

# Novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos

---

**BOTA NA MESA**

realização



**FGV EAESP**  
CENTRO DE ESTUDOS  
EM SUSTENTABILIDADE

# PROJETO BOTA NA MESA

## Realização

Centro de Estudos em Sustentabilidade  
(FGVces) da Escola de Administração de  
Empresas da Fundação Getulio Vargas  
(FGV EAESP)

## Coordenação geral

Mario Monzoni

## Coordenação executiva

Mariana Xavier Nicolletti

## Coordenação técnica

Manuela Maluf Santos

## Equipe

Jéssica Castro Chryssafidis

Samuel de Mello Pinto

Taís Faria Brandão

## Agradecimentos

Paulo Durval Branco

2020

realização



patrocínio

Citi Foundation



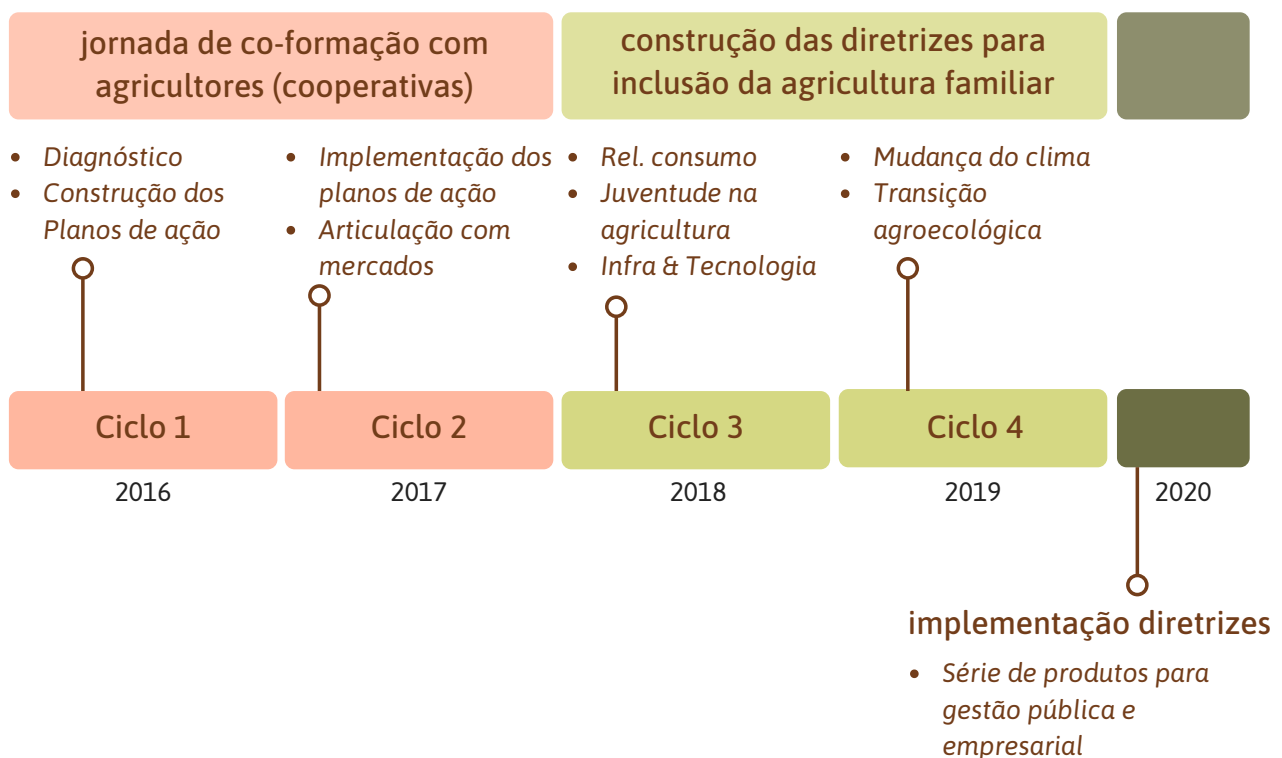
parceria



Ao longo de quatro anos (2016-2019), o FGVces conduziu o projeto Bota na Mesa, que teve em seu objetivo principal promover a inclusão de agricultores familiares na cadeia de alimentos, considerando o comércio justo, a segurança alimentar e nutricional e a conservação ambiental. A série Bota na Mesa: novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos busca contribuir com a disseminação do documento de Diretrizes públicas e empresariais para a inclusão da

agricultura familiar na cadeia de alimentos, elaborado a partir da construção coletiva junto a um grupo multistakeholder, entre prefeituras municipais, secretarias estaduais, redes varejistas, indústrias de alimentos, organizações da sociedade civil e agricultores familiares. À luz das ações propostas para os governos, o objetivo aqui será de contribuir para o aprimoramento da gestão pública em sistemas alimentares por meio da abordagem territorial.

