

Ativação de recursos territoriais alimentares na fronteira do capital, Marajó, Amazônia, Brasil: enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais?

Activation of territorial food resources on the capital frontier, Marajó, Amazon, Brazil: does it face with global agro-food systems?

Activación de recursos alimentarios territoriales en la frontera de capital, Marajó, Amazonia, Brasil: ¿frente a los sistemas agroalimentarios globales?

João Paulo Leão de Carvalho

Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável e Doutorando em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Professor do Instituto Federal do Pará – IFPA/Campus Breves, Marajó.
jpmarajo@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0002-7810-1712>

Mário Vasconcellos Sobrinho

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela Universidade de Swansea, Grã-Bretanha. Pós-Doutor em Gestão Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Professor-Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGEDAM/NUMA/UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA).
mariovasc25@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

Maria do Socorro Almeida Flores

Doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela UFPA. Pós-Doutora em Princípios Fundamentais e Direitos Humanos pela Universidade de Ciências Empresariais e Sociais (UCES), Argentina. Professora-Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA/UFPA).
saflores@ufpa.br / <http://orcid.org/0000-0001-9154-6938>

Recebido: 25/02/2024; Aceito: 20/02/2024; Publicado: 18/12/2024.

RESUMO

Recursos territoriais alimentares podem ser compreendidos como os alimentos produzidos localmente e que fazem parte da cultura alimentar típica de uma região específica. Em contexto no qual sistemas agroalimentares globais são predominantes, a ativação de recursos alimentares locais pode ser tomada enquanto estratégia para o desenvolvimento territorial, especialmente como política pública para um território de fronteira tão importante como é o Marajó (Pará, Amazônia brasileira). O presente artigo caracteriza a aquisição pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em diferentes grupos de alimentos e analisa a sua contribuição para a ativação de recursos territoriais e enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais em municípios da região

do Marajó. O artigo adota uma abordagem metodológica do tipo exploratório-qualitativa. A principal conclusão é que a mobilização de atores locais, propiciada por políticas públicas de compras institucionais, desencadeia processos de ativação de recursos territoriais alimentares que contribuem para o desenvolvimento territorial e, ainda que de forma limitada, promovem o enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais e ao avanço do mercado externo sobre regiões periféricas que necessitam internalizar resultados econômicos.

Palavras-chave: Recursos Territoriais Alimentares; Sistemas Agroalimentares Globais; Fronteira; Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

Territorial food resources can be understood as locally produced foods that are part of the typical food culture of a specific region. In a context in which global agri-food systems are predominant, the activation of local food resources can be used as a strategy for territorial development, especially as public policy for such an important frontier territory as Marajó (Pará, Brazilian Amazon). This article characterizes the purchase of different food groups by the National School Feeding Program (also known as PNAE) of different foods groups and analyzes its contribution to activating territorial resources and confronting global agri-food systems in municipalities in the Marajó region. The article adopts an exploratory-qualitative methodological approach. The main conclusion is that the mobilization of local actors, enabled by public institutional purchasing policies, triggers processes of activation of territorial food resources that contribute to territorial development and, albeit in a limited way, promote confrontation with global agri-food systems and the advancement of the external market in peripheral regions that need to internalize economic results.

Keywords: Territorial Food Resources; Global Agrifood Systems; Frontier; Territorial Development.

RESUMEN

Los recursos alimentarios territoriales pueden entenderse como alimentos producidos localmente que forman parte de la cultura alimentaria típica de una región específica. En un contexto en el que los sistemas agroalimentarios globales son predominantes, la activación de los recursos alimentarios locales puede tomarse como una estrategia de desarrollo territorial, especialmente como política pública para un territorio de frontera tan importante como é o Marajó (Pará, Amazonía brasileña). Este artículo caracteriza la adquisición por parte del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de diferentes grupos de alimentos y analiza su contribución a la activación de recursos territoriales y al combate de los sistemas agroalimentarios globales en municipios de la región de Marajó. El artículo adopta un enfoque metodológico exploratorio-cualitativo. La principal conclusión es que la movilización de actores locales, habilitada por las políticas públicas institucionales de compra, desencadena procesos de activación de recursos alimentarios territoriales que contribuyen al desarrollo territorial y, aunque de forma limitada, promueven la confrontación con los sistemas agroalimentarios globales y el avance del mercado exterior en las regiones periféricas que necesitan internalizar los resultados económicos.

Palabras clave: Recursos Alimentarios Territoriales; Sistemas Agroalimentarios Globales; Frontera; Desarrollo Territorial.

INTRODUÇÃO

Diante de um contexto em que sistemas agroalimentares globais se tornam predominantes, representando um avanço da fronteira do capital global sobre regiões economicamente periféricas, o objetivo do presente artigo consiste em analisar as possibilidades que a ativação de recursos territoriais alimentares localizados possui para

enfrentamento a esse avanço do capital e contribuir para a promoção de desenvolvimento territorial endógeno. De forma particular, foca-se no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como um fundamental componente de ativação de recursos em diferentes grupos de alimentos em municípios do Marajó, Estado do Pará, na Amazônia brasileira.

A região do Marajó é a porção constituída administrativamente por dezesseis municípios do Estado do Pará, que equivalem a Região Geográfica Intermediária de Breves, composta por duas Regiões Geográficas Imediatas, a saber: Região Geográfica Imediata de Breves e Região Geográfica Imediata de Soure-Salvaterra (IBGE, 2023). Do ponto de vista do capital, é uma região periférica aos processos de globalização econômica e apresenta importante dinâmica de lógicas de produção familiar agroextrativista.

A produção familiar agroextrativista, por sua vez, desenvolve o manejo do meio natural através de forte atividade extrativista e pouca inserção no mercado, mas com acesso ao mercado formal enquanto estratégia de reprodução, porém, sempre se pautando na integração à diversidade natural e em complexos processos sociais (Carvalho; Silva, 2015).

Essa região tem apresentado produção e consumo de alimentos em momento crítico, por conta de a alimentação regular estar justamente dependente de outros espaços geográficos e da produção típica do modelo urbano-industrial. Nesse sentido, alimentação é adquirida junto ao comércio varejista (alimentação industrializada e produzida em outros espaços geográficos). Os alimentos industrializados, típicos do modelo urbano-industrial, favorecem a formação de sistemas agroalimentares globais, que são pautados em circuitos longos de distribuição, proporcionando a desconexão entre produção e consumo e o distanciamento da produção de processos ecológicos por meio da artificialização do meio natural (Ploeg, 2008).

Entende-se que a expansão dos sistemas agroalimentares globais às regiões mais remotas, pressionando o mercado e os sistemas locais de produção tradicionalmente estabelecidos, como no caso do Marajó, significa a expansão da fronteira do capital em sua fase inicial mais perversa, pois impõe uma nova cultura de consumo alimentar e desestrutura às lógicas familiares de produção agroextrativistas de alimentos.

Entretanto, uma maneira de se enfrentar o movimento dominante do sistema do capital global alimentar (movimento do território) em regiões economicamente periféricas é através da mobilização de atores locais (território em movimento), com fins de constituir processos de ativação de recursos territoriais alimentares em intrínseca relação com políticas públicas existentes (Pecqueur, 2005; Rocha *et al.*, 2016; Boucher; Reyes-Gonzáles, 2016).

Entende-se que recursos territoriais alimentares são os alimentos produzidos localmente e que fazem parte da cultura alimentar típica de uma região específica. Estes

favorecem a formação de sistema agroalimentar local por meio do circuito curto de produção e consumo em acordo com o ambiente, revitalizam hábitos alimentares locais e contribuem com a circulação interna de renda e organização social. Dessa maneira, toma-se que políticas de produção e consumo de alimentos podem incentivar a mobilização de atores locais no Marajó para a inserção de recursos alimentares locais na alimentação escolar.

Uma política pública de produção e consumo de alimentos em vigor no Brasil que pode fomentar sistemas agroalimentares locais é o PNAE (Triches, 2016). A Lei 11.947/2009 (Brasil, 2009, art. 14, §1º) trouxe importantes inovações institucionais que facilitam os procedimentos licitatórios por meio de Chamadas Públicas de compras de alimentos (Maldonado *et al.*, 2020), embora existam diversas dificuldades para sua melhor execução.

Especialmente em regiões do Norte do País, a implementação de políticas públicas elaboradas de forma uniformizada enfrenta sérios problemas, os quais despontam como limitações ao desenvolvimento territorial na Amazônia (Lomba *et al.*, 2021). Analisando-se o Marajó, tem-se que os municípios que o compõem pouco alcançam o mínimo de 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios em compras de produtos locais para alimentação escolar, como prevê o PNAE, o que provoca efeitos limitantes para o desenvolvimento no Marajó e à oferta de alimentação escolar baseada na identidade local.

