



Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

---

## PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO À PRODUÇÃO LOCAL E À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL<sup>1</sup>

Angelita Bazotti<sup>2</sup>  
Irio Luiz Conti<sup>3</sup>  
Manuela Finokiet<sup>4</sup>

### **Resumo**

*Discussões sobre alimentos e alimentação há muito tempo ocupam espaço no meio político e acadêmico. Porém, se antes a ênfase dos debates recaía sobre a fome e o acesso aos alimentos, agora volta-se às alternativas alimentares, segurança alimentar e nutricional. Este artigo apresenta o Programa Leite das Crianças, analisando-o como política pública que tem seu espaço de criação e implementação em um Estado mais permeável ao desenvolvimento local. O Programa busca proporcionar o acesso a alimentos de qualidade, visando impulsionar o desenvolvimento local. Destacam-se o incentivo à produção local e a importância desta para o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista as críticas ao localismo. Não se trata de qualificar, a priori, os produtos como bons somente por serem oriundos de produção local. Mais que se prender às*

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada na 2ª Jornada da Questão Agrária e Desenvolvimento que ocorreu nos dias 6 e 7 de novembro de 2013 na Universidade Federal do Paraná

<sup>2</sup> Socióloga, mestre em Sociologia (UFPR), doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS), pesquisadora no IPARDES.

<sup>3</sup> Filósofo, mestre em Sociologia (UFRGS), doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS), bolsista CAPES/FAPERGS e pesquisador no NESAN/UFRGS.

<sup>4</sup> Bióloga, mestre em Biologia, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS), professora no IF Farroupilha, Campus Júlio de Castilhos.

*questões de escala, os planejadores públicos precisam ater-se ao objetivo final da política. O Programa fortalece os pequenos produtores e os pequenos laticínios. Porém, para assegurar às crianças o direito ao leite, também recorre às grandes empresas para garantir o fornecimento. Iniciativas como esta manifestam a crescente preocupação do Estado com ações de desenvolvimento local e incentivo aos produtores para permanecerem no meio rural produzindo alimentos que contribuem para garantir a segurança alimentar e nutricional.*

**Palavras-chave:** Programa Leite das Crianças, produção local, segurança alimentar e nutricional.

### **Abstract**

*Discussions about food long take up space in the political and academic circles. But, before the focus of the discussions fell on hunger and food access, now turns to alternative foods, food and nutrition security. This article presents the Milk for Children Program, analyzing it as a public policy that has its place of creation and implementation in a nation's state more permeable to local development. The program seeks to provide access to quality food, to boost local development. Noteworthy is the incentive for local production and its importance to sustainable development, but keeping the criticism of localism. This is not to qualify, a priori, products as good only because they come from local production. Rather than hold up the issues of scale, public planners need to stick to the goal of politics. The program strengthens the small producers and small dairy. However, to ensure children have the right to access to milk, also resort to large companies to ensure supply. Such initiatives demonstrate the growing concern of the government actions with local development and encouraging producers to remain on rural areas producing food for the food and nutritional security.*

**Keywords:** Milk for Children Program, local production, food and nutrition security.

## **1. Introdução**

As discussões em torno dos alimentos e da alimentação há tempo têm espaço no meio político e acadêmico. Porém, se antes se acentuava o problema da fome e do acesso aos alimentos, agora as preocupações voltam-se para alternativas alimentares, qualidade dos alimentos, soberania e segurança alimentar e nutricional. Questões dessa natureza alcançaram repercussão, acentuadas pelos escândalos e crises ocorridos nos últimos tempos: mudanças climáticas, enchentes, deslizamentos, vaca louca, gripe suína e leite adulterado. O problema da falta de ali-

mentos não se resolve apenas melhorando a sua distribuição, mas evidencia questões complexas como a queda da produtividade de cereais, o aumento da temperatura do planeta e o crescimento populacional (ABRAMOVAY, 2010).

Este artigo analisa o Programa Leite das Crianças (PLC) e suas potencialidades para o fortalecimento das dinâmicas locais de produção e consumo alimentar no Estado do Paraná. O Programa visa assegurar acesso ao leite de qualidade às crianças em situação de vulnerabilidade social e fortalecer as economias locais, mediante a priorização da aquisição de leite dos pequenos laticínios, fornecido pelos produtores da região onde o leite é distribuído. Apesar de sua repercussão em espaços políticos e midiáticos, o Programa ainda é pouco conhecido e requer ser mais estudado devido a seu potencial para estimular o desenvolvimento local e regional.

O artigo divide-se em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte apresenta-se o PLC e sua dinâmica de funcionamento. Na seção seguinte levantam-se algumas questões relacionadas ao sistema alimentar e indaga-se em que medida os produtos locais agregam qualidade aos alimentos, bem como sobre os possíveis riscos de a prática e o discurso sobre o local tornarem-se armadilhas para os planejadores públicos. A terceira seção traz as principais características e objetivos do Programa Leite das Crianças, seguidas de sua análise e considerações.

## **2. Programa Leite das Crianças**

O Programa Leite das Crianças foi instituído pelo Decreto nº 1.279/2003. No mesmo ano foi criada a Unidade Gestora do Programa, com a atribuição de organizar, implementar e coordenar a operacionali-

zação, monitoramento, assessoramento e controle de sua execução. Conforme o Decreto, o objetivo do Programa consiste em reduzir as deficiências nutricionais da população carente do Paraná, com ações que ajudem a diminuir os índices de desnutrição infantil e estimulem a organização e a qualificação do segmento agroindustrial leiteiro.

