



**UFRRJ**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO**

**PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO  
PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

**LUIZ HENRIQUE BAMBINI DE ASSIS**

**2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO**  
**PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA PREFEITURA DE**  
**SÃO PAULO**

**LUIZ HENRIQUE BAMBINI DE ASSIS**

*Sob a Orientação do Professor Doutor*

**Georges Gerard Flexor**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Área de Concentração em Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro/RJ  
Junho de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Biblioteca  
Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B848p

Bambini de Assis, Luiz Henrique, 1985-  
Perfil das organizações da agricultura familiar no  
programa de alimentação escolar da prefeitura de São  
Paulo / Luiz Henrique Bambini de Assis. - Rio de  
Janeiro, 2019.  
91 f.

Orientador: Georges Gerard Flexor.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de pós-graduação de  
ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e  
sociedade, 2019.

1. Agricultura Familiar. 2. Alimentação Escolar. 3.  
Segurança Alimentar e Nutricional. I. Flexor, Georges  
Gerard, 1970-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de pós-graduação de  
ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e  
sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

# UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade (CPDA)

## LUIZ HENRIQUE BAMBINI DE ASSIS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais  
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 07/06/2019.



---

Prof. Dr. GEORGES GERARD FLEXOR (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> CLAUDIA JOB SCHMITT (CPDA/UFRRJ)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> LUCINE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA (UFF)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao desenvolver esse trabalho me concentrei na aproximação proporcionada pela política pública aqui discutida, entre famílias agricultoras de todo o país e a alimentação escolar em toda a sua natureza: cognitiva, estimuladora do ensino e fomentadora da cidadania consumidora mais consciente. Presenciar esta aproximação significa compreender a bilateralidade desta compra pública no que tange os seus benefícios, tanto para trabalhadoras e trabalhadores rurais, quanto para estudantes da rede pública de ensino. Sendo assim, antes de qualquer coisa, agradeço a todo o público alvo das compras institucionais pela possibilidade de executar esta investigação acerca deste importante processo do qual fazem parte.

Em especial agradeço àqueles agricultores que forneceram (e muitos ainda fornecem) alimentos saudáveis ao cotidiano de aprendizado das crianças, adolescentes e adultos inseridos no programa de alimentação escolar da cidade de São Paulo, alinhado constantemente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tem como suas premissas a gratuidade e a universalidade.

Ao CPDA agradeço pela ampla possibilidade de expansão do conhecimento acadêmico, e por permitirem, de maneira tão natural, toda a execução deste mestrado acadêmico. Um agradecimento especial ao meu orientador Georges Flexor pela disponibilidade contínua e pela alta capacidade de transferência dos seus saberes.

Toda a equipe da Coordenadoria de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo merece um agradecimento pela belíssima atuação diária, objetivando sempre a melhoria da qualidade de nossa alimentação escolar, em todos os seus aspectos. Em especial, Lívia, Danuta e Erika, mulheres inspiradoras de minha vida profissional.

Agradeço especialmente a sociedade civil paulistana que discute diariamente a importante temática da segurança alimentar e nutricional, mesmo com todas as dificuldades que uma cidade com as dimensões de São Paulo impõe a este assunto.

A tudo que chamo de família (e aqui cabe muita gente), mãe e pai, irmã e irmão, sobrinhos, amigas e amigos, companheiro de vida, um agradecimento mais que especial pela companhia diária, e por sempre fazerem a vida ser feliz e prazerosa!

*A todas as famílias agricultoras do Brasil, em especial àquelas que se dispõem a encarar a luta pela construção e manutenção das políticas públicas de fomento à produção familiar.*

## RESUMO

ASSIS, Luiz Henrique Bambini. **Perfil das organizações da agricultura familiar no programa de alimentação escolar da Prefeitura de São Paulo**. 2019. 91p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

As compras institucionais representaram um importante advento no desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, por meio das políticas públicas. A partir de 2003, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pela primeira vez, o Estado se propôs a adquirir os alimentos da produção familiar a remunerações justas e com recortes de prioridade entre os potenciais fornecedores. Em 2009, com a reserva de pelo menos 30% dos recursos federais repassados a estados e municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a compra deste perfil de produção, um novo incremento foi dado à aquisição dos alimentos da agricultura familiar. A cidade de São Paulo, junto ao seu programa municipal de alimentação escolar, executa a referida política pública desde o ano de 2012, de modo que mais de 40 organizações da agricultura familiar, dos mais diversos perfis, foram contratadas para a realização do fornecimento até o ano de 2017. O desafio proposto na presente investigação é compreender quais são esses perfis e como eles se relacionam com a cidade de São Paulo, com as características burocráticas da entidade executora do PNAE aqui tratada, que no caso se refere à prefeitura de São Paulo. Para tanto, os 40 grupos organizados, contratados pela prefeitura de São Paulo entre os anos de 2012 e 2017, foram submetidos a um *survey online*, contendo questões diversas relativas aos dados cadastrais de associações e cooperativas, perfil produtivo dos grupos, localização e abrangência de atuação, perfil organizacional das famílias junto à instituição, e percepção do processo cooperativista. O intuito deste formato de coleta de dados foi trazer a perspectiva das organizações da agricultura familiar nestas análises, diferentemente de trabalhos similares recentes, que analisaram esta compra pública na perspectiva da gestão municipal de São Paulo. Das 40 organizações submetidas ao formulário, 31 responderam, permitindo a compreensão de seus perfis e destacando os elementos desafiadores, tanto para a entidade executora, quanto para os agricultores familiares envolvidos no processo.

**Palavras-chave:** Alimentação Escolar, Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Compras Institucionais.

## ABSTRACT

ASSIS, Luiz Henrique Bambini. **Family agriculture organizations profile in the school feeding program of São Paulo city.** 2019. 91p. Dissertation (Master Science in Social Science in Development). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

Institutional purchases represented an important advent in the family agriculture development in Brazil through public policies. Since 2003, with the Food Acquisition Program (PAA), for the first time the State has proposed to acquire family production at fair remunerations and with priority cuts among potential suppliers. In 2009, with a reserve of at least 30% of federal resources passed to states and municipalities under the National School Feeding Program (PNAE) to purchase this production profile, a new increase was given to the family farming food's acquisition. The municipal school feeding program of Sao Paulo city, has implemented this public policy since 2012, where more than 40 family farming organizations, from the most diverse profiles, have been hired to carry out the supply until 2017. To understand what these profiles are and how they relate to the bureaucratic characteristics of the PNAE executing entity treated here, the city of São Paulo, is a challenge that we propose in the scope of this research. For that, the 40 organized groups that contracted with the city of Sao Paulo between the years of 2012 and 2017 were submitted to an online survey containing various questions related to the registration data of associations and cooperatives, productive profile of the groups, location and scope of action, the organizational profile of the families next to the institution and perception of the cooperative process. The purpose of this data collection format was to bring the family agriculture organizations perspective in these analyzes, unlike recent similar studies that analyzed this public purchase from the São Paulo municipal management perspective. Of the 40 organizations submitted to the form, 31 responded by allowing their profiles to be understood, highlighting the challenging elements for both the executing agency and the family farmers involved in this process.

**Key words:** School Feeding, Family Agriculture, Public Policy, Institutional Purchases.

## LISTAS DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Tabela 1: Compra da agricultura familiar pelo PAE/SP e em âmbito nacional entre 2011 e 2017 .....	29
Tabela 2: Compra da agricultura familiar de SBC e Paraná entre os anos de 2011 e 2017 .....	32
Tabela 3: Evolução nas compras do arroz orgânico .....	52
Quadro 1: Organizações fornecedoras da agricultura familiar ao PAE/SP entre 2012 e 2017.....	40
Quadro 2: IDHM dos municípios que forneceram ao PAE/SP entre 2012 e 2017.....	42
Quadro 3: Fornecedores de banana e frutas cítricas e suas respectivas cidades sedes ...	45
Quadro 4: Percentual de cumprimento dos contratos de frutas cítricas .....	46
Quadro 5: IDHM dos municípios da região Vale do Ribeira .....	48
Gráfico 1: Curva de evolução das compras da agricultura familiar pela prefeitura de São Paulo .....	30
Gráfico 2: Curva de evolução das compras da agricultura familiar em SBC e Paraná ..	32
Gráfico 3: Evolução das aquisições da AF pelo PAE/SP de 2013 para 2014 .....	34
Gráfico 4: Curva de evolução das compras do arroz orgânico.....	53
Gráfico 5: Proporção de organizações situadas em território rural .....	59
Gráfico 6: Perfil produtivo dos grupos investigados .....	60
Gráfico 7: Proporção de organizações por data de fundação .....	62
Gráfico 8: Perfil produtivo das organizações com menos de 20 anos de existência .....	63
Gráfico 9: Disposição das famílias por número de cidades .....	63
Gráfico 10: Frequência de assembleias em grupos que abrangem 11 ou mais cidades ..	64
Gráfico 11: Percentual de participação das famílias agricultoras em assembleias das organizações .....	64
Gráfico 12: Percentual de DAP física na DAP jurídica .....	66
Gráfico 13: Número de famílias componentes dos grupos pesquisados.....	68
Mapa 1: Origem de banana e frutas cítricas adquiridas para o PAE/SP .....	46
Mapa 2: Vale do Ribeira, território rural segundo o SIT do Governo Federal .....	47

## LISTA DE SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
COAF	Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar
CODAE	Coordenadoria de Alimentação Escolar
COMUSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COMUSAN/SP	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do município de São Paulo
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAE	Departamento de Alimentação Escolar
DAP Física	Declaração de Aptidão ao PRONAF – Pessoas Físicas
DAP Jurídica	Declaração de Aptidão ao PRONAF – Pessoas Jurídicas
DATER	Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Rural
DFDA/SP	Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de São Paulo
DME	Departamento de Merenda Escolar
FAF	Federação da Agricultura Familiar
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
IDH Global	Índice de Desenvolvimento Humano Global
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAE/SP	Programa Municipal de Alimentação Escolar da Prefeitura de São Paulo
PLAMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAE/AF	Artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar do MDA
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SBC	São Bernardo do Campo

SIT	Sistema de Informações Territoriais do governo federal
SME/SP	Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCM/SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## **LISTA DE SIGLAS DAS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTURA FAMILIAR**

AAGFAM	Associação dos Agricultores Familiares do Município de Cajati
ABAM	Associação dos Bananicultores de Miracatu
AMPRUSS	Associação Municipal dos Produtores Rurais de Santa Salete
APREN	Associação dos Produtores Rurais Renascer
ASPA	Associação dos Pequenos Agricultores do Noroeste de São Paulo
CAMNPAL	Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma
COAFAI	Cooperativa dos Agricultores Familiares de Itararé
COAGROSOL	Cooperativa dos Agropecuaristas Solidários de Itápolis
COANA	Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante
COAPAR	Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados e Pequenos Produtores da Região Noroeste de São Paulo
COAPRI	Cooperativa dos Assentados e Pequenos Produtores do Assentamento Pirituba
COCAF	Cooperativa Central dos Agricultores Familiares
COLANG	Cooperativa dos Produtores Rurais de Angatuba
COMAPRE	Cooperativa Mista de Produtores de Porto Feliz e Região
COOAAFAPP	Cooperativa Agropecuária da Agricultura Familiar de Paraguaçu Paulista e Região
COOAAAT	Cooperativa Agropecuária dos Assentados do Município de Tremembé
COOAFAC	Cooperativa Agropecuária dos Assentados da Fazenda Conquista do Município de Tremembé
COOBAM	Cooperativa dos Bananicultores e Agricultores de Miracatu
COOMATRE	Cooperativa Mista dos Agricultores de Tremembé
COONAI	Cooperativa Nacional Agroindustrial
COOPAFASB	Cooperativa da Agricultura Familiar de Sete Barras
COOPAJ	Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis
COOPAPIS	Cooperativa dos Pequenos Agricultores da Comunidade Pioneiros Sul
COOPERAFI	Cooperativa dos Agricultores Familiares da Itamarati
COOPERÁGUA	Cooperativa Agropecuária de Produtos Sustentáveis do Guapiruvu
COOPERJALES	Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales
COOPERMORRO	Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar do Morro do Diabo
COOPERORG	Cooperativa e Organização Rural Guapiarense
COOPERQUIVALE	Cooperativa dos Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira
COOPERRUMO	Cooperativa Rural de Mongaguá
COOTAP	Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre

