ORME *et al.*, 2011) Government has not invested significantly in infrastructure for sustainable local food. The heavy lifting traditionally performed by government has been performed by CSOs. CSOs are essential connectors, facilitators and strategists. (BLAY-PALMER *et al.*, 2013; FRIDMAN; LENTERS, 2013). They also can develop the range of scarce professional skill sets around food procurement and sustainability that are not always easy to find in the public sector (MORGAN; MORLEY, 2014).

3. Tools to measure progress towards sustainability. Scaling up means selling to people with whom there is no direct relationship, frequently through a third party aggregator or distributor. Tools, often in the form of certification schemes, offer a way to identify values and best practices beyond personal relationships, as well as protecting producers from greenwashing and dilution of their values proposition. Standards and certification schemes establish guidelines that create opportunities for dialogue, learning, and continuous improvement among practitioners. They are a way to measure progress. These tools must be flexible, science-based, affordable, and relatively easy to explain, implement and modify.

4. Individual champions. Although alternative food networks have been developing since the 1990s (GOODMAN; WATTS, 1997; MARSDEN; MURDOCH; MORGAN, 1999), my practitioner experience, as well as independent scholarship (MORGAN; MORLEY, 2014), indicate that the food movement is at a stage where individual champions play an indispensable role in establishing and maintaining the relationships necessary for sustainable local food initiatives. Champions are the ones who break down silos within an institution to make a new approach to food procurement possible. In a university setting, for example, they can initiate conversations among foodservice, waste management, student recruitment and fundraising – parts of the institution that rarely talk to one another – to discuss how sustainable local food procurement can be leveraged to benefit them all. In addition to being committed to sustainability principles, champions must hold a position of some authority, and possess a range of social skills. They must

also be collaborative, solutions-oriented, pragmatic and models of competency.

5. Self-catered/Self-operated foodservice or domestic foodservice contractors. (The term “self-catered” is more common in the UK, while “self-operated” or “self-op” is more common in North America.) In a mature system, infrastructure of the middle would feature self-operated foodservice units or mid-size domestic foodservice contractors. Currently, global foodservice contractors are the norm. However, their business model – based on volume purchases of standardized low-cost food from anywhere – is incompatible with sustainable local food systems. This is because sustainability involves inserting other values into purchase criteria, and local food inherently restricts placeless volume purchases. Global foodservice corporations have rules and regulations that discriminate against mid-size producers. Minimum volume requirements or minimum insurance requirements, for example, can exclude mid-size farmers. Self-catered/self-operated foodservice is more open to mid-size producers and offers greater flexibility. Reclaiming foodservice also begins to displace the path dependent thinking which assumes that food is an ancillary, rather than an essential, service of the institution.

6. Innovative private sector companies. Infrastructure of the middle is rich in B2B (business to business) relationships, which have been identified as fundamental to the growth of local economies (SHUMAN, 2015), much as they are to conventional economies. They include processors, distributors, aggregators, and other food businesses. Many are innovators, interested in reconfiguring resources, not just mobilizing them (MARSDEN, 2010; MARSDEN; SMITH, 2005). Unlike global corporations, these “new food-economy SMEs” (BLAY-PALMER; DONALD, 2006) are regionally-based and independent. They must be collaborative, open to exploring new approaches, and interested in differentiating themselves in the marketplace.

7. Public policy and public education capacity. In pioneering scenarios, this role may be played by a CSO or an anchor institution. But in a mature system, the function of public policy development, public education, and the promotion of food literacy is performed by an actor with dedicated capacity, such as a food policy council. This is essential because it contests the hegemonic activities of global food companies, which includes lobbying and

public campaigns (the campaign to prevent labelling of foods containing genetically-modified organisms is one example). Finding space in a food system increasingly monopolized by global corporations (CONSTANCE *et al.*, 2014; ETC GROUP, 2013) requires infrastructure of the middle to make the case for a sustainable local food system, and for public policy that evens the playing field. This includes policies and legislation that support “multiscalar and multidimensional strategies for regional development” (BLAY-PALMER; DONALD, 2006, p. 394), such as sustainable local procurement. Food literacy which includes sustainability is a key component of food system transformation because an engaged and educated consumer is more likely to choose products that foster sustainable local food systems.

8. Marketing and promotion. Few businesses of the middle have the capacity to do significant marketing and promotion, yet they are in competition with an industry that spent \$4.6 billion in 2012 on fast food advertising alone. Indeed, McDonald’s advertising spend was 2.7 times that for fruit, vegetables, bottled water and milk combined (HARRIS *et al.*, 2013). Marketing and promotion capacity is essential to motivate and justify alternative procurement initiatives. It can encourage the involvement of new actors, create transparency, and move towards normalizing the products and values of sustainable local food systems, thereby establishing the purchase of sustainable local food as an everyday habit.

9. Connection to community and environment. Infrastructure of the middle puts the culture back in agriculture, while challenging “agribusiness” at the level of its fundamental presumption – that food is essentially a private sector activity that belongs in the private sphere, removed from public interest issues such as sustainability. Externalizing the costs of agribusiness onto society and the environment flows easily from this presumption. By contrast, the underlying assumption of sustainable local food systems is that food is a public policy issue. Infrastructure of the middle has the potential to respond to the demand for foods that reflect such public goods as identity, heritage, environment, and so on.

10. Food hubs. Blay-Palmer *et al.* argue that food hubs are “vehicles for sustainable transformation of the dominant food system”. They define food hubs as “networks and intersections of grassroots, community-based organizations and individuals that work together

<sup>4</sup> How these civil society organizations will be funded over the long term is a complex and critical issue that I intend to address.

to build increasingly socially just, economically robust and ecologically sound food systems that connect farmers with consumers, as directly as possible” (BLAY-PALMER *et al.*, 2013, p. 524). Hubs are spaces of aggregation, transformation and collaboration. They offer opportunities to pool resources to provide hard infrastructure such as warehouses, loading docks, processing facilities and meeting spaces. But they can also be part of soft infrastructure, in that they are spaces for relationship-building, and clearing houses for innovation and information-sharing. Hubs are essential to the development of infrastructure of the middle because they can provide both hard and soft infrastructure that few infrastructure of the middle businesses can bear alone.

#### 4. TWO EXAMPLES OF INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE IN ACTION<sup>5</sup>

The next section will illustrate the typology of infrastructure of the middle using data collected in the UK and Canada between 2013 and 2015. It will examine two specific approaches to increasing procurement of sustainable local food in universities – both developed by CSOs – the Food For Life Catering Mark developed by the Soil Association in England and Certified Local Sustainable certification developed by Local Food Plus in Canada.

##### 4.1 AN INTRODUCTION TO THE SOIL ASSOCIATION AND THE FOOD FOR LIFE CATERING MARK

The Soil Association, which describes itself as “the UK’s leading membership charity campaigning for healthy, humane and sustainable food, farming and land use”, developed and manages the Food For Life Catering Mark. The Catering Mark was designed to support the work of the Food For Life Partnership, a program designed to transform food culture in British schools through tastier, healthier and more sustainable meals,

combined with an emphasis on food literacy, growing and cooking. The Catering Mark provides third party certification to foster increasingly sustainable and healthy food. It offers a ladder for improvement, with bronze, silver and gold awards to encourage progress. By moving through the three levels, foodservice operators demonstrate an increased commitment to four principles: 1. food freshly prepared on-site; 2. ingredients sourced sustainably and ethically when possible; 3. ingredients sourced locally when possible; and 4. healthy eating made easy. More than 1.2 million certified meals are served each day.

##### 4.2 AN INTRODUCTION TO LOCAL FOOD PLUS AND THE CERTIFIED LOCAL SUSTAINABLE STANDARDS

Local Food Plus (LFP) certification encourages farmers to move toward more sustainable practices. The launch of the University of Toronto-LFP partnership in 2006 represented the first time that a Canadian university made a formal commitment to purchase sustainable local food. Participating cafeterias agreed to purchase 10% of the dollar value of their food in the first year from Certified Local Sustainable farmers and processors, with a 5% increase each year going forward.

LFP standards are based on five guiding principles – 1. Employ sustainable production systems to reduce or eliminate synthetic pesticides and fertilizers, and conserve soil and water; 2. Provide healthy and humane care for livestock; 3. Provide safe and fair working conditions for on-farm labour; 4. Protect and enhance on-farm biodiversity and wildlife habitat; and 5. Reduce on-farm energy consumption. LFP certification is unique in its effort to combine local with sustainable practices. Farmers must achieve a score of 75% or better to be entitled to call their operation

<sup>5</sup> Prior to pursuing a PhD, I was the founder and President of Local Food Plus, and played a key role in the development of LFP’s standards and their implementation at the University of Toronto. The initial connection with U of T foodservice came as a result of a course I taught in the Equity Studies Program at New College, a college of the U of T. New College operates a residence cafeteria which feeds more than 800 students a day. This cafeteria became one of the early sites for the implementation of the LFP program. I currently teach at New College.

“Certified Local Sustainable” and use the LFP certification seal.

#### 5. APPLYING THE TYPOLOGY OF INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE<sup>6</sup>

Both programs shift responsibility for sustainability transition in the food system away from reliance on individual consumer purchases. For the universities involved, certification helped them set goals, and keep abreast of sustainability trends. For the farmers, processors and distributors, certification encouraged them to adopt more sustainable practices to gain and hold university contracts. For producers already Certified Organic, the programs opened significant and stable markets.

In both the UK and Canada, all ten dimensions of the typology of infrastructure of the middle were present.

1. Anchor institutions. Universities in both countries qualify as anchor institutions. The English case studies are Nottingham-Trent University and the University of the Arts London (UAL). Nottingham-Trent is a university of about 27,000 students in the Midlands city of Nottingham with a self-catered food service. UAL is a multi-campus university of about 26,000 students in downtown London. The Canadian case study is the University of Toronto, one of the largest universities in North America, with about 85,000 students over three campuses. At the time of this research, it had both self-operated units and cafeterias operated by Aramark, a global food-service company.

2. Civil Society Organizations. There were entrepreneurial CSOs in place actively promoting institutional procurement of sustainable local food.

3. Tools. Both CSOs had sophisticated certification tools to measure progress towards more sustainable local food.

4. Champions. Both the UK and Canadian cases studies feature champions in many key roles -- university administrators, heads of sustainability and foodservice, and chefs, for example. Partnering food suppliers also benefitted from in-house champions.

5. Self-catered foodservice or a domestic provider. In both countries, the facilities that achieved the best results were self-catered/self-operated units or domestic caterers, rather foodservice provided by transnational corporations.

6. Innovative private sector companies. All three universities worked closely with innovative private sector companies, including farmers, processors and distributors. Several of these organizations saw their university sales as part of a strategy to differentiate themselves in the market.

7. Public policy and public education capacity. In England, the Soil Association has a public education function to present emerging research and policies that enhance sustainability. This was also part of LFP’s mandate in Canada.

8. Marketing and promotion. In both England and Canada, there was significant promotion at the universities themselves, as well as by the CSOs through signage, mainstream and social media, trade show booths, participation in food celebrations and fairs, and public speaking. The Soil Association also holds an annual Catering Mark Awards dinner to recognize champions who have contributed to the success of the mark.

9. Connection to community and environment. Sustainability requirements were important and prominent features of both certifications. Public policy goals were explicitly recognized in both countries.

10. Food hubs. The universities themselves acted as physical hubs, receiving and preparing food, and bringing together various actors in new ways. The CSOs acted as virtual hubs (Campbell; Macrae, 2013), forming critical relationships, providing tools, expertise and support.

#### 6. SUSTAINABILITY TRANSITION THEORY AND INFRASTRUCTURE OF THE MIDDLE

Kirschenmann *et al.*’s insight expressed in the concept of “agriculture of the middle”, while powerful, flows from the productionist paradigm of mid-20<sup>th</sup> century industrial agriculture – a paradigm that puts primacy on agricultural production, rather than on the supports

<sup>6</sup> For a full discussion of the case studies, see my PhD thesis, forthcoming

and services necessary for a community-based food system. Infrastructure of the middle gives prominence to the vast middle ground – the metabolic, geographic, sociological, and indeed physical rift (WITTMAN, 2009) – separating farmer from eater and eater from farmer. The concept of infrastructure of the middle, which includes social as well as physical infrastructure, can begin to heal this separation by re-embedding the economy into society. Moreover, there is a growing realization that both the economic and social spheres must be embedded in the environmental sphere, the life support system of the planet.

The concept of infrastructure of the middle acquires its theoretical significance from the MLP's identification of the centrality of the niche-regime interaction, and the socio-technical systems required for transition. However, the MLP does not adequately capture the level of contestation involved in establishing niches and challenging the regime. A more appropriate term than niche might be "beachhead" or "toehold" to reflect the more tenuous nature of the niche's challenge to the existing regime around food procurement. The MLP also underemphasizes the complexity of the landscape, which includes factors such as government subsidies, regional and national regulations and legislation, tax law and international trade agreements, not to mention the unpredictable impact of climate chaos and changing weather patterns. As well, the MLP does not adequately recognize the importance of individual champions to allow the toehold to become established in the first place, and protect and nurture it within the foodservice regime.

The typology presented here attempts to deepen the conceptualization of the MLP in particular, and STT in general, by challenging their implied narrative – that transition arises from incremental niche expansions within a regime. By contrast, the narrative made explicit by infrastructure of the middle indicates that the transition to sustainability requires confrontation because it inherently challenges the privilege and path dependency of the

mainstream foodservice regime. As such, sustainability itself represents a disruptive innovation in foodservice.

## CONCLUSION

The shift to sustainable local food procurement requires new approaches to university food procurement, as well as a critical analysis of the dominant role of transnational corporations in university and public sector foodservice. Three global foodservice corporations – Sodexo, Aramark and Compass – and one global distributor, Sysco, have risen to prominence since the 1980s, during what food system analyst Philip McMichael describes as "the third food regime" (MCMICHAEL, 2013). This third regime is characterized by the "unprecedented market power and profits of monopoly agrifood corporations, globalized animal protein chains, growing links between food and fuel economies, a 'supermarket revolution', liberalized global trade in food, increasingly concentrated land ownership, [and] a shrinking natural resources base" (HOLT GIMÉNEZ; SHATTUCK, 2011, p. 111; cf. MCMICHAEL, 2013).

One of the stated goals of Renting et al.'s work on SFSCs is to assess whether the growth of SFSCs constitutes a countermovement with the potential to challenge industrial agriculture, or a series of short-term local initiatives (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). Using the language of the MLP, this article argues that when SFSCs are conceptualized as infrastructure of the middle, and linked with public institutions such as universities, niches or toeholds can be created that begin to give mid-size farmers the critical mass they need to contest a commodity-based food system and challenge the existing global agro-industrial regime. However, the process is much more disruptive and confrontational than the MLP suggests. As Blay-Palmer and Donald note, "large firms are reformulating the rules of the game for small suppliers, transforming traditional supply chains, making it more difficult for smaller players to maintain their

presence in the market or for new players to enter it" (BLAY-PALMER; DONALD, 2006).

This article argues that the missing link in scaling up and out sustainable local food systems is not the inability of farmers to produce food, but the weakness of the infrastructure of the middle – the connective tissue. As Senge notes, "transforming systems is ultimately about transforming relationships among people who shape those systems" (SENGE; HAMILTON; KANIA, 2015, p. 6) and involves embodying an ancient understanding of leadership; the Indo-European root of "to lead", *leith*, literally means to step across a threshold – and to let go of whatever might limit stepping forward (SENGE; HAMILTON; KANIA, 2015, p. 2). The concept of infrastructure of the middle is crucial because it embeds public sector food procurement in communities, nature, and economies. As such, it has the potential to be the midwife of an emerging sustainable local food system.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 04/10/2016

## REFERENCES

ACKERMAN-LEIST, Philip. *Rebuilding the Foodshed: how to create local, sustainable and secure food systems*. Santa Rosa, CA: Post Carbon Institute, 2013.

AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA. *An Overview of the Canadian Agriculture and Agri-food System. Various years (2003-2015)*. Ottawa.

BARLETT, Peggy F. Campus Sustainable Food Projects: Critique and Engagement. *American Anthropologist*, v. 113, n. 1, p. 101–115, 2011.

BLAY-PALMER, Alison *et al.* Constructing resilient, transformative communities through sustainable "food hubs". *Local Environment*, v. 18, n. 5, p. 521–528, 2013.

BLAY-PALMER, Alison; DONALD, Betsy. A Tale of Three Tomatoes: The New Food Economy in Toronto, Canada. *Economic Geography*, v. 82, n. 4, p. 383–399, 2006.

CAMPBELL, Alissa Mae; MACRAE, Rod. Local Food Plus: the connective tissue in local/sustainable supply chain development. *Local Environment*, v. 18, n. 5, p. 557–566, 2013.

CHRISTENSEN, Clayton M. *The innovator's dilemma: the revolutionary book that will change the way you do business*. New York: Harper Collins, 2003.

CLEVELAND, David A. *et al.* Local food hubs for alternative food systems: A case study from Santa Barbara County, California. *Journal of Rural Studies*, v. 35, p. 26–36, 2014.

CONSTANCE, Douglas H. *et al.* Economic Concentration in the Agrifood System: Impacts on Rural Communities and Emerging Responses. *Rural America in a Globalizing World: Problems and Prospects for the 2010s*. Morgantown, WV: West Virginia University Press, 2014. .

DRAGICEVIC, Nevena. *Anchor institutions*. Mowat Centre: Ontario's voice on public policy, 2015.

ELITZAK, Howard. *USDA Economic Research Service - Retail Trends*. Available in: <<http://www.ers.usda.gov/topics/food-markets-prices/retailing-wholesaling/retail-trends.aspx>>. Accessed on: Feb. 20, 2016.

ETC GROUP. *Putting the cartel before the horse...and farm, seeds, soil, peasants, etc.*, Communique no. 111. [S.l.: s.n.], 11 set. 2013. Available in: <<http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>>. Accessed on: Feb. 23, 2014.

FEAGAN, Robert. Direct marketing: towards sustainable local food systems? *Local Environment*, v. 13, n. 3, p. 161–167, 2008.

FRIDMAN, Joel; LENTERS, Lindsey. Kitchen as food hub: adaptive food systems governance in the City of Toronto. *Local Environment*, v. 18, n. 5, p. 543–556, 2013.

FRIEDMANN, Harriet. Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. *Agriculture and Human Values*, v. 24, n. 3, p. 389–398, 2007.

GEELS, Frank W. Feelings of discontent and the promise of middle range theory for STS examples from technology dynamics. *Science, Technology & Human Values*, v. 32, n. 6, p. 627–651, 2007.

GEELS, Frank W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. *Research Policy*, v. 33, n. 6-7, p. 897–920, 2004.

GEELS, Frank W. Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Research Policy*, v. 39, n. 4, p. 495–510, 2010.

GEELS, Frank W. Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 72, n. 6, p. 681–696, 2005.

GEELS, Frank W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, v. 31, n. 8, p. 1257–1274, 2002.

GEELS, Frank W. The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 1, n. 1, p. 24–40, 2011.

GEELS, Frank W.; KEMP, René. Dynamics in socio-technical systems: Typology of change processes and contrasting case studies. *Technology in Society*, v. 29, n. 4, p. 441–455, 2007.

GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie; GOODMAN, Michael K. *Alternative food networks: knowledge, place and politics*. New York: Routledge, 2011.

GOODMAN, David; WATTS, Michael. (Org.). *Globalising food: agrarian questions and global restructuring*. London: Routledge, 1997.

GRIGG, Heather; PUCHALSKI, Tina; WELLS, Don. *Ethical Trade and University Purchasing Policies: McMaster University's "No Sweat" and "Fair Trade" Purchasing Codes*. Available in: <<http://www.mcmaster.ca/bms/>

[pdf/finalmacsweatarticle.pdf](http://www.mcmaster.ca/bms/pdf/finalmacsweatarticle.pdf)>. Accessed on: Feb. 20, 2015.

HARRIS, Jennifer L. et al. *Fast Food FACTS 2013: Measuring Progress in Nutrition and Marketing to Children and Teens*. Yale Rudd Center for Food Policy and Obesity, 2013.

HEISS, Sarah N. et al. Farm to institution programs: organizing practices that enable and constrain Vermont's alternative food supply chains. *Agriculture and Human Values*, v. 32, n. 1, p. 87–97, 2015.

HINRICHS, C. Clare. The practice and politics of food system localization. *Journal of rural studies*, v. 19, n. 1, p. 33–45, 2003.

HOLT GIMÉNEZ, Eric; SHATTUCK, Annie. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 1, p. 109–144, 2011.

HORST, Megan et al. Toward a More Expansive Understanding of Food Hubs. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, p. 209–225, 2011.

IKERD, John. Essential principles of sustainable food value chains. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v. 1, n. 4, p. 15–17, 2011.

IZUMI, Betty T.; WRIGHT, D. Wynne; HAMM, Michael W. Farm to school programs: exploring the role of regionally-based food distributors in alternative agrifood networks. *Agriculture and Human Values*, v. 27, n. 3, p. 335–350, 2009.

IZUMI, Betty T.; WYNNE WRIGHT, D.; HAMM, Michael W. Market diversification and social benefits: Motivations of farmers participating in farm to school programs. *Journal of Rural Studies*, v. 26, n. 4, p. 374–382, 2010.

KIRSCHENMANN, Frederick L. et al. Why worry about the agriculture of the middle? *Food and the mid-level farm: renewing an agriculture of the middle*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008. p. 3–22.

LEBLANC, Jacqueline et al. Building Resilience in Nonprofit Food Hubs. *Journal*

*of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, p. 121–135, 2014.

LERMAN, Tracy; FEENSTRA, Gail; VISHER, David. *A Practitioner's Guide to Resources and Publications on Food Hubs and Values-Based Supply Chains: A Literature Review*. Sustainable Agriculture Research and Education Program, UC Davis, 2012.

MARSDEN, Terry. Mobilizing the regional eco-economy: evolving webs of agri-food and rural development in the UK. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 3, n. 2, p. 225–244, 2010.

MARSDEN, Terry; FRANKLIN, Alex. Replacing neoliberalism: theoretical implications of the rise of local food movements. *Local Environment*, v. 18, n. 5, p. 636–641, 2013.

MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jon; MORGAN, Kevin. Sustainable agriculture, food supply chains and regional development: Editorial introduction. *International Planning Studies*, v. 4, n. 3, p. 295–301, 1999.

MARSDEN, Terry; SMITH, Everard. Ecological entrepreneurship: sustainable development in local communities through quality food production and local branding. *Geoforum*, v. 36, n. 4, p. 440–451, 2005.

MCMICHAEL, Philip. *Food regimes and agrarian questions*. Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013.

MGONIGLE, R. Michael. *Planet U : sustaining the world, reinventing the university*. Gabriola, BC: New Society Publishers, 2006.

MORGAN, Kevin. Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate. *Regional Studies*, v. 42, n. 9, p. 1237–1250, 2008.

MORGAN, Kevin.; MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jonathan. *Worlds of food : place, power, and provenance in the food chain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MORGAN, Kevin.; MORLEY, Adrian. The public plate: Harnessing the power of purchase. *Sustainable food systems: building a new paradigm*. London: Routledge, 2014. p. 84–102.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK. *International Journal of Consumer Studies*, v. 31, n. 1, p. 19–25, 2007.

MORGAN, Kevin.; SONNINO, Roberta. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Sterling, VA: Earthscan, 2008.

MORLEY, Adrian; MORGAN, Selyf; MORGAN, Kevin. *Food Hubs: the "missing middle" of local food infrastructure?* BRASS Centre, Cardiff University. , 2008

MOUNT, Phil. Growing local food: scale and local food systems governance. *Agriculture and Human Values*, v. 29, n. 1, p. 107–121, 2011.

NG, Siew-Lan; BEDNAR, Carolyn; LONGLEY, Carol. Challenges, benefits and strategies of implementing a farm-to-cafeteria program in college and university foodservice operation. *Journal of Foodservice Management and Education*, v. 4, n. 1, p. 22–27, 2010.

NOLAN, Daniel. Dunnville Bick's pickle plant closing. *The Hamilton Spectator*, 29 set. 2010. Available in: <<http://www.thespec.com/news-story/2171830-dunnville-bick-s-pickle-plant-closing/>>. Accessed on: Apr. 15, 2015.

ORME, Judy et al. *Food for life partnership evaluation: summary report*. University of the West of England, 2011. Available in: <[http://eprints.uwe.ac.uk/14453/1/FFLP\\_UWE-Cardiff\\_Evaluation\\_SummaryReport.pdf](http://eprints.uwe.ac.uk/14453/1/FFLP_UWE-Cardiff_Evaluation_SummaryReport.pdf)>. Accessed on: Oct. 15, 2013.

PARK, Brian; REYNOLDS, Layton. *Local and Sustainable Food Procurement*. Public Good Initiative, 2012. Available in: <<http://portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/sr/PersonalProfiles/LaytonReynolds/Documents/Public-Good-Initiative-Local%20and%20Sustainable%20Food%20Procurement-A%20comparative%20analysis.pdf>>. Accessed on: Feb 27, 2014.

RAUSCHMAYER, Felix; BAULER, Tom; SCHÄPKE, Niko. Towards a thick understanding of sustainability transitions — Linking transition management, capabilities

and social practices. *Ecological Economics*, v. 109, p. 211–221, 2015.

RAYNOLDS, Laura T. Consumer/producer links in fair trade coffee networks. *Sociologia ruralis*, v. 42, n. 4, p. 404–424, 2002.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry K; BANKS, Jo. 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, 2003.

ROBERTS, Wayne; ARCHIBALD, Sarah; COLSON, Caitlin. *Sharing Out the Campus Food Systems Project*. Meal Exchange. , 2014

ROGOFF, Jonah. *Improving Systems of Distribution and Logistics for Regional Food Hubs*. The MIT Wealth Creation Clinic. 2014. Available in: <[http://www.cannetwork.org/documents/MIT\\_CAN\\_Food\\_Hub\\_ReportNovember2014\\_000.pdf](http://www.cannetwork.org/documents/MIT_CAN_Food_Hub_ReportNovember2014_000.pdf)>. Accessed on: Mar. 7, 2015.

SENGE, Peter; HAMILTON, Hal; KANIA, John. The dawn of system leadership. *Stanford Social Innovation Review Winter*, v. 2015, p. 27–33, 2015.

SHAW, Julie Keane; ALLISON, Janelle. The Intersection of the Learning Region and Local and Regional Economic Development: Analysing the Role of Higher Education. *Regional Studies*, v. 33, n. 9, p. 896–902, 1999.

SHOVE, Elizabeth; WALKER, Gordon. CAUTION! Transitions ahead: politics, practice, and sustainable transition management. *Environment and Planning A*, v. 39, n. 4, p. 763–770, 2007.

SHOVE, Elizabeth; WALKER, Gordon. Governing transitions in the sustainability of everyday life. *Research Policy*, v. 39, n. 4, p. 471–476, 2010.

SHUMAN, Michael. *The Local Economy Solution: How Innovative, Self-Financing “Pollinator” Enterprises Can Grow Jobs and Prosper*. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

SPAARGAREN, Gert; LOEBER, Anne;

OOSTERVEER, Peter (Eds.). *Food practices in transition: changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*. New York: Routledge, 2012.

STROINK, Mirella L.; NELSON, Connie H. Complexity and food hubs: five case studies from Northern Ontario. *Local Environment*, v. 18, n. 5, p. 620–635, 2013.

WALKOM, Thomas. Ontario’s Neglected Cornucopia. *The Toronto Star*, April 23, 2008. Available in: <[http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/2008/04/23/ontarios\\_neglected\\_cornucopia.html](http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/2008/04/23/ontarios_neglected_cornucopia.html)>. Accessed on: April 15, 2015.

WALKOM, Thomas. Political leaders silent as plants keep closing. *The Waterloo Region Record*. Nov. 18, 2013. Available in: <<http://www.therecord.com/opinion-story/4220910-political-leaders-silent-as-plants-keep-closing/>>. Accessed on: Apr. 15, 2015.

WITTMAN, Hannah. Reworking the metabolic rift: La Vía Campesina, agrarian citizenship, and food sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 4, p. 805–826, 2009.

YOUNGBERG, Garth; DEMUTH, Suzanne P. Organic agriculture in the United States: A 30-year retrospective. *Renewable Agriculture and Food Systems*, v. 28, n. 04, p. 294–328, 2013.

Acknowledgements: I would like to thank the interviewees who gave so generously of their time and knowledge, and my thesis supervisor, Dr. Alison Blay-Palmer for her ongoing advice and support. I would also like to thank the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, Wilfrid Laurier University, and the Laurier Centre for Sustainable Food Systems.



## ROLE OF PUBLIC ORGANIC PROCUREMENT POLICIES (POPP'S) IN THE IMPLEMENTATION OF ORGANIC FOOD AND FARMING STRATEGIES – LESSONS LEARNT FROM DENMARK

Bent Egberg Mikkelsen, Martin Lundø

### ABSTRACT

Targeting public procurement policies has become an important goal for European policy makers since it is believed to contribute to more sustainable food systems and food consumption patterns. Food purchased by the public for institutions such as hospitals, care homes, universities, prisons, schools, armed forces and canteens represent a significant part of the food economy in European countries. As a result governments at different levels have adopted policies that promote organic food and farming in many countries. Since agencies and institutions of the public can be expected to be influential by setting good examples of food consumption, the food for the public plate has come to take a much more visible role in public service provision policymaking over the past decades. However, for such strategies to be effective the right policy mix is essential. This paper reports on the Danish case of Public Organic Procurement Policy (POPP's) and its role in organic food and farming strategies. It gives a brief account on component of the policy mix including the setting up of a labelling system, a monitoring system for sales volumes and a foodservice workers training program. The paper examines the first results from the monitoring system and provides insight in the progress of POPP's. It details the implementation and maintenance of the monitoring program and discusses the role of metrics in relation to other policy tools as well as the contribution that monitoring can make in terms of policy implementation.

Keywords: Foodservice; Public Catering; Public Organic Procurement Policies; Organic Food and Farming.

### O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS (POPP) NA IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS AGRÍCOLAS E ALIMENTARES ORGÂNICAS: LIÇÕES DA DINAMARCA

### RESUMO

As políticas públicas de aquisição de alimentos tornaram-se um objetivo importante para os gestores europeus, uma vez que se acredita que elas contribuam para a constituição de sistemas e padrões de consumo alimentares mais sustentáveis, pois, de fato, os alimentos adquiridos para instituições públicas como hospitais, asilos, universidades, prisões, escolas, forças armadas e cantinas representam uma parte significativa da economia alimentar da Europa. Em decorrência disso, governos em diferentes níveis adotaram políticas que promovem a agricultura orgânica e seus produtos em muitos países. Considerando-se que as agências e instituições públicas são bastante influentes em nível geral, ao darem bons exemplos de consumo de alimentos por meio das compras governamentais, estas assumiram um papel bastante relevante na formulação de políticas públicas nas últimas décadas. Contudo, para que tais estratégias sejam eficazes, é essencial uma articulação adequada das políticas públicas envolvidas. Este artigo relata o caso dinamarquês das Políticas Públicas de Aquisição de Alimentos Orgânicos (POPPs) e seu papel na implementação de estratégias agrícolas e alimentares orgânicas. Apresenta um breve resumo desse conjunto de políticas, incluindo a criação de um sistema de certificação para serviços de alimentação que incluem produtos orgânicos no cardápio, um sistema de monitoramento do volume de vendas e um programa de formação de trabalhadores destes serviços de alimentação. O artigo examina os primeiros resultados do sistema de monitoramento e fornece uma visão sobre a evolução das POPPs, para tal detalha a implementação e manutenção do programa de monitoramento e discute o papel das métricas em relação a outras ferramentas de avaliação de políticas públicas, bem como sua contribuição na própria implementação destas políticas.

Palavras-chave: Serviços Alimentares; Abastecimento Público; Políticas Públicas de Aquisição de Alimentos Orgânicos; Alimentação e Agricultura Orgânicas

Professor, Aalborg University, Copenhagen. E-mail: bemi@dcm.aau.dk.

Chief Advisor, Statistics Denmark, Copenhagen. E-mail: mlu@dst.dk

## INTRODUCTION

Organic food and farming policies is an important part of agricultural strategies in many countries. From being traditionally entirely driven by market forces, public engagement is now an important part of food & agri policies both at national and intergovernmental levels. The first of these regulatory approaches targeted the retail sector and domestic consumption. They had their focus on both the farm and fork end of the supply chain and include a mix of information, educational measures, research programs, financial support and hard regulation. From a focus on retail and domestic consumption the role of food and eating in the welfare services has taken a more central position. Procurement of organic foods for the public plate has become an important target for European policy makers contribute to more sustainable food consumption and the idea the public can take role as a political consumer has gained ground in the past decade (BRAMMER; WALKER, 2011; LEHTINEN, 2012; JOHNSTON; FANZO; COGILL, 2014; MIKKELSEN, 2012). The importance of public expenditure on buying of goods is undisputable (MCCRUIDDEN, 2004; UNEP, 2012; STEFANI; TIBERTI; LOMBARDI, 2015) and is regulated by a number of policies and rules at both national and international level. Policy makers have become aware of the different ways through which the food economy can be influenced in a more sustainable way through the implementation of greener practices of procurement. The value of food bought by the public for public sector institutions in settings such as hospitals, care homes, schools, universities, prisons, armed forces and canteens is considerable (SONNINO; MORGAN, 2007; RIMMINGTON et al, 2006; MØRK; TSALIS; GRUNERT, 2014) and public sector food represent a significant part of the food economy in European countries (BARLING et al, 2013).

Many governments have adopted policies that promote organic food and farming and as a result agencies and institutions of the state can be expected to set a good example when it comes to the ways food for the public plate is purchased, prepared and served as part of public service provision. However, for policy implementation to be effective monitoring of progress is important.

This paper examines the first results from implementation of the recent monitoring system for Public Organic Procurement Policy (POPP's) on the context of current Danish policy on public sector food and organics, guided by the Organics 2020 strategy<sup>1</sup>.

Against the background of the first results from the recently implemented data collection program for Public Organic Procurement the aim of the paper is to discuss the potential of the public food sector as a target for organic food consumption policies. In addition we aim to share first insights from setting up reliable and accountable metrics to monitor the policy progress.

## 1. MATERIALS AND METHODS

The annual survey "Sales of Organic Products to Foodservice" has been set up as the metric for measuring progress in the POPP. Data was collected by Statistics Denmark in a questionnaire targeted food wholesalers. Data collection for two reference years 2013 and 2014 have been completed so far and results from the survey for 2015 is now on the way.

### 1.1. BACKGROUND FOR THE SURVEY

The survey has been set up on the request of and is mainly financed by the Ministry of Environment and Food and carried out by Statistics Denmark as part of the programme of official statistics. Statistics Denmark was contacted in 2012 and the survey

was developed from analyses of the possibilities followed by a pilot survey.

The request is based on a wish to be able to monitor progress in the public measures taken by the government to promote organic production and consumption. As such it serves the purpose of policy benchmarking. The monitoring system also serves to provide policy makers with a more complete picture of the Danish consume of organic products.

Since the 1990'ies organic food and farming policy has been based on the idea of involving more sales channels. For instance, the official organic actions plans I and II increasingly involved the public kitchens as an important part due to their obvious advantages in terms of securing steady consumption and stability. The two action plans have been followed by the 'Organic Action plan 2020' adopted by the previous government in 2012. It calls for further transformation of public sector kitchens to organic food production and set ambitious goals for the share of organic foods in the public foodservice sector.

### 1.2. SCOPE OF THE SURVEY

In the context of POPP's foodservice, the survey measures the phenomena as the *sale of food and beverages – organic or conventional – from wholesalers to professional kitchens in restaurants, cafeterias, cafés, public institutions etc.* Thus, the study focuses on settings where food and beverages are served as part of a meal service as opposed to e.g. sale of ready meals in retail sale.

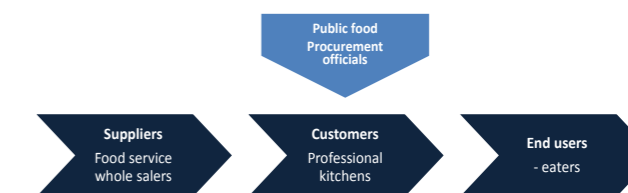
The system is set up to exclude sales to other wholesalers or abroad as well as sales to retail stores. 'Organic' is defined as certified food complying with the regulation of organic food and carrying the national eco brand – the "ø"-label. The survey covers the sales to the private sector food service as well as the public sector. A kitchen is considered to belong to the public sector if the food is served

in a public sector institution, even if the daily operation is outsourced to a private company – a catering subcontractor.

### 1.3. SURVEY POPULATION

The survey is a census of foodservice wholesalers with at least 20 million DKK<sup>2</sup> in turnover. This model was chosen since requesting this information from the purchasers directly would be costly due to the large number of professional kitchens served as illustrated in figure 1 that shows the supply chain of food service. The figure illustrates the fact that the procurement does not take place directly between the food service units but is regulated by agreements and contract that is negotiated between procurement officials in the public and the suppliers. The survey population is estimated by Statistics Denmark to cover 90-95% of the total sales to foodservice.

FIGURE 1 THE DUAL NATURE OF THE FOODSERVICE DELIVERY CHAIN



The population was mainly identified in Statistic Denmark's business register by industry code (NACE) and turnover. Enterprises with an irrelevant industry code was still included if they were known to operate in the foodservice sector. This population of food wholesalers was subsequently merged with authorities' register of organic food establishments.

Wholesales of organic foodservice are included annually in the survey. The cyclic nature of the monitoring system then requests that all foodservice wholesalers are included every 3rd - 5th year in order to estimate the total sales to foodservice.

<sup>1</sup> Danish Government (2012): Government's Organic Action Plan 2020.

<sup>2</sup> Danish Krone (DKK) is the official currency of Denmark. 1 DKK = 0,135 Euro.



TABLE 1 – SURVEY SCHEME.

POPULATION GROUP	INCLUSION	APPROX. NO. OF ENTERPRISES
Foodservice wholesalers	every 3rd-5th year	663 in 2013
Foodservice wholesalers with organic goods	every year	202 in 2014
Food wholesalers without sale to foodservice	Not included	n.a.

It is not possible to delimit the population by industry code alone. Filters on activity in the questionnaire (sales to foodservice, sales to organic foodservice) are thus used to exclude irrelevant enterprises during the data collection.

Due to the special status of Statistics Denmark, participation in the survey is per definition mandatory and data on individual companies are treated according to Statistic Denmark's Data Confidentiality Policy.

#### 1.4. QUESTIONS

The following main questions were included in the survey: Overall sales to food service and sales of organic food service (filter-questions and value). The sales of organic foodservice were further broken down by a limited number of goods and customer groups. The food was categorized according to the following groups: Grocery, Dairy/eggs, Fruits/vegetables, Meat/poultry/fish and Frozen goods. To be able to monitor progress in different segments of the foodservice sector the survey distinguished between the following groups: Canteens for government employees, Canteens for private workplace employees, hotels/restaurants/cafes, institutional foodservice and other<sup>3</sup>.

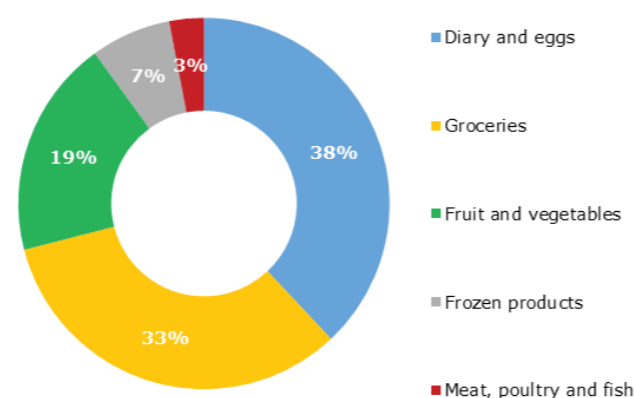
## 2. RESULTS

### 2.1. TOTAL MARKET

Total wholesales of organic food and beverages for foodservice accounted to 1.304

million DKK in 2014 (approximately 175 mill. EUR). This is a marked increase of 33% compared to 2013. Data show important characteristics about food product type when broken down as illustrated in figure 2. Dairy products and eggs accounted for as much as 38% of the total sales of organic products (STATISTICS DENMARK, 2015). The sale by product groups was found somewhat similar to retail sale of organic goods, with a high representation of dairy products and fruit/vegetables (see further comparison in 3.4.).

FIGURE 2 – SALE OF ORGANIC GOODS TO FOODSERVICE – BY PRODUCT GROUPS. 2014

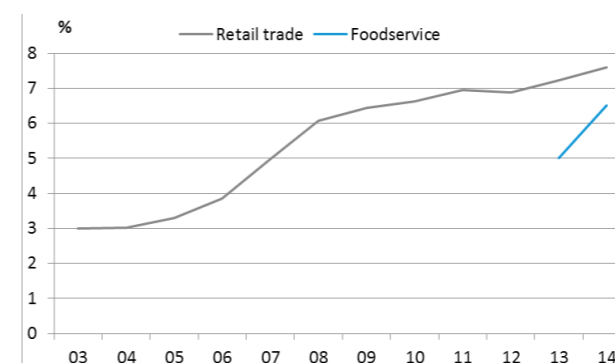


Source: Statistics Denmark

### 2.2. INCREASE IN MARKET

The out of home food sector is seriously challenging the lead position of the retail sector in terms of driving the organic food consumption wave. As illustrated in figure 3 organic products accounted for 6.5% of the total sales of food products to the foodservice of 19.5 billion DKK in 2014 compared to 5% in 2013. In the retail sector, the corresponding market share of organic goods in the sales was 7.6%, i.e. still higher than in sales to food service (STATISTICS DENMARK, 2015b). Unless the retail trade experiences the same growth, the foodservice sector can be expected to overtake concerning organic share of total sales.

FIGURE 3 – ORGANIC MARKET SHARE IN RETAIL COMPARED TO FOOD SERVICE



Source: Statistics Denmark

The increase in sales of organic products to the food service is likely due to three factors (STATISTICS DENMARK, 2015c):

1. An increasing number of outlets serving organic food. E.g. the number of kitchens with the organic out of home eating label "Økologisk spisemærke" increased by more than 50 % from 2014-15.

2. Increased procurement by eateries that already use organic foods.

3. A general increase in total sales to food service (7.6% from 2013-14) which contributed to the sale of both organic and conventional products.

Foodservice vendors with organic products in their range of goods represent more than 90% of total sales to food service, as the largest wholesalers almost without exception sell organic products (STATISTICS DENMARK, 2015).

TABLE 2 – SALE OF ORGANIC FOOD IN FOODSERVICE – BY PRODUCT GROUPS

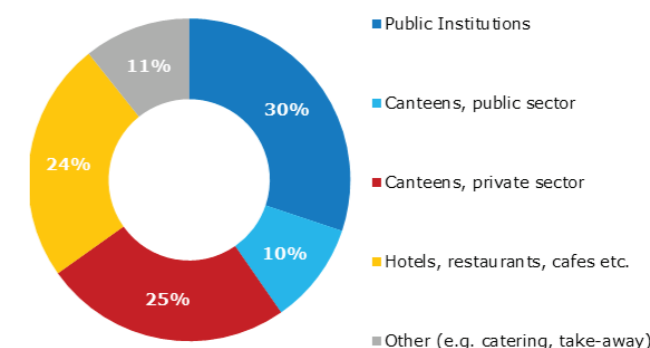
Product category	2013		2014	
	millions DKK *	per cent	millions DKK *	per cent
Total	981.0	1304.3	100.0	100.0
Dairy	398.0	497.0	40.6	38.1
Colonial	303.0	436.3	30.9	33.5
Fruit and vegetables	178.1	241.9	18.2	18.5
Frost	83.3	89.3	8.5	6.8
Meat, poultry and fish	18.5	39.8	1.9	3.0
Fruit and vegetables including frost	208.8	257.3	21.3	19.7
Meat, poultry and fish including frost	31.2	67.4	3.2	5.2

\* 1 DKK = ca. 7.46 Euro in both years. Source: Statistics Denmark

### 2.3. MARKET BY CUSTOMER GROUPS

Public institutions accounted for 30% of the sales of organic products to the food service and canteens in government accounted for another 10%. Altogether, the public sector's share of the market is around 40%. In 2013, the general government sector's share was 41%, i.e. approximately the same proportions as in 2014. The growth in organic food service in the private sector was therefore in line with the public sector (STATISTICS DENMARK, 2015; 2015c).