A figura abaixo resume a atuação do projeto ao longo do tempo.



Linha do tempo da atuação do projeto Bota na Mesa (2016-2019) e a etapa atual de implementação das diretrizes.

# De onde partimos?

A construção das Diretrizes do projeto Bota na Mesa teve como premissa superar a visão tradicional de que ‘a comida sempre estará lá, basta comprá-la’. Quando se trata de **promover sistemas alimentares justos e inclusivos, com ênfase na inclusão de agricultores familiares**, é necessário um ambiente favorável onde estariam em jogo não apenas questões da comercialização.

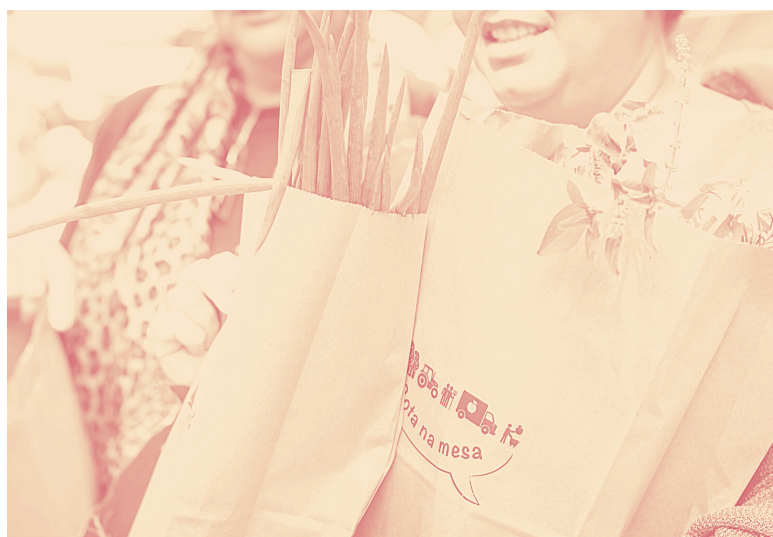
Neste sentido, foram construídas **diretrizes para cinco temas prioritários da cadeia de alimentos**, apresentados a seguir.

## Relações de Consumo

A valorização da agricultura familiar pressupõe um modo de relacionamento diferenciado entre os atores da cadeia, especialmente considerando os aspectos comerciais e de consumo. Neste sentido, as diretrizes propostas neste tema permeiam o acesso a alimentos saudáveis por toda a população, com ênfase na ampliação da oferta de frutas, verduras e legumes. Delineou-se também ações relacionadas a práticas comerciais justas e transparentes, envolvendo aspectos contratuais e critérios de escolha que favoreçam a

Seria necessário um olhar para outros temas que impactam a produção agrícola e a perspectiva de vida dos produtores, tais como o acesso a políticas de crédito e assistência técnica, o hábito dos consumidores, a evasão de jovens do campo, e a necessidade de aliar às práticas já adotadas a conservação de recursos naturais, como água e solo.

Foto: GYces



sazonalidade e os produtos locais. Por fim, neste tema também se discutiu o papel das organizações em prover informações qualificadas aos consumidores, promovendo escolhas alimentares conscientes e seguras.

## Infraestrutura & Tecnologia

A temática de intensificação sustentável da agricultura para garantir a oferta de alimentos refere-se, inevitavelmente, ao aumento da produtividade aliado ao uso sustentável dos recursos naturais. Neste sentido, as inovações tecnológicas são importantes aliadas e seu desenvolvimento deve considerar a realidade de agricultores familiares. Inseridas neste contexto, as diretrizes deste tema apontam caminhos para assegurar a disponibilidade de informação e o acesso a recursos financeiros, a fim de possibilitar que os agricultores adquiram as habilidades necessárias para utilizar novas tecnologias na propriedade rural.