COPAFARGA	Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar de Juquiá
COPAVA	Cooperativa de Produção Agropecuária Vó Aparecida
COPERFAM	Cooperativa de Produtores Rurais de Agricultura Familiar
FAMÍLIA DO VALE	Cooperativa Agroecológica dos Agricultores Familiares do Vale do Ribeira e Litoral Sul
GARIBALDI	Cooperativa Vinícola Garibaldi
IRMÃ DOROTHY	Associação de Pequenos Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo
NOSSA TERRA	Cooperativa de Produção e Consumo Familiar Nossa Terra
OURO DO SUL	Cooperativa dos Suinocultores do Caí Superior
SERTÃO SANTANA	Cooperativa Agropecuária de Sertão Santana

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
CAPÍTULO I POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PAÍS .....	17
1.1 Contextualização teórica .....	17
1.2 O PNAE/AF na cidade de São Paulo .....	24
1.2.1 O desafio da primeira aquisição de feijão carioca produzido localmente .....	26
1.2.2 A compra do Vale do Ribeira e a OCB .....	27
1.2.3 O evento de mapeamento da agricultura familiar de outubro de 2013 .....	33
1.3 A importância de avaliar o PNAE/AF .....	35
1.4 Objetivos e questão de pesquisa .....	37
CAPÍTULO II PERCEPÇÕES ACERCA DO FORNECIMENTO .....	39
2.1 A complexidade em torno do fornecimento de alimentos na cidade de São Paulo .....	39
2.2 Comportamento das compras da agricultura familiar na cidade de São Paulo .....	43
2.2.1 O caso das aquisições de banana e frutas cítricas .....	44
2.2.2 A compra de arroz agroecológico do Rio Grande do Sul .....	50
2.2.3 A Lei Municipal 16.140/2015 e a inserção de alimentos orgânicos nas escolas .....	53
CAPÍTULO III TRAÇANDO O PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR FORNECEDORAS DO PAE/SP .....	57
3.1 Metodologia utilizada .....	57
3.2 Resultados e discussões .....	59
3.3 Considerações pontuais sobre respostas livres do <i>survey online</i> .....	69
CONCLUSÕES .....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	76
ANEXOS .....	85
Anexo A – <i>Survey online</i> aplicado às organizações da agricultura familiar .....	86
Anexo B – Organizações respondentes do <i>survey online</i> .....	90
Cadastro das 31 organizações respondentes do <i>survey online</i> ( <i>continua</i> ) .....	90

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação se propõe a compreender o funcionamento das compras institucionais, oriundas da agricultura familiar, para a alimentação escolar da cidade de São Paulo, partindo da perspectiva das organizações fornecedoras. Saber como funciona esta dinâmica no maior município brasileiro – que já supera 12 milhões de habitantes (IBGE, 2019) e possui um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, com mais de 3 mil unidades educacionais, nas quais estão matriculados quase 1 milhão de alunos, que por sua vez consomem diariamente cerca de 2,2 milhões de refeições (SÃO PAULO, 2015) – é tarefa carregada de possibilidades para um melhor entendimento da política pública instituída pelo PNAE e pelas suas interações com o meio rural familiar no país. Ainda vale destacar que o município de São Paulo, em termos de valores repassados pelo governo federal para o programa em questão, representa a quarta entidade executora que mais recebe recursos<sup>1</sup> (FNDE, 2016).

A legislação que conduz esse tipo de aquisição tem como alvo todas as entidades executoras do PNAE no Brasil. Fala-se aqui de cada um dos 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2019), dentre os quais São Paulo é o que mais recebe recursos do governo federal no âmbito do PNAE e, conseqüentemente, o que precisa fazer compras maiores diretamente da agricultura familiar. Somam-se a essas entidades executoras, os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal. Como visão geral, no orçamento estimado para 2019<sup>2</sup>, São Paulo receberá um montante financeiro de R\$ 131.579.685,00. Isso implica na aplicação de pelo menos R\$ 39.473.905,50<sup>3</sup> em aquisições diretamente da agricultura familiar.

O fato de São Paulo ser a maior cidade do país, com a maior rede municipal de ensino, inserida em um contexto logístico bastante complicado e, em alguns momentos, que limita a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar, alia-se a todo esse cenário. As regras que orientam essa política não consideram este fator, de modo que o modelo de execução aplicado a um município com menos de 5 mil habitantes, por exemplo, é o mesmo aplicado à cidade de São Paulo.

É comum encontrar bibliografias que se aprofundaram no estudo dos mecanismos de funcionamento do PNAE/AF em municípios de pequeno porte, mas poucos autores adentraram nesta questão em cidades maiores, ou redes estaduais de educação. Belik e

---

<sup>1</sup> As redes estaduais de educação de São Paulo, Minas Gerais e Paraná recebem mais recursos em relação à rede municipal de educação da cidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Valor observado junto ao sistema financeiro da prefeitura de São Paulo, podendo sofrer variações ao longo do ano.

<sup>3</sup> Valor representa 30% de R\$ 131.579.685,00, conforme determinado pelo artigo n. 14 da Lei Federal 11.947/2009.

Fornazier (2016) e Esperança (2017) observaram o funcionamento desta política no PAE/SP a fundo, mas a partir de uma perspectiva da gestão municipal, de modo que não observaram a visão dos agricultores familiares que abastecem o programa. Com a proposta de entender o funcionamento de tais compras a partir do perfil das organizações fornecedoras, a presente investigação apresenta informações inovadoras diante da bibliografia disponível sobre política pública, aqui discutida.

Essencialmente, o presente trabalho visa a entender o perfil dessas organizações da agricultura familiar, envolvidas no fornecimento ao programa de alimentação escolar da capital do estado de São Paulo. Para traçar tal perfil, adentrou-se na estrutura de cada uma das organizações, que forneceram alimentos entre os anos de 2012 e 2017, período que coincide com a atuação do autor nesta atividade junto ao PAE/SP. A ferramenta utilizada para essa imersão foi um *survey online*, contendo perguntas relativas a toda a estrutura organizacional dos grupos investigados: desde questões de base cadastral até relatos sobre a participação das famílias nos encontros de associações e cooperativas, passando pelos itens produzidos e pela atuação junto às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

A presente dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, é realizada uma contextualização teórica que visa, primeiramente, historicizar as políticas públicas focadas no meio rural brasileiro, detalhando cada uma delas (PRONAF, PNATER, PAA e PNAE/AF) e reforçando, com base em outros autores, a negligência do estado brasileiro junto ao setor da agricultura familiar até meados da década de 1990. Em um segundo momento deste primeiro capítulo, a discussão para uma dessas políticas públicas será afunilada em uma determinada localidade: o PNAE/AF na cidade de São Paulo, por todos os motivos já detalhados nesta introdução. Para isso, toma-se como base o relato de situações que ilustram as dificuldades que permeiam a execução desta política na cidade de São Paulo, em relação às compras do feijão carioca e da banana *in natura*, além dos conflitos de legislação que as circundaram. Também será relatada uma das estratégias de superação das dificuldades inerentes a tal execução, que foi o evento de mapeamento da agricultura familiar de outubro de 2013. A discussão da avaliação das políticas públicas, enquanto potencializadora dos programas existentes, será aprofundada, trazendo a discussão junto a autores que tratam do tema. O capítulo 1 é concluído com a apresentação dos objetivos da investigação e da questão de pesquisa.

O capítulo 2 objetiva demonstrar as percepções do autor perante os grupos da agricultura familiar fornecedores do PAE/SP entre os anos de 2012 e 2017. Para isso, será

apresentado um maior detalhamento da complexidade que envolve o município objeto desta pesquisa, trazendo à discussão elementos com teor de justificativa. Munido deste detalhamento, será relatado como se comportaram essas aquisições a partir da descrição de três situações: a compra de banana e frutas cítricas *in natura*, a compra do arroz agroecológico, e a construção da política municipal de inserção de alimentos orgânicos na alimentação escolar. Esses relatos estão carregados de informações que indicam como o perfil das organizações fornecedoras pode influenciar o desenvolvimento de uma política pública, e como o conhecimento deste perfil tem a capacidade de apoiar os gestores na construção e no aprimoramento de programas.

O terceiro e último capítulo propõe-se a apresentar a metodologia utilizada nesta investigação e a discussão dos resultados. O *survey online* submetido às cooperativas e associações envolvidas neste fornecimento buscou abranger desde questões de ordem cadastral, até comentários individuais acerca do processo de fornecimento, passando por aspectos produtivos e de organização social dos grupos.

Para a análise dos resultados, diversas questões de pesquisa foram levantadas, de modo a traçar de fato um perfil comum aos grupos que submeteram-se ao desafio de fornecer alimentos ao maior programa municipal de alimentação escolar do Brasil, e o quarto maior quando comparado também aos programas estaduais. A submissão dessas questões a análises estatísticas e discussão com autores que obtiveram resultados semelhantes validou seu conteúdo e deu maior grau de confiabilidade às conclusões descritas ao final da presente pesquisa.

Devido ao elevado número de organizações da agricultura familiar tratadas na dissertação, está disponível uma lista de siglas concentrando o nome de todos esses grupos, em paralelo a outra lista que contém as demais siglas abordadas no texto.

Por fim esclarecemos que a escolha deste tema para investigação tem forte relação com a atividade profissional do autor. Como servidor público municipal lotado na atual Coordenadoria de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo, sua atuação é caracterizada justamente pelas compras realizadas diretamente com o agricultor familiar. Isso traz uma série de elementos para este texto, advindos de interações cotidianas que se transformaram em percepções acerca do programa.

# CAPÍTULO I POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PAÍS

## 1.1 Contextualização teórica

O setor da agricultura familiar<sup>4</sup> caracteriza-se por ser um importante fornecedor de alimentos à população brasileira. Produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil. Na pecuária, é responsável por 60% da produção de leite, além de 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país. Tais números reforçam a sua importância econômica, vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros. (SEAD, 2016)

As compras institucionais representam um importante processo evolutivo na participação da agricultura familiar, em mercados de venda direta no Brasil. Elas trazem ao agricultor a possibilidade de comercialização sem atravessadores, o que resulta em uma melhor remuneração pelo seu produto:

El objetivo compartido de estos (...) programas es fortalecer la agricultura familiar, facilitando que ésta pueda tener una participación más permanente y estable en mercados grandes. No se trata de darle ventajas sobre el resto, solamente se trata de incluirla en mercados en que hasta el momento no podía penetrar. En efecto, si bien la Ley de Compras Públicas parecía neutral y abierta, la verdad es que excluía a la agricultura familiar. Por esta razón, y en el marco de una discusión mucho más amplia sobre el desarrollo local y la seguridad alimentaria, se hicieron modificaciones a la Ley de Compras Públicas que permitiera incluir a la agricultura familiar inclusión en estos mercados. (SILIPRANDI, 2013)

A citação acima indica a existência de problemas de acesso deste setor agrícola às políticas públicas<sup>5</sup> de maneira geral, mas principalmente aos mercados institucionais. Grisa et al. (2011) partem deste pressuposto ao analisarem as contribuições do PAA à SAN e à criação de mercados para a agricultura familiar. Para eles:

[...] o PAA contempla tanto as demandas de acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercados para seus produtos. (GRISA et al., 2011)

---

<sup>4</sup> Segundo a Lei Federal n. 11.326/2006, artigo 3º, para os efeitos desta, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

<sup>5</sup> Em documento do IICA (2006), afirmou-se que: “Os agricultores familiares brasileiros têm sido negligenciados pela política pública. Só recentemente, com o lançamento do PRONAF, em 1996, ampliado a partir de 2004, retomando programas de reforma agrária, é que foram reconhecidos como atores políticos e como sujeitos e beneficiários diretos de políticas públicas relevantes. Até então, mesmo essa identidade diferenciada, característica dos agricultores familiares, estava diluída em várias políticas setoriais – agrícola, combate à pobreza rural, programas integrados de desenvolvimento rural, programas de colonização – e em categorias operacionais como a de pequenos ou micro agricultores que eram utilizadas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural.”

Tal argumento pode ser reforçado pela necessidade de assegurarmos a produção de alimentos, caracterizando assim um contexto mais amplo de SAN. As aquisições institucionais de alimentos, diretamente do agricultor familiar, orientam-se não pelo menor preço, como de praxe em compras públicas instruídas exclusivamente pela Lei Federal n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), que dá diretrizes para as licitações, mas sim pela conveniência social da compra, orientada também pelos programas em questão. Isso coloca as aquisições em um patamar diferenciado ante a compreensão por parte de órgão reguladores.