Em agosto de 2012 esse Decreto, juntamente com os Decretos nº 2.668/2008 e nº 8.294/2010 e as demais disposições em contrário, foi revogado pelo governador do Estado, por meio do Decreto nº 5.659/2012 que implantou algumas mudanças. Uma delas é que a prioridade para a aquisição de leite pelos laticínios deixou de ser focada nos agricultores com produção de até 250 litros/dia e passou a requerer que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB) credencie as usinas de beneficiamento de leite para fornecerem leite pasteurizado, em âmbito regional e municipal, com “ênfase na agricultura familiar do Paraná”. Ou seja, os fornecedores de leite para os laticínios credenciados no Programa devem ser, prioritariamente, aqueles que se caracterizam como agricultores familiares, mas não exclusivamente.

Essa alteração nas regras do Programa em 2012 trouxe mudanças significativas em sua operacionalização. Para o governo, ela contribui para equacionar o problema da regularidade e da quantidade de oferta de leite, além de incrementar a qualidade sanitária mediante a aquisição de leite pasteurizado e inspecionado. Já para os fornecedores, ela pode gerar um processo de seleção no qual agricultores fornecedores que não se enquadram às novas regras, especialmente as de qualidade e sanidade, podem ser excluídos do Programa, favorecendo os médios e grandes laticínios que passam a fornecer o leite de acordo com as novas regras.

Se por parte do governo amplia-se a segurança em relação à regularidade de oferta e à qualidade sanitária, por parte dos agricultores

familiares muitos podem ser prejudicados por não terem condições técnicas e recursos financeiros para se enquadrar às novas exigências do Programa. Consequentemente, mesmo que não fosse essa a intenção da alteração das regras do Programa, entende-se que os maiores beneficiados são as médias e grandes indústrias de laticínios, que já possuem capacidade técnica e operacional instalada para atender às novas exigências e demandas do Programa. Assim, regras legais e sanitárias que deveriam fortalecer a inclusão de agricultores familiares acabam favorecendo sua exclusão do sistema agroalimentar, cada vez mais padronizado e concentrado pelas agroindústrias do setor de alimentos.

O Programa é executado de forma intersetorial e engloba ações das Secretarias do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS), Agricultura e Abastecimento (SEAB), Educação (SEED), Família e Desenvolvimento Social (SEDS) e Saúde (SESA). Desse modo, o Programa fomenta as cadeias produtivas locais e regionais do leite e auxilia no combate à desnutrição infantil, por meio da distribuição gratuita de um litro de leite *per capita* por dia às crianças de 6 a 36 meses, cuja renda familiar *per capita* não ultrapassa meio salário mínimo regional, além de fomentar a agricultura familiar com a geração de emprego e renda e de contribuir para a fixação dos agricultores no campo.

A apresentação do Programa Leite das Crianças (2013) diz que a SEDS entende que o Programa é uma ação de assistência social que visa atender a famílias com filhos em situação de vulnerabilidade social e fomentar o incremento das atividades da agricultura familiar, propiciando melhor qualidade de vida no campo e na cidade, e reduzindo as desigualdades sociais. Para a SESA, responsável pela fiscalização da qualidade do leite e pelo monitoramento do estado nutricional das crianças incluídas no Programa, o mesmo é um instrumento que auxilia na redução da desnutrição infantil. Sob diferentes perspectivas e segundo

as atribuições de cada Secretaria, percebe-se certa preocupação para que o Programa contribua com a qualidade de vida das famílias dos agricultores e dos consumidores, apesar de ser concebido como um programa de assistência social e não de desenvolvimento rural.

O Programa prevê a distribuição de leite pasteurizado e enriquecido, estímulo ao aleitamento materno, difusão de informações e procedimentos relativos à educação sanitária, nutricional e higiene pessoal. A distribuição do leite às mães é realizada em escolas estaduais indicadas pelo Comitê Gestor Municipal (CGM), as quais devem disponibilizar espaço físico para acondicionar o leite e atender às mães ou responsáveis. Os laticínios que fornecem o leite são responsáveis pela entrega diretamente nos estabelecimentos de ensino credenciados.

Segundo alguns gestores entrevistados, o Programa está fortalecendo uma rede de agricultores familiares que incrementam sua renda familiar por meio da comercialização de leite aos pequenos e médios laticínios credenciados ao Programa. Um dos créditos do PLC é que muitas vezes o pequeno volume de produção dos agricultores familiares não interessa às estratégias das grandes empresas que dão preferência à aquisição da produção em larga escala. Inclusive, algumas pequenas e médias empresas que operavam com dificuldades devido às grandes concorrentes receberam um novo impulso com a criação e institucionalização do Programa Leite das Crianças. Entretanto, outros estudos devem ser realizados para analisar em que medida a alteração de suas regras, em 2012, viria a reforçar as estratégias dos grandes concorrentes, visto que mais de 80% dos agricultores paranaenses são familiares e muitos deles encontram-se entre os fornecedores do Programa.