## Juventude na Agricultura

Aos jovens é atribuído grande parte do potencial de alavancar as oportunidades do campo com inovação, tornando o trabalho mais eficiente e menos penoso. Além disso, o “fazer diferente” da juventude é capaz de dialogar com o desafio de diversificar as atividades geradoras de renda na propriedade, agregando valor aos cultivos agrícolas e possibilitando aumento e estabilidade na renda familiar. Neste sentido, as diretrizes propostas neste tema buscam promover o empreendedorismo e a autonomia dos jovens agricultores,



para que ‘ficar no campo’ seja efetivamente uma escolha.

## Mudança do Clima

Diante de eventos extremos mais intensos e frequentes, os agricultores familiares se destacam por estarem em situações de alta vulnerabilidade em função de fragilidades socioeconômicas, e do baixo acesso a recursos e a tecnologias que fortaleceriam suas capacidades adaptativas e resiliência. Por isso, e tendo em vista seu papel fundamental para a produção de alimentos, os agricultores familiares precisarão de mais suporte para se adaptar às mudanças do clima ou aos eventos climáticos e promover uma agricultura mais sustentável.

As diretrizes neste tema contemplam ações relacionadas à disseminação de informação sobre mudança do clima e seus impactos na cadeia de alimentos; práticas produtivas de baixa emissão de carbono; e redes de ação coletiva para adaptação dos sistemas alimentares.

## Transição Agroecológica

Os alimentos orgânicos, agroecológicos e em transição vêm ganhando espaço no mercado, especialmente em decorrência de uma maior preocupação dos consumidores em relação à saúde. As diretrizes neste tema buscam promover a produção agroecológica como base para o

fortalecimento da agricultura familiar, apontando caminhos para cadeias justas e transparentes de alimentos agroecológicos e indicando ações para a predominância de alimentos agroecológicos na dieta de toda a população.

## Porque uma abordagem territorial?

O ponto de partida que motivou uma abordagem territorial para a série “Bota na Mesa: Novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos” deriva da leitura de interdependência entre os temas prioritários da cadeia de alimentos para os quais foram construídas diretrizes. Se pensarmos, por exemplo, no potencial da juventude em inserir novas técnicas de cultivo na propriedade, aliando conservação ambiental e uso de tecnologias, teríamos uma ação que tangencia três dos temas trabalhados. São eles: juventude na agricultura, infraestrutura e tecnologia e transição agroecológica.

Neste sentido, e tendo como referência a realidade de gestores públicos que interagiram com o projeto Bota na Mesa ao longo dos quatro anos de

jornada, é sabido que os desafios cotidianos estão longe de se apresentarem de forma compartimentada. Posto desta forma, o interesse em contribuir com a implementação das diretrizes deveria, portanto, se pautar em uma abordagem que se aproxime da realidade de quem está na ponta.

Aliado a este entendimento de caráter ‘prático’, buscou-se também apoio na literatura para embasar a percepção de integração entre os espaços rural e urbano, a partir do que se convencionou chamar de ‘nova ruralidade’<sup>1 2</sup>. De um lado, há claramente a dependência de áreas rurais sobre serviços, equipamentos públicos e mercados de maior complexidade inseridos nas áreas urbanas.

---

<sup>1</sup> Wanderley (2013)

<sup>2</sup> Favareto (2006)



Entretanto, é também verdade que o padrão de consumo das áreas urbanas exige cada vez mais eficiência das áreas rurais em termos de provisão de alimentos e energia. Além disso, frente a complexos desafios da agenda ambiental, as áreas rurais também se configuram como um terreno responsável por prover serviços de segurança hídrica e regulação térmica para os habitantes urbanos, considerando práticas produtivas aliadas com a conservação ambiental<sup>3</sup>.

No âmbito da gestão pública, a perspectiva de interdependência entre áreas rurais e urbanas implica uma mudança da tendência convencional de abordar questões únicas para a adoção de uma perspectiva sistêmica, que leva em consideração a inter-relação de um grupo múltiplo de atores<sup>4</sup>.