Dos quatro principais programas federais atuantes junto à agricultura familiar no Brasil, dois relacionam-se à compra institucional: PAA e PNAE/AF. Antecipados pelo PRONAF, instituído em 1996, responsável pela democratização do crédito rural junto à agricultura familiar, ambas políticas objetivaram, por ocasião de sua concepção, a criação de demanda para a produção agrícola em pequena escala, a preços justos. Tal circunstância apresenta-se alternativamente a um modelo no qual a comercialização diretamente com o agricultor não ocorria.

Na conclusão de seu trabalho, Fornazier (2014) informa que, nas políticas públicas para o meio rural brasileiro, a criação do PRONAF representou o marco inicial das políticas diferenciadas para um conjunto de atores em situação de fragilidade econômica e social. Corroborando neste sentido Costa et al. (2015), que definem os meados da década de 1990 como o período no qual a agricultura familiar surge como conceito e passa a ter legitimação pelo estado, por meio das políticas públicas, reforçando a afirmação de que este setor foi negligenciado ao longo dos anos. Este inovador pacote de políticas públicas voltadas para o rural familiar brasileiro, setor de fundamental importância para o contexto de SAN do país, passou então a ter maior força institucional.

O detalhamento das políticas desenhadas para fins de incentivo à agricultura familiar tem como papel auxiliar na compreensão do seu histórico no país. Começando pelo PRONAF, será utilizada a seguinte definição:

O PRONAF destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. São beneficiários do programa os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da DAP ativa. (BC, 2019)

Cazella et al. (2009), ao falar sobre a importância deste programa, o alinha com o novo contexto de formulação de políticas públicas, destacando que este constituiu o primeiro e mais importante exemplo de política territorial diferenciada, dirigido para a agricultura e o mundo

rural no Brasil, representando, mais precisamente, uma política diferenciada segundo um recorte social que define uma categoria de agricultor à qual se associa um tipo de agricultura. Uma segunda característica importante do programa foi ter introduzido, nesse domínio, a perspectiva de formulação e implementação de programas com participação social, na forma de conselhos, nas três esferas do governo. Em paralelo a isso, foi realizada a prática de negociações periódicas das pautas apresentadas ao governo pelos movimentos sociais, principalmente nos momentos que antecedem a definição anual dos principais componentes do programa. A importância da participação social, aqui mencionada, é corroborada por Papadopoulou et al. (2012), que conclui, em seu estudo sobre avaliação participativa no meio rural grego, que os processos de desenho da política de desenvolvimento rural europeia devem ser mais participativos e todos os interesses das partes devem ser considerados.

É importante destacar aqui a evolução dos processos de assistência técnica e extensão rural observados a nível federal a partir de 2003, com a PNATER:

Orientada pelo PRONATER, a PNATER foi elaborada a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo a diversidade de categorias e atividades da agricultura familiar, e considerando elementos como gênero, geração e etnia e o papel das organizações governamentais e não governamentais. O PRONATER é o instrumento orientador do processo de implementação da PNATER e estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de Ater no País. É coordenado pelo DATER e elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da Agricultura Familiar com base nas políticas da SAF, nos programas estaduais de ATER e nas demandas da agricultura familiar. Sua atuação dá por meio de ações orçamentárias; ações de fomento à ATER; formação de agentes de ATER; fomento à produção de tecnologias e de conhecimento apropriados para a agricultura familiar; e apoio a projetos de inovação tecnológica da agricultura familiar no semiárido. (MAPA, 2019)

Belik e Souza (2009) demonstram que, em 2003, o governo brasileiro lançou o PAA, com uma modalidade para a compra da agricultura familiar e posterior doação deste alimento para a merenda escolar. Mais tarde, essa modalidade foi subdividida em outras, entretanto, resumem a atuação do governo nesta política pública em dois tipos: a compra de gêneros para doação simultânea e o programa de compra de leite, também orientado para doação. Em ambos os casos, as estatísticas não fazem diferenciação sobre o destino das compras, podendo ser utilizadas para programas de alimentação escolar como também para doação a instituições de assistência social. Neste contexto, é importante destacar as razões que levaram à implementação desta política. Instituído em 2003, o PAA reúne ações que apoiam o escoamento da produção agrícola familiar e que estejam identificadas com o objetivo primordial de garantir o acesso aos alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. É uma das políticas estruturais do Programa Fome Zero, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (GRANDO; FERREIRA, 2013).

O Programa Fome Zero é o resultado do trabalho de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos com o objetivo de apresentar uma proposta de uma Política de SAN. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001)

Silva e Schmitt (2012) realizaram análises junto ao PAA em dois estados brasileiros, Bahia e Rio Grande do Sul. Os autores averiguaram como um programa em seu processo de implementação por meio de organizações sociais em distintos contextos, que objetiva a criação de um mercado institucional para a compra de alimentos da agricultura familiar e a distribuição destes para populações em situação de insegurança alimentar, altera o ambiente de ação destas organizações. Obtiveram conclusões em diversos sentidos. Primeiramente, possibilitou prospectar as interdependências estabelecidas entre o estado e as organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Tal fato é relevante na percepção de que a sociedade civil deve atuar independente de um cenário político favorável ou não. Em um segundo momento, verificou-se a ocorrência de transformações importantes no ambiente interno das organizações, que se tornam executoras da política em análise, alterando rotinas de funcionamento e exigindo a implementação de novos procedimentos, o domínio de competências e a internalização de novos regulamentos.

Sobre o PNAE, diversas interpretações básicas podem ser aplicadas a tal programa de alimentação pública, inserido em uma política de Estado. Segundo Camargo (2008):

O PNAE constitui-se, hoje, no maior programa de suplementação alimentar no Brasil, caracterizando-se por sua amplitude e universalidade, pois se propõe a atender todas as escolas públicas do país, e abranger todos os estudantes matriculados, independente da sua condição socioeconômica. (CAMARGO, 2008)

Tal política data de um período anterior ao daquelas voltadas à agricultura familiar, sendo que as primeiras ações neste sentido são da década de 1950. Pedraza e Andrade (2006) fazem uma interessante linha do tempo, que auxilia na compreensão inicial deste programa, o qual será amplamente abordado na presente dissertação:

Trata-se do mais antigo programa social do governo federal na área de educação; vem sendo desenvolvido desde 1954, quando era responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos e objetivava atender aos estudantes carentes do Nordeste do país, por meio da distribuição de leite em pó. Em 1955 (quando foi instituído legalmente), adquiriu novo impulso e efetiva abrangência nacional, com a criação da Campanha da Merenda Escolar que foi substituída posteriormente pelo PNAE, constituindo-se no maior programa de suplementação alimentar do país, tanto em recursos quanto em população atendida, além de ser o mais antigo dos programas de nutrição no país. No seu desenvolvimento, tem sofrido várias reformulações e modificações e também são várias as instituições que têm gerenciado o Programa; finalmente, em 1997, passou a ser gerenciado pelo FNDE. Até 1993, o Programa foi desenvolvido de forma centralizada e, a partir de 1994, foi instituída a descentralização dos recursos (proposta definida como uma das principais ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo Itamar Franco), por meio de convênios firmados com os estados, distrito federal e municípios, que passaram a comprar e distribuir os alimentos da merenda. (PEDRAZA; ANDRADE, 2006)

A partir de 2009, com o advento do artigo 14 da Lei Federal n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), o PNAE foi acrescido de uma exigência de reserva de mercado, na qual 30% do montante repassado pelo governo federal a estados e municípios para os programas de alimentação escolar deveria ser aplicado em compras diretas do agricultor familiar<sup>6</sup>.

O histórico desta mudança institucional foi retratado por Schottz (2017), ao dar destaque às discussões neste sentido, iniciadas pelos movimentos sociais do campo:

[...] é importante salientar que tais ideias já estavam presentes, desde a década de 1990, na pauta dos movimentos sociais do campo e da coalizão de SAN que também criticavam os mecanismos regulatórios de compra adotados pelo Brasil por conta das barreiras impostas ao fornecimento de alimentos pela agricultura familiar. (SCHOTTZ, 2017)

Percebe-se que o histórico desta construção é longo, e traz consigo uma série de interferências sociais na sua evolução. Em investigação sobre antecedentes e elementos da vinculação do PNAE com a agricultura familiar, Schwartzman et al. (2017) observaram a existência do PAA em municípios executores do PNAE como um elemento favorável à implementação das compras locais para a alimentação escolar, visto que tal fato significava:

[...] uma predisposição local para a implementação da iniciativa e a existência de agricultores organizados e com DAP; a articulação intersetorial entre as instâncias envolvidas; e a existência de articulações locais. A presença de tais fatores, em alguns municípios, facilitou a implementação da iniciativa. Dentre os elementos desfavoráveis, foram ainda mencionadas, dificuldades institucionais, de infraestrutura, de logística, entre outros. (SCHWARTZMAN et al., 2017)

Este antecedente do PAA também foi identificado pela FAO em documento acerca da importância da vinculação da agricultura familiar com compras públicas:

[...] the diversification of markets were observed for the Brazilian IFPPs. The most evident case was the cross-fertilization between PAA and PNAE. Farmers upgrade their skills base by first participating in PAA, and then graduate to supply the more demanding PNAE market. (KELLY; SWENSSON, 2017)

Para desvincular mais ainda este modelo de compra daquele convencional, estabelecido exclusivamente pela Lei Federal n. 8.666/1993, o já mencionado artigo 14 da Lei Federal n. 11.947/2009 vem agregado de um parágrafo<sup>7</sup> que orienta uma possibilidade diferenciada de aquisição, no qual dispensa-se o procedimento licitatório. (BRASIL, 1993)

---

<sup>6</sup> Art. 14 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009)

<sup>7</sup> Art. 1 A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

A compra pública, pautada exclusivamente pelo parâmetro legal de 1993, prevê apenas a conveniência econômica da compra, ou seja, aquilo que podemos chamar de ‘menor preço’. O Estado, ao pautar as compras públicas pela economicidade, restringe o acesso a grupos produtores, sejam eles agricultores ou não, com alta capacidade de barganha, escala de produção e estrutura constituída para atender às demandas por trás de uma aquisição como esta. Neste âmbito, a agricultura familiar segue negligenciada, pois, via de regra, não atende a estes quesitos fundadores da participação em uma compra pública com estes parâmetros.

Um dos objetivos do PNAE/AF é justamente recorrer a uma alternativa à lógica então estabelecida do ‘menor preço’, adentrando a aspectos relativos a uma maior conveniência social da compra pública, independentemente dos aspectos financeiros aqui tangentes, buscando ao ‘melhor preço’. No caso, refere-se a ‘melhor’ porque traz benefícios a grupos que de fato demandam tal política pública, são eles: desenvolvimento da economia local; consumo, por parte da população, de alimentos saudáveis e produzidos localmente; apoio à comercialização de alimentos produzidos por assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas; e estímulo da produção de alimentos orgânicos (FNDE, 2015). Mas o que define quais são esses grupos dentro de um universo tão diverso e ampliado como rural o brasileiro? A regulamentação do artigo 14 da Lei Federal n. 11.947/2009, por meio das Resoluções 26/2013 e 04/2015 do Conselho Deliberativo do FNDE (2015) responde a esta pergunta. Em seu artigo 25<sup>8</sup>, este mecanismo determina quais são os critérios de classificação entre grupos postulantes a um fornecimento a programas de alimentação escolar.

O primeiro critério avaliado neste processo de classificação é a localidade do grupo fornecedor. Tal aspecto vai ao encontro do desenvolvimento local sustentável observado nos circuitos curtos de fornecimento. Em seguida, priorizam-se os grupos inseridos na política nacional de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, entendendo estes como potenciais demandantes das compras institucionais. O terceiro critério é a produção orgânica ou agroecológica, destacando assim o caráter promotor

---

<sup>8</sup> Art. 25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País. § 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: I – o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos; II – o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País; III – o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País. § 2º – Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; III – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

da agricultura de baixo impacto por trás deste processo. Por fim, é observada a formalidade dos grupos organizados, demonstrando a importância dada por essa aquisição ao associativismo e cooperativismo. Há ainda um último critério de desempate, tratado no parágrafo 6<sup>o</sup> deste mesmo artigo, que diz respeito ao nível organizacional dos grupos. Este potencial da associação ou cooperativa é levado em consideração novamente, pois o grupo que conseguir agregar mais famílias detentoras de DAP física em sua estrutura terá prioridade no fornecimento.