O Programa deve ser compreendido no contexto mais amplo do papel do Estado na regulação do sistema agroalimentar, conforme será discutido a seguir. Em âmbito federal e em diversos estados brasileiros,

nas duas últimas décadas, vem crescendo a institucionalização de programas públicos de compras institucionais. Dois casos emblemáticos são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que progressivamente transferem renda para dinamizar as compras públicas de alimentos que abastecem redes socioassistenciais a partir de alimentos produzidos pela agricultura familiar em quase todo território brasileiro. Essas compras institucionais exercem um papel estratégico porque estimulam a produção familiar e sua inserção nos mercados e ao mesmo tempo promovem a segurança alimentar e nutricional de populações que se encontram em variados graus de vulnerabilidade nutricional, por meio da oferta de alimentos saudáveis produzidos e consumidos nos circuitos de proximidades.

### **3. Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas**

Nas últimas décadas vêm ocorrendo transformações que abrangem tanto a sociedade como o Estado e requerem a reconfiguração de suas relações. Elas fazem parte do contexto da globalização, que “não é um simples processo de homogeneização” (CANCLINI, 2008, p. 11), mas consiste em uma rearticulação das diferenças e desigualdades, sem eliminá-las. O autor entende que a ampliação do acesso a bens materiais e simbólicos, que ocorre como resultado do processo de abertura das fronteiras geográficas, não promove, necessariamente, o exercício pleno da cidadania em razão de a globalização estar acompanhada de um crescente desinteresse pelo espaço público e pela participação política dos cidadãos. Nesse sentido, a política passa a ser submetida às regras do comércio e da publicidade, transformando-se em algo que se consome ao invés de ser algo de que se participa. Para o autor “a afirmação da diferença deve estar unida a uma luta pela reforma do Estado, não apenas

para que aceite o desenvolvimento autônomo das ‘comunidades’ diversas, mas também para assegurar iguais possibilidades de acesso aos bens da globalização” (CANCLINI, 2008, p. 36).

Desse modo, é necessário pensar o consumo e a cidadania articulados e como parte de uma concepção estratégica do Estado e do mercado que articule “as diferentes modalidades de cidadania nos velhos e novos cenários, mas estruturados complementarmente” (CANCLINI, 2008, p. 37). Isso implica que sejam consideradas as condições culturais de rearticulação do público com o privado, mas também sejam consideradas outras formas de fazer política pública, que podem vir dos consumidores que exercem seu papel ativo e “onde a esfera pública seja sentida como uma das alternativas à privada” (HIRSCHMAN, 1983, p. 70).

Ao tratar da rearticulação das políticas, Canclini (2008) sugere que se for reconhecido o deslocamento do cenário onde se exerce a cidadania – do povo para a sociedade civil – e, além disso, a reestruturação do peso do local, nacional e global, será necessário o surgimento de outras formas de fazer política e de outros tipos de políticas. Igualmente é preciso criar condições para a manutenção das identidades culturais no contexto da globalização, as quais se tornam cada vez mais fragmentadas pela ausência de espaços públicos atuantes, e conceber formas para que elas sejam incluídas na formulação e implantação das políticas públicas. Isso supõe que o Estado não se subordine aos interesses do mercado e seja representante do interesse público visando assegurar as necessidades coletivas.

Em perspectiva semelhante, ao tratar de mercados, segundo Wilkinson (2008, p. 16), pode-se identificar, pelo menos, quatro formas “tradicionais de acesso aos mercados: acesso direto, sobretudo no caso do mercado local (informal); intermediação via atravessador; integração com a agroindústria e compras por parte do poder público”. Estas últi-



mas vêm ampliando seu espaço no Brasil, especialmente com a retomada do papel do Estado nesta área e com a consequente ampliação das políticas públicas para os diferentes segmentos sociais.

A partir desse contexto, após um período de Estado “mínimo”, voltado basicamente ao atendimento de políticas sociais essenciais, surgem avaliações de que o Estado deve exercer um papel proativo no desenvolvimento econômico, social, político, cultural e ambiental. O sistema agroalimentar é, portanto, uma dessas arenas de discussão em torno de questões que incidem nas políticas públicas, e o Estado e as sociedades têm um papel relevante na formulação e implementação dessas políticas nas diferentes áreas.

Alguns estudos demonstram que a democratização do Estado brasileiro tem estimulado novas formas de fazer política pública, com a participação da sociedade civil e a incorporação de suas demandas e preocupações (DAGNINO, 2002). Ao analisar a conformação de políticas públicas de saneamento, Marques (1999) usa a noção de permeabilidade do Estado para referir-se ao grau de abertura da esfera institucional à inserção de demandas de atores da sociedade civil. Em uma perspectiva mais interativa entre essas duas esferas, Müller, Schneider e Silva (2007) entendem que na constituição de políticas públicas, com frequência, ocorre uma interpenetração de interesses das esferas do Estado e da sociedade civil, de modo que as fronteiras dessas duas esferas se flexibilizam e ambas se influenciam reciprocamente no processo de concertação das políticas públicas.

Guardadas as especificidades dos contextos nos quais se conformam as políticas públicas e suas bases teóricas, no Brasil crescem as iniciativas de compras institucionais por parte do Estado para garantir alimentação de qualidade a segmentos sociais em situação de vulnerabilidade. Os mercados institucionais são compreendidos como ferramentas

que dinamizam a produção e a comercialização de alimentos da agricultura familiar e contribuem para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Essas políticas focadas em determinados segmentos sociais, como na agricultura familiar e em públicos consumidores, têm o intuito de fortalecer ambos. De acordo com Gehlen (2004), as políticas sociais precisam abranger “de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições para superação das desigualdades, sendo que, aos poucos, essa ‘vantagem’ em benefício de grupos sociais identificados deve perder vigência, para converter-se numa política pública igualitária” (GEHLEN, 2004, p. 96). Nesse contexto, a agricultura familiar, quando bem estruturada com políticas adequadas, é econômica e socialmente eficiente para contribuir na promoção da igualdade.