Porém, observa-se que determinadas alterações nos instrumentos legais do PNAE podem favorecer para que mais alimentos da identidade local façam parte da alimentação escolar. A Resolução 06/2020 (Brasil, 2020, cap. IV, art. 21, inc. I, II e III), que trata da alimentação escolar no âmbito do PNAE, estabelece que dos valores repassados pelo FNDE aos municípios para compra de merenda escolar, no mínimo 75% sejam aplicados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados. Além disso, que no máximo 20% sejam destinados a alimentos processados e ultraprocessados, e o limite de 5% para compra de ingredientes culinários processados.

Nesse sentido, questiona-se: como está a aplicação de valores provenientes do FNDE nos grupos de alimentos destacados pela Resolução 06/2020 em municípios do Marajó? Quais são os alimentos da identidade local do Marajó adquiridos pelo PNAE? O PNAE pode contribuir para a ativação de recursos territoriais e promover desenvolvimento territorial no Marajó, especialmente como política pública para uma fronteira tão importante da Amazônia? O fortalecimento do sistema agroalimentar local tem capacidade de enfrentamento ao sistema global?

Para responder a esses questionamentos, o artigo adota uma abordagem do tipo exploratória-qualitativa, procurando oferecer um panorama detalhado sobre o impacto do PNAE na ativação de recursos territoriais e no fortalecimento das economias locais no território do Marajó. Além disso, o presente artigo visa contribuir para o debate sobre políticas públicas alimentares e desenvolvimento territorial, evidenciando como iniciativas locais podem ser essenciais na promoção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes.

Sistemas agroalimentares globais enquanto fronteira do capital no Marajó, Pará, Amazônia brasileira

A fronteira é compreendida enquanto a expansão do capital global sobre espaços remotos vivenciados por sociedades locais (Martins, 2009). A formação da fronteira na Amazônia tem seu processo histórico iniciado no período colonial (sec. XVI-XIX), com elementos característicos de sistema extrativista global, e serviu de base para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A desapropriação espacial de populações tradicionais, extração exaustiva de recursos e exploração do trabalho são marcantes desse processo social (Domingues; Sauer, 2021).

A Amazônia, sendo periférica ao desenvolvimento global, é um espaço sobre o qual a fronteira avança carregando consigo um ideário imperativo de solucionar problemas sociais (Becker, 2005) a partir do crescimento econômico. A chegada do capital global em regiões empobrecidas desponta enquanto promissora e geradora de desenvolvimento, entretanto, tem enquanto produto a degradação de hábitos e costumes bem como das relações locais já estabelecidas (Martins, 2009).

A expansão do capital global sobre regiões economicamente periféricas proporciona conflitos entre diferentes grupos sociais – por exemplo, grupos historicamente presentes e aqueles constituídos pela frente de expansão. Além disso, implica na inibição do protagonismo dos atores locais, não favorecendo a produção de novas alternativas, limitando mudanças a partir da dinâmica local e, assim, torna-se contraditório ao seu próprio discurso do novo e sofisticado, mostrando-se, na verdade, obsoleto (Martins, 2009).

Na atualidade, a fronteira é caracterizada e implica na concentração fundiária, desnível entre as regiões brasileiras e na exportação dos recursos primários e, assim, na continua desestruturação das dinâmicas sociais locais (Domingues; Sauer, 2021).

Diante de transformações no contexto político-econômico mundial, influenciada pelos desafios globais de superpopulação urbana, questões climáticas e, mais ainda, pela ótica fundamentada na crítica aos modelos de desenvolvimento excludentes, a fronteira

tem se expandido, de certa maneira, pautando-se em características de dinâmica agrária extrativa exaustiva, típica das décadas de 1980 e 1990, assim como direcionando seu foco para a criação de novos produtos alimentares (Wilkinson, 2023).

Neste cenário, os sistemas agroalimentares globais, enquanto fronteira do capital, despontam-se em direção as regiões mais remotas da Amazônia e visam se constituir como principal meio de acesso a alimentação cotidiana da sociedade local. Os sistemas agroalimentares globais são fundamentados em circuitos longos e centralizados de distribuição de alimentos, no qual a produção e comercialização estão ancorados no agronegócio, grandes varejistas, mecanismos de Estado vinculados a lógica de produção em grande escala - bem como legislações, biotecnologias etc. - que distribuem alimentos em nível mundial, constituindo, assim, os “impérios alimentares” (Ploeg, 2008).

Compreende-se que o predomínio de sistemas agroalimentares globais sobre os sistemas locais representa uma fronteira constituída pela expansão do capital global às regiões mais remotas, se apropriando do território por via do domínio do mercado e imposição de uma cultura alimentar global. Com isso, há enfraquecimento do sistema agroalimentar local por meio da desvalorização de características alimentares da cultura própria, da desconexão de circuito curto de produção e consumo e pouca importância às lógicas familiares agroextrativistas de produção de alimentos.

O predomínio de sistemas agroalimentares globais tem influenciado os padrões de alimentação no Marajó. O consumo de produtos industrializados e produzidos em outras regiões do Brasil tem aumentado entre as famílias locais e o acesso a alimentação *in natura* desperta o alerta acadêmico (Nascimento *et al.*, 2016; Nascimento *et al.*, 2017).

A expansão do capital global é elemento estruturador na sociedade, mas seu progresso é dependente de contextos econômicos e políticos, portanto, podendo regredir. Dessa maneira, não é capaz de homogeneizar por completo toda uma dinâmica social. A sociedade local também se mobiliza e apresenta sua proposta de desenvolvimento com características particulares. Isto caracteriza a Amazônia não tão somente como receptora de ações de desenvolvimento exógenos, porém, como espaço de variadas iniciativas de atores locais que se mobilizam e constroem projetos alternativos (Becker, 2005).

Uma das alternativas de enfrentamento ao avanço da fronteira agroalimentar global sobre regiões periféricas é por meio do fortalecimento de sistemas agroalimentares locais ao se articular e potencializar a sinergia entre atores locais (Boucher; Reyes-González, 2016). Desse modo, é essencial conhecer ações e propostas com fins de coordenar os interesses em jogo e amenizar conflitos. Um caminho viável é a adequação das políticas públicas as realidades amazônicas (Becker, 2005).

Desenvolvimento territorial e a ativação de recursos territoriais

O desenvolvimento territorial é entendido enquanto produto da articulação dos atores locais com o objetivo de encontrar recursos particulares ao território, destacando um caráter específico e revelando recursos nunca antes identificados. Os recursos são organizados com a mobilização de atores locais, sendo este um potencial latente que, no futuro, pode se tornar um ativo. Quando um recurso particular do território é utilizado e o seu serviço e capacidade latente se torna aparente, então, se tem o ativo territorial. É por via do engajamento de atores locais que recursos são transformados em ativos territoriais (Pecqueur, 2005).

Os recursos e ativos territoriais resultam de um processo de construção que ocorre por meio de uma aprendizagem territorial, realinhando os territórios ao contexto de suas inter-relações sociais (Rocha *et al.*, 2016). Dessa maneira, a ativação territorial é entendida como um processo fruto da articulação, auxílio e potencialização das sinergias entre os atores locais (Boucher; Reyes-Gonzáles, 2016). Assim, assume-se que a ativação territorial é uma construção social que desencadeia o desenvolvimento territorial.

Dar-se atenção para o fato que a ativação dos elementos presentes nos territórios valoriza bens e serviços até então marginalizados, que fortalecem as identidades locais, a cultura alimentar e a organização social. Assim, o processo de ativação entre atores com funções diferenciadas precisa favorecer estratégias de desenvolvimento que tenham sustentação no território (Cazella *et al.*, 2019).

Os atores locais podem mobilizar conhecimentos e saberes (acadêmicos e populares) e tomar recursos territorialmente localizados e os organizarem por meio de processos de cooperação e relações não mediadas pelo mercado. Tal organização de recursos territoriais é denominada como ativação territorial. E nessa dinâmica o poder público deve ser atuante e com postura de descentralização de poder e, assim, redefinir em escala e natureza as políticas públicas (Pecqueur, 2005).

Na abordagem do desenvolvimento territorial, o que chama atenção é o que impulsiona os atores a se mobilizarem, pois, o envolvimento desses atores não pode ser via processos centralizados e coercitivos, resultantes de decretos - mesmo que uma legislação porventura os sensibilize (Pecqueur, 2005).

Neste sentido, se considera que uma política pública favorece o desenvolvimento territorial quando esta mobiliza atores locais com fins de ativar recursos territoriais, assumindo, assim, a característica de uma ação pública adequada, na qual o Estado atua de forma descentralizada e paralela aos atores locais, com funções de redistribuição, mediação e coordenação (Pecqueur, 2005). Em regiões onde pouco se identifica ações de mobilização

coletiva, à exemplo do Marajó, se pressupõe que uma política pública adequada pode propiciar o engajamento de atores locais na solução de problemas, ativando recursos do território e, conseqüentemente, proporcionar o desenvolvimento territorial.