Schneider e Triches (2012) sustentam essa percepção acerca do nível organizacional, ao colocarem o ineditismo dessa relação, entre produtores e consumidores, como local de onde emerge a mediação e dos mecanismos de adaptação envolvidos. Segundo os autores, os agricultores, em sua maioria, acessavam mercados de forma integrada ou informal, atuando apenas como meros produtores de alimentos. A possibilidade de serem fornecedores de gêneros para a alimentação escolar exige mudanças na sua forma de relação com os mercados e os outros agricultores, mediadores, gestores e instituições, obrigando-os a rever suas posições, atitudes e práticas, como também as dos outros envolvidos. Em contrapartida, se o objetivo é integrar o agricultor familiar como potencial fornecedor, a estrutura das compras públicas, das regulamentações sanitárias e de outras exigências dos programas de alimentação escolar também precisam ser revistas.

Para Amaral (2007), a compra da alimentação escolar diretamente dos agricultores locais é um grande incentivo à produção da agricultura familiar e ao consumo de alimentos mais saudáveis, pois todos ganham neste processo: os agricultores incrementam a sua renda; os alunos recebem uma alimentação mais saudável; e os recursos gerados nesse processo ficam no município. Vale comentar dois aspectos da análise realizada pelo referido autor. Primeiro que, ao falar de alimentos saudáveis, interpreta-se que Amaral (2007) se refere à aquisição de gêneros *in natura*, onde o órgão comprador prioriza um produto típico da agricultura familiar e com a cadeia produtiva praticamente toda detida pela família que o produziu. A escolha de alimentos processados ou ultra processados da agricultura familiar implica, por vezes, em um processo de terceirização das etapas industriais, reduzindo assim os ganhos diretos dos agricultores. Segundo, os recursos gerados no processo de fornecimento ficam dentro do município executor do PNAE. Tal circunstância só é verdadeira no caso da compra de agricultores situados na própria cidade, o que é realidade em boa parte do país.

---

<sup>9</sup> §6º No caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no §2º inciso III deste artigo, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/cooperados, conforme DAP Jurídica.

Antagonicamente à proposição de Amaral (2007), Schwartzman et al. (2017) esclarecem que o processo em questão não tem implementação simples, e que a solução para tal complexidade presume a interação entre diferentes esferas do governo e a sociedade civil:

A execução desta iniciativa não está isenta de desafios por conta da complexidade em todas as etapas. Sua operacionalização, monitoramento e avaliação são complexos, pois envolvem distintos setores de governo e sociedade, nos âmbitos federal, estadual e municipal; requerem mecanismos concretos de interlocução e de fortalecimento institucional e intersetorial e os alcances esperados são bastante amplos e diversificados. (SCHWARTZMAN et al., 2017)

Ao trazer um olhar ampliado sobre todos os programas desenvolvidos nas últimas três décadas para a agricultura familiar, fica possível observar o caráter de cada um deles. Entretanto, para fins de implementação, cada localidade possui características específicas que a tornam plurais diante da execução de uma política pública. A partir de agora, será entendido como que um destes programas, o PNAE/AF, ocorreu dentro da cidade de São Paulo, aprofundando assim o objeto de pesquisa da presente dissertação.

## **1.2 O PNAE/AF na cidade de São Paulo**

A cidade de São Paulo, a partir de 2013, passa a reconsiderar alguns aspectos limitadores do edital na construção das compras públicas da agricultura familiar. As mudanças organizacionais de qualquer ordem podem ser dificultadas e até impedidas por questões culturais no âmbito do ambiente de trabalho. Propor mudanças em editais caracterizou um desafio que se fazia necessário ser superado, tendo em vista a obrigação no cumprimento da Lei Federal n. 11.947/2009. Tornar as compras públicas acessíveis a grupos aptos a realizar os fornecimentos para alimentação escolar é papel da entidade executora. Uma vez que é estabelecido um percentual mínimo a ser aplicado em determinado setor, deve-se compreender o funcionamento de tal para, então, promover as devidas adequações. No caso do PNAE/AF, foi fundamental entender quais eram as limitações dos grupos ante às regras até então propostas nos editais padrões de compra de gêneros alimentícios pela prefeitura de São Paulo. A própria FAO identifica este aspecto em um documento recente, sobre a relação entre compras institucionais e a agricultura familiar:

Public procurement legislation typically imposes a competitive tendering (or bidding) process, requiring bidders to comply with numerous complex procedures in order to enter into a contract with the public sector. Findings from the case appraisals show that in order to use public procurement as an instrument for integrating small farmers, enterprises, traders and food processors into formal food value chains, procurement procedures need to be adapted to their capacities to compete in such tenders. (KELLY; SWENSSON, 2017)

Com uma cooperativa em âmbito municipal, a cidade de São Paulo, até o final de 2017, não efetivou nenhuma compra neste contexto, devido a dificuldades burocráticas encontradas por ambos os lados. Tal cooperativa, embora composta por agricultores familiares, não dispunha de DAP jurídica. Além disso, até o ano de 2014, a área, na qual estavam inseridas tais famílias, não tinha reconhecimento como meio rural perante o plano diretor vigente na época. A partir do novo plano estabelecido em 2014<sup>10</sup>, as áreas foram reconhecidas como tal e foi viabilizada a emissão das DAP físicas, que viriam a compor a cooperativa.

Este plano diretor passa a ter como princípio regimental em seu artigo 5º, a função social da propriedade rural. A Seção II da lei, que abrange os artigos 16 a 21, trata da macrozona de proteção e recuperação ambiental. O parágrafo 5º do artigo 16 determina que as macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais correspondem à zona rural do Município. Em outras palavras, passa o município de São Paulo, a partir desta legislação, a ter uma zona rural devidamente reconhecida. Isso possibilitou que a cooperativa de agricultura familiar local emitisse sua DAP jurídica e se tornasse apta ao fornecimento para o PAE/SP. Em publicação acerca do tema ressalta-se que:

Durante o processo de elaboração do PDE, destaca-se o processo participativo. Ao todo foram realizadas sessenta audiências públicas, além de discussões, oficinas e reuniões. Foram contabilizados 25 mil participantes e 10 mil contribuições. Embora o plano seja constituído em forma de lei, houve uma preocupação em relação à linguagem que seria usada para a apresentação à sociedade. BALBIM et al (2016)

Novamente a participação social é evocada em quanto elemento essencial à construção de uma política pública. Isso aproxima ainda mais a temática desta dissertação com este assunto.

Destaca-se que o âmbito local mencionado é priorizado pela política pública em questão, mas não é um aspecto obrigatório. A compra de outros municípios, e até de outros estados, é permitida nos casos em que a compra local for inviabilizada por quaisquer motivos. Resumindo, caso não existam propostas de organizações da agricultura familiar situadas no município comprador, pode-se aceitar propostas advindas do estado no qual o município encontra-se. Caso ainda assim não haja propostas de dentro do estado, admite-se o recebimento de propostas de qualquer outro estado da federação. Fornazier (2014) reforça este aspecto, ao destacar a situação de grandes cidades, em que as compras podem não ocorrer dos agricultores locais, dado que a demanda é muito maior do que a oferta. Mas ainda segundo o

---

<sup>10</sup> Estabelecido pela Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014, tal plano passa a ter como princípio regimental em seu artigo 5º, a função social da propriedade rural.

autor, não se deve perder de vista o fato de que mesmo a compra sendo de regiões distantes, ela promove a redução nos elos da comercialização, tornando as cadeias mais curtas.

A compra diretamente do agricultor familiar para a alimentação escolar, embora exista desde o ano de 2009, ainda se encontra em processo de consolidação no município de São Paulo, haja visto diversos entraves observados em seu desenvolvimento. Aqui, merece destaque uma característica ímpar de São Paulo no tocante à execução desta política: a sua grande dimensão, bem como a de seu programa de alimentação escolar, coloca o município em um patamar diferenciado sob a ótica da execução desta Lei Federal, exigindo um olhar atento por parte dos diversos atores relacionados ao tema. Estes atores envolvidos são: gestores públicos, membros do poder legislativo, entidades afins da sociedade civil organizada, academia, entre outros. A lei e as regulamentações que orientam esta compra não preveem orientações específicas a entidades executoras, em virtude do seu porte ou quaisquer outras particularidades. Tal aspecto é extremamente relevante no âmbito deste estudo, uma vez que busca-se compreender como os obstáculos oferecidos junto a esta importante característica foram superados por organizações fornecedoras.

O excesso de etapas burocráticas, o conflito de legislações, a dificuldade de entendimento das motivações mais sociais do que econômicas por parte de seus operadores e a fiscalização limitada são outros elementos inerentes a esta entidade executora do PNAE, que também merecem destaque nesta discussão. Cabe aqui elencar duas situações vivenciadas em tal gestão, que ilustram o pretende-se analisar.

#### 1.2.1 O desafio da primeira aquisição de feijão carioca produzido localmente

Tal produto compunha a estratégia de aquisição da prefeitura de São Paulo, pois fora mapeado com forte produção em uma região relativamente próxima à capital. À época, o preço do feijão carioca da agricultura familiar foi referenciado no âmbito da SME/SP, órgão responsável por este processo, no valor de R\$ 5,84 por quilograma. Ocorre que, simultaneamente, havia um processo licitatório convencional, ou seja, baseado apenas na Lei Federal n. 8.666/93, acontecendo no âmbito do mesmo PAE/SP, processo este referenciado no valor de R\$ 2,92 por quilograma. Considerando o montante adquirido na chamada pública da agricultura familiar, a diferença observada entre as duas compras era da ordem de R\$ 1.022.000,00, o que alertou os setores responsáveis pelo controle das contas da municipalidade. No entender destes setores, optar pela compra da agricultura familiar em detrimento da compra por licitação convencional seria um equívoco do ponto de vista da

viabilidade econômica da compra. Entretanto, não foi considerada a conveniência social do processo, demonstrando assim a dificuldade de percepção da política em questão por parte de tais setores.

### 1.2.2 A compra do Vale do Ribeira e a OCB

Outra circunstância digna de ser descrita diz respeito às exigências burocráticas previstas nos editais de compras da prefeitura de São Paulo. No ano de 2015, detectou-se que o sistema de aquisições da prefeitura exigia, em edital, que compras de quaisquer insumos necessários oriundos de cooperativas, demandavam a filiação do contratado em uma entidade de classe ligada à OCB, sistema responsável pelo fortalecimento do cooperativismo no Brasil. Considerando os grupos organizados da agricultura familiar local, principal alvo das compras da prefeitura de São Paulo, tal filiação não ocorria por questões financeiras, de ideologia e alinhamento político com este sistema. No entanto, a exigência do edital colocava os potenciais fornecedores da agricultura familiar em uma condição de obrigatoriedade diante deste contexto. Após discussões internas, verificou-se que tal exigência inviabilizaria a política pública e esta deixou de existir, superando-se assim uma etapa burocrática que comprometia a aquisição.

As duas situações descritas, conforme já dito, ilustram uma cultura organizacional pré-existente, que dificulta o andamento de quaisquer procedimentos que fujam a um sistema convencional. Nota-se que tais circunstâncias são bastante limitadoras e, quando associadas às dimensões da cidade, criam um cenário ainda mais complexo. Ao consultarmos os dados de compra da agricultura familiar disponibilizados pelo governo federal (FNDE, 2016), observa-se que, até o ano de 2012, não ocorreram aquisições pela prefeitura de São Paulo. Esperança (2017) resgatou esse histórico junto à prefeitura, trazendo elementos demonstradores das dificuldades de aquisição por parte da administração da época. A autora entrevistou gestores envolvidos neste procedimento de compra junto à prefeitura de São Paulo:

No início da vigência da Lei 11.947/2009, com a necessidade de implantação da compra da agricultura familiar no município de São Paulo, percebe-se nos relatos dos gestores<sup>11</sup> que havia dificuldade no entendimento da política pública, assim como na compreensão do processo de aquisição [...] Portanto, somente em meados de 2012 foi possível dar continuidade ao processo da CP. (ESPERANÇA, 2017)

---

<sup>11</sup> Trechos transcritos da entrevista de Esperança com gestores envolvidos no processo de compra junto à prefeitura: “[...] só em 2012 é que o TCM entendeu que aquele perfil de compra era possível e que se tratava de uma política pública específica, que deveria ser executada [...]”. “[...] o TCM emperrou bastante, a gente não conseguiu comprar agricultura familiar na gestão de 2009 até 2012 [...]”