Por esse motivo, é esperado um novo papel dos governos na agenda da alimentação local, mais ativos e protagonistas<sup>5</sup>. Para além de um olhar setorial na concepção de políticas públicas bem como nos arranjos institucionais criados, a este público caberia um papel de coordenação de atores inseridos num determinado local, não necessariamente restrito aos limites municipais. Seria desejável, portanto, a implementação de ações capazes de integrar diferentes atores,

rurais e urbanos, com seus conhecimentos e interesses, buscando desenvolver uma visão coletiva em torno de um território específico.

Para a finalidade aqui adotada, a abordagem territorial propicia a valorização dos recursos disponíveis, sejam eles naturais, socioeconômicos ou culturais. Neste sentido, a expectativa é que novas relações, parcerias e soluções sejam encontradas a partir da mobilização de agricultores e outros atores que participam da produção à comercialização<sup>7 8</sup>.



*A abertura de mercados institucionais através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e das disposições da Lei 11.947/09 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são exemplos de programas públicos que buscam articular interesses setoriais, como o fortalecimento da categoria de agricultores familiares e a segurança alimentar de estudantes e comunidades em situações de vulnerabilidade social<sup>6</sup>.*

3 Favareto et al. (2015)

4 Lang & Barling (2012)

5 Sonino (2016)

6 Grisa & Schneider (2014)

7 Silva et al (2015)

8 Naves (2016)

No contexto de grandes centros urbanos, mais populosos e economicamente dinâmicos, a **abordagem territorial na gestão pública** se torna particularmente relevante, visto que a escala municipal acaba por não responder inteiramente aos desafios que se colocam<sup>9</sup>. É o que acontece, por exemplo, no município de São Paulo e seus 38 municípios vizinhos que integram a região metropolitana. Segundo a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo (SIMA-SP) esta região é

responsável pela qualidade de vida na metrópole, especialmente considerando a presença de mananciais, os serviços prestados para a estabilidade do clima e a produção de alimentos para garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Neste sentido, considera-se que o território seja o eixo central do planejamento e implementação de ações, pois permite uma melhor dimensão dos fluxos entre pessoas, grupos sociais e instituições<sup>10</sup>.

### Quadro 1. Local x Territorial

Ao se deparar com alternativas aos sistemas alimentares convencionais, os termos “local” e “territorial” são frequentemente mencionados. Apesar de serem compreendidos de forma complementar, sua distinção é válida para esclarecer as motivações por trás destes conceitos.

A questão do local, ou de sistemas alimentares localizados, evocam o questionamento de qual escala geográfica é adequada para a sustentabilidade da produção até o consumo de alimentos<sup>11</sup>. A produção local de alimentos pode ser vista como um mecanismo de reduzir as externalidades ambientais da cadeia de alimentos, diminuindo custos e gastos energéticos nos elos intermediários da cadeia, e se caracteriza por uma maior aproximação entre produtores e consumidores<sup>12</sup>. Estratégias de “relocalizar” o abastecimento de alimentos ou de favorecer a economia

local buscam encurtar as cadeias alimentares tanto em sua dimensão espacial como relacional<sup>11</sup>.

O termo territorial, ou a promoção de sistemas alimentares territorializados, costumam evidenciar um conjunto de iniciativas que buscam responder aos desafios do desenvolvimento sustentável num sistema de governança entre os diferentes atores do território<sup>13</sup> (Quadro 2). Assim, a noção territorial se aproxima da ideia de mobilização de atores e de instituir uma ação coletiva através de perspectiva mais ampliada, não se restringindo a relação produtor-consumidor.

Para alguns autores, a relação entre a dimensão local e territorial está no condicionamento do primeiro ao segundo, ou seja, os recursos territoriais acabam por condicionar o desenvolvimento de sistemas alimentares localizados<sup>7 14</sup>.

9 Lopes & Kerbaui (2009)

10 Perico (2009)

11 Retière (2014)

12 Fornazier & Belik (2013)

13 Richard, Scarsi & Fosse (2017)

14 Deverre & Lamine (2010)



Diversos são os trabalhos de pesquisa sobre a abordagem territorial no âmbito de sistemas alimentares. Neste sentido, o **Quadro 2** é resultado de um apanhado geral feito na literatura