FIGURE 4 – SALE OF ORGANIC GOODS TO FOODSERVICE – BY CUSTOMER GROUPS. 2014



Source: Statistics Denmark

TABLE 3 – SALE OF ORGANIC FOOD – ACCORDING TO CONSUMER GROUPS

CONSUMER GROUP	2013		2014	
	MILLIONS DKK*1	PCT.	MILLIONS DKK*1	PCT.
Total	981.0	100.0	1304.3	100.0
Public institutions	324.8	33.1	392.5	30.1
Canteens at public work places	76.4	7.8	133.7	10.2
Canteens at private work places	320.5	32.7	324.0	24.8
Hotels, restaurants, cafés etc.	196.6	20.0	314.9	24.1
Other (e.g. diner transportable, take-away)	62.6	6.4	139.3	10.7
Total – Public sector	401.3	40.9	526.2	40.3
Total – Private sector	579.7	59.1	778.1	59.7

Consumer groups are defined as the institution, company, etc. where the food is served. The total sale is more valid than the sale distributed by consumer groups.

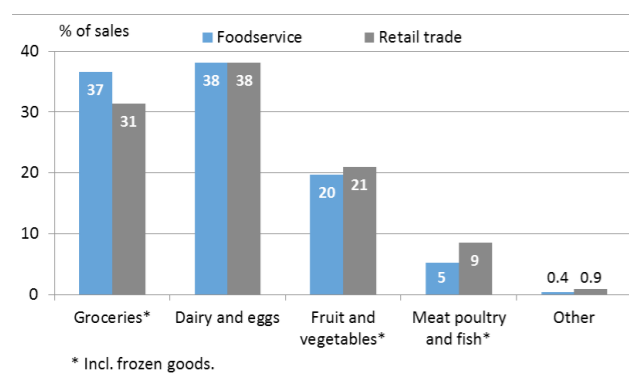
\*1 DKK = ca. 7.46 Euro in both years. Source: Statistics Denmark

<sup>3</sup> The questionnaire is available (in Danish) at [www.dst.dk/food](http://www.dst.dk/food).

#### 2.4. COMPARISON OF COMMODITY GROUPS WITH RETAIL TRADE AND A LOOK AT PRICES

The sale of organic products in foodservice sector was largely similar to the sale of organic product in the retail (supermarkets, groceries and department stores), with regard to the share of each product category. However, there are some exceptions to this: Groceries had a larger share in the foodservice sector in 2014. Opposite to this, the sale of meat, poultry and fish was 9% in the retail sales, but only 5% in the foodservice sector. In both cases organic meat, poultry and fish has a much lower importance compared to *retail sales including conventional goods*, where the share was 19% of total food sales<sup>4</sup>.

FIGURE 5 – SALES BY COMMODITY GROUPS – COMPARED TO RETAIL TRADE. 2014



Source: Statistics Denmark,

\*Sale of organic food to foodservice' and 'Retail turnover of organic food' Results first published in this article. The above grouping differs from the regular grouping in the two surveys.

Organic food is as general rule more expensive than conventional food in general (table 4). Concerning meat, the relative difference between conventional and organic price/kg tend to be higher compared to other products and measured in absolute value, the difference is even higher.

TABLE 4 – MEAN PRICES OF SELECTED CONVENTIONAL AND ORGANIC PRODUCTS. 2014.

Product	Quantity	Conventional	Organic	Difference	Difference
				DKK	%
Carrots	1 kg	7.06	10.94	3.88	55
Potatoes	1 kg	9.56	12.84	3.27	34
Onions	1 kg	7.95	16.73	8.78	110
Full-cream milk	1 l	7.98	10.52	2.55	32
Egg, size L	10 pcs	23.19	29.96	6.78	29
Ground beef, max. 12% fat	1 kg	63.51	97.82	34.31	54
Ground beef, max. 15% fat	1 kg	55.74	102.89	47.15	85

Source: Statistics Denmark, Consumer price index.

Such price differences are likely to influence the composition of the demand. It is thus relatively expensive to shift from conventional to organic meat consumption compared to dairy and vegetables.

When the share of organic meat of all organic food is lower in sales to foodservice than in retail sales, the reason can be that the professional kitchens are on a more fixed budget than private households. The intensity of organic consume in households is positively correlated with high education and incomes (STATISTICS DENMARK, 2016). Households with intensive organic consumption may thus be in a better position to make such shift.

A public sector canteen though, will most often have to shift to organic production under an unchanged budget. If e.g. a public sector canteen wants to achieve the official organic food label "bronze", the required share of min. 30% organic goods can be achieved by weight measures. Goods with a low price/kg, like milk and vegetables, are the cheapest way to get this level of organic certification.

Another factor than prices is the supply of organic food. For instance, groceries generally contain a large number of items,

where smaller retail shops do not always carry an ecological variant. In the case of full-assortment foodservice suppliers, a broad range of organic goods are available which may explain the higher share of organic groceries in sales to foodservice compared to retail sales.

### 3. DISCUSSION

#### 3.1. PUBLIC FOOD AS DRIVER OF ORGANIC FOOD AND FARMING POLICY

As the results show the public sector in Denmark has become an important part of government organic food and farming policy. The Organic 2020 policy has been adopted at national level and call for action to be taken at the regional and municipal government levels to increase the share of organic foods in public institutional and canteen food service. The policy in addition recommends private sector foodservice to increase the organic share of their procurement. The policy mix applied in the Danish case consist of a labelling system, a monitoring system for sales volumes and a foodservice workers training program.

The labelling system Gold/Silver/Bronze is a custom built labelling scheme that rests on the rules in EU regulation on organic foods and its Danish translation – the "Ø label". It is an official certification system, set up by The Ministry of Environment and Food. The Gold/Silver/Bronze label is an adaption of the product based Ø-label to the service based special circumstances of foodservice. Since food service per definition is characterised by the serving of ready made meals then a front-of-package labelling scheme as the Ø label is of little use. The Gold/Silver/Bronze label as a result is therefore labelling the procurement interface and not the eating interface in the sense that it measures the amount of Ø labelled produce bought.

#### 3.2 EXPERIENCE WITH THE GOLD/SILVER/BRONZE LABEL

The Gold/Silver/Bronze label scheme has shown to be readily usable and useful for

foodservice operators in daily practice. At the same time it has contributed to a "common good" awareness and recognition of public food since local governments can now use the achievement of their goals in a vary visible and tangible manner. Public sector food has traditionally suffered from an image of a "mundane activity in prosaic settings" (SONNINO; MORGAN, 2007) but with increasing support for the importance of stable demands as part of organic food and farming policy the sector has experienced a new recognition as service provider. This is partly due to the fact a number of spin-offs and ramifications have been shown to follow from organic conversion (HE; MIKKELSEN, 2014). In addition the efforts to develop and implement foodservice worker training programs to accompany the POPP's has created a new interest in the arts and crafts of traditional foodservice. The succes of the training programs in bringing back cooking skills and traditional foodservice virtues in kitchens can be assumed to explain much of the succes of POPP implementation and is believed to have been able to create a balance between top down and bottom up policy implementation (MIKKELSEN, 2015).

#### 3.3 OVERALL EXPERIENCE

The experiences from the first round of data collection program for Public Organic Procurement, that was recently implemented, show that keeping publicity and attention to this issues plays an important role in settings norms for practices in the out of home eating sector.

#### 3.4 RELIABILITY OF SURVEY DATA

The setting up and maintenance of the monitoring system has pointed to a number of issues related to reliability of the data. First of all, the data set represents almost a total count resulting in a very little statistical uncertainty. The issue of unit item non-response is negligible as the survey of Statistics Denmark is

<sup>4</sup> Calculation based on Statistics Denmark, 2012.

mandatory. Through the survey methods the respondent's burden is generally kept down. However, for some respondents the number of questions as well as the scope of the questions is an issue.

Only recently organic goods have become a significant factor for many food service suppliers and the experiences of Statistics Denmark with the methodology points to the fact that there is a lack of central registration of eco-turnover. For some suppliers sales to foodservice is not separated from other kind of sales (e.g. to retail sector). Another issue is that the breakdown of food categories in the questionnaire often will differ from various categories in the supplier's systems.

Outside lack of registration, grey areas between sales to foodservice and other sales exists. Most are addressed in the questionnaire and supplied guide, but may anyhow challenge the respondents.

Finally, some enterprises do not exactly know their turnover by customer groups. In the survey, a kitchen is considered public sector if the food is served in a public sector institution, even if the daily operation is outsourced to a private company. However, for some suppliers this distinction between public and private sector is not important or visible in their systems.

In all the above cases, Statistics Denmark accepts some degree of discretion from the respondents. As a result, the total organic revenue should be considered more certain than breakdown by product or customer groups.

### 3.5. RELEVANCE OF SURVEY DATA

The results from the survey behind the POPP monitoring have been used in analyses and press releases by the Ministry of Environment and Food. Also, industry associations such as "Organic Denmark" and "Danish Agriculture and Food Council" have used the figures in several press releases. The first two dis-

seminations have received extensive coverage in the media.

The survey measures sales to organic foodservice with a breakdown of commodity groups and customer groups, respectively. However, the total foodservice sales are not divided by goods or customers. Such data would have interest for the users in order to specify the market, but has so far been left out of the questionnaire for consideration of the response burden.

### 3.6. CHOICE OF METRICS

As described, the main tool for the data collection for Public Organic Procurement is a *questionnaire based survey, targeting food suppliers*. Some alternatives have been considered, but have been rejected due to resource restrictions, response burden or other practical barriers.

The most obvious alternative is to *survey the professional kitchens directly* instead of asking the food suppliers. The main reason for choosing the suppliers though has been resource considerations: the sheer numbers of public (or private) professional kitchens exceeds the number of suppliers many times, making such a survey more expensive.

Among food suppliers it possible to make a total count (with a threshold of a minimum turnover), however only a sample would be possible for a survey of kitchens. It would furthermore be difficult to raise the results to the total population due to lack of available raising factors.

Also considerations of reducing response burden – which is a special issue for Statistics Denmark – point towards the smaller survey. Another burden neutral alternative – exploiting register data on public sector procurement e.g. from accounts – is not useful as they are not organized or specified sufficiently to complement with knowledge of foodservice activities.

An alternative source to statistics comes in fact from the previously mentioned *labelling*

*system Gold/Silver/Bronze for foodservice*. The rationale of the system is to promote organic food in the individual kitchen. It is possible though to make some statistics on the number of kitchens granted the Gold, Silver or Bronze label, that can supplement the survey of organic food suppliers. The labelling data cannot, however, be linked with size of the kitchens, the purchase or consumption. The labelling data figures can therefore not be used to measure the volume of the development or the organic food purchased and the data do not cover kitchens that choose to market organic foodservice without using this label.

For the setting up of metrics as a part of a policy mix to promote organic foods in the public it should be noted that this could be done in more ways. For instance, it needs to be decided who should be collecting the data e.g. between a private company or a national statistical institution. In the case of Denmark, the Statistics Denmark (SD) as the traditional supplier of statistical insight already has the infrastructure and the capacity to carry out any kind of survey. Moreover, using an *official statistical bureau for the data collection* offer some additional benefits. These are related to the fact that SD are able to use business register already available in order to establish the survey population (units, turnover). In addition, SD can due to its special status make participation in the survey mandatory. This adds to the status of the published statistics since SD has an established record of being an official and independent statistical data provider.

### CONCLUSIONS

As can be seen from the data, organic food in the public sector has increased considerably from 2013-2014. It is presumably a result of the targeted public policies in that sector. The supplier sourced data on sales volumes have proven to be a convenient way of documenting the success in implementing public organic procurement policy.

The organic procurement agenda seem to have been able to turn the focus from the

traditional perception of public food as being of poor quality to a perception of the public plate as a supporter of a sustainable diet agenda. The monitoring and release of data on the progress in many cases seem to contribute to raising the image of public food and to enabling the recognition of the value creation of the foodservice profession. The broad support that POPPs' enjoy in the population seems to be contributing to the creation of that image. The fact that public food systems to a large extent is driven by written operational procedures, policies and strategies makes transition a challenging and long term process. However, since the government strategies have been around for more than two decades the public procurement channel as a result have had the time to establish itself as a stable and important sales channel of its own. The inbuilt inertia of public procurement that is rooted in the contractual and paper based routines of the public now seems to show its first results where the increase in organic share has become institutionalised.

Recebido em: 07/06/2016

Aprovado em: 17/10/2016

### REFERENCES

Barling, D. et al (2013) 'Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe: An Action Plan for Sustainability', available at: [http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents\\_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks\\_report\\_low.pdf](http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks_report_low.pdf)

Brammer, S. & Walker, H (2011) Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), pp. 452-476.

He C & Mikkelsen BE. The association between organic school food policy and school food environment: results from an observational study in Danish schools. *Perspectives in Public Health*. 2014 Mar; 134(2) Jan 23

Johnston, JL; Fanzo, JC & Cogill, B.e(2014) *Understanding Sustainable Diets: a descriptive*

analysis of the determinants and processes that influence diets and their impact on health, food security, and environmental sustainability. *Advances in Nutrition* 5, pp. 418-429.

Lehtinen, U (2012) Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering. *British Food Journal*, 114 (8), pp.1053 – 1071

McCrudden, C (2004). Natural Resources Forum 28 257–267 Using public procurement to achieve social outcomes

Mikkelsen BE (2012) Organic Foods on The Public Plate – Technical Challenge or Organizational Change? *J Foodservice Business Research* 15(1).

Mikkelsen, BE: Organic food on the public plate in Denmark – top down or bottom? Proceedings from Agriculture in Urbanizing Society, Rome, September, 2015. Section WG24 – Revaluing institutional food procurement WG 11 Grass-root initiatives and community gardens

Mørk, T, Tsalis, G & Grunert KG (2014) Økologi I Offentlige Køkkener (Organics in public kitchens)

Rimington, M. et al (2006) Corporate social responsibility and sustainable food procurement. *British Food Journal*, 108 (10), pp. 824-837.

Sonnino, R & Morgan, K (2007) The European School food revolution

Statistics Denmark; Detailomsætningen af økologiske fødevarer 2014. *Nyt fra Danmarks Statistik* 2015b, Vol. 195.

Statistics Denmark; Profil af den økologiske forbruger. Copenhagen, Denmark, 2016.

Statistics Denmark; Retail trade by industry, commodity group and unit type 2012. [www.statbank/data2012](http://www.statbank/data2012)

Statistics Denmark; Salg af økologiske varer til foodservice 2013. *Nyt fra Danmarks Statistik* 2015c, Vol. 76.

Statistics Denmark; Salg af økologiske varer til foodservice 2014. *Nyt fra Danmarks Statistik* 2015, Vol. 444.

Stefani, G., Tiberti, M. and Lombardi, G.V. (2015) Public Food Procurement: A System-

atic Literature Review Working Paper No. 2

UNEP (2012) ‘Sustainable Public Procurement Implementation Guide: Introducing UNEP’s approach.’ United Nations Environment Programme, Paris: France.

Supplementary Materials: Documentation of the survey on foodservice: <http://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/documentation-ofstatistics/sales-of-organic-products-to-food-service>

Acknowledgments: The survey was mainly financed by the Ministry of Environment and Food of Denmark.



DIVERSIFYING INSTITUTIONAL FOOD PROCUREMENT: OPPORTUNITIES AND BARRIERS FOR INTEGRATING BIODIVERSITY FOR FOOD AND NUTRITION IN BRAZIL

Daniela M. de Oliveira Beltrame, Camila Neves Soares Oliveira, Teresa Borelli, Raquel de Andrade Cardoso Santiago, Estelamaris Tronco Monego, Veridiana Vera de Rosso, Lidio Coradin, Danny Hunter

ABSTRACT

The Brazilian Food Procurement Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) were identified by the GEF-funded *Biodiversity for Food and Nutrition Project (BFN)*<sup>1</sup> as policy instruments with the greatest potential for diversifying institutional food procurement and improving diets while supporting family farming. This paper discusses the opportunities identified for mainstreaming biodiversity through PAA and PNAE, targeted activities undertaken as well as two case studies. The first case study presents findings linked to the implementation of the PNAE in *quilombola* communities in Goiás, while the second describes results of the inclusion of Juçara fruits (*Euterpe edulis* Mart.) in school meals in São Paulo. The paper concludes by highlighting some of the key barriers to better biodiversity mainstreaming and institutional food procurement together with some recommendations.

**Keywords:** biodiversity mainstreaming, institutional food procurement, food and nutrition security

DIVERSIFICANDO A COMPRA INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS: OPORTUNIDADES E BARREIRAS PARA A INTEGRAÇÃO DA BIODIVERSIDADE PARA A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foram identificados pelo projeto Biodiversidade para Alimentação e Nutrição (BFN) como os instrumentos com maior potencial para diversificação da compra institucional de alimentos e melhoria na dieta dos beneficiários, com incentivo à agricultura familiar. Este artigo discute as oportunidades que foram identificadas para a inserção da biodiversidade no PAA e PNAE, atividades realizadas e dois estudos de caso: o primeiro apresenta resultados relacionados à implementação do PNAE em comunidades quilombolas de Goiás, e o segundo descreve resultados da inserção dos frutos da juçara (*Euterpe edulis* Mart.) na alimentação escolar em São Paulo. São destacadas barreiras encontradas e recomendações para a efetiva inserção da biodiversidade em programas de compra institucional.

**Palavras-chave:** biodiversidade, programas de compra institucional de alimentos, segurança alimentar e nutricional

Daniela M. de Oliveira Beltrame, PhD in Nutrition, National Project Coordinator, Biodiversity for Food and Nutrition Project, Brasília-DF, Brazil. Email: [dani.moura.oliveira@gmail.com](mailto:dani.moura.oliveira@gmail.com)

Camila Neves Soares Oliveira, Forest Engineer, Environmental Analyst, Ministry of Environment, Brasília-DF, Brazil. Email: [camila.oliveira@mma.gov.br](mailto:camila.oliveira@mma.gov.br)

Teresa Borelli, MSc in Advanced Ecology, Program Specialist, Biodiversity for Food and Nutrition Project, Bioversity International, Rome, Italy. Email: [t.borelli@cgiar.org](mailto:t.borelli@cgiar.org)

Raquel de Andrade Cardoso Santiago, PhD in Nutrition, University Professor, Nutrition Department, Federal University of Goiás, Goiânia-GO, Brazil. Email: [racsantiago@gmail.com](mailto:racsantiago@gmail.com)

Estelamaris Tronco Monego, PhD in Health Science, University Professor, Nutrition Department, Federal University of Goiás, Goiânia-GO, Brazil. Email: [estelamaris@ufg.br](mailto:estelamaris@ufg.br)

Veridiana Vera de Rosso, PhD in Food Science, University Professor, Health and Society Institute, Federal University of São Paulo, Santos-SP, Brazil. Email: [veriderosso@yahoo.com](mailto:veriderosso@yahoo.com)

Lidio Coradin, National Project Director, Biodiversity for Food and Nutrition Project, Brasília-DF, Brazil. Email: [lidio.coradin@gmail.com](mailto:lidio.coradin@gmail.com)

Danny Hunter, PhD in Agriculture, Global Project Coordinator, Biodiversity for Food and Nutrition Project, Bioversity International, Rome, Italy. Email: [d.hunter@cgiar.org](mailto:d.hunter@cgiar.org)

<sup>1</sup> The *Mainstreaming Biodiversity Conservation and Sustainable Use for Improved Nutrition and Well-Being* Project, or Biodiversity for Food and Nutrition Project for short, is led by Brazil, Kenya, Sri Lanka and Turkey. The initiative is coordinated by Bioversity International with implementation support from the United Nations Environment Programme and the Food and Agriculture Organization of the United Nations, and contributes to the implementation of the Convention on Biological Diversity's Cross-Cutting Initiative on Biodiversity for Food and Nutrition.

## INTRODUCTION

Brazil, one of the largest economies in the world, still faces major challenges in the fight against extreme inequalities, particularly income distribution. Many Brazilians are among the World's poorest. Further, large segments of the population still suffer various forms of malnutrition and diet-related illnesses. Over the last decade, patterns of food purchases by the Brazilian population have changed significantly. Assessment of individual food consumption from a Family Budget Survey (Pesquisa de Orçamentos Familiares – IBGE 2011) carried out between 2008 and 2009 showed that, on average, Brazilians consume less than 120g of fruit per day (including fruit juice), an amount that is considerably lower than the WHO recommended intake of 400 g per day (WHO, 2003) and recommendations published in the *Dietary Guidelines for the Brazilian Population* (2014). Over the last 30 years, natural food items have been replaced by processed, high-sodium, high-calorie diets, both in urban and rural areas. In addition, measures of nutritional status gathered over the last 35 years from anthropometric survey data (weight, height, mass body index) (IBGE 2010) indicate that, while overall the alarming undernutrition rates observed in the poorest regions of the country have significantly decreased, women of reproductive age and children under five years of age still suffer from anaemia and vitamin A deficiency. Surprisingly, women and children living in urban areas are currently more affected by these deficiencies. In addition, overweight and obesity trends are on the rise regardless of age, region or economic class. Rapid increases in weight gain are observed even for children under 5 years of age. In children between 5 and 9 years of age, as well as in adolescents, the overweight prevalence is three times higher than it was 20 years ago. As for the adult population, overweight indices have been constantly increasing since the mid-1970s, and half of the Brazilian adult population is currently considered overweight.

Despite harbouring approximately 18% of global plant diversity, Brazil's agriculture and food security are, to a great extent, reliant on exotic or introduced biodiversity. Since the colonial period, Brazilian agriculture has been based on products destined for foreign markets. Until the 1960s, two main classes of products (coffee and some other agricultural commodities (rubber, cocoa, cotton)) accounted for the majority of the exports (Bacha & Carvalho, 2014; Pereira *et al.*, 2012). From the 1960s, agriculture was progressively transformed into a modern and more diversified production, aligned with the "Green Revolution", consisting of the intensive use of machines and inputs, with the main goal of increasing productivity. This evolution was related both to international market changes and to domestic agriculture policy (Bacha and Carvalho, 2014; Redin & Fialho, 2010). However, this modernization process has been directed to large commercial farms, potential buyers of industrial products and those with access to rural credit, and was focused on richer areas of the country (South, Southeast and Centre-West), leaving poorer regions (North and Northeast), small holders and polyculture on the sidelines (Agra & Santos, 2001).

Nowadays, although more diversified than in the past, the main rural economic activities in Brazil are still based on a few (mostly exotic) species, such as sugar cane, coffee, beans, rice, soy, orange, corn and wheat. The last agricultural census (IBGE, 2006) showed that farms with more than 1,000 hectares occupied 43% of the total area of agricultural properties in the country and represented only 1% of the total number of properties, while family farmers represent 84,4% of properties and occupy less than 25% of the total area. However, family farming guarantees food production for the domestic market, providing around 70% of the foods consumed in the country.

According to Schneider *et al.*, (2016), there has been intense debate and controversy regarding the practices, processes and logic that underlie the conventional system of food production and consumption, resulting

in criticism about ways of producing and consuming food. On the production side, there are sound arguments supporting the search for alternative and more sustainable practices, which could contribute to both the improvement of small farmers' living conditions and the conservation and sustainable use of biodiversity and the natural resource base on which our food system depends. On the consumption side, criticism highlights food waste and overconsumption, which ultimately affects food safety and the health of populations.

The solutions to these problems are complex. While there is no quick fix, single answer, Brazil's considerable wealth of underutilized biodiversity does offer one option that could contribute to a sustainable solution. The Amazon alone, which accounts for 40% of the Brazilian territory, holds the largest biodiversity in the world - much of it still undiscovered - yet the habitats where it is found are increasingly under threat. Paradoxically, this biodiversity is potentially highly nutritious and exploring this underutilized food source could provide sustainable solutions to diversifying food production and tackling nutritional disorders and other malnutrition problems. Diet and food-based approaches which promote and increase the consumption of nutrient-dense and non-staple biodiversity and foods are important in addressing malnutrition problems identified in Brazil.

Native species, many of which are already used at the local or regional level, may provide alternatives for market insertion, due to the growing demand for new product options, notably those related to a healthier diet. Several species native to Brazil are known as important food sources of local and regional relevance, such as cassava (*Manihot esculenta*), pineapple (*Ananas comosus*), peanuts (*Arachis hypogaea*), cacao (*Theobroma cacao*), cashew (*Anacardium* spp.), cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*), passion fruit (*Passiflora edulis*), Brazil nut (*Bertholletia excelsa*) and açai (*Euterpe oleracea*) to name some. The vast majority of other native biodiversity species are largely neglected. Although this situa-

tion is gradually changing with growing interest in the economic value, food and nutrition potential of native biodiversity, and the quest for alternative food production models, there is still a long way to go to better mainstream biodiversity for food and nutrition in Brazil.

At present there are many barriers and obstacles in Brazil, as there are elsewhere, preventing the better integration of biodiversity for enhancing food and nutrition security (Hunter *et al.*, 2016). These challenges include: the knowledge and evidence gap that exists around native biodiversity and its nutritional value; limited capacity and research partnerships to address this; making this information widely available and in formats that meet the knowledge needs of a wide range of actors (from nutritionists to senior policy makers); establishing policy platforms and revising policy and regulatory frameworks; identifying and developing markets both public and private; and, promoting greater awareness and understanding of the nutrition and food benefits of native biodiversity (Hunter *et al.* 2015). This paper highlights how these challenges are being tackled in Brazil through improving knowledge, partnerships and alliances as well as awareness and understanding of the nutritional value and multiple benefits of native biodiversity. Specifically, it highlights how this is being brought to bear on already existing government initiatives and public policies that regulate and guide procurement and distribution of food, thereby creating a better enabling environment for biodiversity mainstreaming for food and nutrition security.

## FOOD SECURITY GOVERNANCE AND OPPORTUNITIES FOR BIODIVERSITY MAINSTREAMING

The Zero Hunger Strategy was set forth by the Brazilian Federal Government in 2003, with the goals of ensuring the human right to adequate food to those people that have difficulty to access food, promoting food and nutritional security, and achieving social inclusion and citizenship. It has been highlighted

as an innovative and successful multi-sectoral institutional framework in addressing poverty and malnutrition (Maluf et al., 2015; Chmielewska & Souza, 2011). A number of initiatives were launched or strengthened under this program to increase access to food for the poorest Brazilians and to support small-scale and family farmers, as a strategy to strengthen domestic markets and promote sustainable development (see Box 1 for an overview). At an early stage of the Biodiversity for Food and Nutrition (BFN) Project, the partners involved – which included representatives of the ministries of the environment, agriculture, social development, agrarian development, education and health – identified this already established federal multi-sectoral institutional framework and associated federal initiatives and policies as a strategic opportunity to enhance the mainstreaming of biodiversity for improved food and nutrition outcomes.

#### Box 1. Relevant Federal Government Initiatives and Public Policies

##### Food Procurement Program (PAA)

The PAA has two main objectives: i) to ensure people facing food insecurity have access to food and ii) to promote social and economic inclusion in rural areas, by strengthening family farming. PAA also supports institutional market supply through government food procurement and ensures small producers are paid equitable prices for their products.

##### National School Feeding Program (PNAE)

PNAE ensures adequate nutrition for all students enrolled in public and philanthropic schools, across all levels of education (kindergarten, primary and secondary school, and youth and adult education). The program also promotes healthy eating habits.

##### Minimum Price Guarantee Policy for Sociobiodiversity Products (PGPM-Bio)

This agricultural income policy, complementary to PAA, compensates producers should their sociobiodiversity products not reach the market value established by the National Supply Company.

##### National Plan for the Promotion of Sociobiodiversity Value Chains (PNPSB)

The Plan, which ended officially in 2013, aimed at ensuring the productive inclusion of local populations who collect and utilise local biodiversity by promoting socio-biodiversity value chains, adding value to these products and strengthening sustainable markets. Most of the Plan's activities have since been incorporated in the National Plan for Agroecology and Organic Production (PLANAPO).

##### Development of Organic Agriculture (Pro-Orgânico)

Currently under PLANAPO, Pro-Orgânico supports and strengthens the production, processing and marketing of organic products through organizational capacity-building and the promotion of technological development, while setting appropriate legal standards and requirements.

##### National Food and Nutrition Policy (PNAN)

Part of the National Health Policy, PNAN regulates food and nutrition security actions in Brazil. Its guidelines are: promote inter-sectoral actions to ensure universal access to food; ensure food safety and quality and the provision of services in this context; monitor the country's food and nutrition status; foster healthy eating habits and lifestyles; and prevent and control nutrient deficiencies and diet-related illnesses, promoting relevant research and training.

As a first step, the Secretary of Biodiversity and Forests from the Ministry of Environment – the executing agency for the BFN Project in Brazil – spent considerable effort in raising awareness and understanding about the project, its objectives, expected outcomes and planned activities and funding support. This included regular visits to all relevant ministries and institutions to explore opportunities and synergies, to establish alliances and partnerships, and to discuss roles, responsibilities and issues around funding and co-financing. A project governance mechanism – the National Steering Committee – was established to coordinate and manage this partnership transparently and included the above-mentioned ministries as well as representatives of the National Supply Company (CONAB), the Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA) and the National Food and Nutrition Security Council (CONSEA). Through partnership with these institutions, the BFN project team was involved in a series of national activities promoting the importance of biodiversity for food and nutrition within the following Federal Government Initiatives: the Food Procurement Program (PAA), National School Feeding Program (PNAE), Minimum Price Guarantee Policy for Sociobiodiversity Products (PGPM-Bio), National Plan for the Promotion of Sociobiodiversity Value Chains (PNPSB), Development of Organic Agriculture (Pro-Orgânico) and National Food and Nutrition Policy (PNAN), though the PAA and PNAE were of particular interest (Figure 1).

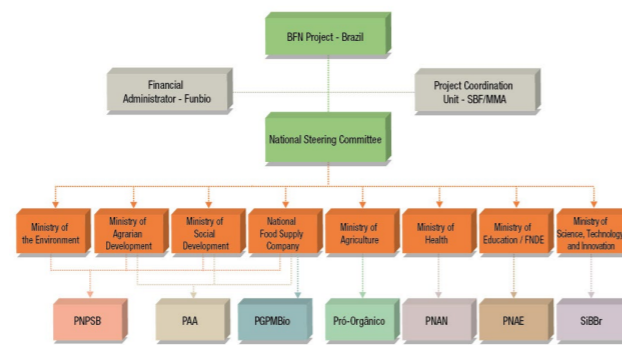


Figure 1 - Relationship among the ministries, initiatives, the Project Coordination Unit and the Financial Management Structure in Brazil

Both PAA and PNAE contain useful entry-points for potentially improving nutrition or livelihoods with links to native biodiversity and this was seen as one of many strategic interventions by the BFN Project in Brazil. In 2009, the PNAE decreed that at least 30% of the food purchased through its program must be bought directly from family farmers (Brasil, 2009). These initiatives include incentives of up to 30% in the price of organic or agroecological produce and prioritize the purchase from settlers of the agrarian reform, *quilombolas* and indigenous communities, while also supporting the work conducted by family agriculture organizations to rescue, produce, store, and distribute seeds of local or traditional varieties through the purchase of seeds produced by farmers and donation of these seeds to families and communities experiencing uncertain access to food. This creates new opportunities for the use of resources from the various Brazilian ecosystems, promotes the opening of “institutional markets” for biodiversity products while providing incentives for the management and sustainable use of Brazilian food and agricultural biodiversity (MMA, 2006).

#### MAINSTREAMING BIODIVERSITY INTO THE PAA AND PNAE AND OTHER INITIATIVES

Paraphrasing Sunderland (2011), the term “biodiversity” linked to food and nutrition security can be seen to include three components: ecosystems, the food species that grow therein (wild or cultivated, e.g. inter-species diversity) and the genetic diversity within each species, that is the variation in nutrient content existing among cultivars, breeds, and varieties of the same species (or intra-species diversity), which forms the basis of biodiversity for food and nutrition. Combinations of these species and varieties/breeds within our diets are mostly able to fulfill optimal human dietary needs as well as provide a local solution to diet-related nutrition and health conditions. However, realizing the potential of biodiversity to achieving improved and sus-

tainable nutrition outcomes along with economic development is a challenge and there remain many barriers to creating more effective enabling environments for mobilizing biodiversity for food and nutrition (Hunter *et al.* 2016). It requires sustained efforts and activities focusing on strengthening the evidence base, improving policies, markets and governance as well as building capacity and raising awareness. Each of these areas represent the core components of the BFN Project and improving and demonstrating the evidence base and value of biodiversity was identified as the first key step on the road to better mainstreaming. If decision-makers and the general public are provided with the necessary tools and are able to recognize biodiversity's value in general, there is a better chance they will be interested in its conservation and sustainable use. More specifically, without detailed nutritional information on local biodiversity it would be very difficult for it to be considered in either the PAA or PNAE, or other relevant initiatives, in a significant manner.

Given Brazil's vast wealth of biodiversity, it was essential to be strategic in terms of the numbers of species targeted and as a starting point it was critical to undertake a prioritization process. To align with another well-established federal initiative, the Project opted to work with 65 native fruit species, which had been previously identified and prioritized by the *Plants for the Future*, an ongoing initiative coordinated by the Ministry of the Environment (MMA) that aims to survey, document and promote the conservation and sustainable utilization of neglected/underutilized plant species with economic value or economic potential. Nutritional composition analysis work of the selected species is being carried out in partnership with public Universities and research institutes across the country: the Federal Universities of Goiás (UFG), Rio Grande do Sul (UFRGS), Pará (UFPA), Federal and State Universities of São Paulo (UNIFESP and USP) and Ceará (UFC and UECE), National Institute of Amazonian Research (INPA) and the Brazilian Agricultural Research

Corporation (EMBRAPA). Currently, over 100 students, professors and researchers are working on activities developed in partnership with the BFN Project.

By working in a decentralized way, capacities are being developed in different Brazilian regions, facilitating the setting up of “Regional Centres for Food Composition Data” and also raising awareness among students, researchers and professors about the importance of food composition and biodiversity for food and nutrition. These groups act as multipliers within education and research institutions, building additional human capacity and also operating as opinion leaders and policy advisors. Some of the Universities engaged are Collaborating Centers on Food and Nutrition (CE-CANEs), linked to the National School Feeding Program (PNAE) and provide research and technical backstopping to those involved with PNAE. By providing technical assistance and capacity building for municipal managers, school managers, nutritionists and cooks responsible for implementing PNAE, the partnership is likely to favor the inclusion of biodiversity in school meals, as seen in case study 1.

*CASE STUDY 1: THE USE OF NATIVE BIODIVERSITY AS A SOCIAL AND ENVIRONMENTAL AGENT OF CHANGE: THE CASE OF JUÇARA*

Native to Brazilian flora, juçara (*Euterpe edulis* Mart.) is a dominant palm tree of the Atlantic Forest, its distribution spanning from the south of Bahia to Rio Grande do Sul (Iaderoza et al., 1992; Henderson, 2000). Years of illegal palm heart extraction have led the species close to extinction in nature reserves (Iaderoza et al., 1992; Mac Faden, 2005). Recently, in an attempt to promote the conservation of juçara and add value to the forest remnants of the Atlantic Forest, the Institute of Permaculture and Ecovillage of the Atlantic Forest (IPEMA) partnered with family farmers in the region of Ubatumirim in Ubatuba (São Paulo, Brazil), to revive the traditional extractive activities carried out by “caicara” communities (native populations liv-

ing in the Atlantic forest) and set up a cooperative for the processing, freezing and marketing of juçara fruit pulp for human consumption: <http://www.projetojuçara.org.br/gastronomia-juçareira-2/>. IPEMA is also trying to revive interest in the consumption of the fruit by introducing juçara into school meals. The pulp is highly nutritious, due to high concentrations of phenolic compounds and mono and polyunsaturated fatty acids (Borges et al., 2011; Silva et al., 2014). Its vibrant purple color and mild flavor also make it highly palatable and easily acceptable by children, allowing its introduction into Ubatuba school menus. Recipes were developed and collected in the publication “Culinária Juçareira” and cooks were trained on how to use the pulp in school meals while maintaining its nutritional characteristics intact (IPEMA, 2012).

Forty family farms in the city of Ubatuba are now benefiting from the marketing and processing of frozen juçara pulp according to the guidelines set by the National School Feeding Program (Brasil, 2009). This case study demonstrates how public policies can simultaneously protect biodiversity, revive traditional food cultures, promote local economies and provide the population with access to organic, diverse and healthy food. Schools can also become the focus of nutritional and environmental education activities, thus strengthening the benefits derived by the sustainable use of native food biodiversity, ensuring food sovereignty, the human right to adequate food and local economic development.

Nutritional composition studies were initially carried out through compilation of national food composition data available in scientific literature, food composition tables, documents and reports from local universities and Research Institutes using methodologies developed by FAO/INFOODS (the International Network of Food Data Systems of the Food and Agricultural Organization of the United Nations). Training workshops were provided to postgraduate students and university professors who worked directly with the data compilation. As of December

2015, nutrient data was collected for 44 prioritized species and the literature review revealed the lack of data for dietary fiber, vitamins and minerals for most fruit species. As a second phase, nutrient data is being generated by undertaking food composition analysis for all prioritized species for which information is missing or incomplete.

Preliminary results available from the data compilation reveal that many of the prioritized native fruits are rich in nutrients. Compared with the five most commonly consumed fruits in Brazil (banana, orange, apple, papaya and watermelon) (IBGE, 2011), some native fruits score higher in terms of content of dietary fiber, calcium, iron, magnesium, vitamin C and vitamin E. For example, vitamin C content in 100g of the edible portion of four native fruits – camu-camu (*Myrciaria dubia*), mangaba (*Hancornia speciosa* Gomes), cagaita (*Eugenia dysenterica*) and cashew (*Anacardium occidentale*) – were found to be higher than amounts contained in 100g of common varieties of papaya, orange, banana, watermelon, and apple (Mendes, 2015) (Figure 2).

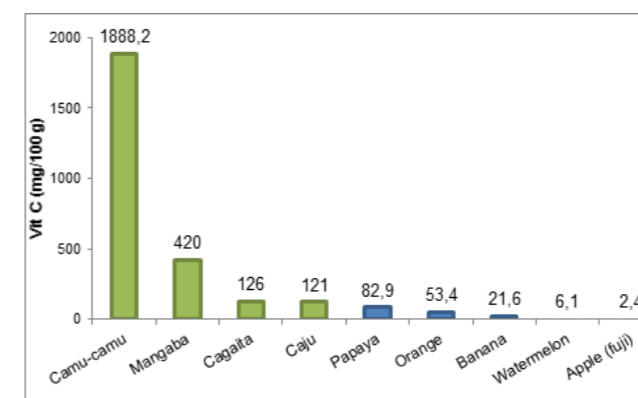


Figure 2 – Vitamin C content (mg/100g of edible portion) in underutilized native fruits (green) and in the most consumed fruits in Brazil (blue). Source: Mendes, 2015.

Three of the partner universities (UFG, UFC and UFRGS) are also developing recipes using prioritized species to foster their inclusion in school meals, other public/social programs and also the private gastronomy sector. Additional activities include assessing and documenting traditional knowledge and use of the species by traditional communities and identifying challenges for the effective imple-

mentation of initiatives that may favor traditional communities and the sustainable use of biodiversity (as shown in case study 2), capacity building (so communities can benefit from native biodiversity), development of information material and awareness raising activities

*CASE STUDY 2: PNAE IMPLEMENTATION IN QUILOMBOLA COMMUNITIES IN GOIÁS, INCLUDING BARRIERS FOR THE INTEGRATION OF NATIONAL CURRICULUM GUIDELINES FOR QUILOMBOLA SCHOOLS*

Partnering with the Federal University of Goiás (UFG) was instrumental in establishing some of the main on-the-ground barriers and opportunities for introducing traditional foods in school meal programs. Particularly interesting is the case of the *quilombola* communities from the Central Region of Brazil, descendants of the *quilombos* – runaway African slave communities – who are a self-proclaimed ethnic and racial group with a common history of resistance and oppression (IN-CRA 2009). Once suffering from undernutrition, a recent study carried out in *quilombola* schools in Goiás (Cordeiro et al. 2012) showed that children between six and nineteen years of age were more likely to be overweight (17.2%) than undernourished (1.3%), especially students attending urban schools (28.2%) ( $p < 0.05$ ). The households where they came from (75.2%) were also found to experience mild food insecurity.

This case study set out to establish whether the *National Curriculum Guidelines for Quilombola Schools*, developed by the National Fund for the Development of Education (FNDE), could be used to diversify diets, revive food culture and improve livelihoods in *quilombola* communities in Pombal, Goiás. These guidelines provide schools in *quilombola* areas with 50% more funds than other schools for the purchase of school meals, establishing that school management takes into account the ethno-cultural background and habits of the students in both education activities and school meals. However, these pre-

scriptions, it seems, have remained largely on paper with little or no field implementation.

Three visits were made to each of the two schools between 2014 and 2015 to assess the level of exposure to and awareness of the guidelines by members from the *quilombola* community, school managers and nutritionists from two schools in Pombal. A survey of school meals offered by these schools was also carried out to establish just how much fruit biodiversity was available in 20 select *quilombola* communities for possible introduction in school meals. Loss of food options were documented, specifically whether some of the edible species identified as nutritionally important were: 1) cultivated or naturally present in the communities; 2) consumed regularly and why; 3) viewed as a “childhood food” or “food of the past”.

Preliminary results showed that, despite reporting familiarity with the guidelines, school managers mostly disregarded recommendations contained therein when developing the school curricula and planning the Pedagogical and Political Project (PPP) each school is required to prepare. Activities centered on *quilombola* culture are few and poorly integrated within the school curricula, which is partly due to the lack of literature or educational material on the subject, and *quilombola* food culture is also rarely taken into account in school meal planning and preparation. Regarding available fruit biodiversity, most respondents from the community (76%) declared consuming the fruits since childhood, recognized fruit consumption as a healthy dietary habit and the production of these species as a possible income-generating activity. Seventeen fruits species prioritized by the Project are produced in at least one community (pequi, mangaba and barú are found in all communities), among other fruits and vegetables, and are collected only for personal consumption. However, all respondents reported a decline in fruit consumption within their communities, especially among younger generations, and that consumption of local fruits is low due to availability of other types

of food, particularly processed foods, which are more convenient to obtain. In conclusion, although many fruits from native biodiversity are available naturally in the *quilombola* communities evaluated, they are not benefiting from their nutritional and income-generating potential.

It is evident that the effective implementation of the *National Guidelines for Quilombola Schools* represents a major challenge. On the one hand, it offers great potential for the mainstreaming of biodiversity and food culture in education while on the other, it is a complex and challenging task for managers at all levels. Qualified teachers are required to develop the PPP and expert nutritionists trained to incorporate traditional foods into school menus.