A partir do ano de 2013, pode ser notada uma nova articulação política em torno da compra da agricultura familiar na cidade de São Paulo. A atuação do então DME – que passa a se chamar DAE ainda em 2013, evoluindo para o nome CODAE em 2016<sup>12</sup>, por entender que o termo ‘merenda’ reduzia a política a um processo meramente assistencialista – incluía a preocupação com estas compras. A evolução do termo merenda escolar para alimentação escolar não se trata simplesmente de uma questão semântica. É importante observar que existe uma forte relação entre os termos e a percepção do ato alimentar dentro da escola enquanto um processo político. A nível nacional, o marco legal de tal aspecto é a Lei Federal 11.947/2009, para muito além do sei já mencionado artigo 14. Tal lei fomentou há 10 anos atrás – e ainda fomenta na percepção deste autor – mudanças consideráveis no tratamento dado pelo Estado aos programas de alimentação pública dentro das escolas de todo o Brasil. Trata-se aqui de um reforço à institucionalização das garantias de um processo alimentar saudável e respeitoso aos estudantes de toda a rede pública de ensino. A evolução DME – DAE – CODAE nada mais é do que a internalização de todo esse novo ciclo no âmbito da prefeitura de São Paulo.

A estratégia então evoluiu para a criação de um setor interno do órgão em questão, destinado à execução destas compras. Inicialmente formado por duas pessoas, um engenheiro agrônomo e uma gestora de políticas públicas especializada no PAA, o núcleo tinha como objetivo viabilizar as aquisições dentro desses parâmetros, por meio de algumas estratégias: mapeamento da produção da agricultura familiar em âmbito local, estadual e nacional; atuar junto aos órgãos de controle por meio da assessoria jurídica da SME/SP no intuito de colocar luz sobre a conveniência social desta aquisição; e articular o entendimento com as demais entidades afins ao tema, desde outras entidades executoras mais experientes na execução da política, até a DFDA/SP, ligada ao MDA, ainda existente em 2013, passando por instituições de assistência técnica e universidades, de modo a alcançar as melhores ferramentas para a execução das compras, tais como editais de chamadas públicas, cartilhas e manuais.

O PAE/SP caracteriza-se como um dos maiores recebedores nacionais de recursos federais no âmbito do PNAE. Entre 2011 e 2017, anos em que o FNDE disponibilizou os dados de liberação de recursos para esta política, o aporte financeiro federal aplicado neste município foi de R\$ 617.779.477,28 (FNDE, 2019). Ao longo dos anos, a cidade destinou parte destes recursos à compra diretamente com o agricultor familiar e, embora a meta legal de 30% não tenha sido estabelecida, pode-se notar uma evolução, descrita na Tabela 1.

---

<sup>12</sup> As alterações no nome do órgão responsável pela alimentação escolar paulistana ocorreram por meio dos Decretos n. 53.974, de junho de 2013 e n. 56.793, de fevereiro de 2016.

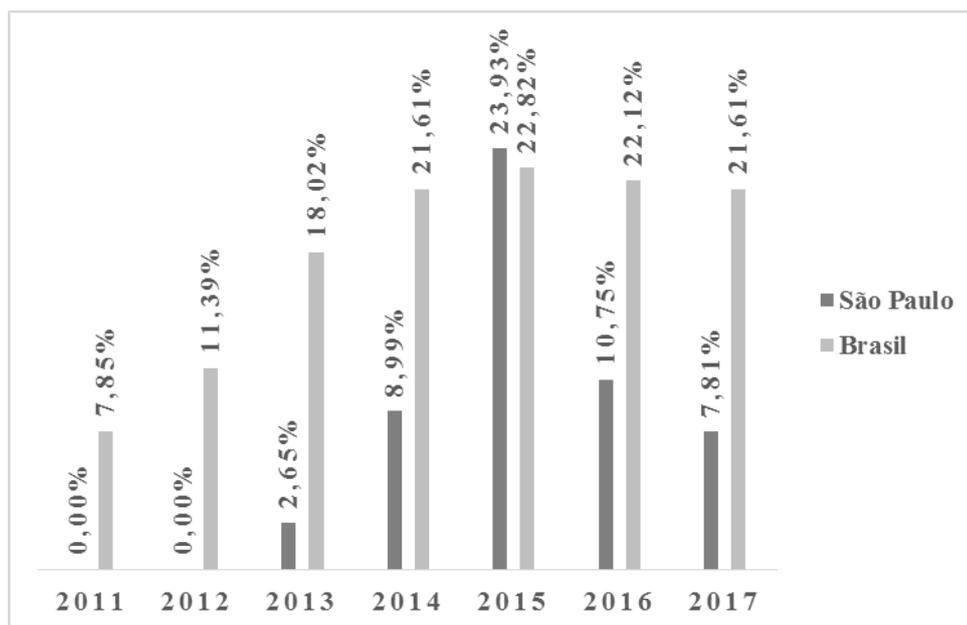
A política em questão é executada em todos os estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, atingindo todo o público de escolas públicas do país. A título de comparação, os dados de nível nacional acompanham os dados do PAE/SP. Ilustrativamente, as informações demonstradas na Tabela 1 refletem-se em uma curva com tendência progressiva até 2015, apresentando queda a partir do ano de 2016, como mostra o Gráfico 1.

Como o objeto desta investigação inclui a prefeitura de São Paulo, os comentários acerca da queda a partir de 2016 serão limitados apenas para esta entidade executora. A gestora da CODAE, responsável pelas articulações que resultaram na evolução das compras até 2015, exonerou-se do cargo no início de 2016. Tal mudança refletiu negativamente na continuidade das estratégias de compras, tendo em vista o empenho pessoal da mesma junto ao cumprimento do artigo 14 da Lei Federal n. 11.947/2009.

**Tabela 1: Compra da agricultura familiar pelo PAE/SP e em âmbito nacional entre 2011 e 2017**

<b>Prefeitura de São Paulo/SP</b>			
<b>Ano</b>	<b>Valor transferido ao PAE</b>	<b>Valor adquirido da AF</b>	<b>Percentual</b>
2011	R\$ 61.942.260,00	R\$ 0,00	0,00%
2012	R\$ 72.041.256,00	R\$ 0,00	0,00%
2013	R\$ 91.716.158,00	R\$ 2.426.300,00	2,65%
2014	R\$ 94.803.702,00	R\$ 8.519.196,10	8,99%
2015	R\$ 100.821.252,00	R\$ 24.123.510,71	23,93%
2016	R\$ 79.616.147,11	R\$ 8.557.339,34	10,75%
2017	R\$ 116.838.702,17	R\$ 9.124.649,06	7,81%
<b>Brasil</b>			
<b>Ano</b>	<b>Valor transferido aos PAEs</b>	<b>Valor adquirido da AF</b>	<b>Percentual</b>
2011	R\$ 2.990.297.175,20	R\$ 234.670.508,55	7,85%
2012	R\$ 3.218.920.826,00	R\$ 366.611.838,48	11,39%
2013	R\$ 3.539.356.603,40	R\$ 637.722.661,32	18,02%
2014	R\$ 3.329.109.837,20	R\$ 719.384.367,45	21,61%
2015	R\$ 3.762.308.428,56	R\$ 858.570.675,64	22,82%
2016	R\$ 3.882.673.284,31	R\$ 858.777.139,55	22,12%
2017	R\$ 3.918.241.887,80	R\$ 846.788.086,68	21,61%

Fonte: FNDE (2017).



**Gráfico 1: Curva de evolução das compras da agricultura familiar pela prefeitura de São Paulo.**

Baccarin et al (2017), em investigação sobre o cumprimento de tal parâmetro legal nos municípios dos estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná, evidenciaram a má vontade de algumas administrações em mudarem suas rotinas administrativas e aderirem ao artigo 14. Segundo os autores, “preferem continuar comprando produtos altamente processados, que exigem menos manipulação pelos funcionários municipais, por meio de processo licitatório e de um pequeno número de empresas, no mais das vezes, localizadas fora do município.” (BACCARIN et al, 2017)

Muitas vezes, a decisão de aderir ao cumprimento da política passa pela decisão individual de um gestor público, tal como demonstrou-se no município de São Paulo, em 2013. Para Lascoumes e Le Galès (2007), atores individuais ou coletivos são um dos elementos<sup>13</sup> que, interligados a outros, constituem as políticas públicas em uma análise sociológica. A presença de uma gestora empenhada fortemente no cumprimento do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 foi determinante ao início da execução da política. Entre 2013 e 2015, pela primeira vez desde 2009, uma especialista em políticas públicas encontrava-se à frente do PAE/SP. Tradicionalmente o cargo era ocupado por profissionais de áreas técnicas, principalmente nutricionistas. O prefeito à época, Fernando Haddad, fora o gestor federal da educação responsável pela implementação da obrigatoriedade de compra da agricultura

<sup>13</sup> Os outros quatro elementos destacados por esses autores são: representações (quadros cognitivos e normativos, ou seja, a visão de mundo dos atores); instituições (normas, regras e procedimentos que governam as interações); processos (formas de interação e sua recomposição no tempo, levando em conta as múltiplas atividades de mobilização dos atores); resultados (efeitos da ação pública, esperados e não esperados).

familiar. Esses dois elementos apoiaram muito a construção a que nos referiremos ao longo deste capítulo, e tal fato merece destaque no sentido de demonstrar como o componente “gestor” é crucial ao processo como um todo. Corroborando com Lascoumes e Le Galès (2007), frisamos aqui que a definição de um gestor engajado ao tema culminou no início e progressão da política pública em questão.

Complementarmente a isso, pode-se observar uma queda na transferência de recursos por parte do FNDE no sítio de consulta às liberações de recursos federais no ano de 2016 (FNDE, 2019). A lógica de crescimento nas transferências federais foi interrompida, causando assim pressão orçamentária em outras aquisições feitas pela CODAE, e limitando a utilização dos recursos para fins de cumprimento da política em questão.

Algumas prefeituras e governos de estado apresentam considerável destaque na execução desta política desde o primeiro ano de sua implementação. Novamente demonstrando a colocação de Lascoumes e Le Galès (2007), o empenho pessoal de gestores públicos despontou como elemento determinante na plena execução de uma política pública. Alia-se a isso o fato de não existirem questionamentos tão intensificados por parte dos órgãos de controle, tal como ocorreu amplamente em São Paulo<sup>14</sup>. Veremos, a seguir, na Tabela 2, ilustrada pelo Gráfico 2, os dados relativos a duas importantes entidades executoras do PNAE: a prefeitura Municipal de SBC e o governo do estado do Paraná.

A abrangência das aquisições no governo do estado do Paraná foi tamanha que, segundo informações do MDA, ao longo do ano de 2015, escolas estaduais de 97% dos municípios do estado receberam alimentos oriundos da agricultura familiar:

Agricultores familiares do Paraná irão fornecer produtos a escolas estaduais de 387, dos 399 municípios do estado. Os alimentos atenderão a 1,1 milhão de alunos de 1.807 instituições de ensino. Para isso, cerca de R\$ 45 milhões serão disponibilizados para a aquisição de: frutas, hortaliças, leite, iogurte, geleias, mel, carnes, ovos, panificados e grãos, totalizando 14.401 toneladas de alimentos. Destas, 2.379 toneladas são de origem orgânica. O fornecimento, que será executado no decorrer de 2015, foi assegurado por meio de 128 contratos firmados entre agricultores familiares e a Secretaria Estadual de Educação (SEED). (BRASIL, 2015)

---

<sup>14</sup> São Paulo e Rio de Janeiro são as únicas cidades brasileiras a terem um órgão de controle de contas em âmbito municipal. Trata-se do TCM.