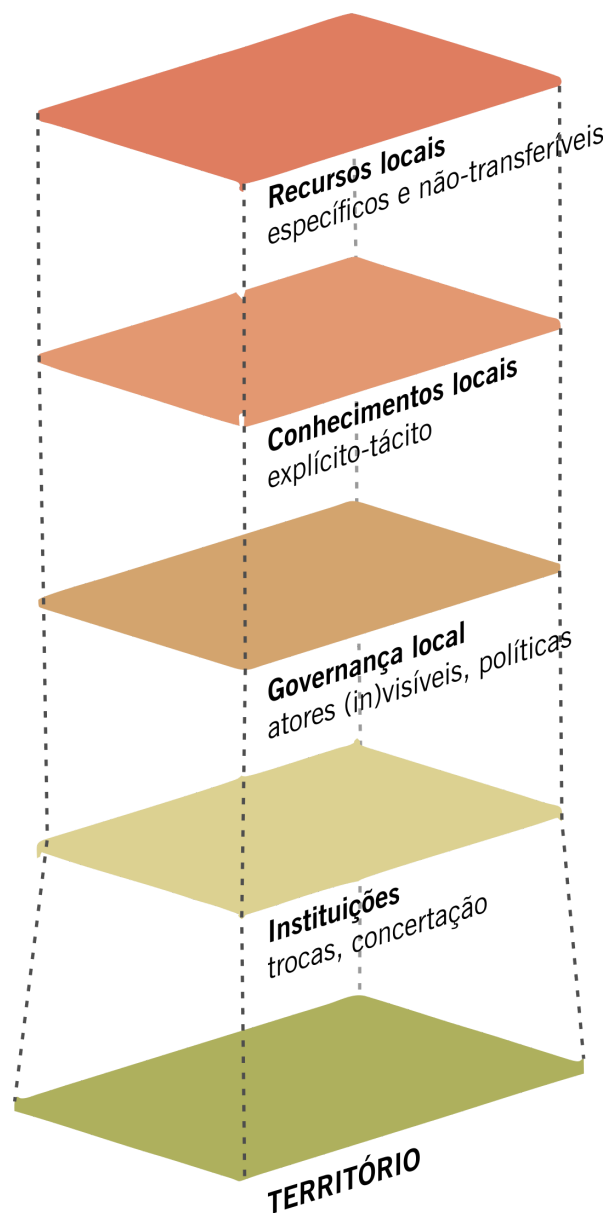
recente, cujo objetivo se resume a delinear os contornos deste produto - sem a expectativa de apresentar todas as abordagens e discussões em sua completude.

#### Quadro 2.

#### Conceitos para a abordagem territorial de sistemas alimentares

🍊 **Território:** para além do entendimento de espaço geográfico dentro dos limites de um município ou estado, o território representa uma trama de relações, um **tecido social** construído em função da capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas, e que atendam as demandas e especificidades de onde estão inseridos<sup>15</sup>. O território é a apropriação social do ambiente, é o resultado do encontro e da mobilização de diferentes atores que, juntos, criam identidade societária, transformam a paisagem, estabelecem fluxos e trocas entre si<sup>16</sup>.

🍊 **Abordagem territorial:** forma integrada de enxergar espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas, com potencial de criar estratégias em que diferentes setores da sociedade possam ser envolvidos em busca de um objetivo comum<sup>17 18</sup>.



Dimensões do território.

Fonte: Adaptado de Monzoni (2014).

15 Abramovay (2000)

16 Saquet (2009)

17 SDT/MDA (2005)

18 Silva (2013)

## Quadro 2. (continuação)

🍊 **Sistemas alimentares:** um sistema alimentar pode ser entendido pelo conjunto de atividades necessárias a suprir demanda alimentar de determinada sociedade, e está também relacionada à forma em que o ser humano se organiza socialmente para obter e consumir seu alimento, assim como sua natureza e repartição social<sup>13</sup>.

🍊 **Governança alimentar territorial:** a ideia de governança alimentar evoca a necessidade de integrar as múltiplas dimensões que envolvem um sistema alimentar, da produção à comercialização, do consumo, de questões de saúde pública, empregos no campo e outras mais. Logo, a governança pressupõe que essas dimensões são problematizadas entre os diferentes atores e escalas de intervenção geográfica, na qual o desafio da alimentação é a questão central. Implementar uma governança alimentar territorial significa, portanto, institucionalizar os espaços de trocas e concertação, promover parcerias que aproximem atores públicos e privados e efetivar ações cooperativas de interesse comum<sup>19</sup>.