Education interventions will be implemented in one of the schools, composed primarily by *quilombola* students. Capacity building activities targeting teachers and school staff will help integrate the *National Guidelines for Quilombola Schools* in the school curriculum and raise awareness of African and *quilombola* history and culture. Technical advice to these communities and other family farmers can help with this. The involvement of institutions such as SESC (Social Service of Commerce) and EMATER (Technical Assistance and Rural Extension Company) is key for the effective production of diversified quality products based on local biodiversity. Once traditional farming communities seize this opportunity, the PNAE and PAA could guarantee the purchase of the products, thus strengthening economic development and contributing to improve the quality of the school meals by increasing the use of regional ingredients and promoting greater biodiversity conservation.

The nutritional information and recipes generated in partnership with the universities will be made available through a Nutritional Composition Database hosted by the Information System on Brazilian Biodiversity (SiBBr) at the Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI). With reliable data

on local and regional biodiversity, policymakers can demonstrate the value of these species as a source of livelihood and income for family farmers and communities. Similarly, the nutrition benefits of native biodiversity within diversified diets can be demonstrated to consumers. The Database will provide important evidence for the inclusion of nutritious species in food procurement programs like PAA and PNAE and other public policies targeting food and nutrition security and the promotion of healthy and diversified diets.

Among supporting activities to highlight this knowledge and encourage the promotion of foods from Brazilian biodiversity in PNAE and PAA were the organization of workshops with technical staff directly involved in implementing these policies at the Federal level, such as FNDE, responsible for the coordination of PNAE. In addition, a partnership was established with the initiative “Educating through School Gardens and Gastronomy” (PEHEG), executed by the Centre for Excellence in Tourism/University of Brasilia (CET/UnB) and funded by FNDE. This initiative aims to diversify school curricula using school gardens and gastronomy as educational tools and to promote healthy eating habits, appreciation of regional ingredients and recipes, learning of cooking techniques as well as experiencing flavors, food textures and aromas. PEHEG also trains professionals involved with PNAE to act as facilitators and agents of change promoting healthy eating habits and sustainability. In 2014, the PEHEG network consisted of 10 hubs, each one comprising 30 municipalities on average, with at least 3 professionals in each municipality responsible for multiplying the technical assistance provided by CET/UnB and working directly with schools. The BFN Project team has collaborated closely with CET/UnB to mainstream biodiversity into PEHEG’s activities, organizing workshops for PEHEG personnel, contributing to the development of new training materials used in the municipalities and advocating for the inclusion of native biodiversity tree nurseries as well as the growing of non-conventional leafy vegeta-

bles in school gardens, through collaboration with EMBRAPA Hortaliças.

During the 5<sup>th</sup> National Conference on Food and Nutrition Security (CNSAN) an interactive workshop was organized by the BFN Project to raise awareness about the importance of biodiversity for food and nutrition. CNSAN is the forum where guidelines and priorities for food and nutrition security actions are set and communicated to CONSEA to inform policy making. Encouragingly, the reference document for the 5th CNSAN incorporated biodiversity as one of the main aspects related to food and nutrition security and the 2015 Policy Letter, the main outcome from the annual conference, included several recommendations related to the sustainable use of biodiversity to achieve food sovereignty and security. Some of the recommendations focused especially on expanding public policies and actions to guarantee self-sufficiency to family farmers through agroecological practices and promotion of biodiversity, such as creation of organic seed banks and promotion of market chains for nonconventional vegetables and native fruits. Further efforts to mainstream biodiversity into public policies affecting the PAA and PNAE include the development of the National Plan for Food and Nutritional Security (PLANSAN 2016–2019) and lobbying to include biodiversity as one of the solutions for combating food and nutrition insecurity in specific population segments, particularly traditional peoples and communities.

The Project also participated in the development of the National Pact for Healthy Food (Decree n. 8553/2015) (Brasil, 2015), which aims to enhance the supply, availability and consumption of healthy foods to combat overweight, obesity and diet-related illnesses and where there is huge potential for promoting organic and agroecological products from family farming and from native biodiversity. Further, many of the actions included in the pact are related to the implementation of PAA and PNAE and these will be multiplied nationwide since they can be integrated by the states, Federal District, municipali-



ties, civil society organizations, international organizations and private sector.

Technical inputs and institutional support to promote and strengthen sociobiodiversity within the National Plan for Agroecology and Organic Production (PLANAPO) were provided, through participation in the National Agroecology and Organic Production Committee (CNAPO) and the Interministerial Chamber of Agroecology and Organic Production (CIAPO), which also includes representatives from the PNAE, PAA and other initiatives.

Procurement programs are also closely aligned to the Food and Nutrition National Policy (PNAN), coordinated by the Ministry of Health. Within the framework of the PNAN and in order to increase the opportunities for mainstreaming biodiversity into federal procurement programs, BFN participated in a series of activities emphasizing the strategic role biodiversity can play in contributing to food and nutritional security and in promoting enhanced conservation and sustainable use. This resulted in the new edition of the book *Brazilian Regional Foods* (MS, 2015) including a chapter on “Biodiversity for Food and Nutrition”. The goal of this publication is to promote greater awareness of the different species and varieties of fruits, vegetables, legumes, tubers, cereals, herbs found in Brazil and to showcase regional foods combining recipes and nutritional information. It also encourages the development and exchange of culinary skills, reviving the very act of cooking. For its development, several cooking workshops were organized regionally with support from public universities and professionals linked to schools, social assistance programs, secretaries of health, food and nutrition security councils, non-governmental organizations, among others.

Included in the PNAN is the “Health in School Program” (PSE), which was also identified as a key entry point for promoting biodiversity. This program fosters visits by primary health care professionals to public schools and provides capacity building for school teachers and managers for the development of ed-

ucational activities. Activities are carried out to monitor eating habits and nutrition and to promote healthy eating behaviors consistent with the dietary guidelines for Brazilian children, which impact directly on PNAE. New training materials for the implementation of PSE are being developed, including booklets targeting teachers and health care professionals. To promote the inclusion of biodiversity, technical contributions were made to ensure that biodiversity is included in all training materials with considerable attention drawn to regional foods, particularly native fruit species and their roles in promoting better health and nutrition.

In 2014, the new version of the “Dietary Guidelines for the Brazilian Population” (MS, 2014) was launched by PNAN, aimed at promoting food and nutrition education actions and national food and nutrition programs and policies in Brazil. The drafting of this new edition involved a complex process with six key steps, the participation of more than 400 people including the BFN project team, who contributed by highlighting the importance of biodiversity for food and nutrition. The new dietary guidelines now take into account healthy diets derived from socially and environmentally sustainable food systems. It highlights the importance of forests and biodiversity conservation, offering reasons to base diets on many varieties of natural or minimally processed foods mainly of plant origin. The guidelines support municipal and farmers’ markets, street vendors, and other places selling fresh foods, including those produced by organic and agroecological methods. Besides, it mentions the need to expand inter-sectoral actions that positively impact on the determinants of health and nutrition. It focuses on importance, survival and expansion of family farming, which is closely related to and supported by PNAE and PAA.

As a result of the actions described above, many changes in behaviors and attitudes are already evident within the ministries and federal institution partners of the BFN Project. One example is the Multi-year Bud-

get for 2016-2019 (Brasil, 2015), approved by the National Congress in December 2015 that included many objectives, targets and initiatives related to the sustainable use of biodiversity and sociobiodiversity for food and nutrition. Specifically, for the PAA and PNAE, these include: promoting the inclusion of sociobiodiversity products in public purchases from family farming; expanding the inclusion of family farmers in agroecological, organic and sociobiodiversity production systems, with emphasis on the production of healthy food; and, increasing management capacity and promotion of innovation in organizations and collective enterprises related to sociobiodiversity to generate income and achieve sanitary and environmental requirements.

One major outcome from the Project is the list of native sociobiodiversity species published in Ordinance N° 163, from 18th May 2016, signed jointly between MMA and the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS). This document is an important step in mainstreaming biodiversity for enhanced food and nutrition security in the country, and means that “Brazilian Sociobiodiversity Native Food Species of Nutritional Value” are now officially defined and recognized. It is expected the Ordinance will facilitate the greater procurement of sociobiodiversity species and their integration into programs like school feeding, and it should also contribute to greater incentives for family farmers through mechanisms such as premium prices for sociobiodiversity within the PAA. Ultimately, it is hoped that the official identification of sociobiodiversity species will facilitate better monitoring and tracking of biodiversity within the PAA, PNAE and PGPM-Bio, something that has been a challenge to date.

To identify the current status of biodiversity for food and nutrition into food procurement programs and as a way of measuring their institutional market potential, the BFN Project carried out a preliminary analysis of the expenditures incurred by the PAA, PNAE and also PGPM (Minimum Price Guarantee Policy) - that has one “branch” focusing spe-

cifically on biodiversity products (PGPM-Bio) - and which fixes minimum prices for select agricultural products and compensates producers should the market price fall below the minimum price established by the National Supply Company (Santana & Nascimento, 2012). Total food expenditures in 2013 and 2014 were compared with the amount spent on purchasing native species of Brazilian biodiversity, based on the list of 65 native species prioritized by the BFN Project - which are also part of the list published by Ordinance 163/2016 - for PAA and PNAE and on the official list of edible species included on PGPM and PGPM-Bio for 2012/2013 and 2014/2015 harvests (Figure 3).

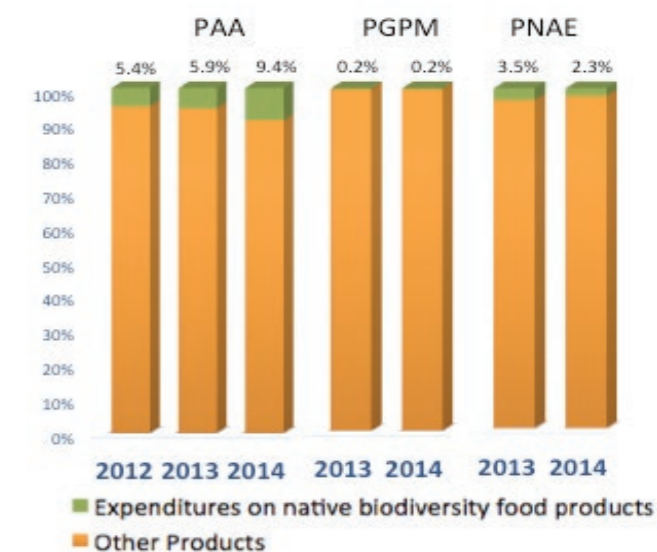


Figure 3 - Percentage of funds used by public policies for the purchase (PAA, PNAE) or subsidy (PGPM) of native biodiversity products.

Results show that food procurement programs and PGPM are indeed purchasing foods derived from native biodiversity and delivering to target beneficiaries, proving to be strategic channels for the promotion, conservation and sustainable use of such biodiversity. However, the study also highlights that the volume of resources currently deployed for the purchase of native biodiversity products is still only a fraction of the total expenditure on foods in general. An increase in expenditures for biodiversity products on PAA was observed from 2013 to 2014, but it is still early to correlate this increase directly to any of the actions of BFN Project.

## CONCLUSIONS: BARRIERS AND RECOMMENDATIONS FOR FUTURE ACTION

The BFN Project has contributed substantially to creating a better enabling environment for the inclusion of biodiversity into public policies related to food and nutrition security. Still, the wider mainstreaming of biodiversity for food and nutrition faces many barriers, and one that affects most of the activities at the federal level is the high turnover of policy makers at partner Ministries, which often undermines project efforts directed at engaging relevant sector policies and requires fresh lobbying with newly appointed staff.

Another barrier is that biodiversity is usually viewed through a conservation lens and is seldom recognized as a strategic resource for health and nutrition, for improving livelihoods and generating income opportunities. Although the initiatives related to food and nutrition security that were created/strengthened under the Zero Hunger Strategy mention the importance of local agrobiodiversity (including traditional crops and wild species) as an option for fighting hunger and malnutrition on paper, its conservation and use remains largely confined to the environmental sector.

The lack of an adequate monitoring system to track and assess the purchase of biodiversity food products by national food procurement programs is another shortcoming, which is also a result of the poor understanding of the definition of “biodiversity for food and nutrition”. One of the outcomes from the BFN Project that may tackle these barriers is the official list of sociobiodiversity products, recently launched by the Interministerial Ordinance 163/2016. For the effective implementation of this ordinance on food procurement programs, next steps should include the establishment of clear incentives for the production, commercialization and marketing of the sociobiodiversity products listed, such as a differentiated price to be paid for these products within PAA and PNAE, considering the ecosystem services present – and similar to

what is being done for organic products, that receive an increase of 30% in the price paid – as well as inclusion of more species among those favored by PGPM-Bio.

In addition, ongoing and future capacity building and awareness raising activities with policy makers are fundamental to the wider mainstreaming of biodiversity for food and nutrition. While the mandatory expenditure of 30% of FNDE funds on products from family farms is seen as a crucial entry point for the inclusion of greater biodiversity and diverse foods in general, data from FNDE (2015) clearly shows that in 2014, 3345 out of 5534 (60%) of Brazilian municipalities did not reach this amount, and 23% reported that purchases from family farmers were non-existent. Procurement in big cities still represents a major challenge, as only 0,06% of FNDE funds were spent on products from family farmers in São Paulo, 10,02% in Rio de Janeiro, 14,9 % in the Federal District and 29,72% in Belo Horizonte, four of the biggest metropolitan areas in Brazil.

Regarding aspects related to the production and supply of biodiversity food products for the PAA and PNAE, the unfamiliarity and lack of recognition of these foods by the population in general – and, as consequence, of those responsible for the purchase in schools or municipalities - is also a major barrier, and may be considered a simple reflection of the agro-food system that prevails in the country and of the history of the school meals program.

Since its creation in the 1940's until 1993, the execution of PNAE was centralized by the federal government, which was responsible for planning and developing menus, purchase and distribution of all the foods to municipalities and schools (FNDE, 2016). The centralization favored the acquisition of industrialized ready-to-eat foods, such as biscuits, packed beverages and canned foods, which may have reflected on the structure of canteens in schools and how school meals are perceived. Therefore, since many schools are more used to buying processed foods, it is al-

so a challenge to fit the structure and requirements of schools for the reception and proper preparation of foods from native biodiversity.

Furthermore, food procurement programs, especially the food purchased for school meals, require regularity of supply, compliance with sanitary quality standards and homogeneity, criteria that are not always easily achieved by the products derived from native biodiversity. Most of the fruits prioritized by the BFN Project and listed on Ordinance 163/2016 are not domesticated and cultivated, are available only in small amounts, irregularly and often only by extractivism. Some of these foods may be strongly affected by factors that can diminish the visual quality and homogeneity of the product. Many of the products are also highly perishable and demand care in the production, processing, transportation and storage. Therefore, they require considerable investment to gather, prepare and cook. This often means additional challenges for competing with industrialized products, easier to prepare and which in many cases may be cheaper.

To tackle these barriers, it is of paramount importance to work closely with producers and their cooperatives/associations in order to build capacities on best practices of production and handling of foods in order to guarantee the achievement of quality and sanitary standards and aggregate value to their products. To this end, a series of booklets on best practices for the collection of wild, organic native foods were published in 2015 by the Ministry of Agriculture, and new booklets for sustainable collection of species prioritized by the BFN Project are being developed by the Secretary of Extractivism and Sustainable Rural Development (SEDR) of the Ministry of the Environment (MMA).

Further attention to capacity building with those responsible for the purchase of foods for the PNAE and PAA, and planning and preparation of school meals is essential to enhance the use of foods derived from biodiversity. Tools and methods are needed to map local products and their seasonality, diversi-

fy purchases by these procurement programs and thus provide diverse and quality diets to schools and other institutions. To this end, an online course to promote the mainstreaming of biodiversity for food and nutrition is under development, and will contain theoretical background as well as practical examples, tools and methods to effectively include biodiversity in school meals and nutrition education activities.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 23/09/2016

## REFERENCES

- AGRA, Nadine Gualberto; SANTOS, Robério Ferreira dos. Agricultura brasileira: situação atual e perspectivas de desenvolvimento. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 39, 2001, Recife. Recife: SOBER, 2001. Disponível em: < [http://gp.usp.br/files/denru\\_agribrazil.pdf](http://gp.usp.br/files/denru_agribrazil.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2016.
- BACHA, Carlos JC; CARVALHO, Leandro. What explains the intensification and diversification of Brazil's agricultural production and exports from 1990 to 2012? International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA) Working Paper: 02. Disponível em: <http://www.brazil4africa.org/what-explains-the-intensification-and-diversification-of-brazils-agricultural-production-and-exports/>. Acesso em: 11 ago. 2016.
- BORGES, Graciele da Silva Campelo; VIELRA, Francilene Graciele Kunradi; COPETTI, Cristiane.; GONZAGA, Luciano Valdemiro; ZAMBAZI, Rui Carlos; MANCINI Filho Jorge; FETT, Roseane. *Chemical Characterization, Bioactive Compounds, and Antioxidant Capacity of Jussara (Euterpe edulis) Fruit from the Atlantic Forest in Southern Brazil*. Food Res. Inter., Vol. 44, no.7, p. 2128-2133, 2011.
- BRASIL. Lei no. 11.947 de 16 de Junho de 2009. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica*; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507,

de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Decreto nº 8.553, de 03 de novembro de 2015. *Pacto Nacional pela Alimentação Saudável*. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Seção 1, 18 de Maio de 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial no 163, de 11 de maio de 2016. *Espécies nativas da sociobiodiversidade brasileira de valor alimentício*. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Seção 1, 04 de Nov de 2015.

BRASIL. *Plano Plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social*. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>. Acesso em: 10 ago 2016.

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana. *Market alternatives for smallholder farmers in food security initiatives: lessons from the Brazilian food acquisition program*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working paper 64, 24pp, 2010. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper64.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CORDEIRO, Mariana de Moraes; MONEGO, Estelamaris Tronco; MARTINS, Karine Anusca. Overweight in Goiás' quilombola students and food insecurity in their families. *Rev. Nutr.* Vol. 27 no.4. Campinas July/Aug. 2014, pp 4015-412.

EMBRAPA. *State of Brazil's Plant Genetic Resources*. Second Report to the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Brasília – DF. 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/013/i1500e/Brazil.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

FNDE. *Repasse financeiro para Estados e Municípios*, 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/repasse-financieiros>. Acesso em: 27 mar. 2016.

FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Histórico, 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HENDERSON, Andrew . In: REIS, M.S.; REIS, A. (Eds.) *Euterpe edulis Martius – (Palmito) biologia, conservação e manejo*. Itajaí, SC: Herbário Barbosa Rodrigues, 2000. p.1-22.

HUNTER Danny; BURLINGAME Barbara.; REMANS Roseline. Biodiversity and Nutrition. In: WHO/CBD. *Connecting Global Priorities: biodiversity and human health. A state of knowledge review*. World Health Organization/Convention on Biological Diversity (WHO/CBD), 2015. p. 97-127.

HUNTER, Danny; ÖZKAN, Isa.; BELTRAME, Daniela Moura Oliveira; SAMARASINGHE, Gamini; CHARRONDIÈRE, Ruth; BORELLI, Teresa; and SOKOLOW, Jessica. *Enabled or disabled: Is the environment right for using biodiversity to improve nutrition*. *Frontiers in Nutrition*. 3:14, 2016.

IADEROZA, Marilene; BALDINI, Vera Lucia; DRAETTA, Iacy; BOVI, Marilene Leão Alves. Anthocyanins from fruits of açai (*Euterpe oleracea* Mart) and juçara (*Euterpe edulis* Mart). *Trop. Sci.*, v. 32, p. 41-46, 1992.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Trabalho e Rendimento. 150 pp., 2011.

IBGE.. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Trabalho e Rendimento. 127 pp., 2010.

IBGE. *Censo Agropecuario 2006*. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, p.1-146, 2006

INCRA. Instrução Normativa Nº 57, de 20 de Outubro de 2009. *Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinstituição e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2009.

IPEMA - Instituto de Permacultura e Ecovilas da Mata Atlântica. *Culinária Juçareira*, 2012. Disponível em: <http://issuu.com/ubalab/docs/culinariajuçareira/18?e=9328431/5473399> Acesso em 20 mar. 2016.

MAC FADDEN, Joana. *A produção de açai a partir do processamento dos frutos do palmito (Euterpe edulis Martius) na Mata Atlântica*. 2005. 100 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

MALUF, Renato Sergio; BURLANDY, Luciene.; SANTARELLI Mariana.; et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Cien Saude Colet.* v. 20, no. 8, p. 2303-2312, out. 2015.

MENDES, Ricardo Jorge Silva. *Biodiversidade e composição de alimentos: dados nutricionais de frutas nativas subutilizadas da flora brasileira*. São Paulo, 2015. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, 2015.

MMA. *The Brazilian Government Cross-cutting Initiative on Biodiversity, Food and Nutrition*. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_agrobio/publicacao/89\\_publicacao13042009030729.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_agrobio/publicacao/89_publicacao13042009030729.pdf) Acesso em 10 mar. 2016.

MS. *Alimentos Regionais Brasileiros*. 2. ed. Brasília: Editora MS, 2015.

MS. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2 ed. Brasília: Editora MS, 2014.

PEREIRA Pedro A Arraes; MARTHA JR Geraldo B; SANTANA Carlos AM; ALVES Eliseu. The development of Brazilian agriculture: future technological challenges and opportunities. *Agriculture & Food Security* v.1, no. 4, 2012.

REDIN Ezequiel; FIALHO Marco Antônio Verardi. Política Agrícola Brasileira: Uma Análise Histórica sa Inserção da Agricultura Familiar. In: 48 CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Campo Grande – MS, 2010. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/922.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SANTANA Carlos Augusto M. and NASCIMENTO José Rente. *Public Policies and Ag-*

*ricultural Investment in Brazil*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Policy Assistance Support Service (TCSP). Brasilia, 2012. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/tci/pdf/Investment-Policy/Inv\\_in\\_Br\\_agriculture\\_-\\_20\\_08\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/tci/pdf/Investment-Policy/Inv_in_Br_agriculture_-_20_08_2012.pdf). Acesso em: 10 ago. 2016.

SCHNEIDER, Sergio; SALVATE, Natália; CASSOL, Abel. Nested Markets, Food Networks and New Pathways for Rural Development in Brazil. *Agriculture* 2016 (in pub).

SILVA, Natalia Azevedo; RODRIGUES, Eli-seu; MERCADANTE, Adriana. Zerlotti; DE ROSSO, Veridiana Vera. Phenolic Compounds and Carotenoids From Four Fruits Native From The Brazilian Atlantic Forest. *Journal of Agricultural and Food Chemistry*. Vol. 62, p. 5072-5084, 2014.

SUNDERLAND, TERRY C.H. FOOD SECURITY: WHY IS BIODIVERSITY IMPORTANT? *INTERNATIONAL FORESTRY REVIEW*, V.13, NO. 3, P. 265-274, 2011.

WHO. *Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases release independent expert report on diet and chronic disease. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation (Report 916)*. Geneva, Switzerland, 2003. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42665/1/WHO\\_TRS\\_916.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42665/1/WHO_TRS_916.pdf). Acesso em 22 mar. 2016.



POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ANALISANDO O CASO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Walter Belik, Armando Fornazier

RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar como o município de São Paulo tem progredido nas aquisições de alimentos junto à agricultura familiar para abastecer escolas locais. A metodologia compreende revisão bibliográfica e de documentos, bem como a consulta a administradores públicos. Os resultados mostraram que, devido a controvérsias legais, anos se passaram antes que o município começasse a realizar aquisições junto aos agricultores. Embora o requisito mínimo obrigatório para a aquisição ainda não tenha sido atingido, avanços significativos foram feitos nos últimos anos. A Prefeitura de São Paulo, atualmente, realiza compra direta de organizações da agricultura, incluindo aquelas oriundas de programas de reforma agrária e agricultores familiares do Estado de São Paulo. No entanto, os desafios permanecem e o município tem procurado um melhor diálogo com as organizações, a fim de superá-los.

Palavras-chave: Mercados Institucionais; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar.

PUBLIC POLICY AND THE CONSTRUCTION OF NEW MARKETS TO FAMILY FARMS: ANALYZING THE CASE OF SCHOOL MEALS IN SAO PAULO, BRAZIL

ABSTRACT

The purpose of this paper is to assess how the municipality of São Paulo has progressed in buying from family farmers to supply local schools. Methodology comprises bibliography and document revision as well as consultation with public officers. Results show that, due to legal controversies, years had elapsed before the municipality began procuring; however, significant advancements were made in recent years even though the mandatory minimum acquisition requirement has not yet been attained. The mayoralty, currently, purchases directly from farming organizations, including those originating from land reform programs and family farmers from state of São Paulo. Nonetheless, challenges remain and the municipality has sought to a dialogue better with organizations in order to overcome them.

Keywords: Institutional Markets; School Feeding; Family Farming.

Professor Titular, Instituto de Economia, Universidade de Campinas (IE/UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: walterbelik@gmail.com.

Professor Adjunto da Faculdade de Agronomia e Veterinária, Universidade de Brasília (FAV/UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: armandouenf@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira é mundialmente conhecida pela produção de alimentos e matérias-primas que abastecem os mercados nacionais e internacionais. No que diz respeito ao mercado interno, a agricultura familiar desempenha um papel relevante para o desenvolvimento do país e tem uma política pública específica (Brasil, 2006). Nesse sentido, a aprovação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, que não só reconheceu a agricultura familiar como uma atividade específica, mas também admitiu as condições de financiamento diferenciadas para a produção, comercialização e investimento (BRASIL, 1996), foi um grande avanço.

Com o PRONAF, além de condições de crédito específicas, foram implementadas outras medidas em benefício da agricultura familiar, tais como o apoio ao suprimento do mercado institucional de alimentos. Em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado com vistas à aquisição de alimentos para a doação a organizações sociais e constituição de estoques estratégicos (BRASIL, 2003). As ações destinadas a abastecer os mercados institucionais com alimentos da agricultura familiar foram expandidas em 2009 através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quando foi estabelecido por lei que um mínimo de 30% da subvenção federal para a alimentação escolar para estados e municípios deveria ser gasto com esse segmento (BRASIL, 2009). No Brasil, as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas e os estados e municípios, responsáveis pela implementação do PNAE, recebem subvenções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gerido pelo Ministério da Educação (MEC). Em 2014, o PNAE atendeu 42,2 milhões de estudantes com orçamento de 3,7 bilhões de reais (FNDE, 2015), quando foram colocados efetivamente à disposição dos agricultores familiares, nos termos da Lei Federal 11.947 de 2009, um total de 1,1 bilhão de reais.

O objetivo deste trabalho é avaliar a evolução do programa de contratação pública que visa interligar agricultura familiar e alimentação escolar no município de São Paulo. O fato de que ele é o município mais populoso do Brasil, com uma grande demanda para a alimentação escolar justifica a escolha desse estudo de caso. A metodologia compreende revisão bibliográfica sobre os mercados institucionais, pesquisa documental sobre os programas relevantes, análise de chamadas públicas emitidas e contratos firmados, bem como consultas a agentes públicos responsáveis pela condução do programa municipal por intermédio de correspondência eletrônica.

1. AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

Mesmo antes do estabelecimento de uma política pública específica, a utilização de compras públicas de agricultores familiares foi discutida por muitos anos. Em 2001, o Programa Fome Zero, proposto pelo então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, toma como exemplo a promoção da produção de alimentos e padrões de consumo mais saudáveis por meio da melhoria e a expansão dos programas de alimentação escolar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Dois anos mais tarde, a criação do PAA se apresenta como uma das primeiras medidas tomadas nesse sentido, ocorrida durante o primeiro mandato de Lula (BRASIL, 2003). Em função dos resultados alcançados pelo PAA, outros países adotaram o modelo implantado no Brasil, associando política de segurança alimentar a incentivos para a redução da pobreza rural. Em 2009, o PNAE estabelece, através de disposição legal (Lei 11.947), a utilização mínima de 30% dos recursos federais repassados para estados e municípios para a alimentação escolar com destinação obrigatória para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, expandindo com isso o mercado institucional para a Agricultura Familiar (BRASIL, 2009).

No Brasil, as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas. Estados e municípios, responsáveis pela implementação do PNAE, recebem repasses do FNDE, gerido pelo MEC, que possui como uma das finalidades atuar na alimentação escolar.

O programa de alimentação escolar brasileiro começou na década de 1950 como uma campanha de fornecimento de alimentos para as escolas do Rio de Janeiro em apenas alguns dias do ano escolar. Os produtos utilizados nas refeições eram provenientes de doações de leite e cereais do governo dos Estados Unidos. Naquele período, programas como “Alimentos Para a Paz” ou “Aliança para o Progresso” faziam a doação de excedentes agrícolas como parte do esforço para ganhar a simpatia dos países em desenvolvimento durante a Guerra Fria. O programa também foi uma parte fundamental da política agrícola dos Estados Unidos, pois a retirada dos excedentes permitiu a sustentação dos preços nos mercados nacional e internacional.

Após a abertura política brasileira, a nova Constituição de 1988 transformou o programa pontual de distribuição de alimentos nas escolas em um direito universal que passou a ser acompanhado também de ações públicas como o transporte de estudantes, doação de material escolar e assistência à saúde. Estabelece a lei, no entanto, que a alimentação escolar é um dever de todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), o que abre espaço para que os alimentos providos pela Federação tenham apenas caráter complementar em relação às dotações dos estados e municípios. Já nos anos 1990, o PNAE passou estabelecer padrões nutricionais para a alimentação, estipulando que esta deveria ser composta de 70% de alimentos básicos e atender, ao menos, a 15% das necessidades nutricionais dos estudantes. A interpretação de como cumprir cada um desses requisitos ficava ao critério dos profissionais de nutrição ou até mesmo dos funcionários públicos encarregados da administração escolar, o que causava enormes distorções. Com a descentralização das compras de alimentos para as escolas a partir de

1994, as aquisições passaram a ser feitas pelos municípios, estados ou mesmo diretamente pelas escolas, a partir de valores monetários complementares repassados pelo governo central. A descentralização deu origem também à criação de conselhos locais com participação da sociedade civil, cuja atribuição seria fiscalizar a atuação dos administradores e aprovar as contas da alimentação.

A introdução obrigatória do profissional de nutrição como responsável pela elaboração dos cardápios escolares só aconteceu em 2006. Antes disso, os alimentos a serem adquiridos pela administração pública eram definidos pelas cozinheiras e estavam dependentes das restrições estabelecidas pelo orçamento público. Com a obrigatoriedade de um profissional de nutrição, a composição dos cardápios passou a ser objeto de lei federal e sob a responsabilidade desse profissional. Até então a legislação apenas recomendava a compra de alimentos “básicos” e, depois disso, a preferência por produtos “in natura”. Em 1996, uma nova regulamentação acentuou a importância da comercialização de alimentos produzidos na região para incentivar a produção local com ênfase na safra na região. Ademais, se indicava a necessidade de se evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação (BELIK; SOUZA, 2009).

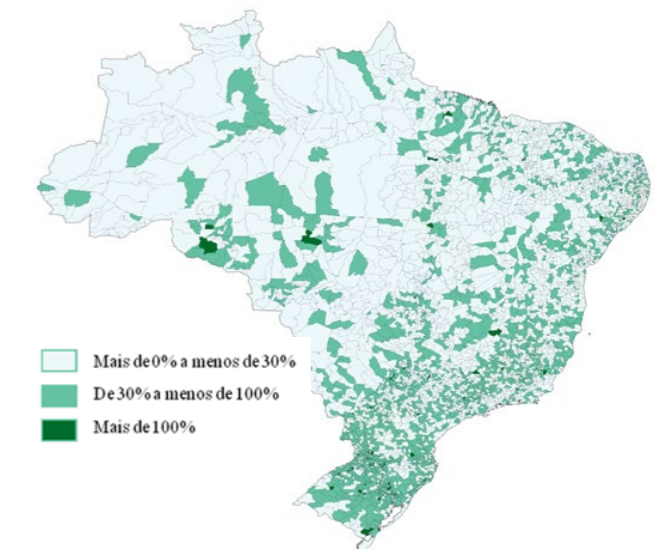
Mais recentemente, com as compras obrigatórias junto à agricultura familiar, o trabalho do profissional de nutrição na preparação de cardápios passou a receber um destaque maior, a partir da definição de regras estritas para a alimentação escolar. A mesma Lei de 2009 que definiu a porcentagem mínima de compras provenientes da agricultura familiar definiu também, entre outras resoluções que: i) a alimentação escolar deveria cobrir 20% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados em período parcial e 70% no período integral; ii) deveriam ser servidas três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas; iii) deveriam se observar limites de sódio, gorduras trans, gorduras saturadas e calorias derivadas do açúcar; iii) passaria a ser proibida a

compra de refrigerantes e o uso de alimentos industrializados deveria se restringir ao máximo de 30% dos recursos repassados.

Como foi mencionado, até meados dos anos 1990 a aquisição de alimentos estava sob o controle do Governo Federal, mas os aperfeiçoamentos realizados no PNAE descentralizaram a sua administração e os recursos do fundo federal passaram a ser concedidos às unidades federadas através da assinatura de convênios (BELIK; CHAIM, 2009). A descentralização no uso dos recursos públicos, no entanto, não pode ser igualada com a aquisição de alimentos a nível local, na medida em que os certames de compras públicas permitem a compra de alimentos de qualquer origem desde que a operação seja feita pelo menor preço. Belik e Souza (2009) descrevem que a municipalização da alimentação escolar, ocorrida em 1994, já recomendava a preferência de produtos in natura e da produção local com o objetivo de reduzir custos. Mais tarde, mesmo com a recomendação estabelecida em 1996 de compra alimentos frescos a serem adquiridos diretamente de agricultores, muitos municípios não se abasteceram localmente devido aos obstáculos colocados à sua operacionalização, a falta de vontade política dos governantes e corrupção. Em função desses problemas, passados cinco anos da promulgação da Lei 11.947/2009, observa-se que algo em torno da metade dos municípios brasileiros ainda não estava adquirindo a quantidade estabelecida pela legislação.

Um relatório do FNDE referente ao ano 2013 mostra que 57% dos municípios conseguiram cumprir com o mínimo obrigatório e 28% não realizaram qualquer compra junto aos agricultores familiares (FNDE, 2014). Um ano depois, utilizando-se a base de dados do FNDE calculou-se que 39,7% dos municípios brasileiros estariam comprando o mínimo de 30% das explorações agrícolas familiares, representando 21,3% do total transferido pelo governo federal. Por outro lado, um total de 62 municípios estaria comprando mais de 100% do montante transferido, como é mostrado na Figura 1 abaixo.

FIGURA 1 – COMPRAS DOS MUNICÍPIOS JUNTO À AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL



Fonte dos dados básicos: Banco de Informações do FNDE

É, portanto, imperativo que estados e municípios deem a devida importância para a compra direta em quantidades adequadas a fim de facilitar a inserção econômica e social desses agricultores. De acordo com o IPC-PNUD (2013), a alimentação escolar tem um sentido de segurança alimentar e nutricional, mas o PNAE atua também realizando uma intervenção geral em termos de proteção social, estimulando a matrícula e a frequência escolar.

## 2. TIPOLOGIA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE MERCADOS

A abertura de mercados para produtos locais pode representar uma estratégia das empresas visando garantir uma diferenciação dos produtos por meio de atributos previamente reconhecidos pelos mercados. A indústria de alimentos sempre se mostrou muito criativa em enaltecer características diferenciadoras locais com base no senso comum do consumidor. Nesse sentido, o apelo comercial relativo à ligação com a natureza sempre foi um campo de batalha na Justiça entre as grandes empresas de alimentos e os produtores locais (PLOEG, 2010). A atuação dos Impérios Alimentares é a “mão visível” na agricultura

ra, ligando a pobreza com a riqueza (PLOEG, 2010). Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), em seu importante estudo, cunharam o neologismo “substitucionismo” para mostrar como a natureza pode ser desconstruída e recombinaada pelos processos industriais criando novos produtos à semelhança daqueles encontrados na natureza. Nesse sentido, cresce o peso da agricultura na medida em que esta se transforma em um braço da indústria.

Como alerta Harvey (apud DUPUIS; GOODMAN, 2005), o local não é inocente, somente traz um sentimento reacionário e naturalista. O localismo por si só não seria uma resposta à globalização e nem uma resistência ao Capitalismo. Portanto, como diferenciar o localismo de modo geral com a construção dos mercados locais decorrentes de programas de desenvolvimento local? Para responder a essa indagação construímos uma tipologia de processos de construção de mercados com base na literatura. Pode-se observar a partir dos exemplos mencionados que não seria a direção da organização desses mercados – *bottom-up* ou *top-down* – que iria dar legitimidade ao processo diferenciando-o dos movimentos empreendidos pelas empresas em busca de novos mercados. A diferença estaria na reflexividade dos movimentos, com maior ou menor participação social.

Em relação às compras de alimentos diretamente dos agricultores para a alimentação escolar, há exemplos de construção de mercados em países desenvolvidos e em desenvolvimento, os quais se estruturam, basicamente, em três tipos identificados pela literatura, a saber:

1)As escolas ou organizações públicas atuando como “clientes” e que definem os padrões de produção e fornecimento de alimentos para a sua comunidade. Estes são os casos observados por Morgan e Sonnino (2010), em Roma, Nova York e Londres e também os casos de Copenhague, Oslo e municípios da Emília Romana, na Itália (HANSEN; KRISTENSEN, 2013). Cada caso tem uma peculiaridade, como a produção em hortas urbanas de Londres ou o caso de alimentos orgâni-

cos na Dinamarca. Nos Estados Unidos, uma legislação específica foi desenvolvida para trazer a produção local para as escolas no âmbito do programa *Farm-to-School*, presente em 24 estados da União. Como a lei norte-americana não discrimina em favor dos produtores, pois isso seria contra o sistema de livre concorrência, alguns condados justificam a criação de políticas de aquisição de alimentos diretamente dos agricultores locais ou através de empresas contratadas, demonstrando considerações que alguns tipos de alimentos (ou algumas origens) não seriam adequados ou que o benefício gerado pela sustentabilidade seria alto e os possíveis problemas de oferta seriam poucos. Neste caso, o mercado foi claramente construído com base em um quadro jurídico em que se assegurariam benefícios para os produtores locais com o compromisso futuro para comprar esses alimentos. Denning, Graff e Wooten (2010) procuram demonstrar como os municípios e estados norte-americanos conseguiram contornar a Dormant Commerce Clause Doctrine (DCCD), disposição legal com base na Constituição dos Estados Unidos que impede o poder público de discriminar ou dar privilégios a determinados produtores (neste caso, as famílias locais) para compras governamentais.

Izumi, Wright e Hamm (2010), analisando esses programas destinados a integrar os produtores rurais por meio da aquisição institucional de alimentos nos Estados Unidos, apontam para a existência de forças contraditórias na construção desse jogo que chamam de “redes agroalimentares alternativas” (*alternative agrifood networks*): sobre um lado, há a inserção relacionada com valores como a territorialidade, a produção local de alimentos e consumo, e preservação das relações sociais, culturais e ecológicas específicas; e, por outro lado, não é *marketness*, ou a prevalência das relações econômicas puras, em que os outros fatores em jogo são ofuscados pelos cálculos racionais dos atores sobre a viabilidade de manter esses contratos.

2)As organizações de produtores conseguem estabelecer padrões de qualidade ba-

seados no tipo de produto ou localização geográfica e essa qualidade é percebida como um ativo, dando origem a um novo mercado. A literatura apresenta vários exemplos com base na Teoria da Qualidade (MÉNARD; VALCESCHINI, 2005) e, mais recentemente, na discussão sobre a criação de “mercados aninhados” (*Nested Markets*) (PLOEG, 2010). Um fator comum a todos esses exemplos é o reconhecimento social das características tangíveis ou intangíveis de produtos que permitem a diferenciação. Neste sentido, o reconhecimento social vem em primeiro lugar, demarcando os limites para um novo mercado. A identificação e reconhecimento das áreas conhecidas como bacias de alimentos ou *foodshed* (KLOPPENBURG JR; HASSANEIN, 2006; DUPUIS; GOODMAN, 2005) como fontes “naturais” para o fornecimento de alimentos é parte desse movimento para criar mercados cuja origem é a organização dos próprios produtores locais.

3)Estratégia top-down para criar mercados. São estabelecidas pelas organizações internacionais ou governos centrais para o fornecimento e distribuição de alimentos para populações em risco. O melhor exemplo é a trajetória do Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, que administra a compra e distribuição de alimentos em 60 países. Esses alimentos tradicionalmente provinham do superávit doado por países desenvolvidos, mas o PMA já está desenvolvendo um modelo diferente, com sucesso em 20 países. O programa Purchase for Progress (P4P), ligado à legislação de cada país, introduz a aquisição de alimentos, incentivando a produção que é comprada em antecipação para as escolas locais. Os principais pilares do P4P são: compra de produtores locais, o apoio financeiro e técnico para melhorar a qualidade da comida e reduzindo o desperdício; e a troca de informações entre os produtores e a Agência Internacional sobre hábitos de consumo e sistemas de produção local. O PAA brasileiro tem o mesmo sistema em relação à compra de leite e grãos que são dirigidos a escolas e organizações sociais. Como o PMA, o progra-

ma brasileiro abrange todo o território nacional, propiciando financiamento para a compra de agricultores familiares, mesmo que não sejam da mesma região onde esses produtos serão consumidos.

Vale a pena mencionar que, no entanto, existem numerosas dificuldades técnicas e operacionais que impedem a conexão direta entre produção e consumo. A construção dos mercados depende não só da mobilização das partes interessadas, da eliminação das barreiras legais e da vontade política dos funcionários públicos. Muito produtores sofrem com o padrão irregular de sua produção, a falta de equipamento adequado e embalagem para comercialização e outros problemas do ritmo mais lento da implementação das políticas. Por outro lado, os produtores mais capitalizados, que já têm uma maior capacidade de articulação com outros mercados, saem na frente ratificando o processo de diferenciação que existe entre famílias de agricultores.

Por esta razão, o estabelecimento de um mercado institucional pode ser um primeiro passo para agricultores pobres, a fim de participar em mercados locais, além da produção de autoconsumo. Este movimento poderia gerar um círculo virtuoso permitindo a colocação de sua produção em outros mercados e abrindo novas oportunidades. Também no campo da tecnologia, outra fronteira a ser superada é a da agroindustrialização, porque com esse processo é possível aumentar o valor agregado e também aumentar a “vida de prateleira” de produtos agrícolas, garantindo maiores margens e maior raio de ação dos produtores para os mercados regionais.

O grande desafio e ambição é ampliar a atenção para esses mercados. De acordo com Bernstein (2013), uma maior regulamentação é necessária para proteger a produção nacional de alimentos e pequenos agricultores. Também as relações mais horizontais são recomendadas para melhorar o capital social da comunidade, bem como mais contatos verticais com as comunidades mais amplas, abrangendo a Humanidade como um todo e as questões ambientais.

### 3. O PNAE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

São Paulo é o município mais populoso do Brasil, com aproximadamente 12 milhões de habitantes em 2014 (IBGE, 2016). É também o que mais recebe recursos do FNDE. O município possui cerca de 900 mil estudantes distribuídos em aproximadamente 3.200 creches, escolas de educação infantil, educação fundamental e cursos para jovens e adultos próprios ou conveniados. Para atender a esse público, a Prefeitura serve cerca de 1,8 milhões de refeições diariamente. Dada a extensão do território do município (1.523 km<sup>2</sup>) e problemas no trânsito de veículos, as dificuldades logísticas são enormes para o abastecimento de alimentos frescos nas escolas.