Tem-se que alimentos típicos de regiões marginalizadas no processo de desenvolvimento globalizado são ativos genéricos quando são mediados no mercado e precificados pela oferta e demanda. Todavia, quando um conjunto de atores locais se articula e cria estratégias para fomentar um circuito curto de produção e consumo, a cultura local e a conservação do meio natural, os alimentos típicos assumem um caráter de ativo territorial. E quando essa mobilização de atores favorece uma ação coletiva (Boucher; Reyes-González, 2016), o que combina conhecimentos e saberes intransferíveis, então, tem-se um recurso territorial específico.

A ativação de recursos pode provocar efeitos significativos no dinamismo socioeconômico e cultural, inclusive internalizando resultados econômicos e preservando os efeitos das relações de mercado em nível local. Esses processos são fundamentais para o desenvolvimento territorial nos municípios do Marajó que enfrentam dificuldades na geração de renda e alimentação saudável. Entende-se que uma política pública adequada ao nível local pode impulsionar atores locais nessa região a constituírem uma ação pública territorial enquanto dispositivo para ativar recursos do território ainda pouco explorados.

O PNAE como promotor da ativação de recursos territoriais

A implementação das políticas de produção e consumo no Brasil são bastante complexas e revelam várias limitações, especialmente quando se trata da execução junto a populações com particularidades socioambientais e marginalizadas no processo de desenvolvimento globalizante (De Sousa *et al.*, 2013; Villar *et al.*, 2013; Carvalho; Oliveira e Silva, 2014).

A complexidade na implementação de políticas públicas como o PNAE é presente porque são envolvidos órgãos, instituição e atores do governo e sociedade civil. Assim, a articulação e diálogo entre atores locais devem desenvolver mecanismos de coordenação, pois a vinculação das políticas de produção e consumo é uma ação intersetorial e de alcance amplo (Schwartzman *et al.*, 2017).

A gestão compartilhada entre atores envolvidos produz impactos significativos nos municípios, sendo que a participação social é determinante e diferenciadora (Belik; Chaim, 2009). Assim, a busca por parceria local e o diálogo com as lideranças locais são potenciais para a construção de espaços de planejamento e de aprendizagens (De Sousa *et al.*, 2013).

Portanto, a execução do PNAE deve ser adaptada ao contexto local por meio da interação entre atores relacionados a sua implementação (Freitas; Freitas, 2020).

Existe, entretanto, a necessidade de mecanismos sociais para a aproximação entre os atores locais. Esses mecanismos podem ser criados por meio de ações públicas que visem a aproximação entre a produção e consumo, identificação de gêneros alimentícios em acordo com os hábitos alimentares, com a cultura e tradição do local (Villar *et al.*, 2013).

Tais ações públicas devem estar ancoradas em elementos que estabelecem e fortalecem as relações de confiança, promovem a conscientização das partes envolvidas nos processos e a busca por ajustes necessários, pois a proximidade e a confiança repercutem em regras localmente construídas que dinamizam a implementação de políticas nos territórios (Mossmann *et al.*, 2017; Vilela *et al.*, 2022).

Uma ação coordenada entre os atores favorece com que o fornecimento de alimentos atenda às quantidades requeridas e apresentem o mínimo de qualidade nutricional. Nesse sentido, pode-se revelar maneiras que asseguram o acesso à alimentação para populações em estado de pobreza, pois, a insegurança alimentar e nutricional não está atribuída à falta de alimentos, mas às condições de acessá-los (Correa; Barbosa, 2018).

Para a construção de maneiras que assegurem o acesso à alimentação são necessários espaços de diálogo que congreguem fornecedores, consumidores e tomadores de decisão, e conjuntamente elaborem chamadas públicas e editais de licitação que considerem produtos passíveis de entrega, quantidades, sazonalidades, preços, regimes e locais de entrega, etc., em uma ação coordenada com fins de superação de indicadores de pobreza e promoção de desenvolvimento local (Salgado *et al.*, 2022).

Os conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) são organismos de controle social em nível local que podem ser os promotores de espaços de diálogos. Os órgãos de controle de nível municipal provocam mudanças nos controles de contratos (chamadas públicas e licitação), e assim também passam por transformações qualitativas que podem melhorar a execução das políticas (Maldonado *et al.*, 2020). O CAE pode ser um interessante mobilizador e coordenador das relações entre os demais atores locais relacionados a implementação do PNAE, servindo como dispositivo para elucidação da burocracia pública e de acordos entre os atores interessados, atrelado as circunstâncias da realidade local (Lomba *et al.*, 2021).

Com base nestas discussões, toma-se que para a execução do PNAE são mobilizados diferentes atores, constituindo ambiente propício para uma ação pública territorial que pode atuar por meio de projetos de ativação de recursos alimentares da região do Marajó, elaborando estratégias para a inserção de produtos locais na alimentação escolar e favorecer a organização social na região.

Procedimentos metodológicos

Do ponto de vista metodológico, o artigo adota uma abordagem exploratória-qualitativa. Nesse contexto, a pesquisa de referência para a elaboração deste artigo sistematizou informações socioeconômicas e de implementação do PNAE de dezesseis (16) municípios do Marajó (Região Intermediária de Breves), na unidade federada do Pará da República do Brasil. Predomina nesses municípios uma população menor que 50 mil habitantes e renda per capita anual inferior a R\$10.000.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os municípios estão classificados em “muito baixo” e “baixo”, sendo que as metas alcançadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no ano de 2021, foram muito abaixo do índice estadual e nacional, como indica a Tabela 1.

Tabela 1 – Características socioeconômicas dos 16 municípios do Marajó, Pará

Região Imediata	Município	População (2021)	Área (Km²)	PIB <i>per capita</i> (R\$) (2020)	IDH (2010)	IDEB (2021)	
						5º ano	9º ano
Breves	Afuá	39.910	8.338,438	11.075,99	0,489	3,6	3,1
	Anajás	30.091	6.913,640	7.703,25	0,484	3,3	3,2
	Bagre	31.967	4.397,321	7.433,19	0,471	3,8	4,2
	Breves	104.280	9.566,572	8.185,99	0,503	*	4,8
	Chaves	24.175	12.534,995	9.117,43	0,453	*	*
	Curralinho	35.530	3.617,252	7.626,05	0,502	3,7	2,7
	Gurupá	34.127	8.570,286	8.722,93	0,509	4,2	3,9
	Melgaço	28.121	6.774,065	7.035,00	0,418	*	*
	Portel	63.831	25.384,960	13.985,99	0,483	3,2	2,8
Soure-Salvaterra	S.S.B.Vista	27.302	1.632,251	8.466,33	0,558	4,4	4,4
	C. Ararí	24.355	3.100,261	9.575,58	0,546	4,2	3,3
	Muaná	41.454	3.763,337	7.874,96	0,547	4,0	*
	P. Pedras	32.007	3.363,749	7.824,38	0,562	4,9	4,1
	S. C. Ararí	10.496	1.076,652	7.913,19	0,557	4,2	3,8
	Salvaterra	24.392	918.563	8.037,37	0,608	4,5	3,8
Estado do Pará	Soure	25.752	2.857,349	8.500,36	0,615	3,6	3,5
	Estado do Pará	8.777.124	1.245.870,704	24.847,00	0,646	4,8	4,3
Brasil		213.317.639	8.510.417,771	35.935,74	0,699	5,5	4,9