## O que vem por aí?

Com base nessas discussões e conceitos, apresenta-se a seguir os produtos temáticos que serão publicados pelo FGVces nos próximos meses. Em todos eles, a abordagem territorial apresenta-se como fio condutor para discutir a implementação

das diretrizes do projeto Bota na Mesa por parte de gestores públicos. A expectativa é, portanto, que a realização de ações locais direcionadas contribuam para buscar uma transição dos sistemas alimentares em larga escala<sup>5</sup>.

A série “Bota na Mesa: novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos” contará com três produtos, sendo eles:

### 1 Ampliação das compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

buscará responder aos entraves e desafios identificados pelas prefeituras municipais e demais entidades executoras na garantia da continuidade e expansão das compras institucionais pelo PNAE.

## 2 Juventude da agricultura familiar como protagonistas na transição agroecológica

indicará mecanismos para que governos possam mobilizar e incentivar a juventude a participar de processos e espaços que se propõem a incorporar princípios agroecológicos nas propriedades rurais, ampliando recursos e inovações ao meio rural.

## 3 Tecnologias para uma agricultura familiar de baixa emissão de gases do efeito estufa

apoiará gestores públicos na identificação dos principais impactos vividos localmente em função da mudança do clima e trará inspirações para a elaboração de arranjos institucionais que promovam a resiliência dos agricultores familiares por meio do acesso a novas tecnologias.



## Referências bibliográficas

Abramovay, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. abr./jun 2000, p. 379-397, 2000.

Deverre, C. ; Lamine, C. Les systèmes agroalimentaires alternatifs:une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie Rurale*, Paris, n. 317, p.57-73, mai-jun. 2010.

Faucher, A. Initier une gouvernance alimentaire territoriale, guide à l'intention des collectivités, Mémoire de M2 Agronomie, SupAgro Montpellier, 2014, 67p.

Favareto, A.; Kleebe, S.; Galvanese, C.; Magalhães, C.; Moralez, R.; Seifer, P.; Buzato, H.; Cardos, R. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

Favareto, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial. 2006. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Fornazier, A.; Belik, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, vol. 20, n. 2, p. 204-218, fev. 2013.

Grisa, C.; Schneider, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *RESR*, Piracicaba, vol. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2014.

Lang, T.; Barling, D. Food security and food sustainability: reformulating the debate. *The Geographical Journal*, v. 178, n. 4, p. 313–326, dez. 2012.

Lopes, E.B.M.; Kerbauy, M.T.M. Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 55, jul./dez. 2009.

Monzoni, M. Inovação em desenvolvimento local: em territórios com atuação de grandes empresas. *Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces)*, 2014.

Naves, P. L'encadrement des circuits courts. Du secteur agricole aux territoires? *Économie Rurale*, Paris, n. 355, p. 3-18, set-out. 2016.

Perico, R. E. Identidade e território no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/IICA, 2009. 147p.

Retiere, M.I.H. Agricultores inseridos em circuitos curtos de comercialização: modalidades de venda e adaptações dos sistemas agrícolas. 2014. 115 p. Dissertação (Mestrado em Ciências, Ecologia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

Richard, A.; Scarsi, F.; Fosse, J. Les systèmes alimentaires durables territorialisés: Cinq retours d'expérience. Analyse Théma. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat, République Française. 2017. 84 p.

Saquet, M.A. Por uma abordagem territorial. In: Saquet, M.A.; Sposito, E.S (orgs). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 73-95.

SDT/MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial/Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Série Documentos Institucionais n. 2, Brasília: SDT/MDA, 2005.

Silva, G.P; Balem, T.A.; Silveira, P.R.C.; Ben, A.E. A constituição do SIAL (Sistema Agroalimentar Localizado) de São Francisco de Assis (RS) a partir de estratégias locais e políticas públicas. Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 17, n. 3, p. 302-317, nov. 2015.

Silva, S.P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: Miranda, R.B.; Costa, M.A. Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013. cap. 3, p. 548-576.

Sonino, R. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. The Geographical Journal, v. 182, n. 2, p. 190–200, jun. 2016.

Wanderley, M. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas - o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 8, n. 2, dez. 2013.





## Novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos

realização



patrocínio

Citi Foundation



parceria