Assim, o Programa Leite das Crianças, concebido na esfera estatal, mas com certa participação de representantes da sociedade civil em sua gestão, pode ser entendido como parte da ação de um Estado mais permeável, com um potencial inovador e com diferentes funções, entre as quais estimular a produção e o consumo local, fortalecer a agricultura familiar e potencializar o desenvolvimento sustentável.

### 3.1 O local e o localismo

A realidade internacional em relação à complexa cadeia agroalimentar evidencia que coexistem situações de má nutrição, que vão desde a fome<sup>5</sup> até a obesidade, afetando tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento. A emergência da crise internacional do sis-

---

<sup>5</sup> Segundo a FAO (2013), o número de pessoas famintas no mundo é de 870 milhões e a partir de 2011 o número de obesos ultrapassou o número de pessoas famintas e alcançou 1,5 bilhão.

tema agroalimentar, em 2008, no contexto das crises econômica, energética e ambiental e de uma série de “escândalos alimentares”, chamou a atenção para a gravidade e fragilidade do sistema alimentar. No cenário social, político e acadêmico surgem questões e indagações sobre como, onde e por quem são produzidos os alimentos. E uma das atitudes recorrentes é a de se colocar em xeque o sistema convencional de produção, abastecimento e consumo alimentar.

Nesse ínterim, Marsden e Sonnino (2006) destacam o surgimento das redes alternativas de alimentos, que são integrantes ou protagonistas de um movimento maior, denominado por David Goodman de virada da qualidade (*quality turn*). Em um artigo considerado um marco (inaugural) sobre o assunto, Goodman (2003) destaca que o início deste século indica um movimento ou tendência caracterizada pela passagem da padronização alimentar e da produção de mercadorias em massa para a qualidade alicerçada na confiança e na tradição, com base no local, em produtos ecológicos e em novas formas de organização econômica. E, por meio da revalorização de práticas alimentares vinculadas a espaços rurais, essas redes alimentares poderiam criar “novos espaços econômicos” capazes de superar as forças globalizantes, os mercados não controlados, a divisão do trabalho e o poder de grandes empresas.

Tais redes surgem e/ou ganham espaço, principalmente, quando os alimentos convencionais são associados a escândalos alimentares e doenças ou são apontados como ecologicamente incorretos e socialmente injustos. Muitas vezes, entre os produtores e consumidores de alimentos convencionais existem milhares de quilômetros (*food miles*) em razão de os produtos serem transportados por longas distâncias, com dispêndio de combustível e poluição, tornando o sistema alimentar insustentável.

Além dos fatores supramencionados, a produção de alimentos convencionais tem sido feita por grandes corporações, mediante o uso de

sementes geneticamente modificadas e intenso uso de agrotóxicos. Isso contribui para que os alimentos alternativos galguem espaços entre diferentes segmentos de consumidores. Com isso, ampliam-se as redes alternativas de alimentos que se posicionam fora do sistema convencional e possibilitam outras relações entre produtores e consumidores. Segundo Marsden e Sonnino (2006), uma das principais características dessas novas redes de abastecimento é a sua capacidade de ressocializar ou reespecializar alimentos por meio de sua localização, pela qual consumidores veem certos lugares, propriedades e regiões como portadores e fontes de qualidade. Com essas redes, o setor de alimentos estaria bifurcado: um ramo seriam os processos de produção padronizados – caracterizados pela eficiência e pela produção localizada; o outro estaria assentado em características de qualidade nutricional e de saúde, com justiça social e ambientalmente sustentável.

Renting, Marsden e Banks (2003) destacam que, diferentemente das correntes convencionais, as redes de alimentos alternativos estabelecem novas relações de associação e institucionalização por envolverem empresas e atores que redefinem suas relações com o Estado e reconfiguram o que se entende por natural, qualidade, regional e pela construção de valores associados à produção e consumo alimentar.

Ao incorporar tais características, as redes de alimentos alternativos adquirem um papel ativo e político, e em muitos casos até de movimento social (como, por exemplo, o *Slow Food*). Em suas articulações e atuação, elas demonstram o valor dos produtos locais, os benefícios relacionados à sustentabilidade, as vantagens em termos de renda agrícola, as contribuições das interações associativas e face a face envolvidas na produção, comercialização e consumo de alimentos. Nessa relação de trocas de informações, os produtores e consumidores passam a ser entendidos como parceiros e não como apenas um elo a mais na corrente

de negócios.

Um dos diferenciais atribuídos aos produtos alternativos é a qualidade, que não é algo dado, mas é construída social, cultural e politicamente de diferentes formas a depender do momento histórico vivido e dos atores envolvidos. A discussão sobre qualidade dos alimentos tem estreita relação com algumas características do Programa Leite das Crianças, pois trata-se de um alimento básico destinado a um público em situação de vulnerabilidade nutricional. Entretanto, alguns autores advertem que o movimento pela revalorização dos espaços locais, da produção local e desta como dispositivo para o desenvolvimento rural – por ela ser vista como portadora de qualidade, ecologicamente correta e socialmente mais justa – acabou gerando o que se chama de “localismo”, que nada mais é do que atribuir a um produto essas qualidades somente por ele ser local (MARSDEN; SONNINO, 2006; BORN; PURCELL, 2006).