De acordo com os dados das chamadas públicas e contratos (SÃO PAULO, 2015), o município vem adquirindo gêneros da agricultura familiar sem, contudo, atingir o percentual mínimo de 30%. Segundo informações do Departamento de Alimentação Escolar (DAE) da Prefeitura de São Paulo, o município começou a comprar esses alimentos apenas a partir de 2012, pois houve problemas jurídicos de interpretação da Lei. Nesse caso, o Tribunal de Contas do Município (TCM) recomendava que as compras fossem realizadas segundo a Lei Nº. 8.666, de 21 de Junho de 1993 (BRASIL, 1993) que define normas para licitações e contratos da Administração Pública. Porém, no PNAE recomendam-se as compras segundo a Lei Nº. 11.947 que instituiu a “Chamada Pública”, mecanismo licitatório em que os preços dos produtos a serem adquiridos são definidos com base nos preços dos mercados locais, enquanto que no mecanismo tradicional de licitações ou pregão geralmente se utiliza o procedimento de adquirir de quem tem o menor preço. Daí a dificuldade dos agricultores familiares competirem com as grandes empresas de alimentação.

Assim, em 2012 o DAE da Prefeitura de São Paulo iniciou as compras da agricultura familiar por meio da chamada pública para aquisição de arroz parboilizado de uma coo-

perativa de agricultores do estado do Paraná (SÃO PAULO, 2015). No contrato foi previsto que as mercadorias deveriam ser entregues de forma centralizada, no Centro de Distribuição do Departamento da Merenda Escolar (DME) da Prefeitura. Como o arroz é um produto de baixa perecibilidade e de fácil armazenagem, permite que se faça a entrega em um local centralizado para que depois a Prefeitura direcione o alimento para as várias escolas do município. De acordo com o FNDE (2015), em 2012 o repasse para a Prefeitura visando a aquisição de alimentação escolar junto à agricultura familiar representou menos de 1% do recurso utilizado.

Em 2013, a Prefeitura conseguiu aumentar a quantidade de produtos adquiridos junto aos agricultores familiares. Assim, continuou comprando arroz da cooperativa do Paraná e também arroz orgânico de uma cooperativa da reforma agrária da região de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Também no ano de 2013 começou a adquirir suco de laranja integral pasteurizado congelado (embalagem de 200 ml) de uma cooperativa de Itápolis, São Paulo. Nos contratos de 2013 é interessante verificar o diferencial de preços por quilograma entre o produto convencional e o orgânico. O arroz convencional foi adquirido por R\$ 2,05/kg enquanto o orgânico foi por R\$ 2,58/kg, ou seja, o produto orgânico teve um adicional de 25,85%. Vale lembrar que nas políticas de compras para o PNAE e PAA recomenda-se um adicional de até 30% para produtos orgânicos em relação aos convencionais. Nesse caso, verifica-se que a Prefeitura valorizou esse atributo. Porém, de acordo com os valores dos contratos e o repasse recebido pela Prefeitura, o total adquirido da agricultura familiar representou menos de 7% naquele ano.

Ademais, verifica-se que, mesmo em 2013, a Prefeitura de São Paulo não havia conseguido adquirir produtos frescos como Frutas, Legumes e Verduras (FLV), em decorrência de dificuldades de logística na entrega, entre outras. Para sanar esse problema, em novembro de 2013 o DAE organizou um evento em parceria com o Ministério do Desenvol-

vimento Agrário (MDA) em que convidou organizações de agricultores (cooperativas e associações) do estado de São Paulo para discutir possibilidades de comercialização para o PNAE no município (SMESP, 2013). No encontro foi muito discutida a questão da terceirização da alimentação que estava ocorrendo nas escolas, pois, em alguns casos a alimentação era preparada e servida por empresas terceirizadas que não compravam da agricultura familiar. Outro ponto sugerido e que passou a ser de estudado foi que os agricultores poderiam entregar em alguns setores ao invés de entregar em toda a cidade os alimentos frescos, pois, o município possui uma divisão em 13 Diretorias Regionais de Educação (DREs).

Com esse aprendizado e esforço, no ano de 2014 a Prefeitura conseguiu aumentar o efetivo de compras de organizações de outros estados, mas, principalmente aumentou o número de organizações do próprio estado de São Paulo. O valor total repassado pelo Governo Federal à Prefeitura de São Paulo em 2014 foi de R\$ 105 milhões, sendo que, efetivamente, os gêneros comprados diretamente dos agricultores equivalem a pouco mais de 15%. Sendo assim, verifica-se que mesmo com o esforço de adquirir produtos frescos do estado como frutas, ainda não havia se conseguido atingir os 30% previstos na Lei.

Analisando-se em detalhe essas compras da agricultura familiar podemos destacar que a maior parte desses valores foram alocados na compra de produtos processados. Como se segue, pouco mais de 20% desse total foi efetivamente utilizado para a compra de frutas (banana) junto a agricultores da área litorânea do estado de S. Paulo. A maior compra do município de S. Paulo foi de suco de laranja congelado realizada junto às cooperativas de S. Paulo (40,1% do total). Em seguida, vem o arroz do estado do Rio Grande do Sul (29,0% do total), o feijão de S. Paulo (13,3%) e o suco de uva integral (11,8%), também do Rio Grande do Sul. Tendo em vista a dificuldade em se obter produtos da agricultura familiar próximos à capital, a administração decidiu fazer grandes compras, muitas vezes a

grandes distâncias, e concentrar os seus esforços em apenas cinco gêneros alimentícios. O resultado mostrou que uma parte importante das aquisições de alimentos da cidade se deu em locais cuja distância foi superior a 800 km. Considerando que a média ponderada da distância das compras de São Paulo, em 2014, foi de 713 km não se pode afirmar que a alimentação escolar comprada junto aos agricultores familiares foi baseada em alimentos frescos e muito menos locais.

Para as chamadas públicas de 2015, segundo o DAE da Prefeitura de São Paulo, além dos produtos já adquiridos em 2014, acrescenta-se novos como a farinha de mandioca, frutas cítricas (laranja, limão e tangerina), iogurte, óleo de soja e carne suína. Em relação à carne suína, o contrato foi realizado com uma cooperativa do estado do Rio Grande do Sul. Outra estratégia desenvolvida em 2015 – a partir da Lei Municipal Nº. 16.140, de 17 de março de 2015 – estabelece a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo.

Para o ano de 2016, o município de São Paulo está dirigindo seus esforços para comprar mais produtos da região do entorno da capital. A iniciativa baseia-se na informação de que os limites da cidade têm cerca de 5.000 hectares de área rural, respondendo por 30% da área total do município. Cerca de 30.000 pessoas vivem nesta área e, mesmo considerando-se que estas não se dedicam completamente às atividades rurais, a oferta de alimentos dessas áreas pode representar um bom reforço à alimentação escolar. Com esta iniciativa, o município de São Paulo espera adicionar ao cardápio dos estudantes 700 toneladas de bananas e 40 toneladas de mandioca produzida nessa área rural e as aquisições já estão incluídas nas propostas para o ano de 2016. Estas compras planejadas devem usar um montante de R\$ 16,7 milhões. Em termos de valores gastos em compras da agricultura familiar o município de São Paulo terá aproximadamente a mesma proporção alcançada nos últimos dois anos, embora a estratégia tenha sido

inserir uma maior quantidade de produtos, especialmente da agricultura local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de mercados para agricultores excluídos de tradicionais sistemas de comercialização representa oportunidades de melhoria nas condições de vida destes pelo ingresso de renda. Por outro lado, a introdução de alimentos frescos e naturais nas refeições de crianças e jovens permite apresentar aos estudantes hábitos de consumo mais saudáveis e melhoria da alimentação consumida. Esse tem sido o propósito das políticas de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Em pequenos municípios os entraves para essas aquisições parecem ser menores dado à menor quantidade de produto transacionado. Porém, nas grandes cidades, mesmo com um arcabouço legislativo exigindo a realização de aquisições diretas, os entraves são muitos, de forma que esses municípios não estão conseguindo cumprir o percentual mínimo de 30% definido em lei. Todavia, verificam-se avanços nos percentuais no decorrer dos anos, em virtude da busca de novos arranjos para facilitar o processo de aquisições.

Em cidades mais populosas como São Paulo, a participação de Agricultura Familiar no percentual de alimentos adquiridos para a merenda escolar vem crescendo, mas ainda necessita-se de alguns ajustes para cumprir o percentual mínimo e especialmente inserir os agricultores locais pertencentes a grupos sociais mais desfavorecidos. Os mapas demonstram que, em 2014, já se conseguiu inserir um maior volume de alimentos do próprio estado, ou seja, inserindo a agricultura familiar local e diminuindo a quilometragem percorrida pelos alimentos. Porém, também foram realizadas compras de alimentos de outros estados, mas, diretamente das organizações produtivas, inclusive de assentamentos da reforma agrária – considerados como grupos prioritários na lei – dadas as muitas dificuldades de acessarem os mercados. No caso de São Paulo, a estraté-

gia da Prefeitura foi manter uma relação mais próxima com os agricultores e as suas organizações, além do incentivo aos produtos orgânicos com vista a contribuir para uma agricultura mais sustentável.

A produção para os mercados locais é parte de um movimento mais amplo de “re-localização” (*re-embeddedness*), identificado por Ploeg (2010), o qual está se desenvolvendo de uma forma muito clara na Europa. A expansão dos mercados locais, bem como a produção de especialidades é o resultado de um movimento que se originou em: (a) reorganização da demanda derivada de um novo ambiente institucional, levando-se em conta a introdução da contratação pública de alimentos de produtores locais; (b) reorganização da oferta, com a mobilização de produtores e o desenvolvimento de estratégias comuns de produção e de comercialização; e (c) movimentos *top-down*, em que produtores e consumidores estão envolvidos em programas abrangentes com base em decisões tomadas fora do nível local ou regional.

O caso brasileiro é interessante. Embora as compras governamentais de produtos agrícolas provenientes de explorações agrícolas familiares tenham surgido como uma política pública apenas há uma década, o Estado brasileiro tem uma longa tradição ligada à questão das intervenções no mercado. No passado, o governo comprou produtos agrícolas para manter o nível dos preços do café. Após a Segunda Guerra Mundial, a formação de estoques reguladores foi estendida a muitos outros produtos, mas essas compras não atingiram os agricultores familiares. Já na década de 1990, com as pressões em relação à inflação e menor intervenção nos mercados, a política de estoques reguladores como um todo foi praticamente abandonada. Além disso, o Brasil vivia naquele momento pressões para a liberalização do comércio e redução da intervenção no mercado. Pode-se afirmar que, nos anos 90, os acordos de livre comércio em nível internacional estavam acima da necessidade de acumular estoques visando a estabilização dos preços agrícolas no mercado doméstico.

No meio da década passada, sob as preocupações do governo em relação à segurança alimentar e com o objetivo de fornecer alimentos para os vários programas públicos, as compras públicas diretas ressurgiram favorecendo a agricultura familiar. Primeiramente, em 2003 com o PAA, a demanda institucional absorveu grandes quantidades de alimentos, embora com pouco foco sobre a qualidade e perfil dos fornecedores. Em 2009, através do PNAE, o sistema de compras começa a exigir mais dos produtores, estabelecendo elementos relativos à qualidade e pontualidade, levando a uma maior organização dos agricultores para atender às demandas colocadas pelo poder público.

Com a fundação de um sistema de compras diretas para alimentação escolar tornou-se claro que o caso brasileiro não é muito diferente de outros exemplos de construção de mercados observados na Europa e nos Estados Unidos. Através de uma luta política e em resposta às mudanças nos hábitos de consumo e no perfil socioeconômico da população, segmentos importantes de produtores – até então marginalizados – estão sendo inseridos, garantindo importantes parcelas do mercado. Mas a consolidação desses mercados depende de outras variáveis, sejam ações voltadas para a oferta de gêneros como pelo lado da demanda por parte do Estado.

Para os agricultores anteriormente marginalizados nesses mercados, há um investimento inicial de entrada, considerando a falta de documentação para participar do processo de licitação. Mas, mesmo para aqueles que têm os requisitos formais, a sua continuidade no mercado exige um padrão regular de qualidade, embalagem apropriada e todos os registros e certificados atualizados. Estes elementos precisam de um enorme esforço burocrático que, sem o apoio de organizações de assistência técnica e cooperativas, é difícil de conseguir. Mas, para além destas exigências, há também o problema dos fluxos financeiros, considerando as práticas de pagamento do setor público. Na comercialização informal ou a cargo de intermediários, as receitas dos agri-

cultores ocorrem muitas vezes semanalmente. Já o fornecimento para governos locais requer algum planejamento por parte desses agricultores, pois o risco de pagamento adiado ou não receber tudo é alto e a unidade familiar precisa de capital de giro para o desenvolvimento de seus negócios, o que implica na necessidade de linhas de crédito.

As dificuldades colocadas do lado dos compradores públicos também são grandes devido à resistência da burocracia com o novo procedimento de aquisições. Em alguns casos observados no Brasil, o baixo envolvimento dos profissionais de nutrição e merendeiras ou cozinheiras nas compras da agricultura familiar se transforma em um fracasso. Lidar diretamente com os agricultores traz mais trabalho para esses profissionais e alguns resistem à mudança. Além disso, em cidades com grande número de alunos, o principal problema é a logística. Há uma falta de instalações adequadas para o recebimento dos produtos colocando os pequenos agricultores em uma posição inferior em relação às empresas que tradicionalmente operam na cadeia de fornecimento.

Estas dificuldades levam-nos novamente para os pontos relacionados à tecnologia e produtividade de estabelecimentos da agricultura familiar. A novidade de um novo mercado introduzido pelas compras governamentais requer uma mudança no perfil da agricultura familiar para a profissionalização, melhores unidades de produção capitalizadas e o produtor dispendendo parte de seu tempo com atividades comerciais. Obviamente, a transição para este novo sistema não está disponível para todos. Então, se a organização dos agricultores familiares que levou à criação desses novos mercados não puder ser aperfeiçoada, há um risco dela ainda continuar com um grande número de produtores marginalizados.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 23/09/2016



## REFERÊNCIAS

- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas: PPP, Brasília*, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.
- BERNSTEIN, Henry. *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. Food sovereignty 2013/2014 conference papers series. International Conference Yale University, September, 2013. Disponível em: [http://www.iss.nl/file-admin/ASSETS/iss/Research\\_and\\_projects/Research\\_networks/ICAS/Bernstein\\_Yale\\_2013.pdf](http://www.iss.nl/file-admin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/ICAS/Bernstein_Yale_2013.pdf). Acesso em 10 fev. 2016.
- BRASIL. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências* (Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Brasília, DF: Presidência da República, 1993.
- BRASIL. *Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências* (Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996). Brasília, DF: Presidência da República, 1996.
- BRASIL. *Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências* (Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003). Brasília, DF: Presidência da República, 2003.
- BRASIL. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais* (Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006). Brasília, DF: Presidência da República, 2006.
- BRASIL. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica* (Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009). Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- DENNING, B. P.; GRAFF, S.; WOOTEN, H. Laws to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: Suggestions for policymakers and advocates. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v.1, n.1, p. 139-148, 2010.
- DUPUIS, E. M.; GOODMAN, D. Should we go “home” to eat?: toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, v. 21, p. 359-371, 2005.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Agricultura Familiar no PNAE*. Encontro Técnico de Conselheiros de alimentação escolar, Fortaleza, CE: 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/181-encontros-tecnicos?download=9134:encontro-tecnico-de-conselheiros-de-alimentacao-escolar-2014-fortaleza-ce-agricultura-familiar>. Acesso em 10 dez. 2015.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Dados estatísticos*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. Acesso em 10 dez. 2015.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- HANSEN, W.; KRISTENSEN, N. H. The institutional foodscapes as a sensemaking approach towards school food. In: HANSSON, C. et al. (eds) *Making sense of consumption: selections from the 2ns Nordic Conference on Consumer Research 2012*. University of Götterburg p. 299-312, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Informações Estatísticas*. Cidades. São Paulo. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/232IH>. Acesso em 10 fev. 2016.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Versão 3. Outubro de 2001. Disponível em: [http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf). Acesso em 14 fev. 2016.
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE*. United Nations Development Programme. WFP: Centre of Excellence against Hunger. Brasília, Brazil, October, 2013. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>. Acesso em 15 jun. 2015.
- IZUMI, B.T.; WRIGHT, D.W.; HAMM, M.W. *Market diversification and social benefits: Motivations of farmers participating in farm to school programs*. *Journal of Rural Studies*, v. 26, p. 374-382, 2010.
- KLOPPENBURG Jr, Jack; HASSANEIN, Neva. *From old school to reform school? Agriculture and Human Values*, v. 23, n. 4, p. 417-421, 2006.
- MÉNARD, C.; VALCESCHINI, E. *New institutions for governing the agri-food industry*. *European Review of Agricultural Economics*, Amsterdam, v. 32, n. 3, p. 421-440, 2005.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. *The urban foodscape: world cities and the new food equation*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 3, p. 209-224, 2010.
- PLOEG, J. D. van der. *The food crisis, industrialized farming and the imperial regime*. *Journal of Agrarian Change*, London, v. 10, n. 1, p. 98-106, 2010.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Departamento de Alimentação Escolar (DAE) da Secretaria Municipal de Educação. *Editais e Licitações: Contratos- Agricultura Familiar*. Disponível em: <http://portalsme.Prefeitura.sp.gov.br/Projetos/sitemerenda/Anonimo/Agricultura%20Familiar/Contratos/Contratos.aspx>. Acesso em 10 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SME/SP). *Agricultura Familiar é destaque em encontro*. Nov, 05, 2013. Disponível em: <http://portalsme.Prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1598>. Acesso em 15 jun. 2015.



## COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A MERENDA ESCOLAR NO TERRITÓRIO RURAL DO SERIDÓ PARAIBANO<sup>1</sup>

Márcio Caniello, Nina Toralles Caniello, Wendell José de Lima Melo

### RESUMO

No escopo da estratégia nacional de desenvolvimento baseada no combate à fome e à pobreza, em que a agricultura familiar figura como setor primordial, o governo do presidente Lula da Silva (2003-2010) implantou várias políticas públicas inovadoras, como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), voltado para o fortalecimento da agricultura familiar por meio de fóruns deliberativos participativos, e inovou políticas públicas antigas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exigindo que pelo menos 30% do valor repassado pela União aos entes federativos para a aquisição de alimentos para a merenda escolar deva ser utilizado na compra de gêneros provenientes da agricultura familiar. Este trabalho visa analisar o desempenho das compras governamentais para a merenda escolar nos municípios do Território Rural do Seridó Paraibano entre 2010 e 2014, de maneira a confrontar os constrangimentos ambientais, culturais, institucionais, organizacionais e políticos diagnosticados por pesquisa-ação realizada no território com o potencial produtivo e organizativo da agricultura familiar no quadro do Fórum Territorial.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial; Políticas públicas; Combate à fome e à pobreza.

## PUBLIC PROCUREMENT OF SMALLHOLDER FARMING PRODUCTS FOR SCHOOL MEALS IN THE RURAL TERRITORY OF SERIDÓ IN PARAÍBA, BRAZIL

### ABSTRACT

In the scope of the national sustainable development strategy based on the fight against hunger and poverty, where smallholder farming constitutes a key sector, the government of former President Lula da Silva (2003-2010) implemented several innovative public policies, such as the National Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT), aimed at strengthening smallholder farming by means of participatory deliberative forums. Besides, it innovated old public policies such as the National School Feeding Programme (PNAE), requiring that at least 30% of the amount transferred by the Union to municipalities and states for school meals must be used in the purchase of genres from smallholder farmers. This paper aims to analyse the performance of government procurement of smallholder farming products in the Rural Territory of Seridó in the state of Paraíba between the years 2010-2014, confronting environmental, cultural, institutional, organizational and political constraints with the productive and organizational potential of smallholder farming.

**Key words:** Territorial Development; Public policy; Fighting hunger and poverty.

Doutor em Sociologia, Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), coordenador do Núcleo de Extensão Multiterritorial do Agreste Paraibano (NEXTAP), e-mail: marciocaniello@gmail.com.

Médica Veterinária, Bolsista da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)/CNPq, Núcleo de Extensão Multiterritorial do Agreste Paraibano (NEXTAP), e-mail: ninatoralles@hotmail.com.

Mestre em Engenharia Agrícola, Bolsista da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)/CNPq, Núcleo de Extensão Multiterritorial do Agreste Paraibano (NEXTAP), e-mail: wendell.zootec@gmail.com.

<sup>1</sup> Trabalho realizado nos quadros do Projeto de Pesquisa e Extensão “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimatá e Seridó Paraibano (Paraíba)”, aprovado na Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR nº 011/2014. Este artigo é uma versão ampliada e atualizada do trabalho.

Uma das principais dificuldades para a manutenção e reprodução da unidade familiar camponesa é a comercialização de sua produção, pois, como produtores “periféricos” (FOSTER, 1967, p. 6) e descapitalizados, que mantêm um parco controle sobre os meios de produção (WOLF, 1970, p. 16), os camponeses<sup>2</sup> são “particularmente mal equipados” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 27) e estão situados num “contexto caracterizado por relações de dependência, marginalização e privações” (PLOEG, 2008, p. 40). Por isso, esse grupo social sofre um duplo bloqueio: por um lado, sua agricultura<sup>3</sup> apresenta uma produtividade baixa em relação às agriculturas empresarial e capitalista<sup>4</sup>, o que a torna pouco competitiva economicamente frente a estas (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 499) e, por outro lado, o escoamento da produção encontra-se fortemente premido pela escassez de capital de giro e de conhecimento sobre o mercado por parte dos produtores<sup>5</sup>, por estruturas precárias de armazenamento e processamento, pela dificuldade quanto ao cumprimento de regras de classificação, acondicionamento, de higiene e sanitárias inerentes à comercialização de alimentos e, finalmente, por obstáculos quanto à logística e ao próprio acesso aos mercados. Daí, a condição histórica de penúria que caracteriza o campesinato, sobretudo nos países em desenvolvimento (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 47).

Sem negligenciar os mercados locais e feiras onde tradicionalmente a produção camponesa é comercializada, bem como o avan-

ço das produções orgânica e agroecológica que conferem uma maior competitividade aos produtos da agricultura camponesa no mercado em geral vis-à-vis sua qualidade e sanidade, recentemente as compras governamentais vêm se firmando como uma política pública importante em nível mundial, pois articulam o estímulo à agricultura familiar e a segurança alimentar de beneficiários de programas institucionais, seja em países desenvolvidos (SONNINO, 2009), seja no âmbito das estratégias de desenvolvimento rural e de combate à fome e à miséria nos países em desenvolvimento (FAO, 2013), inclusive no Brasil (FORNAZIER e BELIK, 2013, p. 214; CONCEIÇÃO, 2015, p. 140; GRISA e PORTO, 2015; TRICHES, 2015; BELIK e CUNHA, 2015, p. 228; FAO, 2016, p. 119ss).

Nesse sentido, o governo brasileiro criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 e inovou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a merenda escolar deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Estes dois programas fazem parte da “terceira geração de políticas para a agricultura familiar” (GRISA e SCHNEIDER, 2015: 36-42) instituída pelos governos Lula e Dilma Rousseff, nos quadros da estratégia de combate à fome, redução da pobreza e redistribuição de ren-

<sup>2</sup> Sem entrarmos nos meandros de uma discussão teórica e conceitual que julgamos desnecessária, neste artigo utilizamos os termos “camponês” ou “camponesa” como vocábulos correspondentes a “agricultor ou agricultora familiar” e vice-versa.

<sup>3</sup> Aqui seguimos a definição de PLOEG (2008, p. 17): “A agricultura camponesa se baseia fundamentalmente no uso sustentável do capital ecológico, sendo orientada para a defesa e melhoramento das condições de vida dos camponeses. Uma das principais características desse tipo de agricultura é, muitas vezes, a multifuncionalidade, sendo a mão-de-obra fundamentalmente familiar (ou mobilizada dentro da comunidade rural através de relações de reciprocidade) e pertencendo as terras e outros meios de produção essenciais também à família. A produção é orientada para o mercado, mas também para a reprodução da unidade agrícola e da família”.

<sup>4</sup> De acordo com PLOEG (2008, p. 17-18), a “agricultura do tipo empresarial” é essencialmente baseada em capital financeiro e industrial (sob a forma de crédito, insumos industriais e tecnologias), sua expansão se realiza pelo aumento em escala e os produtores são ativamente dependentes dos mercados (especialmente de mercados de insumos), enquanto a “agricultura capitalista ou corporativa de grande escala” é feita “sob a égide do modelo agroexportador” e engloba uma rede bastante extensa de empresas agrícolas de grande mobilidade, que utiliza mão-de-obra quase exclusivamente baseada em trabalhadores assalariados e cuja produção é voltada para a maximização do lucro e vista como função desta.

<sup>5</sup> “A comercialização de modo geral necessita de um grande volume de capital de curtíssimo prazo e envolve riscos atinentes às flutuações da demanda e dos preços de mercado” (BELIK; CUNHA, 2015, p. 219).

da em que, como demonstramos alhures, a agricultura familiar figura como protagonista (CANIELLO, 2016).

Também fez parte dessa estratégia o PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, referencial para a construção de um “Brasil rural com gente” (DELGADO e LEITE, 2015, p. 253), cujo enfoque tinha como base a integração dessas políticas, visando superar o “setorialismo” que historicamente as caracterizaram, ampliar seu escopo e aprofundar o caráter participativo e decisório dos agricultores familiares em seu planejamento, aplicação, gestão e monitoramento (Brasil, 2003 e 2008).

Em linhas gerais, o PRONAT estabeleceu a delimitação de *territórios rurais* envolvendo conjuntos de municípios agrupados por características geográficas, sociais, econômicas e identitárias comuns e a constituição, em cada qual, de uma instância deliberativa, denominada *colegiado* ou *fórum*, formada paritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal<sup>6</sup>. É nesses dispositivos de governança territorial que se efetiva o chamado “ciclo de gestão social”, isto é, o processo participativo de debate, disputas e concertação sobre o planejamento, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

Em 2014, o governo federal orientou os colegiados territoriais – a partir de então assessorados pelos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs)<sup>7</sup> – a acompanharem a execução dos recursos des-

centralizados pelo PNAE para a merenda escolar, particularmente a parcela destinada à compra dos produtos da agricultura familiar. Este trabalho relata o processo de pesquisa-ação sobre compras governamentais para a merenda escolar nos municípios do Território do Seridó Paraibano realizada pelo NEDET Seridó/UFCEG em parceria com o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Seridó Paraibano no ano de 2015. Temos por objetivo relatar este processo e refletir sobre as principais dificuldades apontadas pelos atores territoriais para a efetivação da compra direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar no território, bem como as perspectivas para sua consecução.

#### O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujas origens remontam aos anos 1940, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado. Em 2014, foram atendidos aproximadamente 42,2 milhões de alunos com um investimento de cerca de R\$ 3,6 bilhões<sup>8</sup>.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa era centralizada, pois o Ministério da Educação planejava os cardápios,

adquiria os gêneros, fazia seu controle de qualidade e se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Em 1994, foi instituída a descentralização dos recursos para execução do Programa mediante celebração de convênios entre o Governo Federal e os entes federados e, a partir de 1998, a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.

Além da descentralização, dois avanços importantes se efetivaram no início dos anos 2000. Primeiramente, a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município. Outro avanço foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa. Atualmente, os CAEs são formados por representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e representantes do poder Executivo.

Como citado anteriormente, em 2009 foi promulgada a Lei 11.947, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, que estabelece a exigência de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. O processo envolve dez passos, que são monitorados, fiscalizados e passíveis de aprovação pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

O primeiro é o conhecimento dos recursos disponíveis. As Entidades Executoras

(EEEx), isto é, escolas e secretarias de Educação, consultam o FNDE sobre os recursos disponíveis, cujo montante é calculado com base no censo escolar do ano anterior. Em seguida, a produção é mapeada para identificar os produtos disponíveis na região, a quantidade e a sazonalidade<sup>9</sup>. Com o mapeamento realizado e o conhecimento dos produtos que podem ser fornecidos na região, o nutricionista da EEEx, responsável técnico do PNAE, elabora o cardápio para alimentação dos alunos, conforme as exigências nutricionais preconizadas. Conhecidos os produtos e as quantidades a serem adquiridas, o passo seguinte é a definição dos preços<sup>10</sup> e elaboração do edital de Chamada Pública, que é um procedimento licitatório bastante simplificado, conforme preconiza a Resolução N° 4/2015, do FNDE.

Com o edital publicado, fica aberto o prazo para a elaboração e envio dos projetos de venda, que é de responsabilidade dos agricultores familiares<sup>11</sup>. No dia marcado as propostas serão habilitadas mediante a conformidade da documentação requerida no edital. Em seguida serão classificadas conforme os critérios de seleção, a saber: (1) fornecedores locais do município; (2) assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; (3) fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; (4) grupos formais, grupos informais e fornecedores individuais, nessa ordem; (5) organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares no seu quadro de sócios, conforme DAP jurídica.

Após a classificação, é feita a análise da qualidade dos produtos e, em seguida, o compromisso de compra é formalizado entre a EEEx e os fornecedores através de um contrato, em acordo com a Lei de Licitações e Contratos<sup>12</sup>. Com o início das entregas dos produtos, é reco-

6 Para a instituição dos territórios e de seus respectivos colegiados há normas e orientações emanadas da SDT e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que é a instância que homologa os territórios oficialmente.

7 De maneira a viabilizar o funcionamento dos colegiados territoriais e encaminhar os processos e produtos demandados pelo PRONAT, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), gestora do Programa, instituiu a chamada “assessoria territorial”, baseada numa rede de articuladores e colaboradores contratados, oriundos de ONGs ou de serviços de assessoria. Embora tenha produzido avanços importantes para a consolidação da estratégia de desenvolvimento territorial, esse modelo apresentou muitos problemas associados a dificuldades legais quanto ao financiamento da atividade, o que redundou numa grande instabilidade, rotatividade e até mesmo ausência de assessores nos territórios (PIRAUX e CANIELLO, 2015). Por esta razão, em 2013 a SDT resolveu mudar a estrutura da assessoria territorial, que passou a ser executada pelos NEDETs, por meio de parcerias com Universidades e Institutos Tecnológicos públicos, mediadas pelo CNPq. Em outro trabalho analisamos este processo de assessoria territorial (TEIXEIRA e CANIELLO, 2016).

8 <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>, acesso em 24/08/2016.

9 Na Paraíba, é a EMATER que se responsabiliza pelo mapeamento da produção.

10 Para a definição dos preços deve ser realizada uma consulta na região, em no mínimo três estabelecimentos comerciais, podendo ainda serem usados como referências os valores da CONAB para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

11 O produtor deverá apresentar a Declaração de Aptidão ao PRONAF-DAP para ser habilitado.

12 Lei 8.666/1993 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

mendado que o fornecedor assine, junto com o representante da EEx, o “termo de recebimento”. Na ocasião o fornecedor também deverá emitir e entregar o documento fiscal.

As EEx recebem os recursos mensalmente em contas específicas e, desta forma, não há justificativa para que o Poder Público atrase os pagamentos aos fornecedores.

#### O DESEMPENHO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO PNAE

Entre 2011 e 2014, o FNDE repassou cerca de R\$ 13 bilhões para os entes federados empregarem na merenda escolar, sendo que R\$ 1,89 bilhões (14,5%) foram efetivamente investidos na aquisição de gêneros fornecidos pelos agricultores familiares e suas organizações<sup>13</sup>. A média percentual dá uma falsa impressão, pois indica que o desempenho do cumprimento da lei aproxima-se da metade do exigido (mínimo de 30%), mas um olhar mais atento às estatísticas indica que a situação é bem mais grave. De fato, embora o percentual médio venha subindo, passando de 7,8% em 2011 para 21,4% em 2014, neste último ano nada menos do que 61% dos gestores da merenda escolar não cumpriram o percentual mínimo e, das 5.519 EEx, 1.266 (23%) não realizaram nenhuma compra de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar<sup>14</sup>.

No Estado da Paraíba a situação é ainda mais séria, pois, entre 2011 e 2014, dos 223 municípios, apenas sete (3%) atenderam ao mandado da Lei em todos os exercícios fiscais, enquanto 103 (46%) nunca efetuaram o percentual mínimo de compras. Ademais, a Secretaria Estadual de Educação, que teve um aporte de cerca de R\$ 112 milhões no mesmo período – o que representa 39% dos repasses federais nesta rubrica para a Paraíba – executou pouco mais de R\$ 4 milhões, isto é, menos

de 4% do total. Assim, em quatro anos de implementação dessa política pública, dos cerca de R\$ 288 milhões repassados pelo Governo Federal para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar na Paraíba, as prefeituras e o Governo do Estado executaram apenas R\$ 30 milhões (10,65%), onerando os pequenos produtores em mais de R\$ 257 milhões.

No Território do Seridó paraibano, o desempenho também é deficitário, embora se perceba o esforço de algumas prefeituras em cumprirem o percentual mínimo de 30%, conforme se pode observar na Tabela 1.

TABELA 1 – PERCENTUAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A MERENDA ESCOLAR NO TERRITÓRIO DO SERIDÓ PARAIBANO (2011-2014)

MUNICÍPIO / ANO	2011	2012	2013	2014
Cubati	37,05%	30,82%	0,00%	18,26%
Pocinhos	Sem informações	Sem informações	42,98%	54,18%
Pedra Lavrada	29,08%	23,14%	32,22%	28,17%
Juazeirinho	Sem informações	Sem informações	0,00%	0,00%
Oliveiros	29,11%	28,62%	0,00%	25,62%
São Vicente do Seridó	19,94%	16,35%	0,00%	0,00%
Tenório	11,02%	0,00%	0,00%	21,88%

Fonte: Dados do FNDE trabalhados pelos autores

Diante desse baixo desempenho e considerando as compras governamentais como um elemento estratégico para a sustentabilidade da agricultura familiar no Seridó paraibano, o Fórum Territorial, reunido em plenária no dia 11 de fevereiro de 2015, deliberou, por unanimidade, pela realização, por parte do NEDET, de um diagnóstico da situação, com vistas a definir uma agenda para as prefeituras efetivarem a compra mínima de 30% em produtos da agricultura familiar com recursos do PNAE. Este artigo procura relatar esse processo e suas repercussões.

#### PERCURSO METODOLÓGICO: UMA PESQUISA-AÇÃO

Em face da natureza da demanda e das relações entre o NEDET e o Fórum, optamos por adotar a pesquisa-ação como metodologia, uma vez que ela é “um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (THIOLLENT, 1986, p. 14). Neste sentido, adotamos um ciclo de pesquisa, envolvendo as seguintes fases, tal como proposto por TRIPP (2005, p. 446): (i) identificação do problema; (ii) planejamento de soluções; (iii) implementação das soluções; (iv) monitoramento do processo; e (v) avaliação de sua eficácia.

Para a identificação do problema, ou o diagnóstico propriamente dito, optou-se pela realização de “mesas de diálogo” nos sete municípios do território, articuladas pelos assessores do NEDET e membros da Coordenação Executiva do Fórum. As mesas, realizadas no período de 13 de fevereiro a 17 de março de 2015, contaram com a presença de secretários municipais de Agricultura e Educação ou seus representantes, nutricionistas, membros dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), agricultores familiares através de representantes de seus sindicatos ou organizações, representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), técnicos da EMATER local, representantes das escolas públicas e membros do Fórum, num total de 110 participantes nos sete municípios. Em linhas gerais, cada reunião era iniciada com a apresentação, por parte dos assessores do NEDET, do desempenho do município quanto à execução dos recursos destinados pelo FNDE para a aquisição de produ-

tos da agricultura. A partir daí, o debate era aberto, focando nas dificuldades enfrentadas, em suas razões e possíveis caminhos de resolução. Ao final das reuniões eram definidos encaminhamentos práticos para os atores envolvidos, visando a resolução dos problemas mais simples diagnosticados ao nível do município.

A segunda fase, de planejamento das soluções, foi iniciada pela sistematização dos dados levantados em cada município, a qual foi apresentada em plenária do Fórum, realizada no dia 18 de março de 2015, quando ficou deliberado que o NEDET apresentaria esta sistematização, correlacionando-a a dados secundários, em reunião da Câmara Temática de Produção e Economia Solidária, que foi realizada em 7 de maio de 2015. As conclusões desta reunião foram apresentadas e discutidas em Plenária Territorial.

A terceira fase, de implementação de soluções, envolveu o encaminhamento de ações definidas pelo Fórum, que apontaremos posteriormente no corpo deste trabalho, e a apresentação dos resultados da pesquisa-ação em evento sobre o tema das compras governamentais no âmbito do PNAE no estado da Paraíba promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) e EMATER/PB, realizado em 13 de outubro de 2015. O principal resultado do evento foi a elaboração de um documento, baseado em Estudo Técnico sobre o desempenho das compras governamentais na Paraíba elaborado pelo NEXTAP/UFCG<sup>15</sup>, que seria encaminhado pela PRDC, em forma de notificação, a todas as Entidades Executoras do PNAE no Estado (223 prefeituras e a secretaria estadual de Educação), admoestando-as a cumprir o percentual mínimo de compras da agricultura familiar com recursos do PNAE em 2016.

A quarta fase, de monitoramento do processo, foi desenvolvida pelo NEDET/Seridó em parceria com o Núcleo Diretivo do Fórum, por meio de duas ações: uma segun-

13 O Portal do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>) disponibiliza apenas dados referentes a 2011-2014. Acesso em 24/08/2016, para todas as remissões estatísticas neste trabalho.

14 Segundo dados do Portal do FNDE (ver nota anterior) trabalhados pelos autores.

15 Núcleo Multiterritorial de Extensão Territorial do Agreste Paraibano, composto pelos NEDETS Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano, responsável pela execução do Projeto de Pesquisa e Extensão “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba)”, aprovado na Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR nº 011/2014.

da rodada de mesas de diálogo, realizada no período de 23 de novembro a 16 de dezembro de 2015, e pela discussão do tema nas reuniões plenárias e das câmaras temáticas.

A avaliação, quinta fase do processo, será realizada em reunião plenária especial dedicada exclusivamente ao tema, quando este trabalho será apresentado aos atores territoriais.

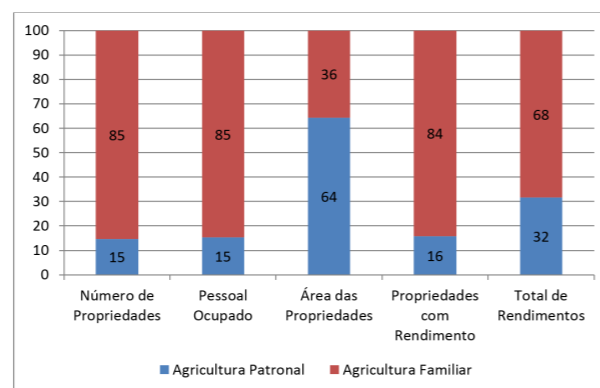
## O TERRITÓRIO RURAL DO SERIDÓ PARAIBANO

De maneira a situar o leitor no palco deste trabalho, faremos uma breve apresentação do Território do Seridó Paraibano, situado no Agreste da Paraíba. O Território tem uma extensão de 2.284 Km<sup>2</sup> (4% da área do Estado) e é constituído por sete municípios: Cubati, Juazeirinho, Olivedos, Pedra Lavrada, Pocinhos, São Vicente do Seridó e Tenório.

Seu clima é semiárido, com temperaturas elevadas (médias entre 24°C e 32°C), luz solar intensa (entre 2.000 e 3.000 horas por ano) e irregularidade de chuvas (médias abaixo de 500 mm/ano), provocando seca em períodos prolongados e chuvas reduzidas, mas às vezes torrenciais, em períodos relativamente curtos. Quanto aos solos, há uma grande predominância de solos rasos e pedregosos (Litólico e Bruno não cálcico), alguns com tendência a salinizar águas superficiais (Solonedz Solodizado) e outros (Regosol) fáceis de serem erodidos pela predominância de textura arenosa, mas também há solos mais profundos em locais com relevos acentuados. Evidentemente, tal configuração ecológica aponta para graves problemas hídricos, agravados pelo fato de que o território é conhecido pela predominância de riachos e lençol freático salobros e salgados.

A população do território é de 64.819 habitantes, sendo 53,62% urbana e 46,38% rural (Brasil, 2011). Dos seus 6.270 estabelecimentos rurais, 5.333 (85%) são da agricultura familiar, os quais concentram 84% do pessoal ocupado e geram 82% do valor das receitas do setor que, em 2006, foram estimados em R\$ 40 milhões em valores correntes (Brasil, 2009) ou R\$ 69 milhões em valores atuais.

GRÁFICO 1 - PERFIL AGRÁRIO DO TERRITÓRIO RURAL DO SERIDÓ PARAIBANO (%)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (Brasil, 2009)

Há 5.920 famílias distribuídas em 168 comunidades rurais no território, entre as quais 122 (73%) estão formalmente organizadas em associações ou cooperativas, enquanto as restantes mantêm relações de cooperação coletiva informais (Paraíba, 2014). No território destaca-se a atuação, há duas décadas, do Coletivo das Organizações da Agricultura Familiar, vinculado à Articulação do Semiárido (ASA/Brasil), que congrega várias associações e cooperativas, desenvolvendo a estruturação das unidades produtivas familiares e estratégias de comercialização de seus produtos. A Tabela 1 mostra o potencial produtivo das comunidades:

TABELA 2 - POTENCIAL PRODUTIVO DAS COMUNIDADES RURAIS DO TERRITÓRIO DO SERIDÓ PARAIBANO

ATIVIDADE	COMUNIDADES	%
Caprinovinocultura	90	54%
Bovinocultura	67	40%
Roçados	43	26%
Avicultura	27	16%
Fruticultura	23	14%
Horticultura	19	11%

Fonte: Paraíba, 2014

Em face do perfil produtivo e organizativo da agricultura familiar no Território do Seridó, a presença da EMATER e de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em todos os municípios e o ativo funcionamento do Fórum de Desenvolvimento Territorial, era de se esperar que as compras governamentais para

a merenda escolar respeitassem o mínimo de 30%, mas não é isso que se observa. Veremos, a seguir, quais as causas e razões avocadas pelos atores territoriais para tal fato e as soluções que eles planejaram empreender.

## AS AGRURAS DO SEMIÁRIDO E A VONTADE POLÍTICA

Os representantes governamentais afirmam, em sua imensa maioria, que a maior dificuldade para adquirir produtos da agricultura familiar no Território do Seridó está relacionada às condições ecológicas adversas do Semiárido, fundamentalmente a escassez hídrica, o que dificultaria um fornecimento de gêneros na quantidade e regularidade necessárias para manter a oferta de merenda escolar aos alunos durante todo o ano letivo.

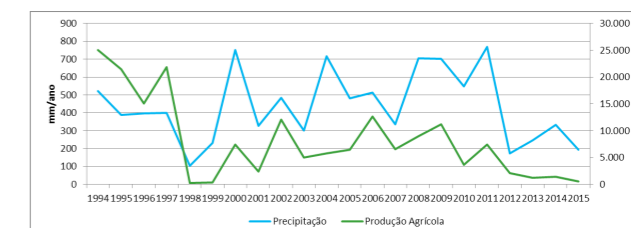
Para os camponeses e suas organizações, isso soa como uma desculpa, pois, para eles, o principal fator de bloqueio dessa política pública no Território é a falta de vontade política dos gestores municipais. Asseguram que têm amplas condições para garantir a qualidade, quantidade e regularidade em suas entregas, fundamentando-se no chamado “projeto político de convivência com o Semiárido”<sup>16</sup>, viabilizado pelo acesso a tecnologias apropriadas, como as de captação e armazenamento da água de chuva, de aproveitamento de águas servidas, de manejo agroecológico, entre outras, aliás estimuladas por um conjunto de programas federais na última década.