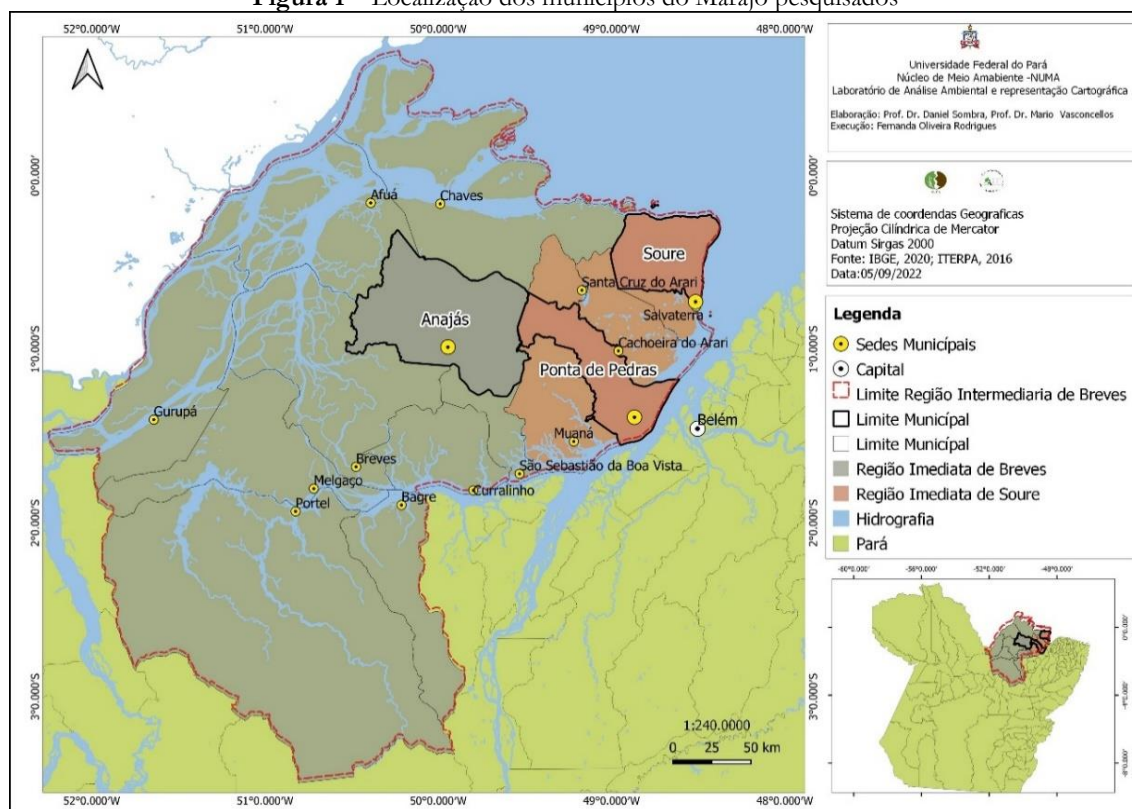
Fonte: IBGE (2023). *Sem informação.

Primeiramente, foram analisados nesses municípios os valores repassados pelo FNDE entre 2011 e 2021 para compras da merenda escolar bem como o percentual dos valores aplicados à aquisição de alimentos da agricultura familiar (AF), com o objetivo de construir um cenário do PNAE no conjunto dos municípios. Em seguida, para a análise da aplicação de valores provenientes do FNDE nos grupos de alimentação destacados pela Resolução 06/2020 (Brasil, 2020, cap. IV, art. 21, inc. I, II e III) - (i) *in natura* ou minimamente processados, (ii) processados e ultraprocessados e (iii) ingredientes culinários processados – foram analisados apenas os municípios que atingiram o mínimo de 30% em

compras da AF no ano de 2021, posterior à publicação da Resolução. Em virtude disso, como mostra a Figura 1, foram examinados três (03) municípios: Anajás, Ponta de Pedras e Soure.

Com base no banco de dados do FNDE (2022) foram sistematizados dados do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) referentes aos diferentes tipos e grupos de alimentos adquiridos pelos municípios, destacando-se aqueles que receberam maiores valores financeiros. Dessa forma, tabulou-se os valores financeiros e a aplicação em grupos de alimentos, categorizando-os em “aquisição da AF” e “aquisição via processo de licitação”. Essa categorização tomou como base a prática na gestão desses municípios, em que 30% do valor repassado pelo FNDE é destinado a chamada pública para a agricultura familiar e 70% para editais de licitação de contrato junto a empresas do varejo.

Figura 1 – Localização dos municípios do Marajó pesquisados



Fonte: elaborado por LARC/NUMA/UFPA (2022).

Além disso, foram identificados os fornecedores de alimentos, o que possibilitou conhecer as organizações envolvidas nas vendas, quando os empreendimentos da AF foram minimamente caracterizados pela análise do extrato de Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) (Brasil, 2022). Buscou-se identificar também as localizações espaciais dos fornecedores.

Resultados e Discussão

Contexto socioambiental e econômico do Marajó

Em linhas gerais, contraditórias e marcantes características retratam que o Marajó é uma região periférica no processo de economia global, sempre marginalizado por projetos de desenvolvimento que tomam como princípio que a região deve oferecer condições para atrair investimentos e se pautar na oferta de produtos e serviços demandados e ofertados pelo mercado global. E nisso, tem-se uma característica central que está em desconsiderar que as ações e interações dos atores locais é ponto de partida para ações de desenvolvimento territorial.

O Marajó, na verdade, é uma região que resguarda uma cultura singular. Nessa região prevalece a agricultura familiar em lógica extrativista, sendo um grupo social relevante para preservação ambiental. Entretanto, mesmo com grande riqueza social e natural, é uma região que apresenta sérios problemas decorrentes de modelos de desenvolvimento não condizentes com sua realidade.

No contexto mais recente, tem-se que a primeira década dos anos 2000 demarca uma maior atuação do Estado Nacional no Marajó. Nesse período, o Governo Federal reconheceu a região como “Território da Cidadania”, um programa com objetivo de universalizar o acesso de populações em situação de pobreza às políticas públicas básicas (educação, saúde, produção, assistência social, etc.).

Nesse bojo, destaca-se as ações de ordenamento territorial e ambiental, em que mais de 25,5 mil famílias extrativistas do Marajó foram reconhecidas pela criação de 147 Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE) e 05 Unidades de Conservação, fortalecendo a proteção ambiental e a garantia legal no uso do meio natural (Carvalho *et al.*, 2019).

Porém, mesmo com significativo avanço no ordenamento territorial e ambiental promovido pela política pública federal, há limitações em sua implementação, pois a mesma permite o desflorestamento em várias áreas, facilita o interesse político-eleitoral e clientelismo político (histórico na região) e a expansão da fronteira agrícola que, no Marajó se expressa pela rizicultura (Carvalho *et al.*, 2019).

Percebe-se que atualmente existe sobreposição de projetos de desenvolvimento para a região do Marajó. Ao mesmo tempo em que, por um lado, políticas públicas básicas tentam promover a população local com o reconhecimento social, proteção ambiental e inclusão produtiva, por outro lado, uma perspectiva de desenvolvimento é projetada sobre o Marajó que intenta promover sua lógica por meio do agronegócio (rizicultura) e da exploração de petróleo (Gomes *et al.*, 2018; Almeida *et al.*, 2021).

Essas ações visam conectar a região ao interesse do mercado global e buscam adaptar condições de concorrência e torná-la atrativa para investimentos por via de incentivos fiscais, desconsiderando suas dimensões histórico-culturais e ambientais tão importantes ao desenvolvimento local. Ademais, observa-se que o consumo de alimentos com baixa qualidade nutricional (refrigerantes, doces, biscoitos, óleos e gorduras – ricos em sódio e açúcares) tem aumentado entre as famílias do Marajó (Nascimento *et al.*, 2017) e pouco consumo de verduras e hortaliças (Nascimento *et al.*, 2016).

Dessa forma, a alimentação regular está sendo adquirida junto ao comércio varejista (alimentação industrializada e dependente da produção de outros espaços geográficos). Porém, mesmo que represente para as famílias a necessidade de formação de renda para a compra de produtos, o comércio varejista tem sido um importante canal de abastecimento de alimentos de origem vegetal e fonte de carboidratos para a região, como feijão, arroz, macarrão e de proteína animal (carnes vermelha e de frango e derivados do leite). O varejo também tem sido importante para o abastecimento de alimentos *in natura* essenciais para uma boa alimentação humana e que não são produzidos na região e suficiente para atender à demanda populacional (por exemplo, frutas nacionais, verduras e hortaliças).

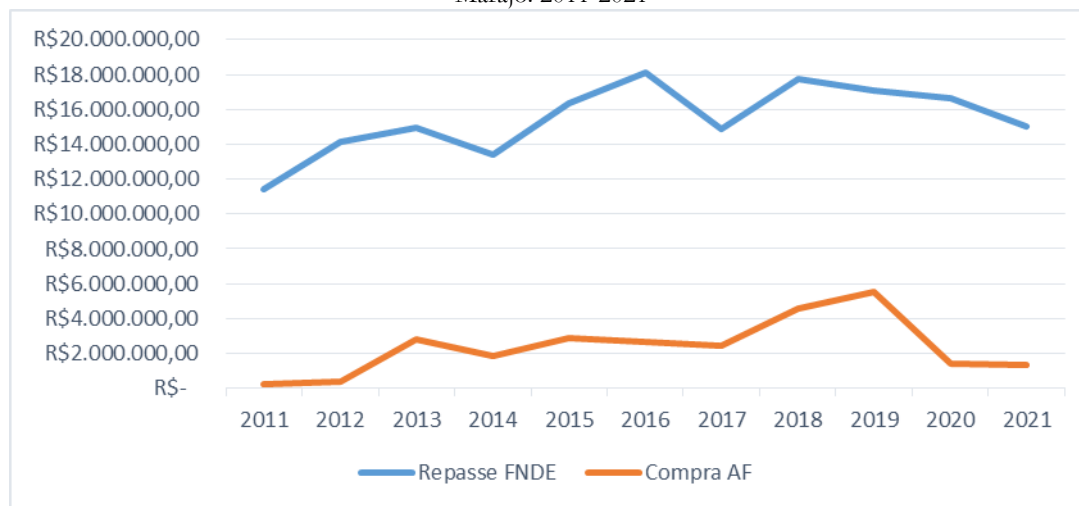
Diante disso, a busca por soluções aos problemas é essencial. Assim, tem-se que políticas de produção e consumo de alimentos são ações que apoiam a geração de trabalho e renda, distribuem alimentos de qualidade para estudantes do ensino básico, reduzindo privações econômicas e insegurança alimentar. Desse modo, servem como apoio ao desenvolvimento ao articular atores locais com sua implementação (Vilela *et al.*, 2022). Todavia, a região é marcada por limitadas ações institucionais e, portanto, para a melhor execução dessas ações na região é preciso fortalecer iniciativas de arranjos social e institucional que considere como elementar as características peculiares do Marajó (Carvalho *et al.*, 2015). Essas complexidades impedem uma melhor execução do PNAE no Marajó.