Um produto local não é, necessariamente, sinônimo de um produto de melhor qualidade, produzido sem degradação ambiental ou sem agrotóxicos. Morgan e Sonnino (2008) levantam três questões centrais que tencionam a relação entre os sistemas alimentares locais e os ideais sociais de desenvolvimento sustentável: a) quando, a partir de interesses de uma pequena elite autoritária, o localismo leva a uma política antidemocrática, não representativa e, conseqüentemente, à militância defensiva; b) quando o localismo não beneficia a todos os lugares, a exemplo daqueles que têm uma cultura de *terroir* e vendem muito mais fácil os seus produtos; c) ser local e verde não necessariamente significa ser melhor que ser global e justo.

Os argumentos desses autores elucidam que o caminho da defesa exacerbada do localismo, em especial para os planejadores de políticas públicas, pode levar às “armadilhas do local” (*local trap*), promovendo a

defesa pura e simples do local como o “melhor” apenas por ser local. Tal armadilha parece fazer parte do mundo de não poucos planejadores públicos, pesquisadores e movimentos sociais que idealizam a produção local como se ela fosse boa em si mesma, com argumentos enfáticos sobre o local como o melhor, com mais qualidade e como um dispositivo de desenvolvimento sustentável. A armadilha reside nessa posição dogmática e na crença, *a priori*, de que a questão escalar por si só definiria a qualidade do produto e o planejador público daria preferência ao local acima dos objetivos das políticas.

Born e Purcell (2006) observam que as armadilhas do local são um problema que atinge os planejamentos públicos em geral, e apontam alguns caminhos para evitá-las. Eles chamam atenção para o fato de que ser local não torna automaticamente um produto ou um alimento bom, justo e desejável. Para um planejador público, a dimensão e a escala (local ou não local) não são determinantes, uma vez que os resultados dependem do contexto.

Tratar a localização como um fim em si mesmo pode levar a perder o foco dos objetivos que realmente se deseja alcançar. A estratégia, então, é se concentrar nos objetivos finais e não na simples estratégia escalar. O local como um fim em si mesmo é apenas nativismo, um localismo defensivo que muitas vezes não é aliado aos objetivos de justiça social, nem contribui para ele.

A armadilha do local refere-se à tendência de ativistas e pesquisadores assumirem algo inerente à escala local como sendo desejável e preferível, *a priori*, em detrimento de escalas maiores. Não há nada inerente sobre qualquer escala que a torne desejável ou indesejável por si mesma. Independentemente de sua dimensão, os resultados produzidos por um sistema agroalimentar são contextuais e as escalas dependem dos atores e agendas que as exercem (BORN; PURSELL, 2006).

A armadilha do local pode levar a confundir fins com meios, ou metas com estratégias, perdendo-se a dimensão estratégica da política pública, como a questão da justiça e da sustentabilidade. Além do mais, a armadilha pode encobrir outras opções escalares que podem ser mais eficazes para se alcançar um resultado desejado. Desse modo, como dito antes sobre a qualidade, também a escala local, regional ou nacional não é “dada”, mas produzida socialmente por meio de lutas sociais e políticas e de acordo com o contexto, de modo que não pode haver nada inerente sobre qualquer escala.

Cabe, assim, aos planejadores públicos se concentrar nos objetivos finais da política, independentemente da escala, até porque esses mesmos problemas se aplicam de modo mais geral a todos os projetos de desenvolvimento econômico local, que não devem ser pensados como um fim em si mesmo, mas como estratégias de alcance maior, como a redução da pobreza e maior justiça social (BORN; PURSSEL, 2006). Com isso não se desqualifica o local, pois pode ser ecologicamente correto, justo e promotor de desenvolvimento, mas estas não são características intrínsecas a ele. Em cada contexto cabe aos planejadores públicos escolher as estratégias mais adequadas para alcançar os resultados desejados.

Nesse sentido, o Programa foi introduzido pelo governo do Estado do Paraná para contribuir no fortalecimento da agricultura familiar, sem perder de vista seu objetivo principal que é incrementar o estado nutricional de crianças em situação de vulnerabilidade social. Deste modo, guardadas as suas dimensões, ele tem um potencial de dinamizar processos locais de produção e consumo, sem contudo pretender responder a todos os desafios que a agricultura familiar enfrenta para tornar viável o circuito de produção e consumo no Paraná.

#### 4. Programa Leite das Crianças no Paraná

O Programa Leite das Crianças tem como princípio fomentar o desenvolvimento de cadeias locais e regionais do leite, a partir da renda gerada por meio de compras para atender às demandas de distribuição do leite às crianças, bem como pelas exigências de qualidade e articulação com os investimentos na produção e beneficiamento do leite no município e na região onde será distribuído.

A Vigilância Sanitária inspeciona os pontos de recebimento e distribuição do leite para orientação e avaliação das condições higiênico-sanitárias, conforme a legislação. Também são coletadas amostras do leite para análise no Laboratório Central do Estado (LACEN), com o propósito de monitorar a qualidade do leite distribuído pelo respectivo Programa.