Considerando estas duas ideias básicas que predominaram na avaliação dos atores envolvidos, procuramos levantar as séries históricas do IBGE sobre a produção agropecuária e extrativista<sup>17</sup> e cruzá-las com a média de precipitação pluviométrica da Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (AESAs), que sumaria o regime de chuvas dos municípios ao

longo de 21 anos<sup>18</sup>. Um estudo baseado nestes dados foi apresentado ao debate na Câmara Temática de Produção e Economia Solidária, anteriormente citada. Descrevemos brevemente a discussão.

Primeiramente, o Gráfico 2, que traz a soma da produção das principais lavouras temporárias do Território – mandioca, milho, feijão, batata-doce, tomate, batata-inglesa e fava – parece confirmar a visão dos gestores públicos, pois observa-se uma clara relação entre o volume da produção agrícola e a quantidade de chuvas anuais.

GRÁFICO 2 - LAVOURAS TEMPORÁRIAS VS. MÉDIA DA PRECIPITAÇÃO ANUAL (TERRITÓRIO DO SERIDÓ PARAIBANO)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (PAM) e AESA

De fato, são evidentes os baixíssimos níveis da produção no quadriênio 2012-2015, em que o Nordeste vive a sua maior seca dos últimos 50 anos e o Território apresenta uma média pluviométrica de inacreditáveis 237 mm/ano. Contudo, devemos também observar que mesmo em anos mais recentes com boas chuvas, como no quadriênio 2008-2011 (média de 680 mm/ano), a produção das lavouras temporárias não é tão boa como em anos anteriores. Se naquele quadriênio favorável a média da produção foi de 7.800 toneladas/ano, no quadriênio 1994-1997 (427 mm/ano), a produção anual atingiu uma média de 20.847 toneladas/ano, quase o triplo. Assim, configura-se uma linha decrescente da produção agrícola da década de 1990 aos dias atuais, o que também se observa em relação

16 <http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>, acesso em 23/09/2016.

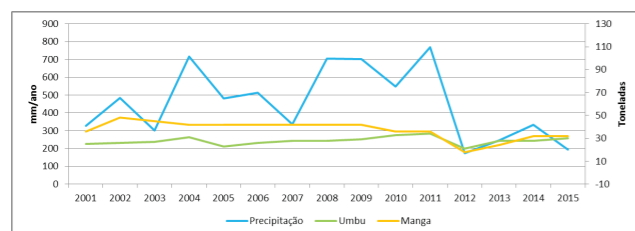
17 Pesquisa Pecuária Municipal (PPM), Produção Agrícola Municipal (PAM), Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura (PEVS), disponíveis em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?z=t&o=18>. Acesso em 23/09/2016.

18 <http://site2.aesa.pb.gov.br/aesa/medicaoPluviometrica.do?metodo=chuvasDiariasMapa>. Acesso em 23/09/2016.

aos efetivos bovino, caprino, ovino e suíno, mas não ao efetivo de galináceos. Seja como for, resta demonstrado que realmente as culturas temporárias sofrem com a falta de chuvas, mas também que há muitos outros fatores que podem interferir na relação entre a pluviosidade e a produção agrícola.

Com efeito, quando observamos o comportamento da produção de manga (lavoura permanente) e umbu (extrativismo), frutas mais produzidas no Território, essa correlação não incide, como se pode verificar no Gráfico 3, que mostra, inclusive, uma retomada da regularidade da produção entre 2012 e 2015, embora ainda um pouco abaixo da média histórica.

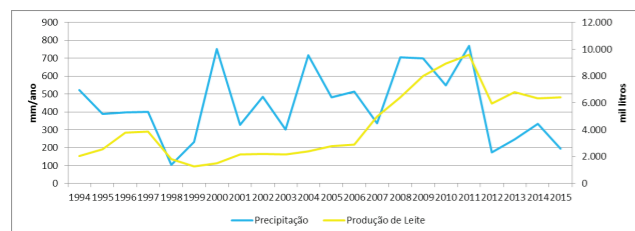
GRÁFICO 3- PRODUÇÃO DE FRUTAS VS. MÉDIA DA PRECIPITAÇÃO ANUAL (TERRITÓRIO DO SERIDÓ PARAIBANO)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (PAM e PEVS) e AESA

Mas é o comportamento da produção de leite no Território (Gráfico 4), que parece confirmar a visão dos camponeses e de suas organizações.

GRÁFICO 4 - PRODUÇÃO DE LEITE VS. MÉDIA DA PRECIPITAÇÃO ANUAL (TERRITÓRIO DO SERIDÓ PARAIBANO)



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (PPM) e AESA

19 De fato, entre 2011 e 2015, período em que há dados disponíveis para a execução do PAA por município, o Governo Federal dispendeu 1 milhão e 780 mil reais na aquisição de 2 milhões de litros de leite de 374 produtores no Seridó Paraibano, o que representa 87% dos camponeses envolvidos, 98% dos produtos adquiridos e 88% dos recursos aplicados. [http://aplica-coes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplica-coes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura), acesso em 24/09/2016.

Como se pode observar no Gráfico 4, há uma coincidência entre as tendências da produção de leite e da média pluviométrica entre 1994 e 1999, mas a partir do ano 2000 há uma evolução significativa da produção no Território, independentemente das oscilações da precipitação pluviométrica, a não ser a partir de 2012, ano em que choveu menos de 200 mm, um “ponto fora da curva” na média histórica observada, o que provocou a redução do efetivo bovino territorial em 32%. Evidentemente, uma seca tão pronunciada tem seus impactos, mas observamos no Gráfico que a produção se estabiliza em torno de 6 milhões de litros anuais neste período extraordinariamente seco, bem acima da média histórica (4 milhões e 300 mil litros/ano).

A conclusão dos participantes da reunião da Câmara Temática de Produção e Economia Solidária foi que tal comportamento produtivo pode ser explicado exatamente pela chamada “vontade política”, pois a partir do ano 2000, o governo do Estado da Paraíba instituiu o Programa do Leite, sistema de compras governamentais do produto para sua distribuição a famílias carentes. Tal hipótese se fortalece com a evolução ainda mais pronunciada da produção leiteira a partir de 2003, ao que reputam camponeses, suas organizações e técnicos da EMATER e de outras instituições participantes do debate na Câmara Técnica, pela instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que veio a ampliar significativamente as compras do produto no Território<sup>19</sup>.

Assim, parece óbvio que as agruras edafoclimáticas do Semiárido têm impacto sobre a produção de alimentos em seus territórios rurais, mas também é evidente que isso pode ser contornado quando se tem vontade política.

## BARREIRAS CULTURAIS, BAIXAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E LIMITES ORGANIZACIONAIS

Segundo os atores territoriais, outras dificuldades se interpõem à boa execução das compras no âmbito do PNAE no Seridó Paraibano. Uma delas é a resistência de alunos, pais de alunos e merendeiras a itens do cardápio regional – por exemplo a aversão ao suco de umbu – mas são as baixas capacidades institucionais das Prefeituras e os limites organizacionais dos camponeses que se destacam como condicionantes importantes para o baixo desempenho observado.

Primeiramente, os gestores ressaltam, invariavelmente, os limites orçamentários das Prefeituras, isto é, a baixa receita própria e a dependência de repasses dos governos estadual e federal, o que dificultaria a aquisição de produtos da Agricultura Familiar por estes apresentarem preços mais elevados. Os prefeitos reclamam, sobretudo, dos valores repassados pelo PNAE<sup>20</sup>. De fato, o Produto Interno Bruto dos sete municípios do Território totalizou cerca R\$ 340 milhões em 2012, o que representa menos de 1% do PIB Estadual<sup>21</sup>, mas o preço a ser praticado na compra dos gêneros da Agricultura Familiar deve ser o de mercado, calculado a partir da média do preço dos produtos em três estabelecimentos comerciais do município, necessariamente considerando as feiras livres, como preconiza a regulamentação do FNDE. Assim, os camponeses e suas organizações consideram que este argumento é falacioso e sugerem que os gestores preferem adquirir os produtos de distribuidores, aventando a possibilidade de interesses políticos e econômicos particularistas estarem envolvidos nesse processo.

Há outros problemas ligados à baixa capacidade institucional das Prefeituras que

foram citados pelos atores territoriais e verificadas pela pesquisa, quais sejam: (i) a falta de regulamentação dos Sistemas de Inspeção Municipal (SIM) no Território, onde apenas dois municípios – Juazeirinho e Pedra Lavrada – possuem leis sancionadas neste sentido e a inexistência de estruturas de inspeção sanitária instaladas e em funcionamento, o que impede a aquisição de gêneros de maior valor agregado; (ii) poucas nutricionistas concursadas, sendo a maioria contratada a baixos salários; (iii) despreparo das comissões de licitação municipais, o que redundava em chamadas públicas mal elaboradas e desconectadas da capacidade produtiva local; (iv) carências em relação à assistência técnica; e (v) cobrança de ICMS por falta de providências que garantam a isenção preconizada em Lei.

Por outro lado, no que tange aos problemas organizacionais, foram detectados: (i) funcionamento precário dos Conselhos de Alimentação Escolar, principalmente em decorrência do baixo nível de informações sobre as atribuições do CAE e sua “prefeiturização”, isto é, a prevalência de membros ligados às administrações municipais; e (ii) inexistência de cooperativas e baixo profissionalismo das associações, o que impõe à responsabilidade de produtor individual as muitas obrigações burocráticas para a realização das vendas e toda a logística envolvida no processo, o que redundava em dificuldades nas relações contratuais entre os camponeses e o Poder Público.

Finalmente, ainda são ressaltados alguns aspectos da chamada “falta de vontade política” dos gestores, como a realização de licitações ao invés de chamadas públicas, o lançamento de apenas um edital anual, desconsiderando a sazonalidade da produção, sua parca divulgação e, principalmente, o atraso no pagamento das compras realizadas.

20 Atualmente os valores repassados por aluno/dia são: Creches: R\$ 1,00; Pré-escola: R\$ 0,50; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60; Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30; Ensino integral: R\$ 1,00; Programa Mais Educação: R\$ 0,90; Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50. <http://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em 24/09/2016.

21 <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=IO&z=t&o=18>. Acesso em 24/09/2016.

## UMA AGENDA

Diante deste diagnóstico, em 2015 o Fórum Territorial estabeleceu uma agenda para o enfrentamento dos problemas, centrada nas seguintes medidas para superar os problemas: (i) efetivação do Consórcio Público de Inspeção Sanitária com a infraestrutura financiada pelo PROINF (MDA) e o custeio dividido pelas Prefeituras; (ii) melhorias na elaboração e divulgação dos editais de Chamadas Públicas, com no mínimo duas por ano; (iii) colocar a questão da alimentação saudável e da compra de produtos da Agricultura Familiar não apenas na merenda, mas também no currículo; (iv) capacitar os atores envolvidos por meio de um processo de aprendizagem que desenvolva as competências locais; (v) empoderar os membros do Fórum e dos CAEs por meio de formação técnica e política, de maneira a melhorar o controle social; (vi) realização de concursos públicos para a contratação de nutricionistas e melhoria das condições de trabalho destas e das merendeiras; (vii) melhoria da assistência técnica para os camponeses, associações e cooperativas.

## A IMPLEMENTAÇÃO DAS SOLUÇÕES

Esta agenda de intervenções propostas para a solução dos problemas diagnosticados foi pouco efetivada, o que pode ser parcialmente explicado pelo período de turbulência política vivenciado no país e pelo ano eleitoral, fatores que influenciaram a própria dinâmica geral do Fórum Territorial, que sofreu um processo de grande desmobilização nesse período.

Contudo, a formação do Consórcio Público de Serviços de Inspeção Sanitária e SUASA avançou em pelo menos um aspecto: a realização da licitação para a aquisição de veículo utilitário, motocicleta, mobiliário, computador e impressora para sua implantação e estruturação (Convênio MDA/Prefeitura Mu-

nicipal de Olivedos Nº 046079/2014, com recursos do Programa Desenvolvimento Territorial Infraestrutura e Serviços – PROINF), cujos contratos com os vencedores da licitação foram assinados no final de junho de 2016. Entretanto, até o início de novembro do mesmo ano, a Caixa Econômica Federal ainda não havia liberado os recursos para a efetivação da compra, em decorrência da necessidade de ajustamento dos preços, uma vez que o orçamento fora elaborado em meados de 2014.

Quanto às Chamadas Públicas para compras de gêneros da Agricultura Familiar, pouca coisa se alterou, pois todas as prefeituras lançaram apenas um edital no ano de 2016 e ainda com divulgação deficitária, restringindo-se, via de regra, à simples afixação do chamamento público em quadros de avisos nas prefeituras ou secretarias. A exceção foi o município de Juazeirinho, que divulgou seu edital no Portal do Governo do Estado, onde a EMATER/PB oferece uma série de ferramentas e facilidades para os gestores efetivarem as compras<sup>22</sup>. Aliás, é importante ressaltar o empenho da empresa estadual de assistência técnica quanto às compras governamentais da Agricultura Familiar, e, neste sentido, o Portal constitui-se, sem dúvida, num avanço importante para a efetivação dessa política pública. Entretanto, das dez escolas estaduais existentes no Território, apenas cinco divulgaram seus editais no citado Portal, sendo que uma delas, também do município de Juazeirinho, lançou dois editais. Registre-se, porém, que em 2016, além de 599 escolas estaduais (75%), apenas as secretarias municipais de Educação de João Pessoa e de Juazeirinho, bem como três escolas municipais de Campina Grande serviram-se do Portal para divulgar seus editais, o que, em certa medida, parece confirmar a tese da falta de vontade política dos prefeitos para a aquisição pública de gêneros da Agricultura Familiar para a merenda escolar na Paraíba.

Não verificamos nenhum avanço em relação aos outros pontos da agenda, a não ser um relativo empoderamento dos atores locais a partir da aprendizagem propiciada pela participação deles nas mesas de diálogo, onde puderam ter acesso a informações importantes. Particularmente no caso dos membros dos CAEs, estes revelavam, via de regra, surpresa quanto a suas atribuições, até então praticamente desconhecidas pela grande maioria. Entretanto, esse empoderamento parece não ter redundado em melhoria no controle social efetivo, uma vez que as medidas pactuadas não progrediram, principalmente pelo fato de os atores locais evitarem se indispor com a gestão municipal, mesmo as entidades representativas dos camponeses, o que evidencia seus limites organizacionais, a outra face explicativa do baixo desempenho das compras governamentais da Agricultura Familiar no Território do Seridó Paraibano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se concluir que o baixo desempenho das compras governamentais da Agricultura Familiar para a merenda escolar no Território do Seridó Paraibano tem uma causa fundamental: ela é política, seja no que tange a seus dilemas, seja no que se refere à implementação das soluções construídas coletivamente. Do lado dos gestores, evidencia-se sua falta de vontade e, do lado dos camponeses, sua fraca organização.

Ora, como coroamento do processo de discussão sobre o tema no ano de 2015, promovido pela EMATER/PB e Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) em eventos realizados em todas as regiões da Paraíba com prefeitos, sociedade civil organizada e órgãos, conselhos e pessoas diretamente envolvidas na execução dos recursos do PNAE, foi realizado um Seminário na Universidade Federal de Campina Grande em que os resultados da pesquisa-ação aqui relatada foram apresentados. Como resultado, em 27 de novembro de 2015 a PRDC enviou notificação aos 223 prefeitos paraibanos, instando-os

ao cumprimento o mandado da Lei por meio da adoção de algumas medidas simples construídas nas mesas de diálogo realizadas no Território do Seridó, como a melhoria da redação dos editais, o lançamento de duas Chamadas Públicas por ano e sua ampla divulgação.

Assim, era de se esperar que, pelo menos no Território do Seridó, onde a pesquisa-ação foi realizada e cujo resultado foi o relativo empoderamento dos atores envolvidos no controle social desta política pública, essas medidas de fácil realização fossem adotadas. Mas, nem isso. Ao que tudo indica, os prefeitos fizeram ouvidos de mercador à PRDC e os camponeses e suas organizações não se mobilizaram para que elas fossem cumpridas.

Se o problema é político, sua solução também o é. Daí deixamos uma questão, que será levada aos atores envolvidos na pesquisa-ação em sua última fase, a de avaliação, quando este artigo será apresentado: no quadro de regressão conservadora e neoliberal imposto pelos golpistas da Democracia no Brasil, o que a organização social envolvida com as políticas públicas desenvolvimentistas pode fazer?

Recebido em: 19/07/2016

Aprovado em: 04/11/2016

## REFERÊNCIAS

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo R. A. de Almeida. “Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agropecuário 2006*. Brasília, IBGE, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2015-2016*. Brasília, MDA, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Câmara Interministerial de Segurança

22 <http://gestaounificada.pb.gov.br/Sevicos/pnae>.

Alimentar e Nutricional. *Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015*. Brasília, MDS/CAISAN, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016-2019*. Brasília, MDS/CAISAN, 2016.

BRASIL. *Referências para o desenvolvimento rural sustentável*. Brasília, MDA/IICA/CON-DRAF/NEAD, 2003.

BRASIL. *Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília, MDA, 2008.

CANIELLO, Márcio. “Identidade e qualidade de Vida nos Territórios da Cidadania”. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 18, Nº 43, set/dez 2016, p. 300-334.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”, *Revista Raízes*, V. 32, Nº 2, jul/dez 2012, p. 11-31.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Identidade e Participação Social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, Ano 21, V. 1, 2013, p. 84-107.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba”, *Sustentabilidade em Debate*, V. 4, Nº 2, 2013b, p. 19-40.

CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. “Política de comercialização agrícola no Brasil”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

DELGADO, Nelson Delgado; LEITE, Sergio Pereira. “O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre,

Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

FAO. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: Estudio de caso de ocho países*. Roma: FAO, 2013.

FAO. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016.

FOSTER, George M. “What is a peasant?”. In POTTER, J.; DIAZ, M.; FOSTER, G. (orgs.), *Peasant society: a reader*. Boston, Little Brown, 1967.

FRANÇA, Caio Galvão et al. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. “Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. “Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

KROEBER. *Anthropology: race, language, culture, psychology, prehistory*. New York, Harcourt, Brace, 1948.

NERI, Marcelo Côrtes e SOUZA, Pedro Herculano Cavalcanti Ferreira de. A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. *Comunicados do IPEA*, Nº 155. Rio de Janeiro, setembro de 2012.

PARAÍBA. *Diagnóstico das comunidades do Território do Seridó paraibano*. João Pessoa, PROCASE/URGP Seridó, 2014.

PIRAUX, Marc e CANIELLO, Márcio. “Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)”. Trabalho apresentado no *Congreso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Construyendo un Paradigma*. Bogotá, Colômbia, novembro de 2015.

PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; ARRUDA, Pedro; VIEIRA, Izabelle; BATTESTIN, Simone; CAMPOS, Áquila Estevão; SILVA, Wesley. *Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2016.

SONNINO, Roberta. “Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome”. *Environment and Planning A*, 41(2), p. 425-440, 2009.

TEIXEIRA, Olívio e CANIELLO, Márcio. “Políticas Públicas, Desenvolvimento Territorial e Suporte à Governança Participativa: o apoio do governo brasileiro para a assessoria dos colegiados de desenvolvimento territorial”. Trabalho apresentado no *XI Iberian Conference on Rural Studies: Smart and Inclusive Development in Rural Areas*. Vila Real, Portugal, outubro de 2016.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 2ª ed. São Paulo, Cortez; Autores Associados, 1986.

TRICHES, Rozane Márcia. “Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural”. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015 (Série Estudos Rurais).

TRIPP, David. “Pesquisa-ação: uma introdução metodológica”. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005

UNSCN. *The nutrition sensitivity of agriculture and food policies. A synthesis of eight country case studies*. Genebra, Suíça, United Nations System Standing Committee on Nutrition, 2014.

WOLF, Eric R. *Sociedades camponesas*. Tradução de Oswaldo Caldeira C. da Silva. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

WOORTMAN, Klaas: “‘Com parente não se negocia’: o campesinato como ordem mo-

ral”, in *Anuário Antropológico 87*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro; Brasília, Editora da UnB, 1990, pp. 11-73.





## APORTES INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS

Rita Inês Paetzhold Pauli, Jéferson Réus da Silva Schulz, Bruna Tadielo Zajonz

### RESUMO

O artigo mostra a dinâmica operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. Os procedimentos metodológicos compreendem, além da revisão da literatura especializada acerca das abordagens teóricas da Nova Economia Institucional (NEI), um estudo empírico de análise realizado a partir do emprego da técnica de documentação direta em 35,90% das escolas estaduais do município, enfatizando as relações que envolvem os processos de compra e venda pelos representantes dos grupos sociais formais e informais. Os resultados inferem que a administração dos recursos do PNAE vem ocorrendo de forma eficiente, porém verificaram-se algumas falhas de governança e na percepção da qualidade da merenda escolar. Tais resultados poderão servir de base para o aprimoramento de políticas complementares e incursões específicas em elementos infraestruturais, permitindo uma melhor qualidade na merenda escolar e implicando em melhorias para todos os grupos sociais envolvidos.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; PNAE; Mercados Institucionais; Segurança Alimentar e Nutricional.

## INSTITUTIONAL CONTRIBUTIONS IN IMPLEMENTING THE NATIONAL PROGRAM OF FOOD IN SCHOOLS STATE OF SANTA MARIA-RS MUNICIPALITY

### ABSTRACT

The article the operational dynamics of the National School Feeding Program (PNAE) in state schools of the city of Santa Maria-RS. The methodological procedures include, in addition to the review of the literature about the theoretical approaches of the New Institutional Economics (NEI), an empirical analysis performed from the use of direct documentation technique in 35,90% of state schools in the city, emphasizing relations involving the buying and selling processes by representatives of formal and informal social groups. The results infer that the administration of PNAE resources has taken place efficiently, but there were some failures in governance and perception of quality of school meals. These results could form the basis for the improvement of complementary policies and specific studies on infrastructural elements, enabling better quality in school meals and resulting in improvements for all social groups involved.

Key words: Family Farming; PNAE; Institutional markets; Food and Nutritional Security.

Professora Associada do Departamento de Ciências Econômicas da UFSM. E-mail: rita.pauli@gmail.com.

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSM. E-mail: jefersonschulz@gmail.com.

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da UFSM. E-mail: brunabtz@gmail.com.

### INTRODUÇÃO

Sabe-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possui como objetivo central atender a alimentação escolar em escolas públicas e demais entidades comunitárias, desde que conveniadas com o poder público, através da aquisição de alimentos da agricultura familiar. O Programa transfere recursos financeiros buscando atender aos alunos matriculados no âmbito da educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

O PNAE foi implantado em 1955, sendo a mais antiga política pública existente no Brasil. Nos últimos quinze anos (2009 a 2014), verificou-se um crescimento de 323,65% nos recursos financeiros despendidos e um aumento de 14,36% no número de alunos atendidos pelo Programa, em nível nacional. Em 2014, foram gastos R\$ 3.693 milhões, consolidando o Programa que é considerado não apenas um direito dos estudantes, mas também uma das estratégias de segurança alimentar e nutricional (SAN).

Desse modo, o Programa, a partir de diretrizes estabelecidas em leis e regulamentações formais, atua como um importante segmento institucional no âmbito do fortalecimento e do desenvolvimento da agricultura familiar na medida em que garante um mercado para os produtos desse gênero. De acordo com Schmitt e Grisa (2013), o Programa contribui para a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e também para a promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

A operacionalização do PNAE enquanto política pública é consideravelmente complexa, uma vez que envolve diversos setores do governo e da sociedade, tanto em nível municipal, quanto estadual e federal. Para que essa operacionalização ocorra de forma adequada, é imprescindível a existência de con-

dições favoráveis nas diversas esferas envolvidas, seja com a alimentação escolar, seja com a agricultura familiar (VILLAR et al., 2013).

Segundo Silva (2011), a agricultura familiar brasileira contempla uma grande diversidade cultural, social e econômica, e pode variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. Ao encontro disso, Buainain, Romeiro e Guanziroli (2003) consideram a agricultura familiar como um universo profundamente heterogêneo e esta heterogeneidade, conforme os referidos autores, destaca-se em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação.

No que concerne ao desempenho da agricultura familiar, percebe-se que este reflete um conjunto amplo de condicionantes que perpassam por uma série de fatores, como a disponibilidade de recursos, a inserção socioeconômica, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições e valores culturais da família, do grupo social e também do país (BUAINAIN; ROMERO; GUANZIROLI, 2003). Dessa forma, é imprescindível que se busque o fortalecimento e o desenvolvimento da agricultura familiar nas diversas esferas em que ela está condicionada e, para tanto, faz-se necessário reduzir os atritos e aumentar tanto a convergência quanto a sinergia entre os diversos níveis de intervenção do setor público, por meio da integração das políticas macroeconômica, agrícola e de desenvolvimento rural (Idem).

Em virtude da importância que os mercados institucionais e a segurança alimentar e nutricional representam no desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, bem como da necessidade de se garantir aos alunos que estão em formação uma alimentação saudável e segura, o presente estudo procura descrever e analisar a dinâmica da alimentação escolar no âmbito do PNAE na rede de escolas estaduais do município de Santa Maria-RS.

1 Como antecessores a esse principal expoente, há que se citar Thorstein Veblen (1904) e John Commons (1934), e como sucessores de North, os dois principais são Avner Greif (1993) e Daron Acemoglu (2002).

Dessa forma, o objetivo central da pesquisa consiste em explicitar a dinâmica administrativa dos recursos do PNAE nas escolas estaduais do município e, para tal, mostra-se as ações e percepções da direção e responsáveis das escolas na operacionalização do PNAE *vis a vis* às diretrizes do Programa. O artigo inicia com a apresentação dos principais elementos teóricos da temática acerca dos mercados institucionais e segurança alimentar e nutricional; a segunda seção mostra os procedimentos metodológicos adotados que compreendem um estudo de caso específico delimitado pelas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS; a terceira seção apresenta os resultados e descreve as normas estabelecidas pelo PNAE que norteiam o formato atual acerca das condicionalidades do Programa, com o intuito de confrontar as diretrizes contempladas com as ações específicas das escolas pesquisadas. Finalmente, a última seção apresenta a conclusão que descreve conjuntamente a análise dos pressupostos teóricos com os resultados obtidos com a pesquisa.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 1.1 MERCADOS INSTITUCIONAIS

Surgido como um ramo recente da Teoria Econômica, a Nova Economia Institucional (NEI) passou a ser desenvolvida por volta da segunda metade do século XX e tem como um de seus principais expoentes Douglas North<sup>1</sup>, que coloca as instituições no centro do processo de desenvolvimento e evolução da sociedade (CONCEIÇÃO, 2002). Na análise feita por Conceição (2002, p. 128) acerca dos principais autores que deram suporte à NEI, como Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North, o autor alude que “para esses autores, as instituições, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, teriam como fim dar ‘ordem’ ao conflito e aumentar a eficiência”. Medeiros (2001) menciona o conjunto de regras formais (como as leis e regulamentações), os constrangimentos informais (como as convenções e os códigos de condu-

ta) e os mecanismos de promoção e de coerção das leis como sendo as instituições presentes em uma sociedade.

De acordo com Medeiros (2001, p. 5.1) “as instituições definem as ‘regras do jogo da sociedade’ onde os jogadores, isto é, as organizações (políticas, econômicas e sociais) atuam”. Ao encontro disso, Saes (2000) corrobora que as organizações representam o comportamento cooperativo, sendo formadas por indivíduos que almejam um mesmo fim. De acordo com Zylbersztajn (2000), as organizações podem ser as empresas, as universidades, as cooperativas, as associações de produtores, etc., e no âmbito dos sistemas agroindustriais, são elas as estruturas que dão suporte ao funcionamento destes.

Uma definição de sistema agroindustrial que se encontra na literatura econômica é a proposta por Zylbersztajn (2000, p. 13), que entende o sistema agroindustrial “como um conjunto de relações contratuais entre empresas e agentes especializados, cujo objetivo final é disputar o consumidor de determinado produto”. Na medida em que ocorrem relações contratuais entre os agentes, estas incorrem em custos específicos que a literatura econômica denomina como custos de transação. Estes custos são gerados em detrimento de uma série de fatores, os quais são: racionalidade limitada, incerteza, ambiente complexo, oportunismo dos agentes e especificidade dos ativos (FIANI, 2002).

Uma definição formal de custos de transação encontra-se em Fiani (2002, p. 269), que considera que os “custos de transação são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado”. O autor alude que custos de transação são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato.

Na medida em que na sociedade ocorrem transações ou relações contratuais entre os indivíduos, haverá assimetria de informações decorrente das incertezas, da racionalidade limitada dos agentes e da complexidade inerente ao ambiente em que essas transações se desenvolvem. Dessa forma, é possível

atribuir às instituições um papel fundamental na redução das incertezas das transações que se sucedem entre os indivíduos na sociedade (MEDEIROS, 2001).

Simões (2014) pontua que as instituições, na medida em que são criadas pelos indivíduos, buscam estabilizar as relações de troca existentes por meio da redução das falhas de mercado, geradas, de acordo com Fiani (2002), pela racionalidade limitada, pelas incertezas, pelo ambiente complexo, pelo oportunismo e a pela especificidade dos ativos, pois esses fatores, somados, acarretam dificuldades significativas quando se contrata uma transação.

No contexto do desenvolvimento rural, compreender as organizações e, em especial, as instituições, pontua como um fator importante no âmbito dos sistemas agroindustriais, seja para traçar estratégias privadas, seja para estabelecer políticas públicas (ZYLBERSZTAJN, 2000). Neste sentido, as políticas públicas que visam o desenvolvimento rural, instituídas pelo governo federal, se constituem em instrumentos importantes para a consolidação dos empreendimentos rurais (SILVA; SILVA, 2011).

Existem quatro principais condicionantes do desenvolvimento rural cuja situação deve ser levada em conta, juntamente com sua influência sobre a dinâmica da produção familiar, quando se pensa em políticas de desenvolvimento e promoção da agricultura familiar. São eles: os incentivos que os produtores têm para investir e produzir, a disponibilidade de recursos, o acesso aos mercados, insumos, informações e, por último, as instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Como destaca Arbage (2003), a decisão de plantar dos agricultores depende de uma diversidade de fatores, como a tradição familiar, as medidas de política agrícola e a existência de mercado para o produto. Garantir um mercado para os produtos da agricultura familiar é imprescindível e, nesta pers-

pectiva, o governo federal vem desenvolvendo uma série de políticas que visam dar segurança aos produtores rurais e a seus respectivos empreendimentos familiares.

No contexto das políticas públicas de fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar, surgem os mercados institucionais que, conforme sustentam Silva e Silva (2011), são mercados que apresentam diversas oportunidades para os empreendimentos da agricultura familiar. Dentre essas oportunidades estão: o fortalecimento dos processos sociais organizativos dos empreendimentos rurais; a possibilidade de comercializar produtos agroecológicos; e a possibilidade de diversificação produtiva com vistas a atender uma nova demanda que se faz presente (SILVA; SILVA, 2011).

Segundo Schmitt e Guimarães (2008, p. 8), “no Brasil, a comercialização de produtos da agricultura familiar por meio do mercado institucional é um fenômeno relativamente recente”. Assim, este mercado garante a comercialização de parte da produção e abre possibilidades para o surgimento de empreendimentos associativos, de forma que possui linhas que servem como capital de giro para a compra da produção dos associados (SILVA; SILVA, 2011).

O mercado institucional engloba as compras governamentais de alimentos a serem utilizados em programas e organismos públicos, servindo como um potencial instrumento de promoção da agricultura familiar (SCHMITT, 2005). Dessa forma, é fundamental o papel do Estado na criação de novos mercados, como o da alimentação escolar, atuando como um expoente essencial na proteção e estímulo à agricultura familiar, uma vez que “[...] um dos grandes estrangulamentos por que passa a produção familiar hoje no País é a falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, dada a forte restrição do poder de compra dos salários, em especial do salário mínimo [...]” (Instituto da Cidadania *apud* SCHMITT, 2005, p. 80).

A compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que re-

conhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos (FNDE, 2014). Estas formas alternativas incluem a criação das cadeias curtas de produção e comercialização que aproximam a relação entre produtores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população, na perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional (FNDE, 2014).

## 1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Para Husenov et al. (2015, p. 1) “food security is one of the main challenges for governments and world leaders and for human populations, not least in developing countries”. O debate acerca da segurança alimentar e nutricional, também no Brasil, é atual e recorrente, principalmente quando considera segurança alimentar e nutricional como um instrumento de desenvolvimento econômico e social.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) define a segurança alimentar e nutricional como sendo uma estratégia ou conjunto de ações que:

[...] consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (CONSEA, 2014).

Salienta-se que a segurança alimentar e nutricional, além de intersetorial e participativa, representa um importante papel no fortalecimento da agricultura familiar, na medida

em que se preconiza a chamada soberania alimentar, conferindo soberania àqueles que praticam a agricultura familiar, uma vez que a estes é garantido o direito e a autonomia de decisão sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir (CONSEA, 2014). No que concerne à relevância delegada à soberania alimentar, Belik (2003) sustenta que “a soberania alimentar atribui uma grande importância à preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país”.

De acordo com Belik (2003), o conceito de segurança alimentar e nutricional leva em consideração três principais aspectos, os quais são: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. No que se refere à quantidade, a atenção deve recair sobre o abastecimento adequado de uma determinada população, que, segundo Vieira et al. (2007, p. 9) “[...] pode ser obtida por meio do aumento da renda familiar, conjuntamente com uma oferta adequada de alimentos via aumento da produção interna ou aumento da importação de alimentos”.

Acerca do aspecto qualidade, Belik (2003, p. 14) aponta que “a alimentação disponível para o consumo da população não pode estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos”. Conforme o referido autor, quando se fala em qualidade do alimento, deve-se considerar também a forma como este é consumido pelas pessoas, sendo necessário que o consumo ocorra de forma digna, de modo que os indivíduos disponham de um ambiente limpo para realizar suas refeições, com talheres e de acordo com as normas tradicionais de higiene.

O último aspecto apontado por Belik (2003), a regularidade no acesso aos alimentos, leva em consideração a necessidade de garantir seu acesso constante, de forma que as pessoas alimentem-se ao menos três vezes por dia. O autor enfatiza ainda que uma população que tenha acesso restrito aos alimentos não está isenta do risco de incorrer em insegurança alimentar e nutricional.

Paulilo e Almeida (2005) afirmam que a segurança alimentar e nutricional é um instrumento de inclusão social e deve ser tratada de forma ampla, observando, além das condições de saúde dos indivíduos, higiene dos alimentos e autenticidade da produção, também no que diz respeito à elevação das condições de renda e emprego dos pequenos agricultores familiares e demais trabalhadores rurais envolvidos no processo de produção dos alimentos. Para esses autores, a noção de segurança alimentar e nutricional abrange todos os segmentos que produzem e distribuem alimentos, de forma que perpassa pela agricultura, pela indústria, pelo setor de serviços e também pelo comércio.

Dessa forma, deve-se considerar a importância que a intervenção do Estado assume nesse âmbito, uma vez que, em virtude da segurança alimentar e nutricional passar por diversos segmentos, poderá apresentar algum grau de assimetria de informações decorrente das inúmeras relações que são estabelecidas no decorrer do processo em sua integralidade. Acerca do papel do Estado em face dessas informações assimétricas, Pessanha e Wilkinson (2003, p. 268) aludem que:

A assimetria de informação que caracteriza certos atributos intrínsecos dos alimentos exige papel ativo do Estado no controle e fiscalização da qualidade dos produtos alimentícios, seja estabelecendo normas e padrões de segurança e informação obrigatórios, com sanções e penalidades no caso do não cumprimento das mesmas, seja atuando na fiscalização e na vigilância das normas e padrões estabelecidos [...].

No intuito de aproximar o consumo de alimentos e a produção de pequenos agricultores de base familiar, com vistas a incentivar um consumo de alimentos seguro, atendendo aos requisitos de quantidade, qualidade e regularidade propostos pelo conceito de segurança alimentar e nutricional, o Estado passa

a atuar na criação de programas públicos alimentares, como é o caso do PNAE, de modo que esses programas possam atuar como fortes incentivos para minimizar o problema do consumo e da produção de alimentos, sendo possível em virtude da integração de políticas relacionadas à saúde da população de escolares e à criação de mercados para os agricultores familiares, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A conexão entre o PNAE e a segurança alimentar e nutricional se dá, conforme enfatizam Santos et al. (2014), na medida em que o Programa, enquanto uma política pública, abarca potencialidades para atender aos preceitos da segurança alimentar e nutricional, não só diretamente, mediante a oferta de alimentos de qualidade, mas também indiretamente, pelo incentivo à agricultura familiar, orgânica ou não, que é promotora do desenvolvimento regional sustentável e da soberania alimentar.

A reestruturação agroalimentar é uma discussão que envolve a literatura especializada mundial. Autores como Marsden (2012, p. 258) relacionam esses conceitos com a discussão espacial e regional.

[...] I would argue that the established sub-discipline of rural sociology should be seen partly as a crusading force in wider interdisciplinary environmental and sustainability science debates [...]. We have to reintroduce two major distinctive features of both past, and indeed future agri-food landscapes. These concern the distinctive and transcending role of the state and of space in the reconstitution of agri-food relations.

Na verdade, o PNAE se apresenta como um dos Programas basilares do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional por ser capaz de promover a intersetorialidade de dois problemas cruciais que envolvem a realidade de países em desenvolvimento e que se referem à segurança alimentar e nutricional.

2 A amostra de 35,90% justifica-se do ponto de vista de sua representatividade estatística, considerando que em um estudo piloto verificou-se uma similaridade nos componentes infraestruturais das diferentes escolas estaduais. Além disso, quando consultada a 08-CRE, a informação obtida corroborara com o estudo piloto.

Conforme Maluf (2009) existe um elo institucional entre a escola e a atividade de ensino e a agricultura de base familiar, sendo mediado pelos alimentos, ou seja, os bens alimentares, e pela alimentação, isto é, o modo como esses bens são apropriados.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O presente estudo de caso lançou mão da técnica de documentação direta, realizando-se um levantamento de dados no próprio local de ocorrência do fenômeno. Dessa forma, optou-se por uma pesquisa de campo que partiu de um levantamento bibliográfico com vistas a nortear os objetivos da pesquisa e a dar sustentação teórica ao tema abordado.

De acordo com Marconi e Lakatos (2009), a pesquisa de campo é aquela na qual o pesquisador busca coletar informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se deseja chegar a uma resposta. Neste trabalho, utilizou-se o método quantitativo-descritivo, em que foi realizado um estudo de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar na rede de escolas estaduais do município de Santa Maria-RS no ano de 2014. Cabe ainda ressaltar que a presente pesquisa, do ponto de vista de sua natureza, classifica-se como aplicada e, quanto ao seu objetivo, como descritiva.

Conforme Cervo e Bervian (1983), na pesquisa aplicada, o pesquisador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos, mais ou menos imediatos, de modo de que busca soluções para problemas concretos. Ainda de acordo com os referidos autores, este tipo de pesquisa pretende, além de alcançar a atualização de conhecimentos para uma nova tomada de posição, transformar em ação concreta os resultados de seu trabalho.

Nas pesquisas descritivas, como destacam Cervo e Bervian (1983), o pesquisador, sem interferir, dedica-se ao estudo de fatos e fenômenos do mundo físico e especialmente do mundo humano. Os autores aludem que nestas

pesquisas procura-se descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros fenômenos, sua natureza e suas características.

Os dados primários foram coletados mediante aplicação de um formulário junto aos responsáveis pelo PNAE em cada escola visitada. Segundo Gil (2010), o formulário consiste em uma técnica de coleta de dados em que o pesquisador formula questões previamente elaboradas e anota as respectivas respostas. Para Marconi e Lakatos (2009), o formulário tem como característica principal o contato face a face entre o pesquisador e o entrevistado, sendo um roteiro de perguntas preenchido pelo entrevistador durante a entrevista.

Dessa forma, optou-se pelo uso de uma técnica padronizada de coleta de dados aplicando-se um formulário em 14 escolas, perfazendo 35,90% do total de escolas estaduais do município de Santa Maria-RS<sup>2</sup>, totalizando também 63,22% do total de alunos regularmente matriculados em 2014. O formulário, composto por 19 perguntas que se distribuíram entre abertas e fechadas, foi construído em eixos temáticos com o intuito de responder aos objetivos da pesquisa, abordando-se tanto o perfil das escolas quanto a dinâmica operacional de realização do PNAE, sendo aplicado às pessoas-chave em cada uma das escolas visitadas. Ressalta-se ainda que a aplicação dos formulários ocorreu nos meses de abril a junho de 2014, sendo acompanhada de entrevistas semiestruturadas, na maioria dos casos com o responsável pelo setor financeiro de cada escola.

Buscou-se, junto à Oitava Coordenadoria Regional de Educação do Rio Grande do Sul (08-CRE), informações sobre o número de escolas estaduais em funcionamento no município de Santa Maria-RS com discentes regularmente matriculados, e os respectivos números de alunos em cada uma delas. Dessa forma, foi informada a existência de uma população finita de 39 elementos, que representa as 39 escolas da rede estadual de ensino em funcionamento na cidade de Santa Maria-RS,

levando em consideração as matrículas regulares nos diferentes níveis de ensino.

Considerando-se as similaridades entre os elementos infraestruturais das escolas, verificados na pesquisa exploratória, optou-se por aplicar os formulários em 14 escolas que reúnem características representativas da totalidade das escolas estaduais no município e que aceitaram participar da pesquisa. Esse procedimento permite a apreensão mais fidedigna da dinâmica que envolve as compras institucionais, os elementos infraestruturais e a distribuição da merenda escolar nas diferentes escolas. Finalmente, deve-se ressaltar que Santa Maria-RS representa um campo profícuo de estudos na dinâmica do PNAE, considerando tratar-se de um município de porte médio que ocupa a terceira posição no que concerne ao número de matrículas da rede estadual do Rio Grande do Sul.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1. OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955 e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é um Programa do governo federal que visa contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, tendo em vista a oferta da alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional. São atendidos pelo Programa os alunos de toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

Conforme o artigo 14 da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentí-

cios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações”. Segundo o artigo 3º da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006:

Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no mundo rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

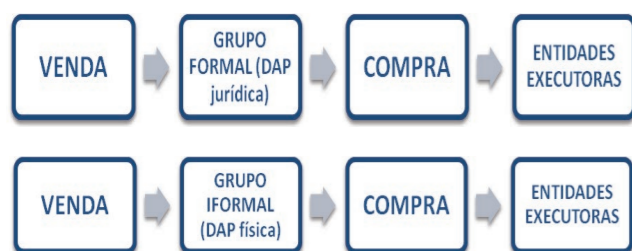
Para promover a conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar, o PNAE estabelece os seguintes princípios e diretrizes: alimentação saudável e adequada; universalidade do atendimento e direito à alimentação escolar; participação da sociedade no controle social; inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; e desenvolvimento sustentável, que significa adquirir gêneros alimentícios diversificados e produzidos localmente.

No funcionamento do PNAE, no que se refere aos participantes do processo de aquisição, a compra dos alimentos é delegada às Entidades Executoras, que compreendem secretarias estaduais de educação, prefeituras, escolas e demais unidades vinculadas. O processo de venda exige que os participantes (vendedores) estejam inseridos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e distingue dois grupos: um formal, que é detentor de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP Jurídica) agregando cooperativas e associações de agricultores familiares; e um informal, detentor de Declaração de

Aptidão ao PRONAF (DAP Física) que comporta grupos de agricultores familiares.