Execução do PNAE no Marajó no período 2011-2021

Os municípios do Marajó dificilmente mantêm o mínimo de 30% anual do valor repassado pelo FNDE em compras da agricultura familiar (AF). Nos anos de 2011 a 2021, somente os municípios de Breves, Portel e Soure utilizaram algum valor repassado pelo FNDE em todos os anos. Um caso extremo foi o município de Chaves, que não utilizou os valores recebidos para compra de produtos da AF ao longo desses anos. Santa Cruz do Ararí foi o município que mais vezes (08) atingiu o mínimo de 30% no período analisado. E no ano de 2013, Gurupá executou o valor total recebido do FNDE em compras de alimentos da AF (FNDE, 2022).

Mesmo com limitações na execução da Política, têm-se uma evolução positiva nas compras de alimentos da AF até o ano de 2019. Entretanto, a partir de 2020 os números mostram que o PNAE em dezesseis (16) municípios do Marajó está em momento de arrefecimento, acompanhado de uma sequência de diminuição do valor dos repasses após o ano de 2018, como consta no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução dos repasses do FNDE e de compras da Agricultura Familiar (AF) em municípios do Marajó: 2011-2021



Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.).

Observou-se que não houve um comportamento uniforme entre os valores recebidos e as compras da AF nos anos de 2020 e 2021, conforme apresentado na Tabela 2, o que demonstra que os municípios ainda não incorporaram a política pública como um desencadeador do desenvolvimento territorial.

Tabela 2 – Comportamento de compra PNAE junto a Agricultura Familiar de dezesseis (16) municípios do Marajó: 2020-2021

Comportamento de compra	Ano			
	2020		2021	
	Município	PNAE (%)	Município	PNAE (%)
Aquisição de 30% (ou mais)	Soure	41,45	Soure	68,72
	Muaná	31,19	Ponta de Pedras	36,52
			Anajás	30,64
Aquisição de menos de 30%	Ponta de Pedras	21,69	Salvaterra	25,47
	Salvaterra	14,93	Portel	6,18
	Afuá	9,22	S. C. do Ararí	4,32
	Breves	6,75	Breves	3,29
	C. do Ararí	6,28		
	Curralinho	2,97		
	Portel	2,88		
	Gurupá	2,21		
	Anajás	0,52		
	Melgaço	0,16		
Não aquisição	Bagre	0,00	Bagre	0,00
	Chaves	0,00	Chaves	0,00
	S.S. Boa Vista	0,00	S.S. Boa Vista	0,00

	S. C. do Ararí	0,00	Afuá	0,00
			C. do Ararí	0,00
			Curralinho	0,00
			Gurupá	0,00
			Melgaço	0,00
			Muaná	0,00

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.).

Sabe-se que a gestão social do PNAE é objetivo dos CAE nos municípios, com atribuição de apoiar o desenvolvimento territorial por via do fortalecimento da AF local. Porém, mesmo que os CAE desenvolvam importante papel na mediação do controle social e se identifique maior participação da AF local na oferta de alimentos saudáveis, o mínimo de 30% ainda é uma meta a se alcançar em nível nacional, e não um ponto de partida (Silva, 2021).

O fraco desempenho nas compras de alimentos da AF compromete o desenvolvimento local em municípios do Marajó, pois os recursos financeiros destinados ao PNAE contribuem para aquecer a economia municipal e é fonte de finanças para o público da AF. Ademais, considerando a compra em maior quantidade de alimentos *in natura* ou minimamente processados a partir da Resolução 06/2020 (Brasil, 2020, cap. IV, art. 21, inc. I, II e III), reflete-se sobre um possível cenário mais promissor na execução do PNAE com a ampliação de aquisição de alimentos da AF.

Aplicação de recursos financeiros do PNAE em Anajás, Ponta de Pedras e Soure

Nos municípios do Marajó há priorização na oferta de alimentos industrializados e processados na merenda escolar para a zona rural, o que implica no baixo valor nutricional (TCM/PA, 2022). Com efeito, a baixa qualidade nutricional e a inadequação do cardápio à identidade local devem ser enfrentadas com a inclusão de alimentos como o açaí (*Euterpe oleracea* (Mart.)), o peixe e o camarão regional (*Macrobrachium amazonicum* (Heller, 1962)), que são solicitados pelos estudantes, pois são típicos da alimentação local (TCM/PA, 2022).

De acordo com Canella *et al.* (2021), os percentuais determinados na Resolução (Brasil, 2020, cap. IV, art. 21, inc. I, II e III) são próximos ao que os municípios brasileiros já praticavam no âmbito do PNAE. Assim, com base na análise dos valores destinados e nos produtos adquiridos da AF, buscou-se identificar quais recursos territoriais alimentares estão sendo ativados no Marajó, em particular nos municípios de Anajás, Ponta de Pedras e Soure, os quais atingiram o mínimo de 30% dos repasses do PNAE em 2021.

O município de Anajás, caracterizado com IDH “muito baixo”, obteve no ano de 2021, o valor de R\$918.211,80 em repasses do FNDE, aplicando 30,64% em compras da AF, como evidenciado na Tabela 3. Todavia, não atingiu o mínimo de 75% em compra de produtos *in natura* ou minimamente processados, embora gestores municipais tenham

informado na prestação de contas ao FNDE que o percentual mínimo foi aplicado e que possivelmente foi executado saldo reprogramado do exercício anterior. Cabe ressaltar que os dados disponíveis no sistema de prestação de contas do FNDE se destinam somente ao valor repassado pelo Fundo, não contemplando a prestação dos valores próprios dos municípios utilizados na compra de alimentação escolar.

Tabela 3 – Aplicação de recursos financeiros do PNAE em grupos de alimentos, Anajás (PA): 2021

FNDE: R\$ 918.211,80		AF: R\$ 281.306,93		Licitação: R\$ 643.466,17	
Grupo de alimentos	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)	
In natura ou minimamente processado	281.306,93	30,64	386.694,72	42,11	
Processado e ultraprocessado	0,00	0,00	230.779,15	25,13	
Ingredientes culinários processados	0,00	0,00	25.992,30	2,83	

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.).

Os valores indicam que Anajás ultrapassou o limite máximo de 20% em produtos processados e ultraprocessados e permaneceu no padrão recomendado para ingredientes culinários processados. Entretanto, destaca-se enquanto aspecto importante que o valor em compras da AF foi totalmente destinado à aquisição de produtos *in natura* ou minimamente processados.

Identificou-se também que foram adquiridos 19 tipos de alimentos na aquisição da AF, sendo que o açaí (minimamente processado) foi o que recebeu maior aplicação de valores. Entre os alimentos que compõem a identidade única do Marajó, além do açaí, destacam-se a farinha de mandioca e a macaxeira *in natura*, ambos representativos da cultura alimentar local.

Um destaque interessante em Anajás foi a forma como a aquisição de todos os alimentos provenientes da AF ocorreu exclusivamente através de uma associação local do município, que possui 21 associados. Em contrapartida, apenas uma organização especializada no comércio varejista de produtos alimentícios em geral, localizada em Ananindeua, Região Metropolitana de Belém (RMB), Pará, forneceu alimentos por meio de, conforme detalhado na Tabela 4.