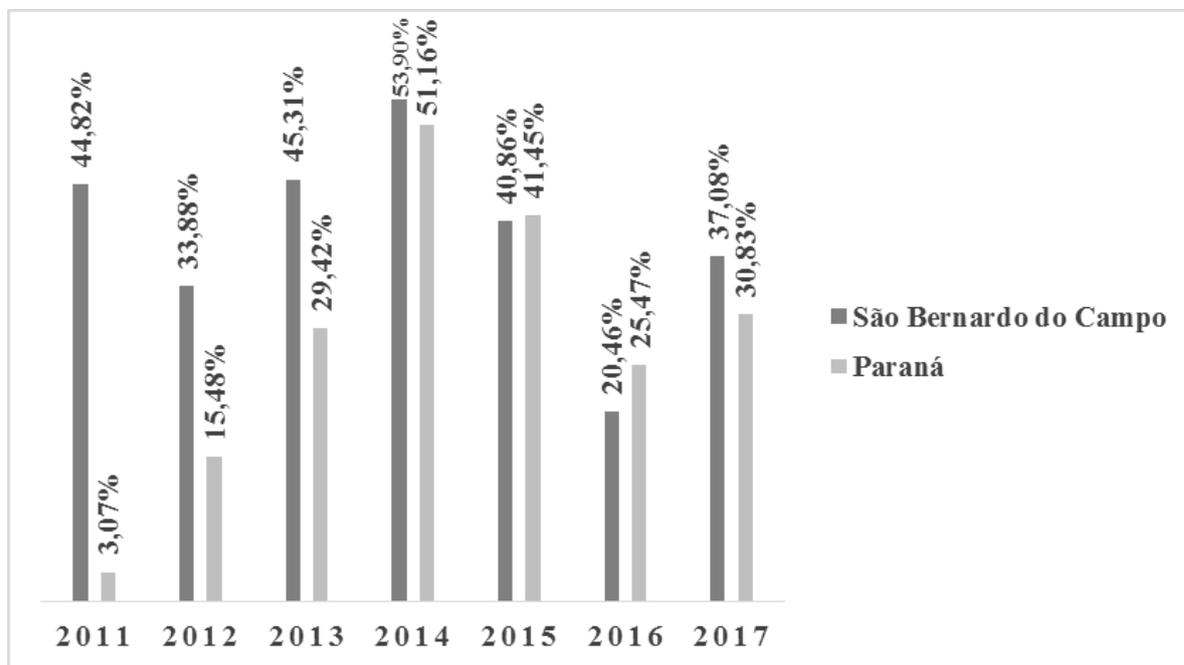
**Tabela 2: Compra da agricultura familiar de SBC e Paraná entre os anos de 2011 e 2017**

<b>Prefeitura de São Bernardo do Campo/SP</b>			
<b>Ano</b>	<b>Valor transferido ao PAE</b>	<b>Valor adquirido da AF</b>	<b>Percentual</b>
2011	R\$ 5.444.820,00	R\$ 2.440.245,98	44,82%
2012	R\$ 6.661.356,00	R\$ 2.257.174,46	33,88%
2013	R\$ 7.575.140,80	R\$ 3.432.131,86	45,31%
2014	R\$ 7.298.496,00	R\$ 3.934.086,26	53,90%
2015	R\$ 8.148.377,60	R\$ 3.329.306,13	40,86%
2016	R\$ 11.810.096,08	R\$ 2.416.672,07	20,46%
2017	R\$ 9.061.986,40	R\$ 3.360.200,93	37,08%

<b>Governo do estado do Paraná</b>			
<b>Ano</b>	<b>Valor transferido ao PAE</b>	<b>Valor adquirido da AF</b>	<b>Percentual</b>
2011	R\$ 82.284.660,00	R\$ 2.523.619,64	3,07%
2012	R\$ 81.713.100,00	R\$ 12.652.702,71	15,48%
2013	R\$ 79.894.698,00	R\$ 23.505.677,34	29,42%
2014	R\$ 70.423.926,00	R\$ 36.027.328,24	51,16%
2015	R\$ 75.390.766,00	R\$ 31.249.952,85	41,45%
2016	R\$ 91.673.214,78	R\$ 23.349.419,55	25,47%
2017	R\$ 81.332.370,40	R\$ 25.078.076,96	30,83%

Fonte: FNDE (2017).



**Gráfico 2: Curva de evolução das compras da agricultura familiar em SBC e Paraná.**

Em São Bernardo do Campo, Corá e Belik (2012), ao avaliarem a inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar após a implementação da Lei Federal n. 11.947/2009, encontraram alguns efeitos positivos para os agricultores familiares e as escolas,

assim como ampliação e diversificação da produção, abertura de novos mercados de comercialização, melhorias nas condições de vida e na estrutura de trabalho dos agricultores, melhoria da qualidade dos produtos ofertados, recebimento de produtos orgânicos e mais frescos pelas escolas, e diversificação de produtos no cardápio escolar, com maior oferta de frutas, legumes e verduras.

O PNAE/AF, no que tange à singularidade dos municípios ante à execução da política, não considera diferenças existentes no desenvolvimento rural local de cada região. Os programas de ATER, por exemplo, caracterizam um importante elemento estimulador da compra realizada diretamente da agricultura familiar (FORNAZIER, 2014; SCHWARTZMAN, 2015; ESPERANÇA, 2017; PONCIANO, 2017). Neste âmbito, São Paulo teve que buscar estratégias prévias que fossem ao encontro da realidade produtiva familiar local, tentando, entre outras coisas, compreender o perfil das organizações existentes no estado e como era a percepção destes grupos junto à compra para o PNAE. Esperança (2017) destaca essa dificuldade, ao relatar as dificuldades observadas pelos atores ligados à implementação da política na prefeitura de São Paulo: “a falta de ATER também foi relatada com uma das dificuldades da implementação da política pública no município de São Paulo, devido à importância do seu trabalho na instrução dos agricultores.” (ESPERANÇA, 2017)

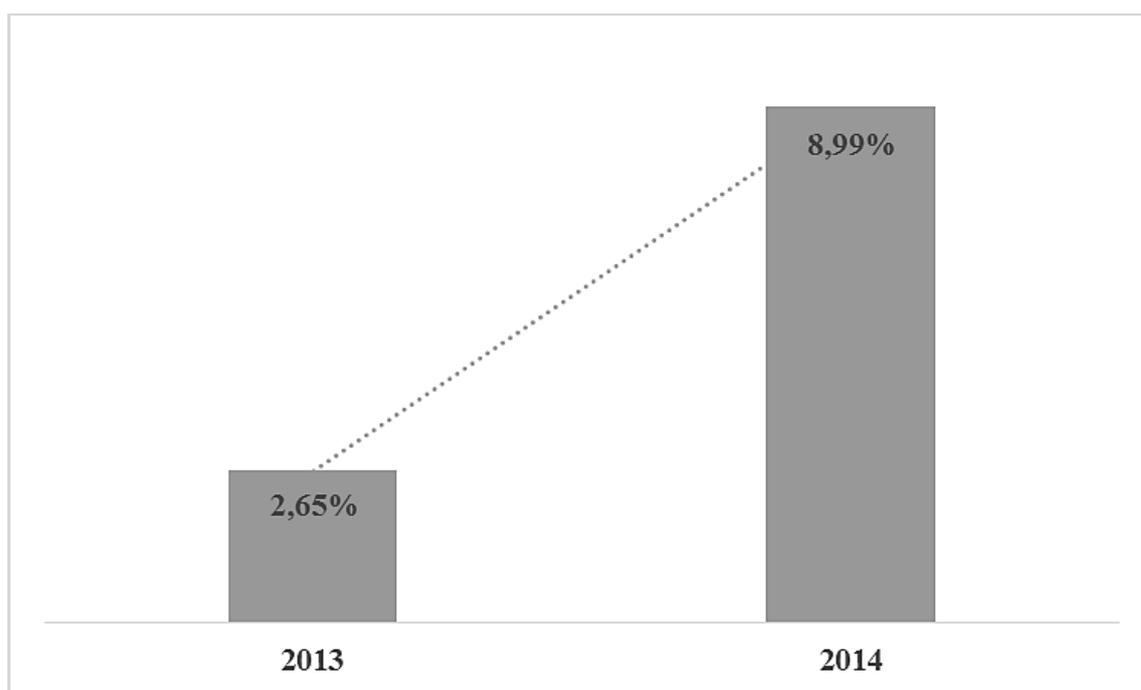
Diante das dificuldades observadas, a entidade executora em questão lançou mão de uma estratégia de aproximação com a agricultura familiar local. Reunir os atores envolvidos neste processo dentro do estado de São Paulo foi a maneira encontrada pela municipalidade de superar, ao menos em parte, este desafio.

### 1.2.3 O evento de mapeamento da agricultura familiar de outubro de 2013

No ano de 2013, segundo ano de execução da compra da agricultura familiar pelo PAE/SP, e primeiro desta gestora, a municipalidade se mobilizou para mapear a agricultura familiar do estado de São Paulo, visando conhecer o perfil produtivo da região. Na época, o então DAE, com o apoio institucional da DFDA/SP e do MDA diretamente de Brasília, organizou o encontro “Agricultura familiar do estado de São Paulo: possibilidades de inserção no PAE/SP”. Tal circunstância também objetivou viabilizar a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, levando em conta a complexidade da rede municipal de ensino daquela cidade. Com a participação de 145 pessoas, o momento contou com a presença massiva de organizações de produtores familiares, representando quase um terço do público, além de sociedade civil e entidades representativas do setor no estado.

Destacam-se, aqui, as organizações de agricultores do Vale do Ribeira, do Sudoeste Paulista e da Região Metropolitana, além da FAF e de sindicatos rurais de diversas localidades do estado. Dessa forma, permitiu-se visualizar o panorama da oferta da produção, de modo a subsidiar a reformulação dos cardápios e dos processos de compra vigentes. O debate levantou ainda questões ligadas à rotina da agricultura familiar, sempre buscando entender as dificuldades encontradas no campo e na cidade, dados os entraves de logística verificados neste processo.

Esta medida, junto à já mencionada criação de um setor interno ao DAE, voltado exclusivamente à execução desta compra, além de toda uma mudança de direcionamento por parte da gestão relativa à importância da execução desta aquisição, conduziu a uma evolução considerável das contratações ocorridas em 2013 para o ano seguinte, como pode-se observar no Gráfico 3.



**Gráfico 3: Evolução das aquisições da AF pelo PAE/SP de 2013 para 2014.**

Além de evoluções quantitativas, a diversificação dos itens adquiridos também foi incrementada no ano de 2014: dos itens arroz e suco de laranja, contratados em 2013, evoluiu-se para os itens arroz, feijão, banana *in natura*, suco de uva e suco de laranja em 2014.

A tendência evolutiva demonstrada no Gráfico 3 reforça a visão de que ações tomadas pelos gestores refletem sobremaneira na execução plena da política pública. A percepção de tal fato ocorre a partir de processos de avaliação, tópico que será abordado a seguir, que tem

como proposta demonstrar tal importância, dando destaque à participação social neste processo.

### **1.3 A importância de avaliar o PNAE/AF**

É nítida a falta de um processo avaliativo acerca desta política pública por parte do município de São Paulo. Jannuzzi (2011) reforça essa percepção, ao dizer que não é comum encontrar sistemas de monitoramento que permitam acompanhar a ação governamental, da alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores nos gabinetes e nos escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e nos grandes municípios. Podemos considerar ainda, a partir dessa afirmação, que a falta de uma cultura de avaliação de políticas públicas também pode ser caracterizada como um limitador de sua implementação.

Segundo documento do Banco Mundial, o processo de avaliação é essencial na correção de eventuais desvios que uma política pública venha a tomar.

Monitoramento e avaliação são elementos fundamentais da formulação de Políticas baseadas em evidências. Eles oferecem um conjunto fundamental de ferramentas que as partes interessadas possam utilizar para verificar e melhorar a qualidade, a ciência e a eficácia as intervenções em vários estágios de implementação. Em outras palavras: permite que eles se concentrem nos resultados. (GERTLER et al., 2011)

No outro extremo, no meio da agricultura familiar, diferentes entraves também podem ser percebidos. É natural que haja dificuldade por parte das famílias agricultoras em acessar as compras institucionais, tendo em vista o histórico de comercialização informal que circunda este grupo. As vendas para o poder público, principalmente para os programas de alimentação escolar, demandam qualificação técnica e burocrática para o atendimento às exigências dos editais de compra. Dessa forma, este escopo é composto por laudos técnicos, especificação nas embalagens, atestados e certificados para sanar questões burocráticas, entre outros.

Costa et al. (2015), analisando o perfil de cooperativas da agricultura familiar mineira que acessaram esse tipo de política, relatam que, apesar das possibilidades que o PNAE e o PAA oferecem para a agricultura familiar e suas organizações, os programas também apresentam uma série de desafios, na medida em que envolvem diferentes agentes no processo de aquisição de alimentos. A questão é tão minuciosa que, em alguns casos, tais requisitos afastaram os fornecedores de chamamentos públicos para a venda de itens alimentícios dentro desta política pública.

Para Abreu (2014), observando as implicações práticas e teóricas da implementação do PNAE em municípios de pequeno porte, a imposição deste tipo de compra pelo governo federal possui um caráter de incentivo para que o poder público municipal promova a inclusão e o fortalecimento dos agricultores familiares, na medida em que possibilita a compra de produtos via chamada pública. O PNAE não tem, assim, o intuito de punir os municípios que não realizam a compra orientada. Mesmo porque, isso poderia implicar em prejuízos aos seus beneficiários finais, que são estudantes da rede pública de ensino, cujos interesses devem ser preservados. Embora sanções não sejam previstas, pode-se perceber nas falas dos atores sociais nos municípios visitados que a existência da Lei Federal n. 11.947/2009 é um fator importante para que empreendam esforços em realizar a compra orientada.