O processo de aquisição dos alimentos ocorre com o auxílio de Entidades Articuladoras, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar (SINTRAF), ou entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para emissão de DAP. Essas Entidades Articuladoras têm a função de intermediar a negociação entre o produtor rural e as Entidades Executoras. No decorrer do processo, todas as partes envolvidas devem cumprir as etapas propostas pelo programa. Esse processo é apresentado de modo simplificado na Figura 1.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO SIMPLIFICADA DO PROCESSO DE COMPRA E VENDA PELOS GRUPOS FORMAL E INFORMAL NO PNAE.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A elaboração do cardápio da alimentação escolar é delegada a um nutricionista que deve respeitar a cultura alimentar da localidade, os produtos produzidos pelos agricultores familiares da região e prezar por uma alimentação saudável e adequada. Através da chamada pública, as Entidades Executoras publicam a demanda necessária de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. A publicação da chamada pública é realizada em jornais locais ou em murais públicos, e cabe aos agricultores e suas organizações observarem o prazo estipulado.

O preço de referência é determinado através da realização de três orçamentos que são elaborados conforme uma pesquisa de mercado no varejo do comércio local,

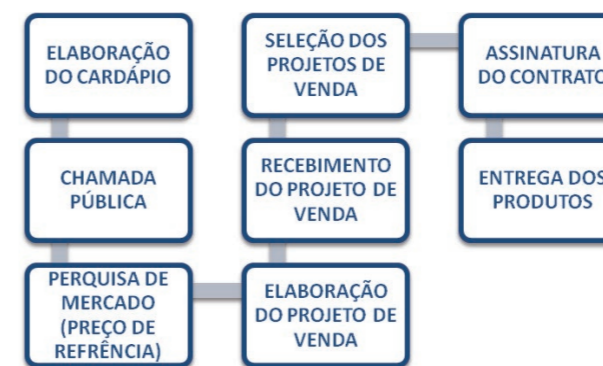
dando prioridade às feiras de agricultura familiar. Esses preços devem ser atualizados semestralmente e não podem ser inferiores aos preços dos produtos cobertos pelo Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF).

Posterior à determinação do preço, a Entidade Executora elabora o projeto de venda, em que consta a identificação dos fornecedores participantes e seus produtos, juntamente da descrição do mecanismo de distribuição dos produtos. O recebimento do projeto de venda deve ser acompanhado mediante apresentação da seguinte documentação: grupos informais - Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP física), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada agricultor participante e projeto de venda; grupos formais - Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP jurídica), Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), cópias das certidões negativas junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Receita Federal e Dívidas Ativas da União, cópia do estatuto e projeto de venda.

A seleção do projeto de venda é realizada pela Entidade Executora, dando prioridade a agricultores e cooperativas locais, de modo que cada produtor rural poderá vender até R\$ 9.000,00 por DAP/ano e deve atender à legislação sanitária. Tendo sido cumpridos estes pré-requisitos, assina-se o contrato, em que se estabelece o cronograma de entrega do produto, bem como a data de pagamento dos agricultores familiares ou cooperativas.

Por fim, realiza-se o termo de recebimento, atestando-se que os produtos entregues estão de acordo com o cronograma previsto no contrato e dentro dos padrões de qualidade exigidos. Este termo deve ser assinado pela Entidade Executora e pelo grupo fornecedor e, no caso de grupo informal, deve conter também a ciência da Entidade Articuladora. As etapas a serem cumpridas conforme as normas do Programa estão simplificadas na Figura 2.

FIGURA 2 – REPRESENTAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO PNAE.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O cálculo dos valores monetários repassados às prefeituras e estados, a cada ano, é realizado tendo por base o número de alunos matriculados segundo o Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. Isto significa que os recursos destinados para merenda escolar no ano de 2014 foram calculados com base no número de alunos matriculados no ano de 2013. Atualmente, o valor que a União repassa aos estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino (creches: R\$ 1,00; pré-escola: R\$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30; ensino integral: R\$ 1,00; alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90; alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50) (BRASIL, 2014).

Para realizar o cálculo do valor repassado às Entidades Executoras, consideram-se 200 dias letivos, os quais, pela forma como é feito o repasse (10 parcelas mensais), visam cobrir 20 dias letivos a cada mês, iniciando pelo mês de fevereiro. No cálculo, o valor total a ser recebido por cada Entidade Executora é encontrado através da multiplicação de três variáveis: o número de alunos matriculados segundo o Censo Escolar do ano anterior, o número de dias letivos e o valor per capita da alimentação escolar. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento (Brasil, 2014).

Devido ao elevado número de escolas e alunos na rede estadual de ensino, o governo

do estado do Rio Grande do Sul repassa a verba recebida do governo federal diretamente para as escolas, que realizam as compras dos gêneros alimentícios para execução do cardápio elaborado pelas nutricionistas da Secretaria da Educação (SEDUC). A forma de repasse é a descentralizada, ou escolarizada como é mais conhecida.

Sobre a gestão escolarizada, encontra-se a seguinte definição:

Denomina-se gestão escolarizada o processo pelo qual o município, estado ou Distrito Federal repassa, diretamente as suas escolas, os recursos recebidos do FNDE. Nesse caso, são as próprias escolas que administram os recursos, fazendo as compras dos gêneros alimentícios a serem usados na alimentação escolar. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2006, p. 39).

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (BRASIL, 2014).

### 3.2 PROCEDIMENTOS E REALIZAÇÃO DO PNAE NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE SANTA MARIA-RS

Os resultados da pesquisa indicam que das quatorze escolas visitadas, o número de alunos totaliza 13.882. A idade das escolas gravita entre 113 da mais antiga, e 23 da mais jovem, com uma média de 52 anos. Os representantes das escolas informaram que todos os alunos regularmente matriculados têm acesso à merenda escolar, isto é, a alimentação escolar é fornecida em todos os níveis de ensino.

Das escolas visitadas, treze dos entrevistados afirmam adquirir os produtos da alimentação dos alunos de cooperativas, principalmente da Cooperativa Regional da Reforma Agrária Mãe Terra (COOPERTERRA). Em apenas uma das escolas verifica-se que a aquisição dos produtos da alimentação escolar é

proveniente da Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural (COOPERCEDRO).

A pesquisa mostra que somente em uma escola os produtos da alimentação escolar são adquiridos diretamente de produtores rurais. Os entrevistados afirmam que há pouco interesse dos produtores da cidade em fornecer alimentos para alimentação escolar, fato decorrente do excesso de burocratização enfrentado tanto pelos produtores quanto pelas próprias escolas no processo de adequação às normas do PNAE.

Em cinco das escolas visitadas os respondentes informaram que já houve problemas com relação aos produtos adquiridos. Em uma delas, o responsável afirma que o problema teria ocorrido com o prazo de validade dos produtos, mas que, após constatada a irregularidade, a entidade fornecedora ressarciu a escola. Em outras duas escolas, o problema apontado foi com relação ao recebimento dos produtos, que teria decorrido da falta de documentação do fornecedor, não havendo necessidade das escolas serem ressarcidas. Nas outras duas escolas, os entrevistados afirmaram que os produtos recebidos apresentavam baixa qualidade, de modo que, em uma das escolas houve o ressarcimento necessário e na outra não. Na última escola, o problema apresentado é referente ao recebimento de produtos estragados, contudo, após reclamação por parte dos responsáveis, a escola foi ressarcida.

Com relação ao questionamento referente ao tipo de produtos que são utilizados na composição de parte da preparação da merenda escolar: a) em quatro escolas verifica-se que a maioria dos produtos direcionados à alimentação dos alunos é *in natura*; b) em duas escolas a composição da maior parte dos produtos é semi industrializada e industrializada; c) noutras duas escolas os produtos predominantemente utilizados são *in natura* e semi industrializados; d) em quatro escolas a maior parte dos produtos adquiridos são semi industrializados e, e) em duas escolas a maioria dos produtos utilizados para a merenda escolar são *in natura* e industrializados.

Em todas as escolas observa-se que o valor destinado à alimentação escolar para produtos de origem da agricultura familiar atende ao limite mínimo de 30%. Sobre os três orçamentos previstos nas normas no PNAE, obteve-se o seguinte resultado: a) onze das escolas os realizam e, b) três escolas não os realizam. As escolas que não realizam os três orçamentos previstos justificam que tal fato decorre da falta de opções de compra e de concorrência, uma vez que uma das principais dificuldades apontadas neste quesito é a falta de interesse dos produtores em fornecer os produtos. Isto decorreria em virtude da burocratização intrínseca ao processo.

No que diz respeito à orientação de valores monetários proposta para cada nível de ensino pelas diretrizes do Programa, os resultados revelam que nove das escolas visitadas seguem tal orientação e outras cinco não a seguem. Os entrevistados de todas as escolas informam que os recursos da merenda são aplicados de forma homogênea, com vistas a contemplar de maneira igualitária a todos os alunos.

Os valores monetários que cada escola recebe para aplicar na merenda dos alunos são proporcionais ao número de alunos matriculados de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao do recebimento. As escolas com maior número de alunos recebem um valor monetário maior para aplicar na merenda escolar no âmbito do PNAE.

Pode-se observar a insatisfação informada em 71,43% das escolas com relação à metodologia do cálculo dos valores monetários a serem repassados para a aquisição da merenda escolar. Neste sentido, julgam que a metodologia deveria ser alterada, de forma que este cálculo contemplasse a matrícula real do ano vigente. Em função disso, informam que, muitas vezes, ocorre a necessidade de administrar um montante de recursos reduzido frente ao número de alunos matriculados.

Acerca dos valores monetários per capita com que as escolas visitadas contam para a alimentação escolar, tem-se: Escola 1 (R\$ 1,41); Escola 2 (R\$ 2,24); Escola 3 (R\$ 1,92); Escola 4 (R\$ 1,87); Escola 5 (R\$ 2,08); Escola

6 (R\$ 2,84); Escola 7 (R\$ 1,74); Escola 8 (R\$ 2,60); Escola 9 (R\$ 1,00); Escola 10 (R\$ 2,12); Escola 11 (R\$ 4,27); Escola 12 (R\$ 1,35); Escola 13 (R\$ 1,16) e Escola 14 (R\$ 2,87). A discrepância nesses valores é vislumbrada na escola 11 que conta com um reduzido número de alunos (281), em particular observa-se que esta escola conta com um expressivo número de doações de alimentos, que permite a não utilização da totalidade dos recursos, o que explica o valor per capita mais elevado.

As escolas realizam uma prestação de contas semestral mediante apresentação documental de todo processo licitatório de compra e venda dos produtos da merenda escolar. Constata-se que seis escolas não são fiscalizadas pelas entidades competentes para verificar se as diretrizes norteadoras do Programa são cumpridas. Em oito escolas, os responsáveis informaram que em períodos anteriores teriam recebido visitas de encarregados pela fiscalização dos procedimentos do Programa.

A pesquisa mostra ainda que dentre as maiores dificuldades enfrentadas pelas escolas com relação ao PNAE, estão: a) o atendimento à legislação intrínseca ao Programa; b) prestar contas em função de toda burocracia que envolve o processo; c) a falta de estrutura adequada para realizar a merenda escolar; d) o baixo valor monetário repassado em relação ao número de alunos; e e) a falta de opção de onde e de quem comprar os produtos para alimentação dos escolares. Neste sentido, enfatizam que a atuação do Estado é precária, sendo que em dez escolas o Estado não teria fornecido as condições necessárias para que pudessem cumprir as normas e diretrizes do PNAE, conforme vislumbrado no Quadro 1. Ressalta-se que em duas escolas os entrevistados afirmaram não ter grandes dificuldades com relação ao Programa.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS ESCOLAS EM RELAÇÃO AO PNAE.

PRINCIPAIS DIFICULDADES	FREQUÊNCIA
Atender a legislação do Programa	3
Prestar contas	1
Falta de estrutura adequada	3
Valor repassado é baixo pelo número de alunos	3
Falta opção de compra para os produtos	2

Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa (2014).

Outro fato revelado pela pesquisa que merece destaque é que as escolas comportam uma infraestrutura precária para realizar a merenda. Apesar desse fato não impedir que os alunos tenham acesso à alimentação escolar, isto impede uma forma mais adequada contemplar os objetivos do Programa no que concerne à manutenção qualitativa dos produtos *in natura*.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo mostrar a dinâmica operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. Neste sentido, pôde-se perceber que as diretrizes mais gerais que norteiam a conduta nos diferentes níveis de operacionalização do PNAE são verificadas no âmbito das escolas analisadas na pesquisa. Verificou-se que na percepção dos entrevistados, uma das maiores deficiências logísticas das escolas diz respeito à falta de infraestrutura adequada para atender às necessidades de utilização de alimentos *in natura* para posterior processamento. Se tais condições fossem cumpridas, não apenas os alunos teriam uma alimentação mais adequada em termos nutricionais, mas, também, a outra ponta (os agricultores familiares) teria uma inserção mais efetiva no Programa.

No que tange ao PNAE como um mercado institucional, este representa uma oportunidade concreta de geração de renda para os empreendimentos da agricultura familiar, visto que propõe a garantia da existência de uma demanda para os produtos dos empreendimentos rurais de base familiar. Neste sentido, a compra institucional da merenda escolar possibilita o fortalecimento dos empreendimentos rurais e também uma alimentação saudável e segura para os escolares, tendo em vista os pilares que sustentam o conceito de segurança alimentar e nutricional, sendo esta uma das bases que norteiam o Programa.

O estudo apresentou como principal limitação a dificuldade de acesso às escolas,

uma vez que algumas delas não demonstraram interesse em participar da pesquisa. Como contribuições, sustenta-se que analisar programas institucionais que atuem no âmbito da evolução social e econômica é fundamental em virtude da importância socioeconômica inerente a essas iniciativas, de modo que as pesquisas realizadas neste âmbito poderão servir de base para o aprimoramento de políticas complementares e incursões específicas em elementos infraestruturais, permitindo uma melhor qualidade na merenda escolar e implicando em melhorias para todos os segmentos sociais envolvidos.

Em decorrência do excesso de burocratização intrínseco à operacionalização do PNAE, muitos agricultores não conseguem se inserir no Programa, assim como muitas escolas também apresentam dificuldades com relação ao atendimento de suas normas.

Assim, sugere-se que o processo de compra e venda seja rearticulado, de modo que permita que se opere com menor complexidade, tendo em vista cumprir a proposta de aproximar a produção da agricultura familiar e a alimentação escolar (produtor e consumidor), sendo valorizada a produção local. Certamente, isso se tornará possível com o aprimoramento do Programa, que em termos estruturais apresenta-se como recente.

A teoria institucional, dentre outras contribuições, preconiza a ideia de ênfase na coordenação das instituições envolvidas já que reúne diversos atores. O PNAE é uma experiência que almeja, além de criar demanda para a produção da agricultura familiar e, dessa forma, estimular o desenvolvimento local e regional fortalecendo os empreendimentos rurais, proporcionar uma alimentação saudável e segura em consonância com os princípios basilares que norteiam o ideário de segurança alimentar e nutricional.

Recebido em: 13/03/2016

Aprovado em: 02/05/2016

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. Technical Change, Inequality, and The Labor Market. *Journal of Economic Literature*, v. 40, mar. p. 7-72, 2002.

ARBAGE, A. P. *Economia Rural: conceitos básicos e aplicações*. ed. atual. Chapecó: Argos, 2003.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, 2003, n.10, p. 312-347, jul./dez. 2003.

BRASIL. Lei n. 11.326/2006, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2014.

BRASIL. Lei n. 11.947/2009, 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 a lei n° 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 n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a lei n° 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. 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 11 abr. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em 08 abr. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acesso em 10 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Publicações – SEB*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12\\_pol\\_aliment\\_escol.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia Científica*. 3. ed. São Paulo, McGraw-Hill, 1983.

COMMONS, J. R. *Institutional Economics: Vol. I: Its Place in Political Economy*. Transaction Publishers, New York, Macmillan, 1934.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Conceitos*. Disponível em: <<http://www3.planalto.gov.br/consea/o-conselho/conceitos-1>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas.

*Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

FIANI, R. Teoria dos Custos de Transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, cap. 12, p. 267-286.

GREIF, A. Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Trader's Coalition. *The American Economic Review*, v. 83, n. 3, p. 525-548, jun. 1993.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

HUSENOV, B; MAKHKAMO, M; GARKAVA-GUSTAVSSON, L; MUMINJANOV, H; JOHANSSON, E. Breeding for wheat quality to assure food security of a staple crop: the case study of Tajikistan. *Agriculture & Food Security*, v. 4, n. 9, p. 2-8, 2015.

MARCONI, M. A; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

MARSDEN, T. Third Natures? Reconstituting Space through Placemaking Strategies for Sustainability. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 19, n. 2, p. 257-274, may. 2012.

MEDEIROS, C. A. de. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 49-76, jan./jun. 2001.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SAES, M. S. M. Organizações e Instituições. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). *Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, cap. 8, p. 165-186.

SCHMITT, C. J.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. de; VEZZANI, F. M. (Org.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013, parte 2, p. 215-265.

SCHIMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Revista Agriculturas*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 7-13, jun. 2008.

SCHIMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 78-88, abr./mai./jun. 2005.

SILVA, S. P. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 16, n. 58, 2011.

SILVA, M. G. da.; SILVA, S. P. *Para além do acesso: Um análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural*. In: Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. Brasília: IPEA, v. 16, n. 49, p. 87-93, nov. 2011.

SIMÕES, A. Instituições e desenvolvimento econômico: os contrastes entre as visões da Nova Economia Institucional (NEI) e dos neoinstitucionalistas. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 33-54, jun. 2014.

VEBLER, T. *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Scribner's Sons, 1904.

VIEIRA, A. C. P. et al. Mecanismos organizacionais como resposta à informação imperfeita: a questão da segurança dos alimentos. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 37, n. 9, set. 2007.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Brasileira Epidemiol.*, v. 16, n.1, p. 223-226, 2013.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos Gerais, Evolução e Apresentação do Sistema Agroindustrial. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). *Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, cap. 1, p. 1-21.



AGRICULTURA URBANA CONQUISTANDO O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM BELO HORIZONTE/MG/BR: A EXPERIÊNCIA DO JARDIM PRODUTIVO NO PERÍODO DE 2010-2015

Ivana Cristina Lovo, Alain Santandreu, José Divino Lopes Filho

RESUMO

O projeto "Jardim Produtivo" iniciou-se em 2008 como parte do programa "Cidades Cultivando para o Futuro", que teve objetivos ambientais e de saúde, com promoção da agricultura urbana e da segurança alimentar e nutricional. Entre os anos de 2009 e 2011, o projeto integrou o programa "Da Semente à Mesa", cujo objetivo foi estimular a comercialização da produção dos agricultores urbanos vinculados ao Jardim Produtivo. Com base na metodologia da pesquisa-ação, o projeto estimulou a capacidade técnica e organizacional dos agricultores, criando condições para a comercialização de hortaliças para o mercado institucional da alimentação escolar. Como resultado, escolas públicas municipais passaram a adquirir hortaliças produzidas no Jardim Produtivo para fornecimento na alimentação escolar, uma experiência que se mantém ativa. Esta experiência de comercialização entre as Escolas e o Jardim Produtivo, que foi certificada como tecnologia social pela Fundação Banco do Brasil em 2011, demonstrou que a agricultura urbana é viável economicamente, garantindo alimentos que contribuem para promoção da segurança alimentar e nutricional no município. Trata-se de experiência que pode ser transferida para outros municípios.

Palavras chave: Agricultura urbana; Alimentação escolar; Tecnologia social.

THE URBAN AGRICULTURE CONQUERING THE SCHOOL FOOD INSTITUTIONAL MARKET IN BELO HORIZONTE/MG/BR: THE PRODUCTIVE GARDEN EXPERIENCE IN THE PERIOD 2010-2015

ABSTRACT

The project "Productive Garden" began in 2008 as part of the "Cities Farming for the Future programme" which had environmental and health objectives with promotion of urban agriculture and food and nutrition security. Between 2009 and 2011, the project was part of the program "From Seed to Table", which aimed to stimulate the commercialization of the production of urban farmers linked to Productive Garden. Based on the action research methodology, the project stimulated the technical and organizational capacity of farmers, creating conditions for the marketing of vegetable for institutional market of school feeding. As a result, public schools began to purchase vegetables produced in the Productive Garden supply in school meals, an experience that remains active. This experience has been certified as a social technology for Brazil's Bank Foundation in 2011. This marketing experience between schools and the Productive Garden showed that: urban agriculture is economically viable, ensuring foods that contribute to the promotion of food and nutrition security in the city. It is experience that can be transferred to other municipalities.

Keywords: Urban agriculture; School feeding; Social Technology.

Professora na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Faculdade Interdisciplinar em Humanidades - Diamantina (MG). E-mail: iclovo@gmail.com.

Consortio por la Salud, Ambiente y Desarrollo (ECOSAD) - Lima (Perú). E-mail: alain\_santandreu@yahoo.com.

Professor na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - Departamento de Nutrição - Belo Horizonte (MG). E-mail: divinolopes@gmail.com.



## INTRODUÇÃO

As experiências que aportam na conceituação de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) demonstram uma diversidade de dimensões possíveis de serem interconectadas a partir da multiplicidade de práticas agropecuárias encontradas em espaços urbanos e periurbanos. São relatadas a dimensão social – com destaque para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional –, a cultural, a ambiental, a territorial, a econômica, entre outras, como discutido em Mougeot (2005, p. 5) e Cabannes (2012, p. 8, 11 e 12).

A importante contribuição da AUP para a promoção da segurança alimentar e nutricional nas cidades justifica, para a realidade brasileira, a prioridade de políticas, programas e projetos que a promovam a partir da dimensão social, conforme avaliam Santandreu e Lovo (2008) e Santandreu e Merzthal (2011). Nesse contexto, a dimensão econômica é considerada a partir da renda familiar indireta, contabilizada pela economia resultante do acesso direto aos alimentos cultivados, evitando a compra dos mesmos, como demonstrado em Lovo *et al.* (2012), que analisam o potencial da AUP no município de Governador Valadares, no estado de Minas Gerais.

Nugent (2000) faz uma análise sobre a AUP em relação à dimensão econômica, ressaltando seu caráter informal, de pequena escala, e seu baixo impacto em termos de injeção de renda na economia. Moustier e Danso (2006) trazem uma tipologia sobre perfis socioeconômicos da AUP, indicando o foco na geração de renda para atividades localizadas em espaços periurbanos.

No presente artigo são apresentados os resultados da experiência com a comercialização de hortaliças com escolas municipais a partir de um espaço produtivo intraurbano, o Jardim Produtivo, no período de 2010 a 2015.

Essa experiência de comercialização com escolas públicas teve início durante o Projeto *From Seed to Table (FSStT)*<sup>1</sup>, promovido pela *Ruaf Foundation* no período de fevereiro de 2009 a junho de 2011 em 20 cidades pilotos ao redor do mundo. Belo Horizonte foi escolhida como uma dessas cidades, pois, de 2005 a 2008, participou do diagnóstico e planejamento participativo de políticas locais de AUP através do Programa *Cities Farming the Future (CFF)*<sup>2</sup>, promovido globalmente pela mesma instituição, e se envolveu com o projeto *FSStT* como uma continuação do *CFF*.

Para Belo Horizonte a pergunta norteadora do *FSStT* foi: quais são as possibilidades de se comercializar os produtos da agricultura urbana e de se obter, com isso, retorno financeiro que influencie positivamente nas condições de vida das famílias de agricultores? Essa pergunta fomentou a hipótese de que, com a agricultura urbana, se viabiliza renda direta para as famílias que assumem a agricultura em espaços intraurbanos como uma atividade econômica.

A proposta deste artigo é mostrar como foi iniciada em 2010 a experiência de comercialização com as escolas públicas em Belo Horizonte, e demonstrar o progresso dessa experiência até agora (2015) e seu potencial para o futuro.

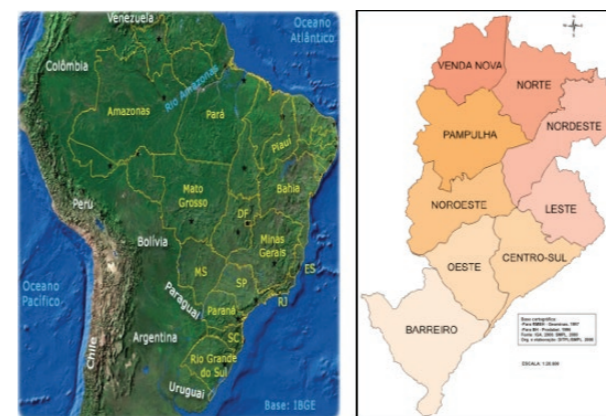
## 1. HISTÓRICO E DESAFIOS

Belo Horizonte tem a população estimada em 2.502.557 habitantes (IBGE, 2015) e 140.408 crianças e jovens estudantes frequentando escolas municipais na educação infantil e no ensino fundamental, de acordo com IBGE (2012).

O Jardim Produtivo (JP) é um grupo de agricultores urbanos que cultivam vegetais, frutas, flores e plantas medicinais em um espaço público municipal que possui uma área de 3.500

m<sup>2</sup>. Essa área está localizada na Rua W5 do conjunto habitacional Urucuia, no Bairro Cardoso, Regional Barreiro, na porção sul de Belo Horizonte, como pode ser visto na Figura 1.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DO JARDIM PRODUTIVO



O projeto “Jardim Produtivo” foi iniciado em 2008 como parte do Programa *CFF*, tendo objetivos ambientais e de saúde, com a promoção da segurança alimentar nutricional. Em adição, entre 2009-2011, o Jardim Produtivo participou do projeto *FSStT*, que focou a comercialização e a geração de renda direta, com a participação no mercado local.

A comercialização e a participação no mercado é um caminho novo para agricultores urbanos, por exigir dois principais desafios, que são: 1) mudança do ponto de vista de produção para autoconsumo para produção para o mercado, e 2) regularização da produção e legalização produtores para atuarem no mercado, principalmente o mercado institucional e público da alimentação escolar, foco dessa experiência.

## 2. METODOLOGIA

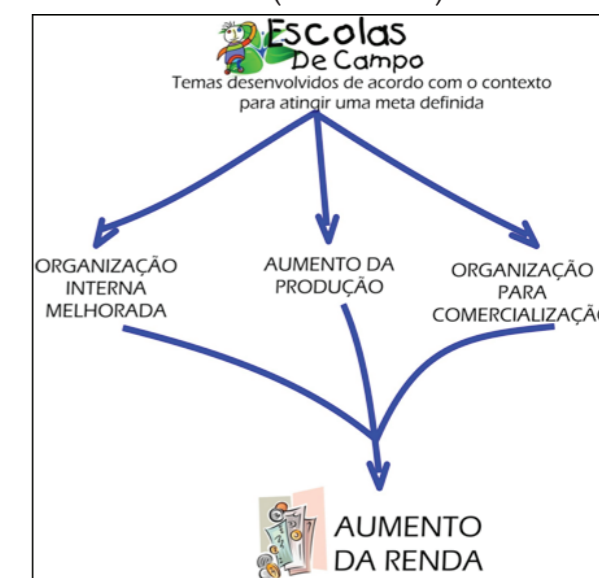
O projeto *FSStT* possibilitou o acompanhamento técnico do grupo de agricultores no período de fevereiro de 2009 a junho de 2011, quando havia seis produtores envolvidos, sendo duas mulheres e quatro homens<sup>3</sup>.

A estratégia metodológica utilizada teve como base a pesquisa-ação que, segundo Ghedin e Franco (2011), é um processo investigativo fundamentado na participação e colaboração entre pesquisadores e participantes, tendo uma abordagem de pesquisa com característica social, que associa estratégias de planejamento e ação local em um processo dialético de mudança da realidade.

Os objetivos do acompanhamento do grupo foram o fortalecimento e a capacitação dos agricultores, de maneira a criar condições básicas para que as famílias envolvidas viabilizassem economicamente a atividade de agricultura urbana, a partir de um enfoque de autogestão.

Foi elaborado um plano de negócio participativo que se concretizou pela capacitação técnica, organizacional e para comercialização. A capacitação dos agricultores foi realizada através de visitas semanais da assessoria técnica (uma engenheira agrônoma e um educador popular), entre abril de 2009 e abril de 2011, que introduzia ao grupo inovações produtivas em atividades práticas denominadas “Escolas de Campo” (*aprender fazendo*). Essa estratégia metodológica está sintetizada nas figuras 2 e 3.

FIGURA 2 – SÍNTESE METODOLÓGICA DO PROJETO *FSStT* (2009-2010).



1 “Da semente à mesa”.

2 “Cidade Cultivando o Futuro (CCF)”

3 No momento de atualização das informações para elaboração desse artigo (junho de 2015), o grupo estava constituído por nove agricultores (quatro mulheres e cinco homens), representando oito famílias.

FIGURA 3 – DETALHE DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DAS ESCOLAS DE CAMPO/FSTT.



O desenho do Plano de Negócio, elaborado de forma participativa, foi muito importante para garantir objetividade ao processo e nele foram eleitos produtos prioritários para a produção e comercialização, a saber: Alface (*Lactuca stiva L.*), Cebolinha (*Allium fistulosum.*), Couve (*Brassica oleracea L.*) e Salsinha (*Petroselinum sativum*).

Foram realizados 62 encontros das Escolas de Campo, 14 sobre aspectos organizacionais, 24 sobre aspectos técnicos focando a produção e 24 sobre comercialização, como esquematizado na figura 3.

### 3. ESTRATÉGIA USADA PARA A VENDA

A estratégia usada para iniciar o comércio com o mercado institucional foi registrar uma mulher do grupo como microempreendedora individual<sup>4</sup>. Isso viabilizou ao grupo possuir, através da agricultora cadastrada, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), e com isso emitir nota fiscal, necessária para a venda para as escolas. Outra situação que viabilizou a comercialização com as escolas municipais, foi o fato das diretoras serem receptivas em vivenciar a experiência da compra de verduras frescas diretamente dos agricultores urbanos.

Agricultores urbanos não se enquadram como potenciais fornecedores ao Pro-

grama Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas vegetais frescos, que são usados diariamente da alimentação escolar em Belo Horizonte, podem ser adquiridos diretamente no mercado local através do Caixa Escolar, que é um sistema regularizado pela Lei Municipal no 3.726/1984 e pela Resolução da Secretaria Municipal de Educação (SMED) no 0001/2008.

O Caixa Escolar é feito pela escola municipal e é organizado como uma sociedade sem fins lucrativos e devidamente inscrita em Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas e no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. Os recursos destinados ao Caixa Escolar são repassados pela prefeitura para quatro modalidades de aplicação, de acordo com o Art. 7o da Resolução SMED no 001/2008, entre elas a cobertura das despesas referentes aos programas institucionais da Secretaria Municipal de Educação, podendo o fomento destinado à promoção ao educando ser aplicado para complementação de merenda escolar, entre outros itens explicitados no Art. 12o da Resolução SMED no 0001/2008.

Os resultados do processo de comercialização entre o Jardim Produtivo e as escolas municipais são apresentados neste artigo a partir dos dados contidos no relatório final do FStT-Belo Horizonte (JOTA et al, 2011) e das notas fiscais emitidas no período de abril de 2010 a dezembro de 2015, arquivadas pela agricultora responsável pela formalização do grupo para comercialização.

### 4. RESULTADOS

A comercialização é feita com escolas localizadas nas proximidades do Jardim Produtivo, o que facilita o deslocamento dos agricultores para a entrega dos vegetais, que é feita semanalmente, todas segundas-feiras, como mostra a figura 4.

FIGURA 4 – DISTÂNCIA ENTRE O JARDIM PRODUTIVO E A ESCOLA MUNICIPAL.



Como mencionado anteriormente, para alcançar o mercado institucional é requerida nota fiscal e, para tanto, uma agricultora do grupo, Luzia Falcão, foi registrada como microempreendedora individual, tendo acesso ao CNPJ. Como consequência dessa formalização, foi viabilizado ainda para referida agricultora, conta corrente em banco e ela pôde iniciar o pagamento da sua contribuição para a previdência social através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Os resultados para o experimento em 2010 mostram que a comercialização com as escolas contribuiu com 35% da renda proveniente da venda direta dos produtos, quando comparado com outras estratégias de vendas, que são principalmente a venda de verduras frescas para os vizinhos do Jardim Produtivo, como mostra a tabela 1.

TABELA 1 – RENDA GERADA COM A VENDA FORMAL E INFORMAL NO PERÍODO DE ABRIL A SETEMBRO/ 2010.

UNIDADE PRODUTIVA	Nº DE UNIDADES* COMERCIALIZADAS		RENDA GERADA COM A COMERCIALIZAÇÃO (US\$)		TOTAL RENDA GERADA (US\$)**
	Escolas	Outros	Escolas	Outros	
JARDIM PRODUTIVO	2.276	4.577	696,61	1.292,42	1.989,03

\* Porção comercializada dos vegetais cultivados.

\*\* Valor do Câmbio usado para conversão US\$3.10.

Os primeiros resultados definitivamente encorajaram os agricultores urbanos a expandir a produção para o mercado institucional. Assim, o resultado em 2011 foi especta-

cular, pois o “Jardim Produtivo: Cidades Cultivando para o Futuro” foi certificado como Tecnologia Social pela Fundação Banco do Brasil<sup>5</sup>. A Tabela 2 mostra os resultados da comercialização com as escolas de 2010 até 2015, demonstrando que o número de escolas atendidas e o número de meses em que foi efetivada a venda variam.

TABELA 2 – COMERCIALIZAÇÃO ENTRE O JARDIM PRODUTIVO ESCOLAS NO PERÍODO DE ABRIL/2010 A DEZEMBRO DE 2015.

ANO	Nº DE ESCOLAS ATENDIDAS	Nº DE MESES DE VENDA	UNIDADES COMERCIALIZADAS	VALOR DA VENDA US\$*
2010	3	6	2.276	696,61
2011	6	7	5.287	1.705,48
2012	4	8	3.018	1.264,10
2013	6	11	5.374	1.754,81
2014	4	11	2.652	877,89
2015	3	10	3.102	1.256,15

\*Valor do cambio usado para conversão=US\$3.10

Podemos considerar que durante o período em que os dados da comercialização foram analisados, há uma periodicidade média de nove meses por ano no fornecimento de vegetais para as escolas. Também é possível constatar que as escolas que se localizam mais próximas do Jardim Produtivo são as que se mantêm na experiência, pois as três escolas que iniciaram a experiência em 2010 se mantiveram em 2015.

A variação do valor comercializado entre 2013 e 2014 pode ser explicada pela diminuição das escolas atendidas e o menor número de unidades comercializadas em 2014. É possível afirmar que em torno de 1.905 estudantes foram beneficiados anualmente, de acordo com as vagas oferecidas pelo conjunto das Escolas analisadas.

Como indicam as tabelas 1 e 2, a renda proporcionada com a venda para o mercado institucional se mostrou como uma fonte importante no conjunto da renda obtida com a comercialização dos produtos provenientes da agricultura urbana.

<sup>4</sup> De acordo com a Lei Complementar 128/2008, o Microempreendedor Individual é aquele com receita bruta de até R\$ 36 mil, optante pelo Simples Nacional, sem participação em outra empresa como sócio ou titular e com no máximo um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. Criado em 2008 o Programa prevê inscrição simplificada para que o microempreendedor individual saia da informalidade com a redução de carga tributária.

<sup>5</sup> Uma Tecnologia Social, de acordo com a Fundação Banco do Brasil, é definida como produtos, técnicas ou metodologias replicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representam efetivas soluções de transformação social.

## 4.1 COOPERAÇÃO ENTRE OS INTERESSADOS

Vale ressaltar que o êxito dessa experiência foi possível até agora porque os agricultores e as equipes escolares quiseram e cooperaram para isso, o governo municipal apoiou através do financiamento de água e eletricidade para a produção e manteve uma equipe técnica dando suporte para ajudar os agricultores na emissão das notas fiscais, que é um processo virtual que tem de ser feito mensalmente.

## 5. CONCLUSÕES

A experiência de comercialização entre as Escolas e o Jardim Produtivo mostrou que:

- 1) Os agricultores mudaram o enfoque produtivo, complementando e superando a produção para autoconsumo para a produção para o mercado local e para comunidade;
- 2) O Programa Nacional do Microempreendedor Individual e os agricultores apoiaram o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em implementar o aumento da oferta de vegetais para os escolares;
- 3) A Fundação Banco do Brasil reconhecendo a experiência de comercialização do Jardim Produtivo como Tecnologia Social, dá respaldo e suporte para difusão do êxito da experiência;
- 4) O fornecimento de produtos frescos para as crianças é um importante passo para fomentar bons hábitos alimentares que são fundamentais para desenvolver adultos saudáveis no futuro;
- 5) A agricultura urbana pode gerar micro negócios para famílias e comunidade, potencializando a circulação de produtos e dinheiro na economia local.
- 6) No entanto, para que isso seja possível, os agricultores devem desenvolver estratégias inovadoras de comercialização, tendo em vista que as vantagens da compra direta promovidas pelo Governo Federal não se aplicam aos agricultores urbanos.

Por fim, com os resultados ao longo dos cinco anos analisados, podemos sugerir que essa experiência poderia ser disseminada para todas as escolas municipais de Belo Horizonte, e também da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Para tanto, seria necessário que os gestores públicos facilitassem o acesso a mais espaços (públicos e privados) para a prática da agricultura urbana.

Recebido em: 21/03/2016

Aprovado em: 09/09/2016

## REFERÊNCIAS

- BELO HORIZONTE. *Lei Nº 3.726, de 20 de março de 1984*, retificada em 24/3/1984. Regulamenta as Caixas Escolares das escolas municipais de Belo Horizonte e dá outras providências. Câmara Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1984. Disponível em: [https://www.google.com.br/?gfe\\_rd=cr&ei=B5XpVvCHPM\\_K8gf4-aKwB-Q&gws\\_rd=ssl#q=lei+n+3.726+de+20+de+mar%C3%A7o+de+1984](https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=B5XpVvCHPM_K8gf4-aKwB-Q&gws_rd=ssl#q=lei+n+3.726+de+20+de+mar%C3%A7o+de+1984). Acesso em 2 de out. 2015.
- BELO HORIZONTE. *Resolução SMED Nº 001/2008*. Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município. Ano XIV – Edição n. 3247. 24 de Dezembro de 2008. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=988983>. Acesso em 8 de set. de 2015.
- CABANNES, Yves. *Pro-poor legal and institutional frameworks for urban and peri-urban agriculture*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.
- GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia. *Questão de método na construção da pesquisa em educação*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- JOTA, Marcos; LEÃO, Simião; PESSOA, Kátia Maria Silveira. *Informe Final da Formulação e Implementação do Projeto FStT-Belo Horizonte (Brasil)*. Belo Horizonte: RUAF – IPES - JOTA – CADEB, 2011.

## AGRADECIMENTOS

À Secretária Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional/SMASAN de Belo Horizonte. À Associação dos Sem Casa do Bairro Cardoso e Adjacências (ASSOSC), que representou oficialmente a certificação da Tecnologia Social: Jardins Produtivos - Cidades Cultivando para o Futuro e a todos os parceiros que fizeram e fazem essa experiência possível.

LOVO, Ivana; PESSOA, Kátia Maria Silveira; COSTA, ZILÁ. *Experiência de Governador Valadares/Minas Gerais/Brasil com a implantação do Programa de Agricultura Urbana (AU)*. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 2012. Belo Horizonte. Anais do XVII Encontro Nacional de Geógrafos. Disponível em: <http://eng2012.agb.org.br/consulta?searchword=Governador%20Valadares&ordering=newest&searchphrase=all>. Acessado em 10 de jun. de 2015.

MOUGEOT, Luc. *Agropolis: the social, political and environmental dimensions of urban agriculture*. London: EARTHSCAN/IDRC, 2005.

MOUSTIER, Paule; DANSO, George. *Local Economic Development and Marketing of Urban Produced Food*. In: VEENHUIZEN, René Van. (org). *Cities Farming for the Future, urban agriculture for green and productive cities*, pp.174-195. Philippines: Ruaf Foundation, IIRR/IDRC, 2006.

NUGENT, Rachel. *The impact of urban agriculture on the household and local economies*. In: BAKKER, Nico; DUBBELING, Marielle; GÜNDEL, Sabine; SABEL-KOSCHELLA, Ulrich; ZEEUW, Henk. *Growing cities, growing food: urban agriculture on the policy agenda. A reader on urban agriculture*. Faldafing:DSE/ETC, 2000.

SANTANDREU, Alain y MERZHAL, Gunther. *Agricultura Urbana e sua Integração em Programas e Políticas Públicas: A Experiência do Brasil*. 2011. Fome Zero: Uma história brasileira, Vol III, MDS / Banco do Brasil / FAO, Brasília, Brasil.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. *Panorama de la agricultura urbana y periurbana en Brasil y directrices políticas para su promoción*. Lima/Peru: IPES-Promoción del Desarrollo Sostenible. 2008. (Cadernos de Agricultura Urbana n.4).



ASPECTOS INOVATIVOS PRESENTES NAS ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

José Roberto Rambo, Silvia Maria de Almeida Lima Costa, Gilmar Laforga

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar o caráter inovativo das políticas públicas voltadas à aquisição de alimentos da agricultura familiar brasileira. Ao criar alternativas para melhorar duplamente os níveis de eficácia, seja na busca de segurança alimentar (de ordem quantitativa com foco na contenção da fome), seja no desenho de novos mecanismos de mercado intermediados por organizações públicas, o Brasil inova ao formatar um ambiente institucional efetivamente capaz de criar incentivos para captura de valor dos produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar, aliada com uma estratégia de combate à fome, o que não ocorreria nos equipamentos de comercialização dos canais tradicionais de distribuição. Utilizando-se de recorte teórico de abordagem Neo-Schumpeteriana, são discutidos alguns condicionantes relativos ao alcance das políticas em tela, quais sejam: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS (operante no Estado de São Paulo). As inovações de modelo de negócios geradas institucionalmente conferem maior alcance para o PAA e exigem maiores ajustes adaptativos para os outros dois programas no alcance dos objetivos expressos, remetendo à necessidade de revisões nos mecanismos de coordenação entre os atores sociais envolvidos.

Palavras-Chave: PAA; PNAE; PPAIS.

INNOVATIVE ASPECTS IN CURRENT PUBLIC POLICIES OF FOOD PROCUREMENT OF BRAZILIAN FAMILY FARMING

ABSTRACT

The aim of this article is to demonstrate the innovative aspects involved in current public policies for food acquisition of the Brazilian family farming. Creating alternatives to improve performance standards, in both, food security (of quantitative order focusing on hunger containment), and the design of new market mechanisms mediated by public organizations, Brazil innovates determining an institutional environment, effectively able to create incentives for a quality capture of the food products, produced by family farmers, which would not occur in the sale of equipment of traditional distribution channels. Using a theoretical cut based in industrial organization and Neo-Schumpeterian approach, some constraints are discussed on the extent of the screen policies, namely: the Food Acquisition Program of Family Farming - PAA, the National School Feeding Program - PNAE and the Paulista Program Social Interest Agriculture - PPAIS (operating in the State of São Paulo). The business model innovations, institutionally created, provide greater scope for the PAA and require major adjustments to the other two programs in achieving the stated objectives, referring to the need to review the coordination mechanisms between the social participants involved.

Keywords: PAA; PNAE; PPAIS.

Professor Adjunto da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Campus Universitário de Tangará da Serra-MT. E-mail: jr.rambo@unemat.br.

Professora Doutora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira, Campus de Ilha Solteira-SP. E-mail: smalcost@agr.feis.unesp.br.