Tabela 4 – Principais tipos de alimentos e organizações fornecedoras no PNAE, Anajás (PA): 2021

Tipos de alimentos			
Aquisição AF		Aquisição via licitação	
Tipo	Valor (%)*	Tipo	Valor (%)*
Açaí	27,77	Carne bovina	34,22
Laranja	18,51	Peito de frango	16,31
Polpa de frutas	11,89	Charque	15,97
Alface	10,40		
Mandioca	3,92		
Macaxeira	1,91		
Organizações fornecedoras			
Via Agricultura familiar		Via licitação	

Endereço	Distância da sede municipal adquirente (Km)	Valor (%)*	Endereço	Distância da sede municipal adquirente (Km)	Valor (%)*
Anajás	0	100	Ananindeua	193,415	100

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.). *Do valor que o Município destinou à forma de aquisição.

O repasse do FNDE para compras via PNAE em Ponta de Pedras foi de R\$687.513,20, destinando mais de 36% para compras de produtos da AF, tal como especificado na Tabela 5. O município não atingiu o mínimo de 75% recomendado para a compra de produtos *in natura* ou minimamente processados. Contudo, em sua prestação de contas, sugere ter atingido o percentual mínimo.

Tabela 5 – Aplicação de recursos financeiros do PNAE em grupos de alimentos, Ponta de Pedras (PA): 2021

FNDE: R\$ 687.513,20	AF: R\$ 251.085,41		Licitação: R\$ 471.099,00	
Grupo de alimentos	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)
In natura ou minimamente processados	251.085,41	36,52	209.475,00	30,47
Processados e ultraprocessados	0,00	0,00	196.854,00	28,63
Ingredientes culinários processados	0,00	0,00	64.770,00	9,42

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.).

É possível que a reprogramação de saldo do exercício anterior também tenha sido mobilizada, pois o valor liquidado foi de R\$722.184,41. O uso de aporte financeiro do próprio município contribuiu na aquisição de mais produtos *in natura* ou minimamente processados, já que investiu no mínimo 51% de recursos próprios na alimentação escolar (FNDE, 2022).

Identificou-se que o município cumpriu com o máximo indicado para a aquisição de alimentos processados e ultraprocessados e ingredientes culinários processados, porém, a tabela 5 indica que os limites foram ultrapassados (28% e 9%). Destaca-se que os 36% adquiridos da AF foram destinadas à compra de produtos *in natura* ou minimamente processados.

No total, foram adquiridos 25 tipos de alimentos da AF. Dentre esses, o que recebeu maior valor foi a maçã nacional, produzida em estados do sul do país. Macaxeira, farinha de mandioca e farinha de tapioca foram os alimentos típicos do Marajó comprados junto à AF. Dos alimentos adquiridos via processo de licitação se totalizou 12 tipos, sendo o frango congelado o que recebeu maior valor.

Assim, duas cooperativas da AF forneceram alimentos via PNAE para Ponta de Pedras, em 2021. Uma cooperativa apresentou o total de 527 associados, de vinte e oito (28) municípios do Pará, sendo que nenhum pertence ao Marajó. A outra cooperativa da AF apresentou 294 associados, de 05 municípios do Pará, sendo um deles o município de Salvaterra (Marajó). Outras duas organizações do comércio varejista de produtos

alimentícios, no geral, forneceram merenda escolar para o município por meio de licitação. Uma está localizada em Belém e a outra pertence ao município paraense de Augusto Corrêa, como se vê na Tabela 6.

Tabela 6 – Principais tipos de alimentos e organizações fornecedoras no PNAE, Ponta de Pedras (PA): 2021

Tipos de alimentos					
Aquisição AF			Aquisição via licitação		
<i>Tipo</i>	<i>Valor (%)*</i>		<i>Tipo</i>	<i>Valor (%)*</i>	
Maçã nacional	9,79		Frango congelado	25,42	
Laranja	7,40		Charque	15,34	
Banana	7,09		Feijão	11,62	
Macaxeira	5,99				
Farinha de mandioca	4,83				
Farinha de tapioca	4,81				
Organizações fornecedoras					
Via Agricultura familiar			Via licitação		
<i>Endereço</i>	<i>Distância da sede municipal adquirente (Km)</i>	<i>Valor (%)*</i>	<i>Endereço</i>	<i>Distância da sede municipal adquirente (Km)</i>	<i>Valor (%)*</i>
Ananindeua	52.355	52	Belém	42.232	90
Belém	42.232	48	Augusto Corrêa	250.434	10

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.). *Do valor que o Município destinou a forma de aquisição.

Considerado com IDH médio, o município de Soure recebeu do FNDE, no ano de 2021, aproximadamente R\$ 676.222,80 para aplicação em compras da merenda escolar, destinando cerca de 67% dos recursos em aquisição de alimentos oriundos da AF, segundo os dados contidos na Tabela 7, totalizando 40 tipos de alimentos. O valor total liquidado foi de R\$ 796.948,43, destinando também, no mínimo, 51% de recursos próprios na alimentação escolar (FNDE, 2022).

Tabela 7 – Aplicação de recursos financeiros do PNAE em grupos de alimentos, Soure (PA): 2021

FNDE: R\$ 676.222,80	AF: R\$ 464.699,73		Licitação: R\$ 332.248,70	
Grupo de alimentos	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)
In natura ou minimamente processados	400.843,63	59,28	266.652,50	39,43
Processados e ultraprocessados	63.856,10	9,44	60.905,00	9,01
Ingredientes culinários processados	0,00	0,00	4.691,20	0,69

Fonte: FNDE (2022). Autores (org.).

Dos municípios analisados, Soure foi o município que ultrapassou o limite mínimo de 75% do valor aplicado em alimentos *in natura* ou minimamente processados, sendo 59% do recurso destinado à compra da AF nesse grupo de alimentos. Foram adquiridos 36 tipos de alimentos *in natura* ou minimamente processados, destacando-se o filé de peixe, açaí minimamente processado e frango.

A compra dos alimentos via PNAE em Soure ativou diversos recursos territoriais, pois, além do peixe e açaí, adquiriu farinha de mandioca, goma de tapioca, macaxeira, ovo caipira, farinha de tapioca e maniva (folha de mandioca) pré-cozida – utilizada no preparo de prato típico da região, a maniçoba. A AF forneceu também 04 tipos de alimentos do grupo processados e ultraprocessados (chouriço, queijo do Marajó, queijo comum e doce de leite). Adicionalmente, através de um processo de licitação, Soure adquiriu 12 tipos de alimentos, sendo a maior aplicação de recursos financeiros a aquisição de carne bovina *in natura*, arroz, feijão rajado e charque.

Dos casos em análise, além da maior aplicação para o público da AF, a execução do PNAE em Soure foi a que contemplou o maior número de organizações da AF no fornecimento de merenda escolar, no total de quatro (04). Uma Associação recebeu cerca de 68% do valor destinado em compras de alimentos da agricultura familiar e apresentou 43 sócios pertencentes a Soure. Uma outra Associação comercializou 13,20% do valor destinado à AF em açaí minimamente processado. Essa Associação é do próprio município e apresentou 25 associados.

A terceira organização é uma Cooperativa que possui em seu quadro de sócios 24 associados. Essa organização pertence ao município de Salvaterra. A outra organização também é uma Cooperativa e apresenta 59 sócios, todos pertencentes aos municípios de Aurora do Pará e São Domingos do Capim, como indica a Tabela 8.

Tabela 8 – Principais tipos de alimentos e organizações fornecedoras no PNAE, Soure (PA): 2021

Tipos de alimentos					
Aquisição AF			Aquisição via licitação		
<i>Tipo</i>	<i>Valor (%)*</i>		<i>Tipo</i>	<i>Valor (%)*</i>	
Filé de peixe	26,71		Carne bovina	32,84	
Açaí	13,20		Arroz	20,29	
Frango	9,36		Feijão	13,95	
Chouriço	6,72		Charque	11,58	
Queijo do Marajó	5,16				
Farinha de mandioca	3,83				
Goma de tapioca	1,48				
Queijo comum	1,29				
Macaxeira	1,16				
Ovo caipira	0,81				
Doce de leite	0,56				
Farinha de tapioca	0,56				
Maniva (mandioca)	0,46				
Organizações fornecedoras					
Via Agricultura familiar			Via licitação		
<i>Endereço</i>	<i>Distância da sede municipal adquirente (Km)</i>	<i>Valor (%)*</i>	<i>Endereço</i>	<i>Distância da sede municipal adquirente (Km)</i>	<i>Valor (%)*</i>
Soure	0	68	Soure	0	34,5
Soure	0	13,2	Soure	0	15,4
Salvaterra	4.486	12,4	Belém	81	36
Aurora do Pará	189	6,4	Belém	81	7,4

		Belém	81	5
		Barcarena	89	1,7

Fonte: FNDE (2022). Autores (orgs.). *Do valor que o Município destinou à forma de aquisição.