Entre 2003 e 2007 foram analisadas 1.773 amostras pelo LACEN (leite pasteurizado, pronto para ser entregue às crianças). Desse total de amostras, 71% foram consideradas satisfatórias, sendo que em 2006 foi registrado o maior índice com 87% de amostras consideradas satisfatórias (Tabela 1). Em 2011 foram analisadas 118.446 e em 2012 este número foi de 138.773, porém não se teve acesso ao percentual considerado satisfatório.

Ano	Amostras Analisadas	Satisfatório	
		N	%
2003	118	62	53
2004	361	199	55
2005	549	379	69
2006	426	371	87
2007	318	248	78



TOTAL	1772	1258	71
-------	------	------	----

**Tabela 1: Amostras de leite pasteurizado, analisadas pelo LACEN, segundo ano de vigência do Programa – Paraná (2003-2007)**

Fonte: Programa Leite das Crianças – Relato de Ações 2003 a 2007 apud IPARDES, 2010.

A qualidade satisfatória é atrelada a fatores como cor, odor, gordura, extrato seco total, entre outros elementos relativos à composição do leite. Mas o que é qualidade no contexto agroalimentar? Ela se restringe às características organolépticas? Qual seria a avaliação dos beneficiários desse Programa? O que se poderia dizer do percentual de amostras que não foi considerado satisfatório? E o percentual de leite que nem passou por qualquer análise de qualidade?

Morgan e Sonnino (2008) propõem quatro tipos de convenções de qualidade: a) *convenções de mercado*, que definem a qualidade através das leis de mercado – ou, em termos simples, através do mecanismo de preços; b) *convenções nacionais*, que são em grande parte baseadas na confiança, nas relações face a face e no apego ao lugar e aos métodos tradicionais de produção; c) *convenções industriais*, que avaliam bens e produtos com base em sua eficiência e confiabilidade e em normas e regras objetivadas; d) *convenções civis*, que respondem a princípios coletivos e envolvem bens e produtos que têm benefícios para a sociedade em geral.

Cabe frisar que ao falar em qualidade do leite se retoma a discussão supramencionada de que ela é socialmente construída. Portanto, para o Programa Leite das Crianças convencionou-se que leite de qualidade é aquele que possui certas propriedades sanitárias, mas poderiam ser várias outras que não são consideradas para efeito de sua aprovação institucional e social como um leite de qualidade. O fato de ser oriundo

de produção local do município ou da região, ser produzido com base em uma matriz convencional ou agroecológica, por exemplo, não é um fator que interfere na qualidade do leite, nem é critério de seleção dos fornecedores. Assim, no caso específico do PLC, os critérios de qualidade restringem-se, basicamente, ao cumprimento da qualidade higiênico-sanitária do leite e não outros que poderiam agregar contributos ao próprio conceito de qualidade a partir do objetivo do Programa.

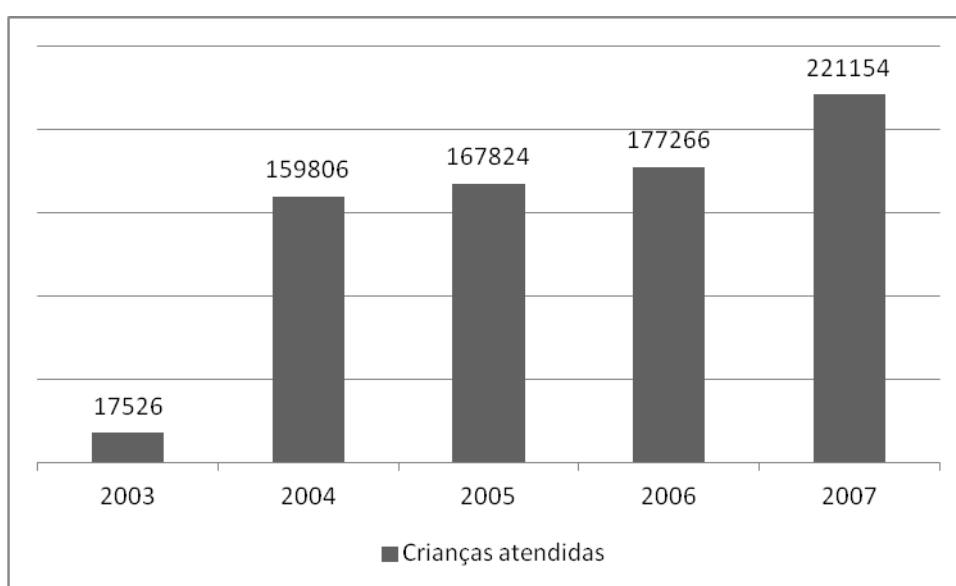
### **3.1 Beneficiários do Programa: crianças e produtores**

Com vistas a atender às crianças em situação de vulnerabilidade social e dinamizar as cadeias de produção local, o Programa possui como beneficiários as crianças e os agricultores familiares produtores de leite. Os gestores consideram como produtores beneficiários todos aqueles que fornecem leite *in natura* aos laticínios parceiros do Programa. A justificativa para esse tipo de relação é que o Programa contribui para o melhoramento da qualidade da produção leiteira do estado e não apenas dos beneficiários do Programa, considerando que sua principal exigência é a qualidade sanitária do leite.