Professor Adjunto da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Campus Universitário de Tangará da Serra-MT. E-mail: gilmar.laforga@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou na última década uma série de transformações importantes relacionadas à construção de políticas públicas voltadas à agricultura familiar (SCHMITT; GRISA, 2013)<sup>1</sup>. Nesse sentido, a construção de mercados institucionais para esse setor produtivo ganhou espaço na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural especialmente a partir de 2003. Isso se deu com a formulação e implementação de políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares, com a estruturação de mecanismos de produção-comercialização-consumo (BECKER; ANJOS, 2010), por meio de programas, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS).

Diferentemente do que ocorreu na Europa e mesmo nos Estados Unidos, no Brasil as condições para reprodução dos *small farmer*, camponeses, ou agricultores familiares não se estruturaram como âncoras na política agrícola (DELGADO, 2005). Ao contrário, o que aqui se observou foi uma solução na perspectiva do modelo da *via Prussiana*, ou seja, a aliança da grande propriedade com o grande capital que a política agrícola brasileira sempre atendeu. Mesmo com a pressão dos movimentos sociais e algumas conquistas no campo das políticas públicas como a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) esse processo nunca foi revertido, pois esta política, em particular, é carente de instrumentos de garantia de comercialização da produção, diferentemente dos principais programas de crédito rural elaborados para dar suporte à produção.

No caso de políticas de apoio e garantia à comercialização, estas buscam contribuir na construção de um ambiente favorável no funcionamento dos circuitos mercantis. E no

caso do Brasil, com a orientação dos mercados institucionais para a agricultura familiar tem-se também a preocupação com a construção da segurança alimentar e nutricional do país, proposta pela Lei nº. 11.346/2006 (BRASIL, 2006).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

O PAA foi criado pela Lei nº. 10.696/2003 (BRASIL, 2003), como parte da política pública recente de fortalecimento da agricultura familiar. Trata-se da primeira política pública brasileira de aquisição de alimentos direcionada especificamente ao segmento da agricultura familiar. Para Grisa et al. (2011) a criação do PAA é resultante da confluência de dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Um relativo ao combate à fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira e o outro centrado no reconhecimento da agricultura familiar como categoria social.

Muller (2007) comenta que o PAA tem como principal objetivo a comercialização dos produtos da agricultura familiar. De fato, o programa articula a produção da agricultura familiar com os mercados institucionais e princípios da segurança alimentar, sendo que os alimentos adquiridos dos agricultores familiares pelo programa são destinados a: (a) pessoas em situação de vulnerabilidade social; (b) rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; (c) instituições socioassistenciais e escolas da rede pública ou filantrópica de ensino; (d) formação de estoques públicos de alimentos; ou (e) outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor do Programa (SCHMITT; GRISA, 2013).

Atualmente, o PAA está organizado em seis modalidades: I - Compra com Doação Si-

<sup>1</sup> São consideradas como políticas públicas as diretrizes e os princípios norteadores da ação do poder público que estão explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis e programas) que orientam ações que normalmente envolvem recursos públicos (TEIXEIRA, 2002). Já Souza (2006), considera como política pública aquilo que em democracias estáveis, o governo faz ou deixa de fazer.

multânea; II - Compra Direta; III - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; IV - Apoio à Formação de Estoques; V - Compra Institucional e VI - Aquisição de Sementes. O programa integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído pela Lei nº. 11.346/2006, e pretende, entre outros objetivos: promover inclusão econômica e social da agricultura familiar; acesso à alimentação à populações em situação de insegurança alimentar e das unidades escolares; formar estoques públicos, de cooperativas e demais organizações da agricultura familiar; fortalecer circuitos locais e redes de comercialização, especialmente de produtos orgânicos e agroecológicos e, por conseguinte, favorecer hábitos saudáveis de alimentação e a organização social dos agricultores familiares (BRASIL, 2012).

Ou seja, o PAA atende a finalidades específicas ao estimular a formação e fortalecimento de redes de produção-consumo locais visando populações carentes e aparelhos públicos como escolas, hospitais, presídios entre outros e, ao mesmo tempo, permite regulação dos preços por meio das compras diretas e da formação de estoques, verticalização da produção e agregação de valor (SCHMITT; GRISA, 2013).

O ingresso nos mercados institucionais, particularmente via PAA, promoveu o acesso dos agricultores familiares a um mercado próximo, capaz de absorver grande diversidade de produtos e de se ajustar, pelo menos em certa medida, às variações sazonais (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008). Segundo estes autores, na prática, a grande variedade de produtos presente nos cardápios das escolas, entidades assistenciais e demais programas sociais favorece a diversificação dos sistemas produtivos da agricultura familiar, proporcionando também a valorização de gêneros muitas vezes negligenciados nos mercados convencionais.

Schmitt e Guimarães (2008) relatam que o PAA possui flexibilidade na sua execução, com possíveis ajustes entre a oferta e a demanda de alimentos em seus projetos. Percebe-se tal situação mediante acerto entre as organizações dos produtores (beneficiários fornecedores) e as instituições receptoras (be-

neficiários consumidores) que por meio do diálogo, possibilita margem de manobra para a adaptação dos cardápios à sazonalidade da produção agrícola, bem como a introdução de produtos regionais. O processamento de alguns produtos como, por exemplo, de doces e sucos, é uma demonstração trazida pelas autoras, do ajuste da oferta de produtos às variações sazonais da produção agrícola aos projetos do programa.

Em termos quantitativos, Plein e Filippin (2012) esclarecem que no ano de 2011, foram aplicados no PAA R\$ 667,32 milhões, beneficiando 160.011 agricultores familiares, com aquisição de 517.921 toneladas de alimentos destinados a 20.178.462 pessoas (MDS, 2014). Para o ano de 2014, os limites individuais de recursos disponibilizados pelo PAA variaram de R\$ 6.000,00 a R\$ 20.000,00 por DAP/ano (MDS, 2014), porém, neste mesmo ano foram aplicados somente R\$ 565,68 milhões no Programa (MDS, 2016), um valor significativamente menor que para o ano de 2011. Essa redução de valores aplicados é fruto, em certa medida, de algumas transformações pelas quais o Programa vem passando (Termo de Adesão, Chamada Pública), e também, especialmente, em virtude de um maior controle e fiscalização necessários e fundamentais ao funcionamento de políticas públicas, após operações policiais como a “Operação Agro-Fantasma”, que teve o PAA como objeto, deflagrada no estado do Paraná em 2013 com o objetivo de combater esquemas de desvio de recursos públicos (PF, 2016).

A alimentação escolar também merece destaque entre as políticas públicas de aquisição de alimentos, tanto pela duração, visto que no ano de 2014 completou sessenta anos de existência, quanto pela magnitude, visto ser considerado no cenário mundial um dos maiores programas de atendimento universal na área de educação (SANTOS et al., 2012; BELIK; CHAIM, 2009).

A partir da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009) o PNAE, também passa a estabelecer um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura

familiar local ou regional (SCHMITT; GRISA, 2013). Com isso podemos dizer que a referida lei considera concomitantemente o fortalecimento da agricultura familiar e a contribuição desta para com o desenvolvimento social e econômico local (MEC, 2013).

É importante destacar uma ordem de prioridade nas aquisições do PNAE: grupos formais em nível local detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP Jurídica) que considera agricultores familiares nos requisitos da Lei 11.326/2006 (BRASIL, 2006); fornecedores individuais (DAP Física); e gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos. O programa deve conseguir atender às demandas do cardápio da alimentação escolar, oferecendo, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas. A alimentação escolar deve priorizar gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região, bem como na alimentação saudável e adequada. No caso de oferta de bebidas à base de frutas, estas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas *in natura* e a composição destas bebidas deverá seguir as normativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (MEC, 2013).

Os alimentos adquiridos via PNAE devem atender às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria; a exigência quanto ao mínimo de 30% do uso dos recursos do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar poderá ser dispensada quando da presença de: a) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; b) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; c) condições higiênicas-sanitárias dos alimentos serem inadequadas (BRASIL, 2009).

Em termos quantitativos, o valor disponibilizado no ano de 2011 para o forneci-

mento da alimentação escolar aos 44 milhões de beneficiários diários do PNAE foi de aproximadamente R\$ 3 bilhões, ou seja, o mercado reservado exclusivamente para a agricultura familiar alcançou o volume de aproximadamente R\$ 1 bilhão, uma vez que, no mínimo 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (BRASIL, 2009). No referido programa, o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano (MEC, 2013). Apesar de representar uma conquista, o mercado do PNAE impõe também um grande desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar (MOREIRA, 2013).

O PPAIS, criado pela Lei nº. 14.591/2011 (SÃO PAULO, 2011), é uma ação do Governo do Estado de São Paulo que visa: a) fomentar a organização e modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar; b) estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo; c) favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais. Este Programa faz com que o Estado de São Paulo se torne também comprador dos produtos da agricultura familiar para a produção de refeições em órgãos como hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social e outras entidades (SÃO PAULO, 2011).

O PPAIS segue os moldes do PNAE, em que no mínimo 30% das verbas estaduais destinadas à compra direta de alimentos têm de adquirir produtos oriundos da agricultura familiar, *in natura* e manufaturados, até um limite anual, que tem seu valor revisado anualmente<sup>2</sup>. Tal percentual, também poderá ser

2 Atualmente o limite é de R\$ 22 mil reais por família.

dispensado em caso de: i) não atendimento das chamadas públicas pelos agricultores ou suas organizações; ii) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente pelo agricultor ou sua organização; iii) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios por parte dos agricultores ou suas organizações; iv) incidência de pragas ou acidente natural que resulte na perda da produção dos agricultores familiares; v) condições higiênico-sanitárias inadequadas (SÃO PAULO, 2011).

## 2. ASPECTOS INOVATIVOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

A palavra inovação relaciona-se ao ato de inovar, ao ato de fazer algo novo (FUCK; VILHA, 2012). Para os autores, Joseph Alois Schumpeter define que o conceito de inovação seria representado pelos “novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial”. Por sua vez, Moricochi e Gonçalves (1994) consideram que, para o autor supracitado, “inovação” significa “fazer as coisas diferentemente no reino da vida econômica”.

O próprio Schumpeter (1997 [1911]) salienta a importância de arranjos inovativos para a rentabilidade das organizações, destacando, entre as formas de inovar, aquelas classificadas como “novas combinações”, representadas por: “1) Introdução de um novo bem - ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estão familiarizados - ou de uma nova qualidade de um bem; 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria; 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em

questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não; 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já exista ou que tenha sido criada; 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio” (SCHUMPETER, 1997 [1911]. p. 76).

Santini et al. (2006) ressalta que a extensão de uma mudança técnica pode ser de caráter radical (refere-se a eventos descontínuos em que a mudança técnica e organizacional representam novas bases de produção, distintas das exploradas até então, com avanços do conhecimento) ou incremental (refere-se a melhorias nos produtos, processos, organizações e sistemas de produção existentes, ou seja, relaciona-se à demanda do mercado e às experiências dos usuários, como num processo contínuo de melhoramentos).

A teoria evolucionária neo-schumpeteriana, ao enfatizar a natureza endógena do processo inovativos, acrescenta reflexão sobre dois aspectos fundamentais: a) que a inovação se desenvolve por um processo evolucionário, interativo entre atores e entre diferentes estágios de desenvolvimento; e b) que o conhecimento e o aprendizado desempenham um importante papel em economias desenvolvidas.

É no olhar sobre esses fatores de construção de conhecimento que residem os principais aspectos inovativos dos arranjos institucionais que, não somente como fator que ordena e regula o comportamento dos agentes econômicos, mas que, inclusive, interfere na forma: i) como esses agentes percebem a realidade; ii) como enxergam as transformações em curso e iii) como aprendem (SERI, 2003; FELIPE, 2008).

Dentre os critérios que classificam os agricultores como familiares, dois se destacam: a) a direção do estabelecimento devendo ser exercida pelo produtor, e b) o trabalho familiar superior ao contratado. Para estes esta-

belecimentos, já é amplamente discutido que, pela história dos grupos de produtores, a tradição, herança cultural e a busca por autossuficiência alimentar se conjugam como estratégias produtivas, sobremaneira com a diversificação de produção. Assim, diversificação e pequena escala produtiva explicam a composição da produção da agricultura familiar. Ocorre que tal perfil produtivo se faz acompanhar de significativas restrições para inserção nos equipamentos de comercialização tradicionais. Buainain (2006) identifica estas restrições, e indica o acesso precário aos mercados como uma importante restrição ao desenvolvimento deste segmento produtivo. Basicamente a diversidade produtiva é acompanhada de pequenos excedentes comercializáveis, e quando estes excedentes tornam-se disponíveis para comercialização os pequenos volumes, apresentam: a) falta de regularidade na oferta e b) falta de expressão de um padrão de qualidade extrínseca (como: tamanho, calibre e cor). Esses fatores se constituem nas principais razões que impedem o acesso regular dos produtores aos mercados varejistas.

Nesse sentido, o conjunto dos programas (PAA, PNAE e PPAIS) inovam por criarem uma demanda regular na via institucional para esse excedente de produção comercializável, flexibilizando as exigências de qualidade extrínsecas mencionadas, embora mantendo o atributo de frescor como um fator de qualidade a ser destacado. Os programas têm como objetivos que os produtores familiares pouco inseridos aos mercados venham a utilizar os mercados institucionais como canais de comercialização que oferecem garantias de demanda certa para o excedente de produção.

Entretanto, a operacionalização dos programas com a garantia institucional de compra deve ser limitada e por tempo determinado, embora indefinido. Ou seja, se reconhece que a inserção regular nos mercados formais impõe exigências, sendo que a habilidade para tal requer tempo e construção de conhecimento para aumento de escala e aprendizagem, visando ajustar os processos de produção e beneficiamento dos produtos para in-

serção nos canais de comercialização regulares, não institucionais.

Assim, incentivar os processos de aprendizagem pode ser considerado o grande valor inovativo embutido na estrutura institucional dos programas. Assim, concordamos com Arnaldo Campos, Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, ao afirmar que o PAA possui caráter pedagógico, pois “o PAA ajudou a preparar os agricultores familiares para o mercado. Houve aprendizagem em relação ao planejamento da produção, da regularidade de fornecimento, de formalização, de qualidade, de preços, entre outros aspectos” (MDS, 2016).

A teoria evolucionária neo-schumpeteriana destaca em seu referencial teórico o valor das informações externas e a interação com o ambiente na construção de processos de aprendizagem que podem propiciar o desenvolvimento de inovações. Nelson e Winter (1982) destacam a organização das rotinas, a qual é entendida como um processo de organização e processamento interno das atividades, relevante para a reposição dos conhecimentos de ordem produtiva e tecnológica. Para os autores, partes dessas rotinas são desenvolvidas em um processo de interação com o ambiente concorrencial nos mercados, e pela introdução de inovações.

Os programas institucionais de compras de alimentos possibilitam também a criação de um relacionamento que possibilita a aprendizagem partilhada, pois a frequência de produção para entrega aos programas institucionais é capaz de desencadear processos de aprendizagem partilhada em um processo de construção de capital social, dado que esse processo é acompanhado pelo desenvolvimento de laços sociais mais estreitos entre os produtores, o que favorece a interação também com outros agentes de comercialização presentes nos mercados locais.

Também Theodore Schutz em sua contribuição seminal, anterior aos autores supracitados, destacou a importância da construção das estruturas macroinstitucionais na promoção de educação e o capital humano na agri-

cultura para que os produtores pudessem romper as barreiras do tradicionalismo e ingressar em um modelo mais factível de geração de riqueza (SCHUTZ, 1964). Embora destacasse os fatores promotores da ruptura do tradicionalismo na agricultura rumo a um padrão tecnológico que permite ganhos de escala em um padrão produtivo definido como produtivista que não se aplica à produção familiar, o autor ressalta que os pequenos agricultores (no caso, designados como “tradicionalistas”) alocam eficientemente seus recursos produtivos e que a baixa rentabilidade da agricultura fundava-se não em problemas de racionalidade alocativa, mas sim na incapacidade de se criar renda a partir de fatores cujas produtividades marginais eram visivelmente decrescentes (SALLES-FILHO, 2005). Estas considerações serviram para que países como o Brasil desenvolvessem suas bases para modernizar tecnologicamente o setor agropecuário, entretanto, neste caso, não foram consideradas estratégias para ao mesmo tempo se promover a conquista de segurança alimentar e inclusão dos pequenos produtores aos mercados formais, juntamente com o aumento da oferta agrícola.

Desta forma, a inovação deve ser também percebida como um processo social (EDQUIST; JOHNSON, 1997), passível de formular soluções coletivas em sintonia com os arranjos institucionais capazes de desencadear processos de aprendizagem. Para Kim (1993), aprendizado é um processo de respostas aos estímulos e mudanças no ambiente externo.

Finalmente, seguindo esses princípios das teorias de inovação, percebe-se que estas também fizeram parte dos contextos das políticas públicas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, tais como no PAA, PNAE e PPAIS.

### 3. INOVAÇÕES PRESENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

O PAA tem como finalidade fortalecer circuitos locais, regionais e redes de co-

mercialização e no PNAE tem-se o elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, pois “a aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas” (BRASIL, 2009), com uma cultura alimentar da localidade, em que “favoreçam os hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis” (MEC, 2013). Ou seja, do ponto de vista local, os dois programas possuem o potencial de promover: 1) desenvolvimento econômico; 2) redução das desigualdades; 3) segurança alimentar e nutricional (BELIK; DOMENE, 2012).

Neste sentido, os objetivos de longo prazo de uma política pública de desenvolvimento com perspectivas locais estariam sendo atingidos. Relacionar-se-iam ao investimento, ao desenvolvimento, à estruturação do setor agrícola e à melhoria na distribuição de renda, com ações de estímulo à produção e à produtividade e de redução da dependência externa (BUAINAIN, 1999).

Lima e Corrêa (2013) comentam que o PAA pode construir novos mercados para o caso de agricultores assentados, permitindo a organização da matriz produtiva destes, com geração de renda e trabalho. A garantia de compra dos produtos dos assentados, com a implementação do PAA em assentamentos de reforma agrária, pode tornar uma estratégia interessante para a efetivação da reforma agrária no país, desenvolvendo os assentamentos e enfrentando a pobreza no meio rural. Plínio de Arruda Sampaio, por exemplo, considera a reforma agrária como elemento estratégico de um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil (ABRAMOVAY, 1992).

Outra inovação presente no PAA e PNAE é tratada no artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 e no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, que deixam em segundo plano a lógica do menor preço para as compras dos agricultores familiares. Por meio da dispensa de licitação, pagamentos

a preços correntes e garantia de comercialização trazem para o primeiro plano uma política pública de estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto deve-se considerar que a partir do ano de 2014, no PAA se exige o procedimento administrativo de chamada pública, voltado à seleção da melhor proposta para aquisição de produtos de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras (BRASIL, 2014). No PPAIS, pelo decreto nº 57.755/2012, em seu artigo 11, o edital de chamada pública deve “conter o preço a ser pago pela aquisição” (SÃO PAULO, 2014).

Conforme Reinach et al. (2012) o sistema de compras públicas brasileiro até recentemente operava somente com base na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), que tem como princípio a compra de um produto ou serviço pagando-se o menor preço possível. O fundamento de tal lógica baseia-se na visão da escassez de recursos públicos e, principalmente, no princípio de eficiência que se entende, vulgarmente, como ter o maior ganho pelo menor preço. Com o PAA, PNAE e PPAIS tal situação foi alterada, no entanto a aplicação das referidas legislações não deixam de serem complexas.

Ainda segundo os autores, o desafio a ser enfrentado pela legislação dos programas consiste em promover a aproximação da oferta e da demanda, a fim de que haja a venda da produção dos empreendimentos da agricultura familiar para o fornecimento aos programas de alimentação mantidos e operados por municípios e também para as entidades estaduais e federais. No caso do PNAE, Schmitt e Guimarães (2008) consideram que a dispensa de licitação para a compra de produtos agropecuários representou um importante avanço abrindo perspectivas efetivas para que agricultores familiares e suas organizações econômicas rompam com a quase exclusividade das empresas privadas no acesso ao mercado da merenda escolar.

A questão de oferta e demanda de produtos agrícolas pelos agricultores familiares no PAA e PNAE são distintas de outras modalidades de compras públicas. No PNAE, por

exemplo, “os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (BRASIL, 2009).

Já no caso do PAA, a proposta do projeto leva em consideração se a lista de produtos oferecidos respeita as condições de alimentos saudáveis e diversificados (MDS, 2014). No PPAIS, percebe-se que o mesmo é pouco inovador quanto a este aspecto, visto que o edital de chamada exige a “descrição do(s) produto(s) a ser(em) adquirido(s) e respectiva quantidade, de forma clara, precisa e sucinta” (SÃO PAULO, 2012) e dispensa a exigência de 30% dos produtos da agricultura familiar, quando tem-se “inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios por parte dos agricultores ou suas organizações” (SÃO PAULO, 2011).

Seguindo o conceito de Schumpeter (1997), processos inovativos guardam uma dimensão qualitativa. No contexto da agricultura familiar pelo PAA, PNAE e PPAIS, se percebe o caráter inovador com a possibilidade de comercialização de produtos agrícolas *in natura* e também de produtos agrícolas manufaturados/industrializados pelos agricultores. No PAA fica visível tal situação quando o programa busca “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda” (BRASIL, 2012). No PNAE “a oferta de doces e/ou preparações doces fica limitada a duas porções por semana, equivalente a 110 kcal/porção” (MEC, 2013). No PPAIS, “a consecução dos objetivos destinados à aquisição de gêneros alimentícios, *“in natura”* ou manufaturados, para hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social e outras entidades” (São Paulo, 2011).

A partir deste tipo de política pública pode-se alcançar o que Medeiros e Marques (2013) afirmam sobre o papel da agroindustrialização familiar quanto à minimização da pobreza, do desemprego, do êxodo rural, da exclusão da mulher e dos jovens da vida econômica e das ações comunitárias locais. Porém, para isso, a agroindustrialização familiar depende de vários fatores técnicos e gerenciais para alcançar os sucessos produtivos e comerciais, inclusive acesso a um mercado consumidor de tamanho e volume de demanda adequados (ZUIN et al., 2013), casos possibilitados pelo PAA, PNAE e PPAIS.

Maluf (2004), por exemplo, lembra que a elaboração ou ao processamento de alimentos em unidades de tipo artesanal (pequenas agroindústrias e indústrias caseiras) ou em agroindústrias de pequena e média escalas, devem continuar incorporando os requisitos de qualidade dos produtos e respeitar regularidade da produção e os programas (PAA, PNAE e PPAIS) são exigentes no quesito qualidade de produtos, principalmente nas condições higiênico-sanitárias adequadas.

A produção orgânica e agroecológica é uma inovação que vem a calhar com as políticas públicas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, visto que os programas incentivam tal produção como percebe-se no caso do PAA, “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos” (BRASIL, 2012) e no PNAE, “estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade” (MEC, 2013). Ambos ainda possibilitam o acréscimo de 30% aos preços de referência para os alimentos produzidos de modo agroecológico e/ou orgânico. No PPAIS, não se identifica o incentivo à produção orgânica e agroecológica.

A proposta de aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos por parte do Estado provoca também uma reflexão acerca do papel deste na reestruturação dos circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos com base em princípios de justiça so-

cial e sustentabilidade ambiental (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008).

Finalmente, deve ser mencionado como inovador na relação entre agricultura familiar e políticas públicas de aquisição de alimentos a organização social das famílias. No PAA, tem-se como finalidade deste “estimular o cooperativismo e o associativismo” (BRASIL, 2012), enquanto no PNAE, têm-se que “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009). O PPAIS tem como objetivo “fomentar a organização e modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar”, onde “a aquisição de gêneros alimentícios [...] poderá ser feita até o valor máximo de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por ano, por agricultor, salvo quando se tratar de aquisição efetuada de associação ou cooperativa, hipótese em que esse valor deverá ser multiplicado pelo número de seus integrantes” (SÃO PAULO, 2011). Ou seja, os três programas se propõem a fortalecer os circuitos locais, regionais e redes de comercialização, oferecendo experiências concretas (estímulo) de produção para comercialização em bases coletivas, favorecendo construções de capital social.

Schmitt e Guimarães (2008) afirmam que o PAA tem contribuído para fortalecer a construção de redes de produção e consumo que envolvem um amplo leque de organizações sociais e que isso não se limita apenas ao acesso dos mercados, pois já incorporam também uma série de objetivos relacionados à promoção da segurança alimentar e nutricional, no entanto esforços organizativos potencializam sucesso aos empreendimentos familiares.

Gonçalves (2014), por exemplo, comenta que no sudoeste de São Paulo, a ori-

gem recente de cooperativas e associações, em quase sua totalidade tem como fator principal a possibilidade de acesso aos programas de compras governamentais. Por um lado, as políticas públicas de aquisição de alimentos estão induzindo ao associativismo e cooperativismo e, por outro, tal situação pode ser preocupante na inexistência do desenvolvimento de outros canais de comercialização criando-se uma dependência não desejada. Para Delgado (2005) com a organização de agricultores, em bases associativas e cooperativas, é possível viabilizar massivamente a comercialização de excedentes e aproveitar os ganhos de escala que a economia dos mercados oferece.

O estímulo à organização social das famílias, presente na relação entre agricultura familiar e as políticas públicas em consideração, pode induzir a promoção de processos de aprendizagem coletiva, como resposta ao estímulo oferecido institucionalmente, na concepção de Kim (1993), pela presença de canais de comercialização definidos e estáveis.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a partir das aquisições de alimentos pelo Estado dos agricultores familiares desencadeiam-se processos inovativos significativos advindos de políticas públicas, tais como: a dispensa de licitação ou a chamada pública; a consideração do mercado e o desenvolvimento local e regional; flexibilizam-se as exigências de atributos relacionadas à qualidade extrínseca dos produtos normalmente exigidos nos mercados varejistas tradicionais, como padrão, uniformidade, quantidade e regularidade de fornecimento; a possibilidade de aquisição de produtos agrícolas tanto *in natura* como de produtos que sofreram algum tipo de processamento e manufatura; a organização formal ou informal dos agricultores familiares por meio associações e/ou cooperativas; e pela valorização e possibilidade de aquisição de produtos produzidos em manejo orgânico e agroecológico. Assim sendo, as inovações trazidas pelas políticas públicas de aquisição de alimentos dos agricultores fami-

liares foram de: produto, processo, mercado e organizacional.

Dentre os três programas que representam novos formatos de mercados institucionais, as inovações de modelo de negócios geradas possibilitam maior alcance relativo para o PAA, exigindo alguns ajustes para maior eficácia dos outros dois programas.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 11/08/2016

#### REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo - Rio de Janeiro - Campinas. Editora Hucitec, ANPOCS, Editora da Unicamp, 1992.
- BECKER, Cláudio.; ANJOS, Flávio Sacco dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades de aquisição de alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.
- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista Nutrição*, Campinas, v. 22, n. 5, Sept./Oct. 2009.
- BELIK, Walter; DOMENE, Semíramis Martins Álvares. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. *Agroalimentaria*. v. 18, n. 34; enero-junio 2012. p. 57-72.
- BRASIL. *Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014*. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de agosto de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2014/08/20140812/d008293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2014/08/20140812/d008293.htm)



gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm. Acesso em: 09 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de Julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de Julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de Outubro de 2011, e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de Julho de 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm). Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. 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 2.17836, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de junho de 2009. 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: 22 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm) Acesso em: 09 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de Julho de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 21 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de Julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/ab3b7b53cfe2bb6c688ad672400a6a7a..pdf>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BUAINAIN, Antônio Márcio. *Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: questões para debate*. Brasília: IICA, 2006.

BUAINAIN, Antônio Márcio. *Trajetória recente da política agrícola brasileira*. 1999. 326 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - IE/UNICAMP.

DELGADO, Guilherme Costa. A realização da Produção na Reforma Agrária. *ABRA - Reforma Agrária*, v. 32, n. 1, p. 37-44, jan./jul. 2005.

EDQUIST, Charles; JOHNSON, Björ. Institutions and organizations in system of innovation. In: EDQUIST, Charles. *System of innovation - technologies, institutions and organizations*. London: Printer, 1997. p. 41-63.

FELIPE, Ednilson Silva. As instituições e os Neo-Schumpeterianos: a noção de aprendizado a partir do pilar cognitivo das instituições. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 19, 1(33), p. 15-32, jan/jun. 2008.

FUCK, Marcos Paulo; VILHA, Anapatricia Morales. Inovação Tecnológica: da definição à ação. *Contemporâneos - Revista de Artes e Humanidades*. n. 9, nov.2011/abr.2012.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. Os desafios da agricultura familiar frente aos programas de compras públicas de alimentos: um estudo sobre agricultores da região Sudoeste do Estado de São Paulo. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, Três Corações, v. 12, n. 1, p. 604-613, jan./jul. 2014.

GRISA, Catia; SCHMITT, Cláudia Job; MATTEI, Lauro Franciso; MALUF, Renato Sergio; LEITE, Sergio Pereira. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v. 8, n. 3, p. 34-41, 2011.

KIM, Daniel H. The link between individual and organizational learning. *Sloan Management Review*. MIT n.1, v.35, 1993, p 37-50.

LIMA, Priscila Gualberto de; CORRÊA, Gilson César Pianta. Adquirindo alimentos da reforma agrária: o programa de aquisição de alimentos (PAA) como política de segurança alimentar nos assentamentos do Rio Grande do Sul. In: CONTERATO, Marcelo Antonio (Org.). *Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013. p. 167-189.

MALUF, Renato Sergio. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/janeiro/governo-federal-investiu-r-567-2-milhoes-na-compra-de-alimentos-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 22 fev. 2016.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi\\_paa\\_conab/pg\\_principal.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi_paa_conab/pg_principal.php). Acesso em: 20 out. 2014.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Aquisição de Alimentos: Manual Operativo: Modalidade Compra com Doação Simultânea: Operação por Meio de Termo de Adesão*. Brasília, Fevereiro de 2014. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/manualPAA\\_06.03.pdf/view](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/manualPAA_06.03.pdf/view). Acesso em: 25 jan. 2015.

Ministério da Educação. *Resolução nº 26, de 17 de Junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de junho de 2013.

MEDEIROS, Monique; MARQUES, Flávia Charão. Plantando ideias inovadoras, colhendo transformações na agricultura familiar: a produção de base ecológica e a construção social de mercados no sul do Rio Grande do Sul. In: CONTERATO, Marcelo Antonio (Org.). *Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013. p. 114-132.

MOREIRA, Magda Regina Santiago. Um olhar sobre a agricultura familiar, a saúde humana e o ambiente. *Ciência e Cultura*. v. 65, n. 3, São Paulo, July 2013.

MORICOCCHI, Luiz; GONÇALVES, José Sídney. Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter: uma revisão crítica. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.24, n.8, p. 26-35. ago. 1994.

MULLER, Ana Luiza. A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). PGDR/UFRGS.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Belknap Press/Harvard University Press: Cambridge. 1982.

Polícia Federal. Operação Agro-Fantasma combate desvios de recursos do Programa Fome Zero. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/operacao-agro-fantasma-combate-desvios-de-recursos-do-programa-fome-zero>. Acesso em: 22 fev. 2016.

PLEIN, Clério; FILIPPI, Eduardo Ernesto. O Programa Aquisição de Alimentos da Agricul-

tura Familiar (PAA): Geração de Renda e Segurança Alimentar. *Revista Faz Ciência*, Francisco Beltrão, v. 15, n. 20, p.63-86. 2012.

REINACH, Sofia; CORÁ, Maria Amélia Jundurian; BONDUKI, Manuel Ruas Pereira Coelho. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. IN: XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_APB2404.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2404.pdf). Acesso em: 20 jan. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.755, de 24 de Janeiro de 2012. Regulamenta a Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011, que cria o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social PPAIS e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/e504a091414f962d832579910045ab0e?OpenDocument>. Acesso em: 22 de jan. 2015.

SÃO PAULO. Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011. Cria o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social PPAIS. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei1459114.10.2011>. Acesso em: 09 de dez. 2014.

SANTINI, Giuliana Aparecida; SOUZA, Roberta Castro; QUEIROZ, Timóteo Ramos; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Conceitos de Inovação. In: ZUIN, Luís Fernando Soares; QUEIROZ, Timóteo Ramos. *Agronegócios: Gestão e Inovação*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 220 - 250.

SCHMITT, Cláudia Job; GRISA, Catia. Agroecologia, Mercados e Políticas Públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado. *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. 2013. p. 215-265.

SCHMITT, Cláudia Job; GUIMARÃES, Leonardo Alonso. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Agriculturas*, v. 5, n. 2, p. 7-13. 2008.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre os lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Ed. Nova Cultural Ltda, 1997.

SERI, Paolo. *Losing areas and shared mental models: towards a definition of the cognitive obstacles to local development*. Max Planck Institute for Economic Systems Evolutionary Economics Unit, 2003.

SCHULTZ, Theodore William. *A transformação da agricultura tradicional*. Connecticut, EUA. 1964.

SALLES-FILHO, Sergio. Ideias Fundadoras – apresentação: A transformação da Agricultura Tradicional. *Revista Brasileira de Inovação*. Rio de Janeiro-RJ, v. 4, n. 1, p. 1-34, Jan/Jun. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, nº 16, p. 20-45. jul/dez 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador, Bahia: AATR, 2002.

ZUIN, Luís Fernando Soares; ZUIN, Poliana Bruno; BATTAGIN, Heloísa V.; MANRIQUE, Miguel A. Díaz; FERTE, Suzanne. Os caminhos da agroindustrialização no campo percorridos por três microempresas rurais que produzem e processam leite de cabra localizadas no estado de São Paulo. In: CONTERATO, Marcelo Antonio (Org.). *Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013. p. 254-267.



## O PAPEL DA EXTENSÃO RURAL NA CONSTRUÇÃO DO MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Tatiana Balem, Marco A. V. Fialho, Isabel C. L. da Silva

### RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, a partir de 2009, mudou a sua base filosófica e política, se configurando em uma importante política de compra institucional e de desenvolvimento da Agricultura Familiar. Este ensaio objetiva discutir a importância do serviço de extensão rural público na viabilização do mercado institucional da alimentação escolar. A pesquisa foi realizada em nove municípios no estado do Rio Grande do Sul - Brasil. Mesmo com um ambiente político favorável ainda são encontrados obstáculos para realização da compra da institucional, sendo um deles as deficiências da organização social e produtiva dos agricultores familiares. O estudo evidenciou que os agricultores necessitam de apoio e assessoria técnica para realocar e reordenar a lógica da produção. No entanto, a extensão rural pública não tem sido hábil para fazer isso.

Palavras-chave: Alimentação Escolar; Agricultores Familiares; Extensão Rural.

## THE ROLE OF RURAL EXTENSION IN CONSTRUCTION OF INSTITUTIONAL SCHOOL FOOD MARKET IN BRAZIL

### ABSTRACT

Brazilian's Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), in 2009, changed his politic bases. It's setting in an important institutional purchasing policy and development of Family Agriculture (FA). The object this paper is discusses the importance of public rural extension service for the viability of the institutional market of School Feeding. The research was conducted in nine municipalities in Rio Grande do Sul state, Brazil. Even with a supportive policy environment are still found obstacles to carrying out the institutional purchase, the principal problem are social and productive organization of family farmers. The study showed that farmers need support and technical assistance to relocating and reorder the logic of production. But the public rural extension has not been able to do that.

Keywords: School Food; Family Farmers; Rural Extension.

Doutora em Extensão Rural. Professora do Instituto Federal Farroupilha campus Júlio de Castilhos-RS, Brasil. E-mail: tatianabalem@yahoo.com.br.

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Professor Adjunto do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: marcoavf@hotmail.com.

Engenheira Agrônoma. Mestranda em Extensão Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria-RS, Brasil. E-mail: isabel.agro@yahoo.com.br.

## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro foi implantado em 1955 e passou por diversas reestruturações. De uma política de suplementação alimentar transformou-se em uma importante política pública de desenvolvimento. O PNAE é um programa universal e gratuito que atende sem distinção todos os alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público, por meio da transferência de recursos financeiros, cujo orçamento em 2014 foi de R\$ 3,5 bilhões e beneficiou 43 milhões de estudantes. De acordo com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,05 bilhão – deveria ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2014).

Com a reformulação, em 2009, o PNAE, além de atuar pela segurança alimentar e nutricional dos estudantes, visa fomentar os preceitos do desenvolvimento sustentável, valorização da cultura alimentar, alimentação saudável e realocação dos sistemas agroalimentares. Nesse sentido a inclusão de agricultores familiares locais e a indução da construção do mercado institucional são ações diferenciais desse programa.

De acordo com Belik e Chaim (2009) políticas sociais, quando dirigidas para o apoio de programas de alimentação escolar, podem gerar enormes benefícios em termos de segurança alimentar, educação, saúde e desenvolvimento social. Morgan e Sonnino (2008; 2010) enfatizam que os contratos públicos, especialmente os ligados à alimentação escolar, têm o potencial de induzir mudanças dos hábitos alimentares, formando consumidores dos produtos da agricultura local e de pequena escala, sendo assim instrumentos de desenvolvimento. Os autores também afirmam que

a alimentação escolar ocupa papel importante no desenho de uma Nova Equação Alimentar (NEA), conceito que trata do reconhecimento político do caráter multifuncional do sistema agroalimentar, que passa a ser visto em termos mais estratégicos para o desenvolvimento, onde a saúde pública, a inclusão social, a conservação dos recursos naturais e a segurança alimentar e nutricional imperam como horizontes (MORGAN; SONNINO, 2010).

No Brasil, mesmo com um ambiente político favorável e com o comprometimento do Estado em ser formulador de uma política pública dentro dos preceitos da NEA, ainda são encontrados obstáculos para realização da compra institucional para a alimentação escolar, sendo um deles as deficiências da organização social e produtiva dos agricultores familiares. Autores que estudam o PNAE brasileiro (FROEHLICH, 2010; BRAGA, 2012; GONÇALVES, 2013) afirmam que dentre os principais problemas de implementação do programa estão: a produção local insuficiente para atender a quantidades e diversidade demandada; a organização dos agricultores; a alimentação escolar exige uma série de produtos processados e os agricultores familiares têm dificuldades em legalizar as pequenas agroindústrias, pois o marco legal está voltado para grandes empreendimentos. Ainda há que se considerar que os gestores públicos locais ainda não se apropriaram devidamente dos significados do PNAE, como aponta Malina (2012).

O PNAE é uma política pública que exige uma intersectorialidade de ações e estudos apontam que os agricultores ainda não têm conseguido acessar o mercado como poderiam. Um serviço de extensão rural de qualidade poderia ser um dos diferenciais para que esses agricultores desenvolvessem as habilidades necessárias para o acesso do mercado institucional. Assim, este ensaio objetiva discutir a importância do serviço de extensão ru-

ral público na construção do mercado institucional no Brasil e na construção de uma nova perspectiva de sistema agroalimentar.

Essa é uma pesquisa de caráter qualitativo que utiliza como método a análise interpretativa. Foram utilizados dados de nove municípios do estado do Rio Grande do Sul-Brasil, levantados através de uma pesquisa-diagnóstico dos principais entraves do mercado institucional da alimentação escolar. Os municípios pesquisados foram: Santiago, Estrela Velha, Xangri-lá, Lagoão, Herval, Rio Pardo, Rosário do Sul, São Gabriel e Tavares. Os dados foram coletados o ano de 2014, no município de Santiago, durante uma pesquisa de tese e nos demais municípios, durante uma consultoria prestada ao CECANE da UFRGRS<sup>1</sup>.

Essa introdução objetiva situar o leitor na temática de pesquisa e clarear o que buscamos com esse ensaio. Com a seção dois do artigo apontamos o papel da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública para o desenvolvimento rural e, nesse sentido, problematizamos a necessária mudança na concepção de extensão rural. A seção três traz uma análise do envolvimento da extensão rural no recorte de pesquisa estabelecido, ao mesmo tempo em que aponta diretrizes de atuação para que a mesma seja capaz de ativar o potencial de realocação do sistema agroalimentar que o programa de alimentação escolar possui. As considerações finais trazem os principais aprendizados alcançados com a reflexão.

## 1. O PAPEL DA EXTENSÃO RURAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Autores que estudam o PRONAF (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; SOUZA et al, 2013; GRISA; WESZ JR.; BUCHWEITZ, 2014) apontam que a distribuição dos recursos dessa política pública está concentrada nos agricultores familiares mais capitalizados, na Agricultura Familiar (AF) da Região Sul e em algumas culturas. Assim, os agricultores mais empobrecidos estão ficando às margens da política. Essa questão pode ser um indicativo da

necessidade de criar estratégias para que as políticas públicas sejam direcionadas aos agricultores familiares que estão com dificuldade de acesso aos mercados e às próprias políticas.

Por outro lado, autores que estudam estratégias diferenciadas de desenvolvimento rural têm apontado o protagonismo da extensão rural nessas realidades (DIESEL; NEUMANN, 2012; CALLOU; BRAGA, 2005; CASTRO et al, 2010). Para Diesel, Dias e Neumann (2015) a institucionalização da política de desenvolvimento rural e de fortalecimento da AF no cenário político brasileiro trouxe junto uma retomada da contribuição do governo federal à assistência técnica e extensão rural. Essa questão coaduna-se com a ideia de que a extensão rural é uma institucionalidade importante para o desenvolvimento rural. A Política Nacional de ATER tem como princípio a garantia de assistência técnica e extensão rural de qualidade para a agricultura familiar, visando a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com vistas a processos endógenos e com abordagens multidisciplinares (MDA, 2008). Essa política estabelece a Agroecologia, a participação, a gestão democrática e o desenvolvimento de processos educativos a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista como norte da ação extensionista. Nas diretrizes da Política Nacional de Assistência e Extensão Rural (PNATER), as questões referentes ao trabalho em todos os elos das cadeias produtivas, o fortalecimento e inclusão social e a construção de parcerias com outras instituições são elementos-chaves.

Diesel e Neumann (2012) ressaltam que com a emergência de novos padrões de desenvolvimento contrapondo o modelo econômico que teve a “modernização da agricultura” como mote de ação, é necessário considerar as potenciais contribuições da extensão rural para o alcance de um modelo alternativo de desenvolvimento rural. Ao refletirem sobre o processo de extensão rural realizados em assentamentos de reforma agrária, os autores acima citados trazem uma importante análise do papel que equipes de ATER podem

<sup>1</sup> Os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs) foram criados com o objetivo contribuir para a efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar e, mais tarde, o PNAE. A Portaria Interministerial 1.010/2006 instituiu a criação dos CECANEs em todo o Brasil.

assumir perante uma proposta de construção de projetos de desenvolvimento endógenos e alternativos. Por outro lado, apontam que o maior desafio é romper com a extensão rural pautada pela assistência técnica pontual, fragmentada e desvinculada de projetos construídos coletivamente com os agricultores.

Nos moldes do difusionismo, a extensão rural tinha por objetivo a transferência de tecnologia para mudar o padrão de produção dos agricultores, do tradicional para o moderno, impactando dessa forma a produção e a produtividade. A ação da extensão difusionista está diretamente relacionada aos aspectos técnicos da produção vegetal ou animal e muito mais como assistência técnica. A extensão rural, de acordo com Brosler, Oliveira e Bergamasco (2010) não se limita ao domínio natural, mas se dá no campo do domínio humano, como uma ação pedagógica e um ato político, onde os agricultores são sujeitos do processo.

Essa ação de extensão vem estabelecer diferenças entre o padrão desenvolvimentista da agricultura como sinônimo de crescimento econômico e *commodities* e o padrão alternativo, onde as questões sociais, ambientais e culturais, emergem como essenciais e onde a categoria social e política “Agricultura Familiar” passam a ser reconhecida como ator essencial. Picolotto (2015) salienta que a categoria agricultor familiar “é resultado de um trabalho de construção política e de sentidos” (p. 65) e essa evolução na concepção de desenvolvimento e no reconhecimento da AF resultou em uma progressão das políticas públicas direcionadas para a categoria agricultor familiar no Brasil. Atualmente, há um conjunto de políticas públicas que visam fortalecer a AF e, dentre elas, estão os programas de compras institucionais, que visam superar a ênfase em políticas agrícolas que priorizam produtos de exportação que marcou o cenário nacional até bem recentemente.