A interação em que são colocados produtores e consumidores de alimentos, e que devem propiciar uma relação de confiança, operacionaliza-se através da participação social na construção desta cadeia de consumo. No âmbito do controle social no PNAE, Amaral (2007) afirma que outra grande conquista na história do programa foi a instituição do CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento à execução do programa em cada município. Segundo o autor, “os CAE’s são formados por membros das comunidades, professores, pais de alunos e representantes dos poderes executivo e legislativo.” (AMARAL, 2007).

Tangenciando a execução do PNAE no município de São Paulo, um dos *locus* desta pesquisa, também há o COMUSAN/SP, caracterizando outra forma de participação social.

As atividades deste colegiado representado por diferentes setores da sociedade envolvem a proposição, acompanhamento e fiscalização das ações do governo municipal nas áreas de SAN; a articulação de áreas do governo municipal com as organizações da sociedade civil para a implementação de ações voltadas ao combate das causas da miséria e da fome, no âmbito do município; o incentivo de parcerias de caráter regional que garantam mobilização dos setores envolvidos e racionalização do uso dos recursos disponíveis; a coordenação de campanhas de conscientização da opinião pública com vistas à união de esforços; a cooperação na formulação do PLAMSAN; a proposição de estratégias, normatizações, projetos e ações que implementem o Código Sanitário do Município de São Paulo, no que concerne à SAN, bem como opinar a esse respeito. (SÃO PAULO, 2015)

Relacionando este perfil de compra institucional à política federal dos Territórios da Cidadania, que visa promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008), Fornazier (2014) observou municípios de distintas regiões do sul e sudeste brasileiro que compõem tal política e compram de agricultores familiares locais. Segundo o autor, no sudoeste paulista, prevalece a compra de agricultores organizados por meio de cooperativas do município e, em seguida, do território. No norte do Espírito Santo,

prevalecem as compras oriundas de associações do município. Porém, em alguns municípios, ainda não existem organizações formais para essa comercialização. Dessa forma, as prefeituras municipais compram de grupos informais (pessoa física). Em ambos os territórios, prevalece a comercialização de produtos *in natura*, momento em que o autor verifica a carência de equipamentos públicos como pessoal (equipe técnica) e infraestrutura em serviços de inspeção e/ou vigilância sanitária como entrave para a inserção de produtos com alguma etapa de processamento. Outra exigência é por rotulagem e classificação dos gêneros, principalmente em cereais, o que impede a inserção da produção local. Assim, uma opção proposta por algumas organizações é terceirizar determinadas etapas de processamento em agroindústrias locais.

A partir desta contextualização, pode-se concluir que as políticas públicas de compra institucionais no Brasil, principalmente PAA e PNAE/AF, ainda encontram-se em um processo de implementação. Tanto gestores (executores das políticas), quanto a agricultura familiar (público alvo) ainda carecem de capacitação junto à aplicação efetiva desses programas. O problema de pesquisa que será apresentado a seguir trará luz a esta questão sob o aspecto da organização social da agricultura familiar e, a partir disso, expor uma possibilidade de associação com a efetividade das compras públicas.

#### **1.4 Objetivos e questão de pesquisa**

A presente pesquisa pretende traçar o perfil dos grupos organizados, que forneceram à prefeitura de São Paulo no âmbito da política pública do PNAE/AF, pois, dessa forma, pode-se perceber quais são as características necessárias nesta interação para a plena execução das compras. Sendo a cidade de São Paulo uma entidade executora de grande porte, tal processo também pode ser útil a demais cidades e governos que objetivam este cumprimento legal. Informações relativas à origem da organização, por exemplo, trazem consigo dados relativos aos possíveis produtos a serem fornecidos, e também à existência ou não de uma cultura de cooperativismo e associativismo em determinada localidade. Ao gestor público, a validade dessas informações vem com a definição dos itens que serão adquiridos por meio de chamadas públicas da agricultura familiar.

Com o intuito de aprofundar um pouco mais nessa observação relativa aos grupos que forneceram alimentos diretamente da agricultura familiar ao PAE/SP entre 2012 e 2017, agora, será tratado o período aqui analisado. A legislação que assegura a implementação da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar é de 2009. Em São Paulo, esta

compra se inicia em 2012, após o saneamento de questões técnicas e burocráticas que impediam a sua plena execução. A dificuldade consistia basicamente na falta de compreensão por parte dos órgãos de controle, alinhados e acostumados a compras públicas pautadas exclusivamente pela economicidade da conveniência social deste perfil de aquisição. O desafio encontrado na época residiu em esclarecer a estes órgãos, em especial ao TCM/SP, a importância desta política pública pautada em seu caráter sustentável e promotor de SAN. Desta forma, o período analisado inicia-se em 2012, ano da primeira aquisição de organizações da agricultura familiar, e vai até 2017, último ano com registros completos da plena execução contratual. É de fundamental importância a observação completa do exercício contratual a fim de compreender também o perfil das organizações relacionadas aqui. Adiante, será observado que muitas delas tiveram que optar pela rescisão contratual total ou parcial, fator que também será explorado no âmbito desta investigação.

Adentrando no problema de pesquisa, pode-se perceber nesta investigação, como variável de resposta, o traçado do perfil das organizações produtivas da agricultura familiar que firmaram contratos com a prefeitura de São Paulo no âmbito de seu programa de alimentação escolar, entre os anos de 2012 e 2017. A variável explicativa caracteriza-se pela aquisição da prefeitura de São Paulo de alimentos oriundos da agricultura familiar, organizada em associações ou cooperativas. Sendo assim, fica eminente a seguinte questão que permeia a presente investigação: qual é o perfil das organizações da agricultura familiar que forneceram ao PAE/SP entre os anos de 2012 e 2017?

## CAPÍTULO II PERCEPÇÕES ACERCA DO FORNECIMENTO

### 2.1 A complexidade em torno do fornecimento de alimentos na cidade de São Paulo

As dimensões da cidade de São Paulo, tanto do ponto de vista demográfico, quanto do seu programa de alimentação escolar, caracterizam um enorme desafio à agricultura familiar no que tange o abastecimento da rede pública de ensino. Contando com cerca de 12 milhões de habitantes (IBGE, 2019), a cidade de São Paulo possui um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. São mais de 3 mil unidades educacionais, nas quais estão matriculados quase 1 milhão de alunos que consomem diariamente cerca de 2,2 milhões de refeições no âmbito do PAE/SP (SÃO PAULO, 2015).

Esses números demonstram a dimensão deste município, principalmente no âmbito da execução do PNAE, fato que reflete uma série de complexidades operacionais relativas à distribuição de alimentos, que por sua vez trazem ricos elementos à pesquisa. Aspectos relacionados à logística são fundamentais neste sentido, visto que impõem um grande desafio a este modelo de compra.

Há também um viés político crucial a ser demonstrado na presente pesquisa. Por se tratar da quarta maior entidade executora do PNAE no Brasil, perdendo apenas para os governos estaduais de Minas Gerais, São Paulo e Paraná (FNDE, 2019), paira uma responsabilidade maior sobre este município no tocante à execução efetiva da política pública em questão. A sociedade civil e organizada, atuante nesta cidade, tem a agenda de SAN como uma de suas prioridades. Além de um CAE bastante participativo, o COMUSAN é composto predominantemente por atores sociais ligados a diversas entidades sindicais, instituições de ensino e movimentos sociais (SÃO PAULO, 2015). Este fator é preponderante no processo de acompanhamento do peso político relacionado ao cumprimento do PNAE/AF no município.

Diante de tamanha complexidade da cidade de São Paulo, é importante compreender o perfil dos grupos que compuseram o fornecimento de alimentos entre 2012 e 2017, período no qual esta análise é submetida. Tal compreensão auxiliará na definição do perfil destes grupos e, a partir disso, será possível determinar quais são aqueles com características mais afins a este fornecimento. Para isso, surgem algumas questões derivadas do objeto de pesquisa que serão analisadas para compor esta investigação: é melhor priorizar grupos fornecedores de alimentos industrializados em cidades de grande porte? Iniciar a compra por alimentos *in natura* é uma maneira de obter mais sucesso na efetivação da política pública?

O Quadro 1, a seguir, é composta pelo nome das respectivas organizações, local de origem, item de fornecimento e os anos em que ocorreram as contratações.

**Quadro 1: Organizações fornecedoras da agricultura familiar ao PAE/SP entre 2012 e 2017 (continua)**

Cidade	Estado	Nome da organização	Alimento	Ano
Andradina	SP	COAPAR	Iogurte	Desde 2016
Angatuba	SP	COLANG	Frutas cítricas*	2015
Bebedouro	SP	COPERFAM	Frutas cítricas	2015
Bebedouro	SP	ASPA	Suco de laranja	2015
Brodowski	SP	COONAI	Iogurte	2015
Cajati	SP	AAGFAM	Banana	2017
Eldorado	SP	COOPERQUIVALE	Banana	Desde 2016
Eldorado do Sul	RS	COOTAP	Arroz	Desde 2013
Erechim	RS	NOSSA TERRA	Suco de uva	2017
Garibaldi	RS	GARIBALDI	Suco de uva	Desde 2014
Guapiara	SP	COOPERORG	Mandioca	2015
Harmonia	RS	OURO DO SUL	Carne suína	Desde 2014
Itaberá	SP	COPAVA	Feijão carioca	2014 e 2015
Itapeva	SP	COAPRI	Feijão carioca	2014 e 2015
Itápolis	SP	COAGROSOL	Suco de laranja	2013 a 2015
Itararé	SP	COAFAI	Frutas cítricas	2015
Jales	SP	COOPERJALES	Frutas cítricas	2015
Jaú	SP	COCAF	Fubá	2015
Junqueirópolis	SP	COOPAJ	Polpa de acerola	2017
Juquiá	SP	COPAFARGA	Banana	2014 a 2016
Miracatu	SP	COOBAM	Banana	Desde 2014
Miracatu	SP	ABAM	Banana	Desde 2014
Mongaguá	SP	COOPERRUMO	Banana	2015
Nova Palma	RS	CAMNPAL	Óleo de soja	2015
Paraguaçu Paulista	SP	COOAAFAPP	Banana	2017
Ponta Porã	MS	COOPERAFI	Feijão preto	2015
Ponta Porã	MS	COOPAPIS	Feijão preto	2015
Porto Feliz	SP	COMAPRE	Frutas cítricas	2015
Promissão	SP	APREN	Frutas cítricas	2015
Querência do Norte	PR	COANA	Arroz	2012 a 2016
Registro	SP	FAMÍLIA DO VALE	Banana	2014 a 2017
Restinga	SP	IRMÃ DOROTHY	Mandioca	2015
Santa Salete	SP	AMPRUSS	Frutas cítricas	2015
Sertão Santana	RS	SERTÃO SANTANA	Arroz	2014
Sete Barras	SP	COOPERÁGUA	Banana	Desde 2015
Sete Barras	SP	COOPAFASB	Banana	Desde 2014

**Quadro 1 (continuação)**

Teodoro Sampaio	SP	COOPERMORRO	Farinha de mandioca	2015
Tremembé	SP	COOMATRE	Frutas cítricas	2015
Tremembé	SP	COOAAT	Frutas cítricas	2015
Tremembé	SP	COOAFAC	Frutas cítricas	2015

\*Frutas cítricas incluem limão, tangerina e laranja.

Fonte: São Paulo (2019a)

É natural que, para garantir o fornecimento de alimentos para um grande programa de alimentação escolar, uma grande diversidade agricultores seja acionada. Só no ano de 2015, conforme ilustrado anteriormente, o PAE/SP contratou R\$ 24.123.510,71<sup>15</sup> em alimentos da agricultura familiar. Considerando o limite de R\$ 20.000,00 por DAP física ao ano<sup>16</sup>, foram necessárias mais de 1.200 famílias agricultoras para garantir o fornecimento em 2015. No ano de 2019, estima-se um orçamento de recursos federais para o PAE/SP de R\$ 131.579.685,00, o que remete a uma destinação de R\$ 39.473.905,50 para aquisições diretamente deste perfil produtivo, relativos aos 30% estabelecidos no artigo 14 da Lei Federal n. 11.947/2009. Sendo assim, serão necessárias mais de 1.900 DAP físicas para suprir este abastecimento. Tanto as cifras quanto o número de famílias são elevados e, por isso, demonstram a necessidade de um esforço por parte da entidade executora no cumprimento da legislação.