A compra do leite para o Programa se realiza diretamente dos laticínios, com preferência àqueles que possuem sede administrativa e captação da produção de pequeno e médio porte no Estado do Paraná. Nos casos em que não há laticínio nos municípios de abrangência do Programa, a prioridade é dada aos que atuam no local. Contudo, como a cadeia do leite é altamente concentrada por poucas indústrias e seu processamento em pequena escala envolve custos elevados, com frequência se adquire leite de grandes empresas para garantir o atendimento da demanda do Programa, evidenciando que o atendimento das crianças é prioritário em relação à oferta local ou regional do alimento,

conforme a mudança de regras ocorrida em 2012.

O número de crianças atendidas, segundo o IPARDES (2010), cresce a cada ano desde a sua implantação. Em 2004 eram 159.806<sup>6</sup> e em 2007 passou para 221.154 (Gráfico 1) e, de acordo com a SEAB, em 2011 foram atendidas 228.727 crianças (CTPLC/SEAB, 2012).



**Gráfico 1: Crianças de 6 a 48 meses atendidas pelo Programa Leite das Crianças – Paraná, 2003 – 2007**

Fonte: Leite das Crianças – Relato de Ações 2003 a 2007 *apud* IPARDES, 2010.

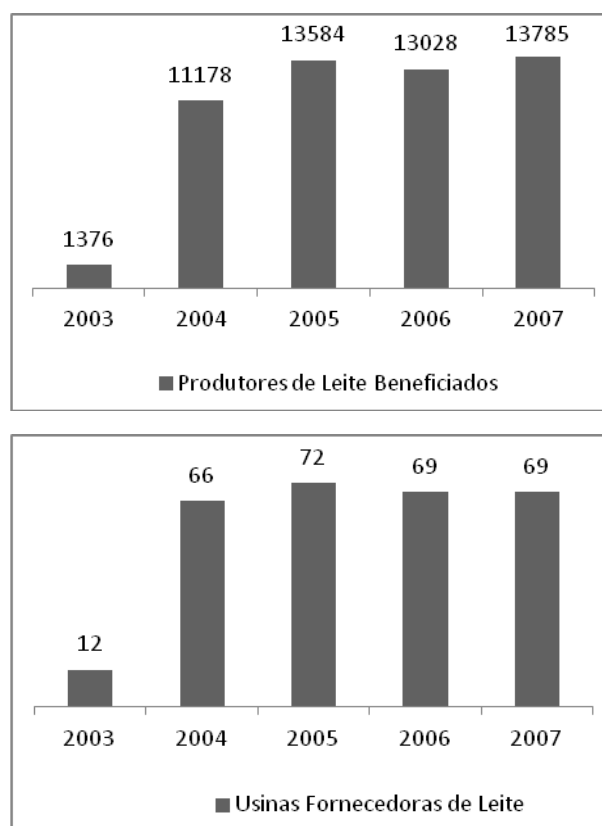
O aumento do número de crianças beneficiadas ocorre devido à ampliação da abrangência do Programa e não, necessariamente, pelo aumento de crianças em situação de vulnerabilidade social, caracteri-

---

<sup>6</sup> Os dados aqui apresentados não são contínuos porque no período de 2003 a 2007 foi divulgado o Relato de Ações 2003-2007, também utilizado pelo IPARDES em “Caracterização da indústria de processamento e transformação do leite no Paraná, 2010”. As informações dos anos posteriores apresentadas no texto foram fornecidas pela SEAB e pela Coordenadoria do Programa Leite das Crianças.

zando que gradualmente o Programa tende a ser universalizado no Estado. O Programa não dispõe de um cadastro completo de produtores fornecedores. No entanto, com base em informações dos laticínios, estima-se que atualmente 15 mil produtores fornecedores sejam beneficiados.

Cabe destacar que o Programa se caracteriza pela aquisição institucional, mas não há registro de qualquer ação direta de assistência técnica aos produtores com vistas a qualificar a produção leiteira, que por sua vez também incide na qualidade do leite. Em 2007 havia 69 laticínios fornecedores ao Programa (Gráfico 2). Este número baixou para 65 em 2011, constituído por 23 associações/cooperativas de produtores de leite, 36 usinas de pequeno porte e seis usinas de médio porte. Em 2012 o número de empresas fornecedoras era de 59, de modo que três associações/cooperativas de produtores de leite e três usinas de pequeno porte deixaram de ser fornecedoras. A diminuição desse número é uma constante desde 2005, o que pode sugerir que as pequenas e médias usinas têm mais dificuldade de permanecer na cadeia de processamento e, por isso, necessitam de alguma política diferenciada de estímulo a esses empreendimentos, em sua maioria de caráter familiar; caso contrário, a tendência é que possam desaparecer e seu espaço seja ocupado pelas médias e grandes empresas que conseguem oferecer vantagens competitivas.



**Gráfico 2: Evolução do número de produtores e laticínios vinculados ao Programa Leite das Crianças – Paraná, 2003-2007**

Fonte: Leite das Crianças – Relato de Ações 2003 a 2007 *apud* IPADDES, 2010.

A evolução do número de crianças e de fornecedores beneficiários mostra que o Programa vem se firmando como uma política pública de promoção da segurança alimentar e nutricional de um expressivo contingente populacional no Estado do Paraná. Em 2011 o Programa foi transformado em lei estadual, com o intuito de torná-lo uma política de Estado e não só de Governo.