No caso específico das políticas públicas que estabelecem mercados institucionais para a AF, percebe-se que são necessárias ações articuladas entre os mediadores da política

pública e a realidade agrícola local, para que esses mercados possam exercer o seu potencial de desenvolvimento. Reconhecemos aqui que os mercados institucionais marcam uma possibilidade de, através da política pública, se estabelecer processos diferenciados onde a construção de mercados locais e regionais possa ser o embrião do desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos baseados na reconexão da produção e do consumo, no enraizamento de práticas culturais e sociais e no entrelaçamento das questões produtivas, rompendo com o modelo de produção especializado, como afirma Wiskerke (2009).

É necessário considerar que partimos de um público da AF já impactado pela modernização da agricultura, em que alguns agricultores se especializaram na produção de *commodities* e outros estão fracamente integrados aos mercados convencionais, o que os coloca em uma situação de marginalização. Embora a AF ainda guarde a cultura da diversificação produtiva, a cultura alimentar encontra-se erodida com ressaltam Balem e Silveira (2015). Isso aponta para a importância de uma mediação que resgate aqueles cultivos já erodidos, introduzir novos cultivos e atividades produtivas, desenvolver habilidades necessárias para os agricultores se integrarem à dinâmica que os mercados locais possuem.

Para Morgan (2006), as estruturas de compras mais criativas que visam à realocação da alimentação e à inserção dos contratos públicos como mercados estabelecidos para os agricultores da região, apesar da potencialidade de envolver e viabilizar pequenos empreendimentos, exigem novos conjuntos de habilidades que os agricultores de pequena escala não dominam na íntegra, as quais estão relacionadas à produção, gerenciamento, distribuição, processamento, embalagem e escala. Ainda apontamos, com base na realidade brasileira, a necessidade de organização social dos agricultores.

Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) afirmam, por seu turno, que as intervenções de proteção social envolvendo os alimentos são instrumentos de mudança transformacional em

sistemas de agricultura familiar. Mas, para estes autores, as estratégias e estruturas de localização da agricultura não são fomentadas em larga escala pelas políticas agrícolas tradicionais, ao contrário, há uma estrutura que não favorece esse tipo de iniciativa, sendo necessários alguns arranjos para que os agricultores familiares deem conta de atender aos mercados locais. Assim, se fazem necessárias articulações em nível local para que o mercado institucional funcione de forma organizada e a alimentação escolar alcance o potencial que representa em termos de inclusão dos agricultores familiares e de indução de um processo de desenvolvimento diferenciado. Esperar que os agricultores por si só se organizem para acessar esses mercados institucionais seria apostar no enfraquecimento do potencial do desenvolvimento que os mesmos possuem. É o que justifica a ação da ATER.

### 1.1 CONCEPÇÃO DE EXTENSÃO RURAL

Partimos do pressuposto de que o PNAE é uma ferramenta capaz de promover o desenvolvimento local e criar estratégias para a comercialização de produtos não visados pelo mercado convencional, criando possibilidades para desenvolver sistemas agroalimentares alternativos para a AF. Nos municípios estudados, constatou-se que há um grande número de famílias agricultoras que possuem uma diversidade de cultivos e práticas que necessitam ser potencializadas e os agricultores que foram contatados durante a pesquisa manifestaram o desejo de participar do programa e qualificar a sua participação. Mas, em todos os municípios, ficou evidente que os produtores necessitam do apoio da ATER para reordenar os sistemas produtivos e compreender a nova lógica que esse mercado impõe a eles. Os diálogos estabelecidos durante a pesquisa com os atores sociais nos municípios demonstraram que a ausência e/ou a atuação em algumas dimensões da ATER é sentida como um problema, principalmente por parte dos agricultores.

Percebemos que a extensão rural pública ainda está presa ao paradigma da moder-

nização e possui uma postura institucional de não priorização de um determinado grupo de agricultores. Esse posicionamento institucional da ATER talvez esteja relacionado à dificuldade de se construir uma extensão rural adequada às políticas públicas como o PNAE e de se perceber o potencial das políticas públicas para o desenvolvimento local. É necessário considerar que a formação dos extensionistas não considera a AF, a agroecologia, os mercados de circuitos curtos, o manejo de agroecossistemas, a construção de mercados como conteúdos válidos, como aponta Froehlich (2010). Para o autor, a noção de agricultura sustentável, amparada pelas mudanças nas discussões sobre desenvolvimento na contemporaneidade, aponta para a necessidade da transformação do perfil profissional. O autor salienta que a formação científico-tecnológica para a atuação no meio rural visa a promoção do desenvolvimento neste espaço social. O problema reside em qual concepção de desenvolvimento a ATER carrega para si.

Froehlich (2010) salienta que o paradigma de desenvolvimento sustentável impõe um redirecionamento da formação profissional que não pode ser o mesmo daquele conformado pela agricultura dita “moderna”. As políticas públicas de compras institucionais requerem uma ação de extensão rural capaz de construir junto com os agricultores um sistema agroalimentar alternativo. Mas, a atuação da ATER tem sido aquém das necessidades dos agricultores e da construção do mercado. A criação de políticas públicas inovadoras para a AF e a inexistência de um desenho institucional de ATER capaz de dar conta delas talvez represente uma profunda crise epistemológica da extensão rural brasileira. Ou seja, enquanto a PNATER aponta um caminho, a formação dos extensionistas e a postura institucional das empresas prestadoras demonstram a difícil transposição da política para ação na realidade.

Uma extensão rural de processo, orientada por um projeto de desenvolvimento alternativo que tenha como horizonte a transformação do sistema agroalimentar, a constru-

ção de mercados de circuitos curtos e/ou socialmente justos com a inclusão dos agricultores familiares seria o esperado. Uma extensão rural de processo requer uma ação pactuada com a sociedade, enraizada no local, com entrelaçamento entre as diversas atividades, com objetivos traçados e, principalmente, com continuidade. Além disso, deve ser capaz de compreender e ser permeável às mudanças que vão se instaurando ao longo do tempo a partir do momento em que se engendram ações dentro de um paradigma diferenciado de desenvolvimento com os agricultores. Ou seja, a opção de uma ação contínua e num processo evolutivo, no lugar da ação fragmentada, pontual e assistencialista.

Essa noção implica que a extensão rural empreendida em um determinado local seja articulada de tal forma com as dimensões de manejo de agroecossistemas, de organização social e de construção de mercados ao ponto de se configurar em um processo evolutivo de mudança. É a ação de extensão como um dos elementos necessários para o projeto de desenvolvimento construído localmente. Uma extensão rural de processo também agregaria e criaria sinergias entre as diversas organizações estabelecidas nos municípios, assim a ação gerada seria de poder da sociedade e não de responsabilidade unicamente dos extensionistas. Por isso, uma atuação orientada pela construção e transformação é mais adequada para esse paradigma de extensão, pois tem por finalidade gerar a autonomia e empoderamento dos agricultores.

Nesse sentido, o papel da mediação da ATER na construção da realocação do sistema agroalimentar é fundamental. Para Six (2001) a mediação pode ser desenvolvida a partir de três diferentes orientações. A primeira é a mediação para a resolução de conflitos, a segunda é orientada para regulação social, em que o papel dos mediadores situa-se no campo da busca de regras e de estabelecimento de laços sociais entre os mediados. Já a terceira orientação é denominada de mediação transformadora. A mediação transformadora, embora em muitos momentos necessite

auxiliar na resolução de conflitos e na regulação social, tem um objetivo mais amplo na sua ação. Essa mediação busca mudança e empoderamento dos envolvidos através da valorização e do reconhecimento da importância das pessoas no processo. O conflito, nessa compreensão, é considerado natural e importante para que se construa a mudança. O empoderamento pressupõe que a ação da mediação possa ao longo do tempo diminuir, pois o mediador tem o papel de capacitar as pessoas para construir suas próprias soluções. Para Schmitmann (1999), a perspectiva transformadora da mediação considera que os sujeitos sociais reconheçam a si mesmos e aos outros como produtores de conhecimento e de ações. Nesses processos “há uma recuperação do poder próprio das pessoas, grupos e comunidades, como os potenciais desenvolvimentos transformadores que tal reconhecimento implica” (SCHNITMANN, 2013, p. 27).

A ação da mediação da ATER, no caso do mercado institucional da alimentação escolar do PNAE, deverá ser pautada por uma ação pactuada e referenciada por um projeto político de desenvolvimento e fortalecimento da AF, através da alimentação escolar.

## 2. O ENVOLVIMENTO DA EXTENSÃO RURAL COM O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Nos municípios estudados percebemos uma atuação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública insuficiente e com dificuldades de promover a necessária transformação dos sistemas produtivos da agricultura familiar a ponto dela ser incluída satisfatoriamente no mercado institucional da alimentação escolar. A empresa que presta ATER pública em praticamente todos os municípios do estado do RS é a EMATER/RS, uma instituição fundada em 1955. São aproximadamente dois mil extensionistas rurais presentes em 480 municípios, sendo que a estrutura organizacional da empresa nos municípios é composta por Escritórios Municipais e as equipes por extensionistas relacionados a duas

áreas: técnica e bem estar social (BES) (EMATER-RS, 2015). A EMATER, com relação à legislação do PNAE, é considerada uma entidade articuladora. O quadro 01 traz um resumo da atuação da ATER no recorte de pesquisa, assim como as transferências de recursos para a alimentação escolar.

QUADRO 1 – ENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DA EMATER-RS COM O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS, VALORES TRANSFERIDOS PELO FNDE PARA AS PREFEITURAS MUNICIPAIS E PERCENTUAL APLICADO NA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AF EM 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE...	EXTENSIONISTAS ENVOLVIDOS	FORMA DE ATUAÇÃO DA ATER	VALOR TRANSFERIDO FNDE (RS)	VALOR AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR (RS)	%
Estrela Velha	ATER técnica	Organização da comercialização	27.018,00	27.036,53	100,07%
Herval	ATER de BES	Organização da comercialização	112.446,00	17.749,54	15,78%
Lagoão	Ater não se envolve		87.300,00	26.775,23	30,67%
Rio Pardo	ATER técnica ATER de BES	Organização da produção Organização da comercialização Criação de sinergias	260.880,00	91.139,21	34,94%
Rosário do Sul	Ater não se envolve	Segundo o extensionista a demanda do agricultor é sobre produção orgânica e o mesmo não tem conhecimento para isto.	219.966,00	14.166,43	6,44%
Santiago	ATER técnica	Organização da produção (de forma tímida) Organização social Organização da comercialização Criação de Sinergias	384.696,00	199.162,30	51,77%
São Gabriel	Ater não se envolve		530.766,00	-	0,00%
Tavares	ATER técnica	Ater se envolve com uma família que comercializa para o PNAE e recebe assistência técnica.	30.474,00	694,95	2,28%
Xangri-Lá	Ater não se envolve	Município litorâneo, somente pescadores artesanais.	244.596,00	121.314,64	49,60%

Fonte: Pesquisa de campo e FNDE (2015).

O que observamos nos municípios é uma atuação desordenada e pontual da ATER, incapaz de construir um processo voltado ao

desenvolvimento de habilidades nos agricultores desde a produção até a comercialização dos produtos para o mercado institucional. A ação histórica da extensão rural esteve voltada à produção, no entanto, nos municípios pesquisados o que se observa é que essa área é a que menos recebe atenção da extensão rural, tanto é que um dos principais gargalos das compras institucionais tem sido a falta de produtos da AF. Dos nove municípios, cinco atingem os 30% de compras da AF preconizado pela legislação, sendo que um desses, Xangri-lá, é um município litorâneo onde os agricultores familiares são pescadores artesanais que não acessam o mercado institucional, assim os 30% exigidos por lei são atingidos com compras de cooperativas da região e do estado. Em apenas quatro municípios há um envolvimento da ATER pública com o mercado institucional, mas este está mais relacionado à organização dos agricultores e do mercado. A produção tem recebido atenção apenas no atendimento individual e pontual de alguns agricultores.

Observamos que o comprometimento da ATER está sempre relacionado a um dos técnicos e em nenhum município há uma atuação da equipe. A partir do recorte estabelecido para a pesquisa, percebe-se que não há uma diretriz institucional clara da EMATER-RS capaz de orientar e capacitar a ação da extensão para a construção do mercado institucional do PNAE. Assim, a ação dos extensionistas é mais guiada pelo desejo e comprometimento individual com a política pública. Nesse sentido, a ação da ATER tem sido a soma de ações isoladas e fragmentadas, muito mais orientada para demandas pontuais do que para um processo de desenvolvimento. Essa atuação pontual e guiada por uma demanda e não por uma concepção de desenvolvimento pode estar condicionando a ATER pública no RS a não perceber a reestruturação do PNAE como um potencial capaz de mudar o rumo do desenvolvimento dos sistemas agroalimentares nos municípios.

Ainda temos que considerar que a maioria dos agricultores familiares dos muni-

cípios que não atingem os 30% de compras da AF preconizados pela legislação do PNAE carecem de informações sobre o mercado institucional estabelecido por esse programa. Como não houve uma organização por parte dos articuladores da política pública nesses locais, o mercado institucional não foi construído e os seus significados não foram apropriados pela comunidade em geral. Importante destacar que onde os municípios conseguem alcançar uma maior participação da AF na alimentação escolar, isso se deve ao comprometimento da entidade executora, a responsável pela compra, que consegue articular os elos necessários para a execução da política, juntamente com a ATER. Os municípios de Santiago e Rio Pardo são exemplos. Mas, a habilidade da entidade executora não significa necessariamente a inclusão da produção do município na alimentação escolar, pois o único município que compra exclusivamente da AF de sua jurisdição é Santiago. Os outros têm uma porcentagem significativa em compras de grandes cooperativas.

Outra questão que tem emperrado o processo de compras institucionais tem sido a forma como as Chamadas Públicas têm sido operadas. Durante o estudo ficou evidente que onde o programa não consegue se efetivar, um dos problemas é a falta de diálogo e entendimento dos responsáveis pelas compras, ou seja, o Setor de Compras das Secretarias Municipais de Administração e em alguns casos, havia uma falta de compreensão pela própria Secretaria Municipal de Educação, no setor de alimentação escolar.

A instituição da chamada pública para as compras da AF no PNAE é um dos avanços do programa, mas percebemos que os municípios ainda não estão preparados para esse diálogo tão íntimo com os agricultores e com a pequena escala. O Estado tem um aparato regulatório que beneficia grandes empreendimentos e um número pequeno de operações e dificulta a compra em pequena escala e a inserção de múltiplos atores nos contratos. As compras por licitação são um exemplo desta questão. Os setores de compras, acostumados

com os processos licitatórios, executavam um número menor de operações e com as chamadas públicas são necessárias mais operações, mais detalhamento e um olhar para o local. Malina (2012) ao estudar 42 instrumentos de chamadas públicas no estado de São Paulo, observa que ainda há um caminho a ser trilhado para que as mesmas estejam de acordo com o que preconiza o PNAE. Problemas como falta de detalhamento no texto, não priorização dos grupos sociais previstos na legislação, a não previsão da possibilidade de mudança nos preços e troca de produtos, foram encontrados pela autora.

Esses entraves também foram observados nos municípios estudados e percebe-se que a falta de apropriação dos significados do PNAE pelo setor de compras das prefeituras tem levado os funcionários a encarar as chamadas públicas de forma similar ao processo de licitação. Assim, somente as grandes cooperativas têm tido acesso ao mercado e em alguns casos, têm sido priorizadas. Isso entra em contradição com a legislação (BRASIL, 2013), que afirma que as chamadas públicas devem priorizar produtos de agricultores familiares locais e caso não se atinja os 30% com esses, as compras deverão ser complementadas com propostas de produtores do território rural, do estado e do país, nessa ordem de prioridade. No entanto, a falta de articulação na construção do mercado institucional nos municípios referenda a necessidade de complementação das chamadas públicas por produtos da região e do estado, por parte dos gestores.

Além disso, percebemos que a AF já foi duramente impactada pelos processos de modernização da agricultura implantados no Brasil, assim muitas famílias possuem conhecimentos e habilidades para a produção de *commodities* para o mercado. E os conhecimentos de produção daqueles cultivos voltados para o autoconsumo não têm sido suficientes para que esses automaticamente se insiram nos mercados institucionais. Por isso, a seguir vamos abordar a ação da ATER em três dimensões: manejo de Agroecossistemas, organização dos agricultores e construção do mercado.

## 2.1 MANEJO DE AGROECOSSISTEMAS

Os agricultores que comercializam para o PNAE nos municípios estudados afirmam que um dos maiores entraves tem sido a produção, pois eles eram acostumados a produzir um ou dois produtos de *commodities* para comercializar e aqueles agricultores que comercializam em feiras estavam acostumado a outra lógica de mercado. A comercialização com o PNAE é complexa, pois esse mercado exige pontualidade de entrega, escalonamento de produção e diversidade, diferentemente da produção safrista, na qual o agricultor realiza operações comerciais uma ou duas vezes no ano. A comercialização em feiras também é diferente, pois os agricultores levam a produção que possuem naquele momento e quando falta um determinado produto, há outros para substituir que não precisam necessariamente ter a mesma qualidade nutricional. A alimentação escolar exige um planejamento de produção complexo, pois precisa atender aos preceitos de nutrição equilibrada, ao mesmo tempo em que dialoga com aceitabilidade dos educandos, cultura alimentar e qualidade dos produtos. Nos municípios onde é planejada a substituição de produtos para aquelas situações onde a produção ficou aquém do demandado pela chamada pública, como acontece em Santiago, o produto substituto deve ter a mesma qualidade nutricional e estar de acordo com os preceitos anteriormente citados.

A diversidade e o escalonamento de produção têm sido as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores e, somado a isso, os conhecimentos de variedades adaptadas às diferentes estações produtivas do ano e noções de manejo sustentável de agroecossistemas. Assim, embora os agricultores tendam a produzir gêneros que antes eram destinados ao consumo, têm dificuldade em produzir em escala. Identificamos que os agricultores carecem de informações e formação para construção de estufas, projetos de irrigação, manejo de cultivos protegidos, produção de mudas, uso de tecnologias para produção orgâ-

nica ou agroecológica, condução e manejo de pomares etc.

A ATER, quando questionada sobre essas deficiências apontadas pelos agricultores justifica a falta de assistência ao quadro de técnicos insuficiente e à falta de formação técnica para essas questões. No município de Rosário do Sul, por exemplo, o extensionista da área técnica justifica a sua não atuação junto aos agricultores que comercializam para o PNAE pela sua falta de conhecimento para orientar a produção orgânica. Outro argumento, recorrentemente utilizado é que a EMATER-RS é uma empresa que presta um serviço público e por isso não pode priorizar determinado grupo de agricultores, ao contrário, deve atender todos os agricultores do município. Essa concepção condiciona o atendimento pontual da ATER.

O PNAE tem como diretriz a alimentação saudável, de preferência agroecológica, e os agricultores dos municípios pesquisados manifestaram que sentem necessidade de orientação para o manejo dos agroecossistemas para conseguir produzir de forma mais sustentável. É importante considerar que o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos dialoga diretamente com os preceitos de sustentabilidade, sendo necessário outro agir dos agricultores no meio ambiente.

Essas questões nos levam a apontar a necessidade de uma extensão rural diferenciada. Baseados em Gliessmann (2000) e em Balem (2004), podemos inferir que os sistemas de produção agroecológicos precisam de uma ação da extensão capaz de construir conhecimentos adaptados à realidade. Como Balem (2004) afirma, essa construção de conhecimentos não acontece à revelia dos saberes herdados e construídos pelos agricultores, mas também não parte do princípio de que esses conhecimentos são suficientes para o manejo dos agroecossistemas.

É importante ressaltar que os municípios estudados têm potencial humano e agrícola para suprir as demandas de produção da AF para o PNAE, pois possuem 8.857 agricultores com Declarações de Aptidão ao PRO-NAF (DAP) (documento caracterizador do

agricultor familiar). Isso significa um universo de quase nove mil agricultores com condições de comercializar para o mercado institucional. Como já apontamos, os recursos do PRONAF acabam concentrados nos agricultores mais capitalizados, nas regiões mais desenvolvidas e nas culturas de *commodities*. Por isso afirmamos que o PNAE necessita de uma ação diferenciada da ATER pois, do contrário, poderá se concentrar também em alguns agricultores mais fortes ou ser apropriado por grandes cooperativas detentoras de DAP institucional, o que consideramos ser uma distorção da política pública.

A afirmação de Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) no sentido de que os agricultores precisam desenvolver novas habilidades, pois as estratégias e estruturas de realocação da agricultura exigem conhecimentos que esses não dominam ou perderam com o processo de modernização é coerente para a realidade estudada. O grande desafio é problematizar o papel da extensão rural sem cair no discurso difusionista e sem considerar que toda a perspectiva de sucesso do mercado institucional estaria em suas mãos. A ideia base é que a ATER é necessária, sendo possível sua intervenção em um processo extensionista construtivista e agroecológica, quando guiada por um projeto de desenvolvimento alternativo, como aponta Balem (2004). A ATER construtivista parte de uma aliança entre os conhecimentos dos agricultores, os conhecimentos técnicos modernos de Agroecologia e o manejo dos agroecossistemas, construídos com base em interpretações da realidade social e ecológica local. Essa aliança possibilita a construção de um conhecimento apropriado pelos agricultores e em consonância com as características de cada realidade.

Gazolla e Schneider (2013) apontam que 75,71% dos recursos do PRONAF custeio são utilizados por duas culturas: milho e soja. Esses dados contribuem para pensarmos o PNAE, pois parece haver a necessidade de fomentar produtos e a diversificação demandados pelo mercado institucional e superar a ênfase na produção de grãos e monoculturas

realizadas por muitos agricultores familiares. O mercado institucional cria a demanda por produtos da agricultura familiar nos termos de quantidade, qualidade e variedade, no entanto até que ponto a AF é capaz de atender a essa demanda? Por outro lado, ao atender a demanda do PNAE os agricultores desenvolvem capacidade para acessar outros mercados (institucionais ou não)?

A realocação da cadeia agroalimentar que indiretamente poderá ser alcançada com o PNAE precisa de outros elementos que não apenas a realização de ações de cima para baixo, representadas aqui pela obrigatoriedade de compra de produtos da agricultura familiar e pela descentralização do programa. Nesse sentido, a atuação na construção do mercado parece ser outra dimensão importante da ATER.

## 2.2 CONSTRUÇÃO DO MERCADO

O mercado institucional tem o potencial de ser a ancoragem inicial para o desenvolvimento de uma Nova Equação Alimentar, mas é necessário reconhecer que o ambiente institucional, de mercado e da agricultura talvez não esteja preparado para uma política complexa e de amplo alcance como o PNAE brasileiro. Nesse sentido, a apropriação da política pública pelo local é fundamental para que ações sejam planejadas com o intuito de desenvolver esse ambiente propício, caso não exista. O mercado institucional é diferenciado e antagônico aos mercados convencionais. Por outro lado, os sistemas agrícolas dos municípios estão mais organizados para atender aos mercados convencionais estabelecidos, geralmente de circuitos longos e, assim, as relações de mercado que hoje os agricultores estão mais habituados a conviver são relações mais simples e muitas vezes resolvidas “dentro da porteira”.

Balem (2015) parte do pressuposto que o mercado institucional é uma ancoragem inicial para a construção de outros mercados de circuitos curtos e, sendo assim, o PNAE é uma

ferramenta importante pois garante o mercado para os agricultores e o preço dos produtos. Assim, os agricultores aos poucos vão desenvolvendo novas habilidades de se relacionar com outros mercados locais, pois o potencial do mercado institucional não se encerra em si, mas na possibilidade de produzir *scaling up*, ou seja, desenvolver capacidades para os agricultores, após acessarem o mercado institucional do município, acessarem outros mercados locais e regionais. Esse conceito é importante, pois o mercado institucional do PNAE tem condições de absorver um número pequeno de agricultores familiares, principalmente nos municípios de menor população. Na medida em que esses vão acessando outros mercados locais, regionais e até nacionais, a partir do PNAE, poderão diminuir a quantidade vendida para o programa governamental, abrindo espaço para outros agricultores. Isso geraria uma autonomia dos mesmos, portanto a política pública funcionaria como um instrumento de mudança e auxiliaria a inserção dos agricultores nos mercados locais e regionais.

O município de Santiago, que faz parte desse estudo, mostra evidências de *scaling up* tais como: o estímulo da comunidade escolar e entorno da escola em consumir produtos dos agricultores familiares que participam do PNAE; a criação de uma feira, onde a maioria dos agricultores participantes agricultores que comercializam com o PNAE; e a demanda crescente de pequenos mercados varejistas e restaurantes, que têm procurado os agricultores pois percebem a possibilidade da compra local de produtos.

Os municípios de Santiago, Estela Velha, Rio Pardo e Xangri-lá ultrapassam os 30% de compras da AF para a alimentação escolar. Nesses municípios há uma concertação local entre as entidades envolvidas e uma organização do mercado. O limite é a falta de produção, por isso no caso de Estela Velha, Rio Pardo e Xangri-lá a maior parte da demanda está sendo suprida por grandes cooperativas. Em Santiago há uma articulação avançada na organização social e do mercado, pois todos os produtos comprados são de agricultores do

município. Além disso, esse município se destaca pelo *scaling up* do mercado alcançado, o que parece estar diretamente relacionado com a construção local para a priorização dos agricultores do município e com busca de estratégias de inserção deles ao mercado. No entanto, como há uma atuação da ATER insuficiente na dimensão de manejo dos agroecossistemas, a construção do mercado tem gerado uma demanda dos mercados locais além da oferta em Santiago.

Em quatro dos municípios estudados a ATER está completamente ausente do mercado institucional do PNAE. Nesses municípios o gestor ainda não conseguiu chegar ao mínimo de compra que são os 30%, o que pode prejudicar o programa, mas que pode ser pior ainda se considerarmos a apropriação das grandes cooperativas que possuem DAP jurídica e estão organizadas para esse mercado. O gestor municipal, na falta de produtos locais, compra dessas cooperativas para que o município não fique com problemas na execução da lei.

Delgado e Leite (2011) argumentam que é necessário um conjunto de ações de baixo para cima implementadas pelos atores locais em complementariedade com aquelas ações de cima para baixo presentes na formulação da política. Nessa lógica, os resultados das políticas públicas tenderão a ser mais qualificados na medida em que se criam espaços de discussão e implementação da política com participação ativa dos gestores estatais, usuários e organizações locais representativas de processos de desenvolvimento. A EMATER-RS tem sido uma organização de ATER em contato com a AF no estado e percebemos, com este estudo, que nos municípios onde há um envolvimento desse órgão, há um maior número de agricultores familiares locais comercializando para o programa. Assim, a ATER parece ser um “ator social hábil” capaz de induzir a cooperação de outros atores, utilizando a noção de Fligstein (2007), na construção do mercado institucional.

A implementação da compra de alimentos da AF para a alimentação escolar, em-

bora regradada por um conjunto de regras universais, depende das ações ligadas às realidades e desenvolvidas pelos grupos sociais locais, assim como pelos diversos “campos”. Assim, a presença de “atores sociais hábeis” nos municípios e capazes de, através da cooperação, criar uma identidade e uma cultura coletiva são importantes para a definição de uma agenda, onde há a compreensão dos interesses coletivos e a definições de ações para alcançar esses interesses (FLIGSTEIN, 2007). Essas ações de interesse coletivo são imprescindíveis para construir o mercado institucional e outros mercados locais para a AF.

Outra questão é a formação de campos de ação estratégica para a construção do mercado, ou seja, unidades de ação coletiva na sociedade onde os atores interagem com o conhecimento recíproco sob um conjunto de entendimentos comuns sobre os efeitos, as relações e as regras no campo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). Os autores ainda salientam que os campos de ações estratégicas normalmente são formados por subcampos.

Nesse sentido, o PNAE pode ser visto como um grande campo de ação estratégica, onde esses outros subcampos podem ser encontrados. De fato, é possível encontrar na arena de interesses campos governamentais, como é o caso das prefeituras municipais, e dentro desses, os seus subcampos, que são as secretarias de município, campos de representação dos agricultores e campos de instituições de ATER, como é o caso da EMATER. E ainda campos não locais, que são campos de ameaça externa, que agem e interferem na política pública, como é o caso das grandes cooperativas, concorrentes diretos dos agricultores familiares municipais na oferta de produtos. A disputa de poder entre esses campos e a busca de uma coalisão a partir de um projeto de desenvolvimento parecem estar determinando a inclusão ou a exclusão de agricultores locais no mercado do PNAE. Nasqueas prefeituras onde não há uma apropriação dos significados da política do PNAE e onde não há um envolvimento da ATER, como um ator social hábil, há uma apropriação do mercado ins-

titucional por um campo externo, construído pelas grandes cooepativas, mais hábeis e mais competitivas.

### 2.3 ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES

A construção das estratégias para o acesso ao mercado proposto pelo PNAE para os agricultores familiares passa necessariamente pela organização destes. A organização é importante por dois vieses: primeiro, porque a necessária construção de novas habilidades, novas consciências e novas aprendizagens, tornar-se-ão mais efetivas se construídas coletivamente; segundo, porque o próprio mercado acaba pressionando e exigindo a comercialização realizada na forma de grupos. A construção coletiva de aprendizagens é uma importante ferramenta para a construção de novos horizontes de desenvolvimento. Com efeito, Sabourin (2001) afirma que os agricultores reconhecem a importância da criação de espaços sociotécnicos e novas oportunidades sociais de diálogo, no entanto, essas oportunidades tendem a se efetivar quando estimuladas externamente, ressaltando a importância dos processos de extensão rural.

Segundo Sabourin (2001), o ambiente institucional deixa cada vez mais espaço para a ação coletiva, pois entre a ação individual do agricultor e a ação pública há o nível da organização dos atores do desenvolvimento local, incluindo os agricultores familiares. Este nível é fundamental para articular negociações entre indivíduos e poderes públicos, para constituir redes e alianças capazes de mobilizar e provocar uma resposta da ação pública para a produção e difusão local de inovações e conhecimentos. Esse posicionamento coloca a extensão em uma via de mão dupla na organização dos agricultores para o acesso dos mercados institucionais, na medida em que atua como fomentadora da organização e da criação de novos sistemas de conhecimentos. Esses sistemas exercem uma pressão positiva para que essa continue dando respostas às novas construções, rompendo de vez com a ação

pontual e fragmenta, desvinculada de projetos de desenvolvimento.

No município de Santiago, a articulação dos atores locais resultou na organização de uma cooperativa exclusivamente de agricultores familiares, a COOPERSAF, cuja organização surgiu da análise da implementação do PNAE em 2010, pois os articuladores da política pública do município perceberam que o grupo informal, mobilizado em um primeiro momento, poderia ser ampliado. Em 2011, em função do mercado institucional do Programa de Aquisição de Alimentos e do PNAE priorizarem a compra de grupos formais, amadureceu-se a ideia da constituição de uma cooperativa exclusivamente da AF, com o objetivo de acessar os mercados institucionais. A COOPERSAF foi fomentada principalmente pela EMATER-RS e a organização dos agricultores e a construção do mercado no município de Santiago têm uma forte atuação da ATER, demonstrando o potencial da extensão rural nessas dimensões.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes do PNAE, as famílias agricultoras faziam a comercialização para atravessadores, não tinham um mercado garantido, entregavam um ou dois produtos, não tinham escala e nem diversidade de produção. Agora, precisam atender a um mercado que exige diversidade de produção, pontualidade de entrega, escalonamento e qualidade ampla de produtos. Neste sentido, o estudo evidenciou: a) Os agricultores têm demonstrado que precisam de apoio e assessoria para relocalizar e reordenar a lógica da produção; b) Observamos duas formas de atuação da Extensão Rural nesse grupo de municípios: uma atuação que praticamente ignora o mercado institucional e uma atuação parcial, mais relacionada à mobilização dos agricultores para acessar o PNAE, mas que não atua nos sistemas de produção; c) O serviço de ATER é ineficiente e dissonante ao que necessita a construção social dos mercados; d) Os agricultores manifestaram que os maiores entraves estão rela-

cionados à produção, tais como: dificuldades de escalonar produção, deficiência de manejo de culturas e falta de orientações para produção orgânica e agroecológica; e) A falta de informação ou informação distorcida tem prejudicado o acesso dos agricultores ao programa; f) Esses problemas têm gerado uma oferta aquém da demanda e um baixo número de famílias acessando o PNAE.

Sobre a atuação da ATER podemos levantar algumas hipóteses, que poderão ser agendas de pesquisas futuras: a) há uma opção da ATER em trabalhar com outras questões do rural e se retirar da ação que envolve as questões tecnológicas e produtivas, por isso a ausência dessa no manejo de Agroecossistemas; b) a formação profissional condiciona uma atuação dos extensionistas em culturas de *commodities*, em detrimento de atividades produtivas direcionadas aos mercados locais; c) não há um reconhecimento do projeto de desenvolvimento implícito nas compras institucionais, por isso o potencial dessa em construir uma nova abordagem para o rural não tem sido apropriado pelas equipes de ATER.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 09/09/2016

### REFERÊNCIAS

BALEM, T. A. *O programa de alimentação escolar brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos: convergências e desafios*. 262f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

BALEM, T. A. *Um processo de transição agroecológica: o caso da Associação Nossa Senhora Aparecida, Santa Maria-RS, Brasil*. 132f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

BALEM, T. A.; SILVEIRA, P. R. C. da. A erosão cultural alimentar e os desafios para a segurança alimentar. In: Guimarães, G. M. et al. *O Rural contemporâneo em debate: temas*



emergentes e novas institucionalidades. Ijuí: ed. Unijuí, 2015. p. 187-210.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O PNAE e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Rev. Nutr*, v. 22, n.5, p. 595-607, 2009.

BRAGA, B.. As atuais políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 441-504

BRASIL; FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Disponível em: <<http://migre.me/sbn7P>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BROSLER, T. M.; OLIVEIRA, E. R. L. de; BERGAMASCO, S.P. P. Métodos na Nova Extensão Rural no Brasil: caminho para a participação, de quem? In: SOBER, Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 48, 2010, Campo Grande. *Anais....* Brasília: SOBER, 2009.

CALLOU; A. B. F.; BRAGA, B. Estratégias de Comunicação para o Desenvolvimento Local: uma Experiência Governamental em Pernambuco, Brasil. *UNIRCOOP*, v. 3, n. 1, 2005, p. 177-191.

CASTRO, M. F. et al Estudo Dirigido (ED) – Uma abordagem integradora na prática Extensionista. In: SOBER, Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 48, 2010, Campo Grande. *Anais...* Brasília: SOBER, 2009.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão Social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 14). p. 89-130.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S.; PNATER (2004-2014): Da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107-128.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; Aprendizados de uma Ates em busca do desenvolvimento dos assentamentos. In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; SÁ, V. C. DE; (Orgs.) Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS.. Ijuí: editora Unijuí, 2012. p. 329-343.

EMATER-RS. *Sobre a EMATER-RS: apresentação*. Disponível em <<http://www.emater.tche.br/site/a-emater/apresentacao.php#.vsr6x7qrlu>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE*. Vol 47, n.2, p. 61-80, 2007.

FLIGSTEIN, N.;MCADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, v. 29, n.1, 2011.

FNDE. *Alimentação escolar (PNAE)*. Brasília: FNDE, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/mQ0iIH>>. Acesso em: 18 Jun. 2015.

FROEHLICH, 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). 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FROEHLICH, J. M. A novelesca reforma curricular das ciências agrárias e a sustentabilidade: novas demandas, velhos problemas. *Rev. Bras. de Agroecologia*. v. 5, n. 2, p. 3-15, 2010.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecologia: processos Ecológicos em Agricultura sustentável*. Porto alegre: editora Universidade/UFRGS, 2000.

GONÇALVES, L. A. R. *Gestão de políticas públicas para segurança alimentar e nutricional: uma análise do Programa Mais Educação no município de Benevides, Pará*. 2013. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, 2013.

GRISA, C.; WESZ Jr., V. J.; BUCHWEITZ, V. D.. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v.52, n.2, p. 323-346, 2014.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o

desenvolvimento rural. *RER*, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

MALINA, L. L.. Chamada Pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs). *Projeto Nutre SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 13-28.

MORGAN, K. School food and the public domain: the politics of the public plate. *The Political Quarterly*, v. 77, n.3, 2006.

MORGAN, K.; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Routledge, 2008.

MORGAN, K; SONNINO, R. The urban foodscape: world cities and the new food Equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.3, p. 209–224, 2010

PICOLOTTO, E. L. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. *RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, 2015, p. S063-S084.

SABOURIN, E. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação na agricultura familiar da Paraíba. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.16, Rio de Janeiro, p. 37-61, 2001.

SCHNITMANN, D. F.. Novos paradigmas na resolução de conflitos. 1999. In: SCHNITMANN, D. F.; LITTLEJOHN, S. (Orgs.) *Novos paradigmas em mediação*. Chagrin Falls, Ohio, USA: Taos Institute Publications/WorldShare Books, 2013. p. 17-28.

SIX, J. *Dinâmica da mediação*. Barbosa, A. A.; NAZARETH, E. R.; GROENINGA, G. (Trad.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SUMBERG, J. SABATES-WHEELER, R. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives. *Food Policy*, v. 36, p. 341–349, 2011.

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, 2009.

## COLABORADORES

## COLABORARAM NESTE NÚMERO

### PARECERISTAS

Catia Grissa  
Danny Hunter  
Flávio Sacco dos Anjos  
Islandia Bezerra da Costa  
Joacir Rufino de Aquino  
Luis Henrique Cunha  
Marc Piraux  
Marcio de Matos Caniello  
Maristela Simões do Carmo  
Osmar Tomas  
Ramonildes Alves Gomes  
Regina Camargo  
Rita Inês Paetzhold Pauli  
Rosemere Scopinho  
Sergio Schneider

### COLABORAÇÃO TÉCNICA

Lemuel Dourado Guerra Sobrinho  
Luis Henrique Cunha  
(Revisão do Inglês e do Francês)

Roberto de Sousa Miranda  
(Revisão Linguística e Normatização)

## NORMAS PARA O ENVIO DE TRABALHOS

1. A revista *Raízes* aceita trabalhos originais, ou inéditos em língua portuguesa ou espanhol, sob a forma de artigo técnico-científicos, ensaios teóricos, resenhas ou avaliações de resultados de pesquisa cuja abordagem assista ao seu interesse temático editorial.
2. O envio de trabalhos para publicação pressupõe o interesse de publicá-lo em *Raízes*, comprometendo-se seu (s) autor (es) a manter a com Raíão oferecer zes a exclusividade do oferecimento para a publicação pelo prazo mínimo de 6 meses, período em que o (s) mesmo (s) se compromete (m) a não oferece-lo a outro periódico ou coletânea.
3. A Secretaria acusará o recebimento do trabalho, bem como informa-rá o número de *Raízes* em que foi programada sua possível inclusão e a data prevista para o lançamento do número.
4. Os trabalhos serão submetidos anonimamente a membros do Conselho Científico ou a pareceristaa *ad hoc*.
5. Eventuais sugestões de de modificação da parte dos pareceristas da editoria, bem como os comentários dos pareceristas serão remetidos, também de forma anônima e confidencial, aos autores.
6. A publicação dos trabalhos está condicionada a obtenção de pelo menos dois pareceres favoráveis.
7. Os autores poderão informar-se do estágio de avaliação e processamento de seus trabalhos a qualquer momento da preparação da edição.
8. A secretaria comunicará aos autores a decisão final sobre a aprovação ou não dos trabalhos.
9. Os trabalhos deverão ser enviados em 3 (três) cópias impressas e em meio digital (diquete ou arquivo vinculado a e-mail), utilizando-se o editor de texto Word para Windows, e poderão ser enviados a qualquer momento. Pede-se o uso de uma única fonte e um único tamanho de fonte, em todo o texto , salvo alterações automáticas do próprio editor de texto.
10. Pede-se que os textos sejam enviados em páginas numeradas, marginadas (justificadas) em ambos os lados, em espaço duplo, e digitados em fonte e tamanho uniformes em todo o texto (sugestão: Times New Roman 12), salvo títulos, tabelas ou outros casos justificados.
11. Os seguintes itens devem ser observados na realização dos textos:
  - . Aspas simples para palavras com emprego não convencional;
  - . As citações de outros textos deverão vir visivelmente destacadas através de recuo à direita (sugestão: 12 espaços);
  - . Citações inferiores a uma linha poderão vir incorporadas ao texto, entre aspas duplas;
  - . Itálico para palavras estrangeiras, neologismos e títulos de obras e publicações;
  - Bold para termos a destacar - deve ser usado com parcimônia;
  - . As referências bibliográficas, quando incluídas no texto, deverão vir em caixa baixa, isto é, apenas a primeira letra maiúscula;
  - . As notas devem ser sempre de pé-de-página, numeradas sequencialmente, e nelas poderão ser incluídas informações adicionais não incluídas na bibliografia;
12. As referências bibliográficas ou Bibliografia deverão vir em conjunto ao final, obedecendo ao seguinte critério:
  - . LIVRO: Nome do autor. Título do livro. Local de publicação: Editora, ano de publicação, número (s) de página (s); nas citações deve constar o número de páginas citadas.
  - . ARTIGO: Nome do autor, título do artigo (itálico). In Nome do periódico, volume Número do periódico. Local, Data de publicação, número de páginas.

- . ARTIGO EM OBRA COLETIVA: Nome do autor. Título do artigo (itálico). In Nome (s) do (s) organizador (es) (Orgs). Nome da obra coletiva. Local: Data de publicação número de páginas.
13. Preferencialmente os trabalhos não deverão ultrapassar 20 laudas, incluindo resumo, abstract e bibliografia.
  14. Cada artigo técnico-científico ou ensaio teórico deverá se fazer acompanhar, necessariamente:
    - a) do respectivo resumo (em português) contendo entre 80 e 100 palavras, e 3 (três) palavras-chave indicativas do conteúdo do trabalho;
    - b) do título traduzido para o inglês, do abstract (resumo em inglês) e 3 *Keywords* (palavras-chave em inglês), As palavras-chave e as *Keywords* deverão ser, se possível, substantivos simples, evitando-se palavras compostas ou expressões com vários termos. Evitar os termos já explicitados no próprio título;
    - c) dos dados sobre o autor (última titulação, vínculo institucional com função / cargo, e-mail para divulgação), acompanhado de endereço para correspondência, telefone / fax, e demais informações para uso administrativo de *Raízes*.
  15. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareceres de membros do Conselho Científico e de consultores ad hoc. Eventuais sugestões de modificação dos trabalhos por parte dos pareceristas ou da Editoria serão encaminhadas e efetuadas em comum acordo com o autor, salvo correções linguísticas menores.
  16. A Secretaria e editoria de *Raízes* estão à disposição para qualquer informação adicional, inclusive consultas de autores sobre o interesse da revista em trabalhos específicos, bastando para isso que seja enviada uma cópia, ou mesmo um esboço desenvolvido do trabalho em questão.
  17. Aos autores serão enviados 3 (três) exemplares do número da revista que publicar seus trabalhos.
  18. O envio de trabalhos para publicação por *Raízes* implica na cessão dos direitos autorais a *Raízes*, que se reserva o direito de re-edição dos números inteiros ou de trabalhos isolados, em qualquer forma, porém com a sua marca editorial.

O Comitê de redação