Breitenbach e Parizotto (2020) apontam que o maior envolvimento das organizações da AF possibilita a superação das limitações de efetivação do PNAE em municípios onde predomina a baixa diversidade de alimentos produzidos. Por meio de licitação para compra de merenda escolar, o município contratou 06 organizações do comércio varejista geral. Duas pertencentes ao próprio município de Soure, de Belém foram 3 organizações do comércio varejista e outra organização localizada no município de Barcarena.

De maneira geral, diante das informações apresentadas nos três municípios pesquisados, tem-se que os produtos locais dos municípios do Marajó são fundamentais para a oferta de alimentos mais saudáveis e pertencentes a identidade local. A aquisição desses alimentos pelo PNAE contribui para a ativação de recursos alimentares, ao serem mobilizados para uso na alimentação escolar.

Verifica-se que na execução do PNAE, diferentes atores locais são mobilizados para elaborar estratégias com vistas a uma melhor implementação da política nessa região. Entre os atores mobilizados estão agentes do poder público municipal vinculados ao setor da alimentação escolar, da vigilância sanitária, conselho municipal de alimentação escolar, assistentes técnicos e gerencial para a produção, agricultores familiares e suas organizações. Na articulação entre os agentes públicos e os agricultores locais está o fundamento para o avanço na implementação do PNAE (Freitas; Freitas, 2020; Thies *et al.*, 2020)

Entende-se ainda que os alimentos locais são comumente comercializados na região, sem que façam parte de um processo arquitetado pela confluência de atores. Compreende-se que nessa fase os alimentos são ativos genéricos, mas que, ao serem inseridos pelos atores locais em uma política de compra pública que assegura alimentação típica para estudantes em situação de vulnerabilidade social (marcante no Marajó), tornam-se ativos territoriais, pois servem para resolver um problema local provocado por processos globais – a alimentação industrializada, que está sendo priorizada na alimentação escolar na região (TCM/PA, 2022).

Além do mais, recursos organizativos locais também são ativados, pois estão revelados para o fornecimento desses alimentos. Nesse processo, agricultores familiares locais constituem organização produtiva formal com o objetivo de atender às chamadas públicas de alimentos. Entende-se que isto é um recurso específico criado, ou seja, os agricultores constituem a governança da política e ao mesmo são recursos específicos (organização para resolver um problema inédito).

Percebe-se, portanto, que a implementação do PNAE contribui para ativar os recursos territoriais alimentares e promover desenvolvimento territorial, especialmente como política pública para um território de fronteira tão importante para a Amazônia brasileira como é o Marajó.

Aquisição de alimentos e ativação do desenvolvimento territorial no Marajó, Pará, Amazônia brasileira

A presente pesquisa identificou um conjunto de agentes públicos e níveis de atuação além da esfera municipal envolvidos na oferta da alimentação escolar no Marajó. A análise revela que o PNAE tem o potencial de fomentar a articulação entre atores públicos e privados, criando um território em movimento dinâmico para análise. Isso se torna particularmente evidente ao examinar as organizações responsáveis pelo fornecimento de alimentos para a merenda escolar nos municípios pesquisados.

Na oferta de alimentação escolar, pode-se observar um território em movimento nas organizações de agricultores familiares dos próprios municípios do Marajó, que constroem relações junto a agricultores familiares de outras regiões do Estado do Pará. Além disso, uma gama de organizações especializadas no comércio varejista de alimentos, mesmo que contribuam de forma limitada para o circuito interno da economia, já que os recursos financeiros aplicados a esses grupos são destinados para uma esfera externa aos municípios do Marajó, são consideradas essenciais, pois fornecem importante percentual de alimentos *in natura* ou minimamente processados que não são produzidos pela produção familiar local, e que são atores essenciais para a ativação de recursos dos territórios e servem como canal de comercialização de produtos diferenciados.

Não se deixa de mencionar também a gestão local do PNAE formada por gestores municipais e conselho de alimentação escolar, os quais são atores-chave na execução da política. Todos esses atores elencados constroem a governança local para a constituição do território da alimentação escolar no Marajó que está em movimento.

Identificou que os alimentos *in natura* ou minimamente processados têm recebido a maior destinação de valores financeiros e, assim, ativando recursos no Marajó, tendo a produção familiar local como o setor que mais fornece nesse grupo de alimentos. Entende-se que as organizações de famílias produtoras dos municípios são essenciais para a oferta de alimentos típicos do Marajó. Essas organizações também são recursos que estão recebendo a contribuição do PNAE para suas ativações, pois estão se engajando na solução de um problema do contexto local, ao fornecerem alimentação em acordo com a identidade local.

A oferta de alimentos típicos do Marajó na alimentação escolar é importante elemento para o desenvolvimento territorial, porque, ao se aplicar recursos financeiros na compra de produtos de famílias produtoras do próprio município, o circuito curto de consumo de alimentos é favorecido, implicando também em uma injeção financeira na economia municipal.

Com a aquisição de alimentos dos agricultores familiares locais via PNAE, aspectos sociais nos municípios do Marajó são favorecidos, pois os alimentos *in natura* ou minimamente processados contribuem para a saúde e a garantia da segurança alimentar para estudantes em situação de vulnerabilidade. Outro aspecto socioeconômico importante, que merece destaque, é a inclusão produtiva de famílias com forte característica extrativista e que pouco acessam mercados institucionais. Com a execução da política nos municípios, essas famílias produtoras são ativadas e assim formam renda, o que implica em melhorias na renda *per capita*.

Além de questões sociais e econômicas, um importante aspecto para o desenvolvimento territorial via PNAE é que a lógica de produção familiar praticada no Marajó é desenvolvida com o uso de conhecimentos que possibilitam minimizar impactos ao meio ambiente, preservando a riqueza dos solos, água e floresta.

Com base nas reflexões deste estudo, compreende-se que quando um recurso genérico se transforma em ativo genérico, o desenvolvimento local assume um pressuposto global. Porém, quando um recurso se transforma em ativo específico, por meio de circuitos curtos de comercialização, tem-se a contribuição para o desenvolvimento territorial nos municípios. Assim, a inserção de recursos alimentares do Marajó no PNAE é uma das formas pelas quais ocorre a transformação em ativos específicos, a exemplo do açaí, macaxeira, farinha de mandioca, farinha de tapioca, goma de tapioca, maniva pré-cozida e filé de peixe – os quais foram especificados por serem inseridos na alimentação escolar através da mobilização de diferentes atores sociais que compõem a governança do PNAE em cada município.

É na transformação de recursos em ativos específicos que o PNAE pode promover o desenvolvimento territorial em municípios do Marajó, pois, esse desenvolvimento acontece quando os recursos passam por processo de qualificação e diferenciação através da ação de atores sociais em vistas de resolver problemas locais, como aqueles relacionados ao fraco desempenho econômico nos municípios. Com o circuito interno da renda se tem melhores resultados econômicos em nível municipal, o que acaba contribui para melhorias no IDH, já que a alimentação escolar influencia na melhoria da saúde e, assim, no desenvolvimento educacional de jovens.

Considerações Finais

Mesmo com limitações na execução da Política, os municípios do Marajó realizaram aplicação de valores provenientes do FNDE em cada grupo de alimentos da merenda escolar próxima aos percentuais determinados em regramento do PNAE. O desempenho nas compras públicas de alimentos da lógica produtiva familiar do Marajó tem influência no desenvolvimento dos municípios da região, pois essa lógica é fornecedora de significativa parcela da alimentação *in natura* aos estudantes.

Com isso, o desenvolvimento nos municípios é promovido por meio do circuito curto de consumo de produtos típicos da cultura local e, com isso, a preservação da cultura alimentar e o incentivo à circulação interna da renda. Além disso, fortalece a organização produtiva por via das associações e cooperativas familiares que apresentam lógica de baixa escala de produção e de impactos ao meio ambiente.

O PNAE no Marajó não somente envolve organizações fornecedoras de alimentos de nível municipal, mas também de outras regiões do Estado do Pará, o que sugere uma relação com o nível regional e, assim, a solidariedade econômica inter-regional. Essa relação está constituindo o território da alimentação escolar em movimento no Marajó, a partir da imbricação entre organizações de agricultores familiares, das especializadas no comércio varejista de alimentos e a gestão local do PNAE, o que assegura que os valores aplicados na compra de alimentos podem se manter no patamar do percentual mínimo exigido pela Resolução 06/2020 (Brasil, 2020, cap. IV, art. 21, inc. I, II e III).

O valor aplicado para a aquisição de alimentos da AF é em sua maioria destinado a compras de alimentos *in natura* ou minimamente processados. Assim, recursos territoriais alimentares e sócio-organizativos são mobilizados. Considera-se, então, que o PNAE contribui para a ativação de recursos e para o desenvolvimento territorial do Marajó.