#### 4. Considerações finais

Ao trazer o Programa Leite das Crianças para este debate, visualiza-se nele uma política pública que pode se consolidar no interior de um Estado que, em meio às suas contradições, se torna permeável às demandas da sociedade e favorece iniciativas locais de desenvolvimento rural sem cair no localismo, por intermédio da priorização da aquisição e distribuição do leite produzido por agricultores familiares e comercializado pelos laticínios locais e regionais de pequeno e médio porte.

Ressalta-se que ao longo da vigência do Programa constatou-se um aumento na sua abrangência de modo que atualmente mais de 228 mil crianças, em situação de vulnerabilidade, são por ele atendidas. Dessa forma, é possível sugerir que o Programa promove a qualidade alimentar e nutricional das crianças, e, de modo geral, fortalece os agricultores familiares fornecedores, propiciando-lhes o incremento da renda familiar por meio da comercialização do leite. Além do mais, também estimula a permanência de algumas pequenas e médias empresas no mercado por terem preferência na comercialização do leite para o Programa.

No entanto, cabe considerar que alterações nas regras do Programa, a partir de 2012, trouxeram mudanças significativas em sua operacionalização de tal maneira que, por um lado, ampliou-se a segurança em relação à regularidade de oferta e à qualidade sanitária do leite, mas, por outro, as regras legais e sanitárias que deveriam fortalecer a inclusão de agricultores familiares acabam muitas vezes favorecendo a concentração do sistema agroalimentar. Outra questão importante que ficou evidente a partir dos dados diz respeito à diminuição, desde 2005, das pequenas e médias usinas fornecedoras de leite, as quais, possivelmente, têm mais dificuldade de permanecer na cadeia de processamento e, por isso, necessitam de políticas diferenciadas de es-

tímulo e assistência técnica para se manterem no ramo.

As compras institucionais, como é o caso desse Programa, constituem-se em um elo que interliga agricultores fornecedores e consumidores no processo de produção, transformação, comercialização e consumo alimentar, tanto nos mercados institucionais como em outros que passam a ser potencializados a partir dessas redes. Neste sentido, são uma estratégia para dotar os agricultores de capacidades para se inserirem em outras esferas, tanto econômicas como sociais, ao mesmo tempo que possibilitam o consumo de alimentos saudáveis e de qualidade para um grande contingente de crianças em todo Estado.

A experiência do Programa também chama atenção para que os planejadores públicos que o conceberam e estão envolvidos em sua implantação não percam de vista o seu objetivo principal que é fornecer leite às crianças beneficiárias. Esta pode ser considerada uma forma de fugir da “armadilha do local”, pois embora a preferência seja dada aos produtores e laticínios locais, eles não são fornecedores exclusivos. Isso porque, quando os mesmos não dão conta de fornecer as quantidades necessárias ao Programa, o leite é adquirido de grandes empresas, sem com isso perder o foco do Programa.

Afirmções conclusivas sobre o PLC certamente requereriam uma pesquisa mais aprofundada sobre suas reais potencialidades, limites e desafios, para entender como ele realmente acontece junto às famílias produtoras e consumidoras. No entanto, de maneira geral, pode-se afirmar que ele fortalece produtores familiares e pequenos laticínios na perspectiva de potencializar o desenvolvimento rural, mas, sobretudo, garante que diariamente um grande número de crianças tenha assegurado o seu direito ao leite como fonte de vida e saúde.

Iniciativas como este Programa, mesmo que ainda sejam pontuais, indicam que, em meio às contradições e disputas, é possível ao Es-

tado e seus planejadores adotar medidas e ações de desenvolvimento local que fujam das armadilhas do localismo, dinamizem a produção com menor impacto ambiental e fortaleçam cadeias de proximidade em torno da produção e consumo de alimentos saudáveis.

### Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Alimentos *versus* população: está ressurgindo o fantasma malthusiano? **Ciência e Cultura**, v. 62, n. 4, p. 38-42, 2010.

BORN, B. e PURCELL, M. Avoiding the local trap scale and food systems in planning research. In: **Journal of Planning Education and Research**, n. 26, 2006.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008.

CTPLC/SEAB. Resumo de ações/resultados – Programa Leite das Crianças – janeiro de 2012 – base técnica – dezembro de 2011 (documento interno), 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2):95-103, 2004.

GOODMAN, D. The quality ‘turn’ and alternative food practices: reflections and agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 19, p.1-7, 2003.

HIRSCHMAN, Albert. O. **De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

IPARDES. **Caracterização da indústria de processamento e transformação do leite no Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2010.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, out. 1999.



- MARSDEN, T. K.; SONNINO, R. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v. 6, p. 181-189, 2006.
- MORGAN, K; SONNINO, R. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Earthscan, 2008.
- MÜLLER, A. L.; SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Trabalho apresentado no GT de políticas públicas do **31º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu/MG, 2007.
- PARANA. Decreto nº 1279 de 14 de maio de 2003.
- PARANA. Decreto nº 2668 de 16 de maio de 2008.
- PARANÁ. Decreto nº 8294 de 03 de setembro de 2010.
- PARANA. Decreto nº 5659 de 20 de agosto de 2012.
- PROGRAMA Leite das Crianças. Apresentação. Curitiba [2013]. Disponível em <http://www.leitedascrianças.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1> acesso em 16 de outubro de 2014.
- RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and Planning A**, v. 35, p. 393-411, 2003.
- WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o mundo do agricultor familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.