Por fim, entende-se que o avanço do sistema do capital global alimentar sobre regiões economicamente periféricas é visto como uma expansão da fronteira na Amazônia que continua proporcionando transformações nas formas locais de produção, na cultura alimentar e na geração de renda, e, sobretudo, nas desigualdades sociais, econômicas e regionais. Todavia, a mobilização de atores locais, propiciada por políticas públicas de compra institucional, desencadeia processos de ativação de recursos territoriais alimentares que contribuem para o desenvolvimento territorial e, ainda que de forma limitada, promovem o enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais e ao avanço do mercado externo sobre regiões periféricas que necessitam internalizar resultados econômicos.

Referências

- ALMEIDA, R.; BITTENCOURT, M.; ROCHA, G.; SILVA, C.; TOLEDO, P. The Marajó Archipelago and its resources: oil exploration in foz do Rio Amazonas. **International Journal of Development Research – IJDR**, v. 11, n. 06, p. 47689-47696, jun. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.37118/ijdr.21866.06.2021>>. Acesso em: 11 out. 2023.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71-86, abr. 2005. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>>. Acesso em: 21 fev. 2024.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>>. Acesso em: 07 fev. 2024.
- BOUCHER, F.; REYES-GONZÁLES, J. El enfoque SIAL como catalizador de la acción colectiva: casos territoriales em América Latina. **Estudios Sociales**, v. 25, n. 47, p. 13-37, enero-junio, 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41744004001>>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- BRASIL. CASA CIVIL – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF/DAP)**. 2022. Disponível em: <<https://dap.mda.gov.br/>>. Acesso: 15 jul. 2023.
- BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020**. Dispões sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Alterada pela Resolução CD/FNDE nº 20, de 02 de dezembro de 2020. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020.htm>>. Acesso em: 04 jul. 2023.
- 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. **Diário Oficial da União**, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 26 ago. 2023.
- BREITENBACH, R.; PARIZOTTO, J. Quais as potencialidades e entraves para o programa nacional de alimentação escolar em Getúlio Vargas/RS?. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 590-608, 19/06/2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2760>>. Acesso em: 25 maio 2023.
- CANELLA, D.; BANDEIRA, L.; OLIVEIRA, M.; CASTRO, S.; PEREIRA, A.; BANDONI, D.; CASTRO, I. Atualização dos parâmetros de aquisição do Programa Nacional de Alimentação Escolar com base no Guia Alimentar para a População Brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, p. 01-15, 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00151420>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CARVALHO, A.; OLIVEIRA; SILVA, D. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Interface**, Botucatu, v. 18, n. 50, p.521-532, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622013.0804>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

CARVALHO, J.; CALVI, M.; CRUZ, B. Mercado institucional do território do Marajó: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2015, Matinhos. **Anais...** Matinhos, PR: 2015.

CARVALHO, J.; CRUZ, B.; CALVI, M. Política agrária e o ordenamento territorial no Marajó. **Mercator**, Fortaleza, v. 18, e18013, jul. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.4215/rm2019.e18013>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

CARVALHO, J.; SILVA, L. Lógicas agroextrativistas em contextos de mudanças socioeconômicas no Arquipélago do Marajó. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 10, n. 1, p. 50-65, 2015. Disponível em: <<https://revista.aba-agroecologia.org.br/rbagroecologia/article/view/15760>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

CAZELLA, A.; PAULA, L.; MEDEIROS, M.; TURNES, V. A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos. **Redes** (Santa Cruz do Sul. On line), v. 24, n. 3, p. 49-74, set./dez. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17058/redes.v24i3.14118>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CORREA, B.; BARBOSA, Z. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento Territorial, Lisboa, n. 14, p. 159-177, set. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17127/got/2018.14.006>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

DE SOUSA, L.; MARTINS, K.; CORDEIRO, M.; MONEGO, E.; SILVA, S.; ALEXANDRE, V. Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 987-992, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400011>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

DOMINGUES, G.; SAUER, S. A grande fronteira: Amazônia e a formação do sistema agroextrativista global. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 3, p. 447-458, set./dez. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e79713>>. Acesso em: 22 fev. 2024.

FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)**. 2023. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

FREITAS, A.; FREITAS, A. Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 9, n. 2, p. 137-155, maio/ago. 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i2.33416>>. Acesso em: 30 maio 2023.

GOMES, D.; CRUZ, B.; CALVI, M.; REIS, C. Expansão do agronegócio e conflitos socioambientais na Amazônia Marajoara. **Rev. NERA**. Presidente Prudente (SP), ano 21,

n. 42, p. 135-161, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.47946/rnera.v0i42.5690>>. Acesso em: 11 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa.html>>. Acesso em: 31 maio 2023.

LOMBA, R.; SILVA, I.; MONTEIRO FILOCREÃO, A. Políticas de desenvolvimento territorial no Sul do Amapá. **Acta Geografica**, Boa Vista, v. 15, n. 37, p. 124-141, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.18227/2177-4307.acta.v15i37.5195>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

MALDONADO, L.; CASA NOVA, S.; SANTOS, L.; ESPEJO, M. Connecting two worlds: family farming and school feeding through the theoretical lenses of strutturation theory. **Advances in Public Interest Accounting**, v. 22, p. 35-58, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/S1041-706020200000022003>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

MARTINS, J. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Ed. Contexto, 2009. 187 p.

MOSSMANN, M.; TEO, C.; BUSATO, M.; TRICHES, R. Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba – SP, v. 55, n. 02, p. 325-342, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479550207>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

NASCIMENTO, E.; CARVALHO, J.; CRUZ, B.; CALVI, M. O papel do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias do Território do Marajó, PA. **Interações**, Campo Grande-MS, v. 18, n. 2, p. 59–70, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i2.1414>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

NASCIMENTO, E.; CRUZ, B.; CALVI, M.; CARVALHO, J.; REIS, C.; GOMES, D. A influência do Programa Bolsa Família nas práticas alimentares das famílias do Território do Marajó, Pará, Brasil. **Scientia Plena**, v. 12, n. 06, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14808/sci.plena.2016069931>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 01/02, p. 10–22, jan./dez. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.37370/raizes.2005.v24.243>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

PLOEG, J. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. 372 p.

ROCHA, G. M.; TEISSERENC, P.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. **Aprendizagem Territorial**: dinâmicas territoriais, participação social e ação local na Amazônia (Org.). Belém: NUMA-UFPA, 2016. 336 p.

SALGADO, R.; SOUZA, W.; FERREIRA, M. Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 60, 2022.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021.248030>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

SCHWARTZMAN, F.; MORA, C.; BOGUS, C.; VILLAR, B. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar.

Cadernos de Saúde Pública, v. 33, n. 12, p. 01-15, 2017. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00099816>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

SILVA, S. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2021. 52 p. (Texto para discussão). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/td2656>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

TCM/PA. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. Relatório do Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará – Etapa Marajó. 2022. 53 p. Disponível em: <<https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relat%C3%B3rio-MARAJ%C3%93.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

THIES, V.; CONTERATO, M.; LOPES, I.; AMARAL, V. A participação da agricultura familiar nas compras para a alimentação escolar do Rio Grande do Sul: uma análise segundo a regionalização dos COREDES. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 1351-1376, 11 dez. 2020. Disponível em:

<<https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.3162>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

TRICHES, R. Sistemas agroalimentares locais a partir da revisão das compras públicas de alimentos para a alimentação escolar. **Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 5-20, jan./jun., 2016. Disponível em:

<<https://doi.org/10.21575/25254790rmmaa2016vol1n171>>. Acesso em: 18 jul. 2023.

VILELA, K.; FREITAS, A.; BRAGA, G.; BARBOSA, R.; VIEIRA, J. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 60, 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021245586>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; JANUÁRIO, B. L.; RAMOS, J. F. 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 de Epidemiologia**, v. 16, n. 1, p. 223-226, 2013. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S1415-790X2013000100021>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

WILKINSON, J. Brasil e China na nova onda de inovações no sistema agroalimentar global. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 74, n. 1, p. 229-263, jan./mar. 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v74i1.9964>>. Acesso em: 22 fev. 2024.

Como citar:

ABNT

CARVALHO, J. P. L. de; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. V.; FLORES, M. do S. A. Ativação de recursos territoriais alimentares na fronteira do capital, Marajó, Amazônia,

Brasil: enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais?. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 10, n. 02 (ed. esp.), e23153, 2024. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e23153>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

APA

Carvalho, J. P. L. de, Vasconcellos Sobrinho, M. V., & Flores, M. do S. A. Ativação de recursos territoriais alimentares na fronteira do capital, Marajó, Amazônia, Brasil: enfrentamento aos sistemas agroalimentares globais?. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, v. 10, n. 02 (ed. esp.), e23153, 2024. Recuperado em 19 dezembro, 2024, de <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e23153>



This is an open access article under the CC BY Creative Commons 4.0 license.
Copyright © 2024, Universidade Federal do Maranhão.