Outro aspecto digno de avaliação é uma das justificativas desta política pública é o IDHM destes municípios. Segundo o PNUD (apud ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2019):

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. (PNUD apud ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2019)

Para fins de justificativa da investigação aqui apresentada, analisar esses índices, junto aos municípios sedes das organizações da agricultura familiar fornecedoras do PAE/SP, traz a este trabalho elementos que podem contribuir na compreensão de perfil proposta pela pesquisa. No Quadro 2, a seguir, estão dispostos o IDHM de cada um dos municípios sedes

<sup>15</sup> Trata-se da soma de todos os contratos assinados em 2015 (SÃO PAULO, 2016).

<sup>16</sup> Art. 32 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/entidade executora.

das organizações em questão, apresentando, nas duas primeiras linhas, os índices médios do Brasil e do estado de São Paulo para fins de comparação.

**Quadro 2: IDHM dos municípios que forneceram ao PAE/SP entre 2012 e 2017**

<b>Espacialidades</b>	<b>IDHM 2010</b>
<b>Brasil</b>	<b>0,727</b>
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>0,783</b>
Andradina	0,779
Angatuba	0,719
Bebedouro	0,78
Brodowski	0,755
Cajati	0,694
Eldorado	0,691
Eldorado do Sul	0,717
Erechim	0,776
Garibaldi	0,786
Guapiara	0,675
Harmonia	0,749
Itaberá	0,693
Itapeva	0,732
Itápolis	0,744
Itararé	0,703
Jales	0,776
Jaú	0,778
Junqueirópolis	0,745
Juquiá	0,7
Miracatu	0,697
Mongaguá	0,754
Nova Palma	0,744
Paraguaçu Paulista	0,762
Ponta Porã	0,701
Porto Feliz	0,758
Promissão	0,743
Querência do Norte	0,688
Registro	0,754
Restinga	0,705
Santa Salete	0,772
Sertão Santana	0,689
Sete Barras	0,673
Teodoro Sampaio	0,741
Tremembé	0,785

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2019).

Nota-se que, dos 36 municípios de onde foram contratadas organizações para o atendimento ao PAE/SP, 14 possuem IDHM inferior à média nacional, e apenas dois superam esse índice em relação à média do Estado de São Paulo. Em outras palavras, predominam municípios com este indicador em uma posição desfavorável em relação à realidade local.

## **2.2 Comportamento das compras da agricultura familiar na cidade de São Paulo**

Entender de uma maneira ampla e universal como ocorreram as aquisições feitas pelo município de São Paulo em diferentes grupos da agricultura familiar, localmente ou não, é essencial à compreensão do funcionamento da política pública dentro do aparato burocrático existente na capital. Este processo é parte da proposta desta investigação, uma vez que pretende-se traçar um perfil das associações e cooperativas fornecedoras ao PAE/SP. Assim sendo, ter conhecimento do processo em questão, principalmente a partir de seus desafios e dificuldades, é também conhecer um pouco das organizações que se propuseram a superá-los.

Esperança (2017), analisando as tentativas de compras por esta entidade executora do PNAE, verificou que as dificuldades para atender as exigências de laudos e rotulagem foram as principais causas para o desinteresse da chamada pública para compra de óleo de soja. Para o feijão preto, as cooperativas manifestaram que a confecção de embalagem nos moldes exigidos no edital daquela prefeitura não seria vantajosa, principalmente em razão do baixo quantitativo estabelecido. Esperança (2017) ainda destaca, ao trazer a temática para um município de grande porte como São Paulo, que a determinação legal do vínculo da alimentação escolar com a agricultura familiar está longe de garantir a adequada execução de uma política pública como esta. Segundo a autora, para que isso ocorra, é necessária vontade política e comprometimento dos gestores envolvidos em todas as etapas do processo.

A prefeitura de São Paulo optou por adquirir somente produtos de grupos organizados da agricultura familiar, ou seja, associações ou cooperativas. Segundo o artigo 30 da Resolução CD/FNDE n. 26/2013:

Art. 30 Nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, a entidade executora poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública. (FNDE, 2013)

O repasse da prefeitura em questão supera muito o valor supracitado e traz, assim, a opção de não adquirir produtos diretamente de agricultores individuais. Outro fator que leva a tal opção é o limite individual de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP física, por entidade executora. Considerando a compra de elevados volumes de alimentos consumidos por esta

rede pública de ensino, o número de famílias contratadas seria muito elevado, produzindo um grande número de contratos, o que demandaria uma elevada capacidade gerencial por parte da entidade executora, eventualmente inviabilizando a aquisição. Em contrapartida, tal circunstância possibilita a organização social destes agricultores em associações ou cooperativas, trazendo benefícios em decorrência da organização social, a exemplo do acesso a outros programas, projetos, financiamentos viabilizados, ente outros. É o que verificou Fornazier (2014):

Principalmente para os agricultores que não estão inseridos nos mercados tradicionais, a inserção no mercado institucional local pode facilitar a organização para posterior avanço na comercialização em outros mercados, inclusive para mercados institucionais de cidades mais populosas. Além disso, a compra de produtos da agricultura familiar pode servir para melhorar a alimentação de quem recebe esses produtos como as escolas, promovendo dietas mais saudáveis. (FORNAZIER, 2014)

No âmbito dessa discussão, há um caso emblemático capaz de comprovar de que maneira a organização social de agricultores viabilizou o fornecimento ao PAE/SP.

### 2.2.1 O caso das aquisições de banana e frutas cítricas

Para entender melhor essa relação de compra pública da agricultura familiar com o perfil produtivo de algumas organizações produtivas, a seguir, será traçado um paralelo entre dois processos de aquisição de alimentos *in natura* para a alimentação escolar paulistana: a compra de bananas do Vale do Ribeira e de frutas cítricas oriundas de diversas regiões do estado de São Paulo. Ambas apresentam uma forte relação com a organização social de grupos fornecedores que se uniram para atingir toda a quantidade pretendida na aquisição aqui tratada, bem como para superar os desafios logísticos impostos por uma metrópole. Sobre este aspecto, Araújo et al. (2007) comentam:

As comunidades tendem a se organizar com o objetivo de resolver suas necessidades e, desta maneira, melhorar suas condições de vida. A possibilidade de se organizar manifesta-se no momento em que se apresentam necessidades ou aspirações que não foram satisfeitas e que não têm uma solução a curto ou médio prazo a partir da simples ação individual. (ARAÚJO et al., 2007).

Sobre o aspecto organizacional da agricultura familiar, é importante destacarmos também a individualidade e as especificidades da agricultura familiar praticada no Vale do Ribeira. Neste sentido, a teoria de Chayanov (1888 – 1937) também ajuda a compreender a importância da cooperação ente agricultores familiares afim de um objetivo demandante de maior organização. Para Chayanov, a cooperativa camponesa consiste em uma variante de organização completa de propriedades camponesas, que permite ao pequeno produtor, sem

destruir a sua individualidade, separar elementos de seu plano organizacional nos quais a grande produção possui vantagem sobre a pequena. O autor destaca ainda a propriedade camponesa enquanto um fenômeno social complexo e heterogêneo, que deve portanto ser estudado não pelo tamanho da propriedade, mas sim pelas relações econômicas ali presente. Por fim, ele conclui que o valor da cooperação não consiste somente nas vantagens trazidas pelo compartilhamento de insumos. Agrega-se aqui a disciplina que se faz necessária para que todos atinjam as necessidades técnicas e tecnológicas da cooperativa (Carvalho, 2014).

Ao todo, nove grupos organizados, presentes em sete diferentes cidades da região do Vale do Ribeira, forneceram banana ao PAE/SP. Sobre as organizações que forneceram frutas cítricas, são 10 no total, distribuídas em oito cidades de diversas regiões do estado de São Paulo, conforme apresenta o Quadro 3.

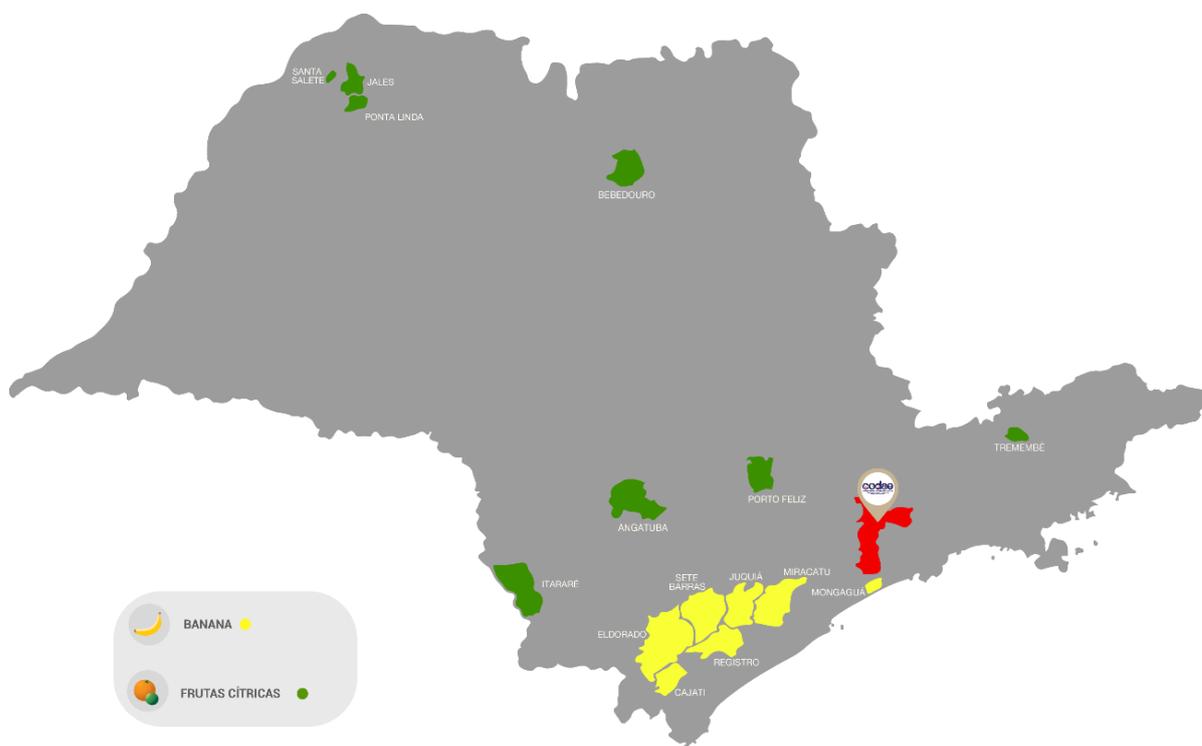
Relata-se, aqui, dois processos de aquisição semelhantes, ambos envolvendo elevados volumes de produtos adquiridos e diversas organizações da agricultura familiar do estado de São Paulo. Na sequência, pode-se analisar o Mapa 1, com as organizações que forneceram frutas cítricas dispostas em cidades (em verde) de diversas regiões do estado, além da integração entre os municípios do Vale do Ribeira (em amarelo) e os fornecedores de banana.

**Quadro 3: Fornecedores de banana e frutas cítricas e suas respectivas cidades sedes**

	<b>Organização da agricultura familiar</b>	<b>Cidade</b>
Banana	ABAM	Miracatu
	COOBAM	Miracatu
	FAMÍLIA DO VALE	Registro
	AAGFAM	Cajati
	COPAFARGA	Juquiá
	COOPERAGUA	Sete Barras
	COOPAFASB	Sete Barras
	COOPERQUIVALE	Eldorado
	COOPERRUMO	Mongaguá
Frutas cítricas	COOPERJALES	Jales
	AMPRUSS	Santa Salete
	COLANG	Angatuba
	COAFAI	Itararé
	COPERFAM	Bebedouro
	COOMATRE	Tremembé
	COOFACT	Tremembé
	COOAAAT	Tremembé
	APREN	Promissão
	COMAPRE	Porto Feliz

Fonte: São Paulo (2019a).

Com base no que foi analisado, é possível fazer algumas inferências no tocante ao objeto da pesquisa, ou seja, o perfil dos grupos fornecedores para o PAE/SP entre 2012 e 2017. Cultura organizacional local e a facilidade em reunir-se para discussões inerentes ao fornecimento são fatores mais possíveis quando uma única região fornecedora abriga as organizações participantes no processo de fornecimento, como no caso da banana. Não por acaso, o sucesso da execução contratual junto a esses grupos é de 100%, o que significa dizer que todo o produto contratado foi entregue. Antagonicamente, o insucesso do fornecimento das frutas cítricas pode ser percebido pelo não cumprimento integral do contrato por parte de nove das 10 organizações listadas no Quadro 4. Nota-se ainda que apenas cinco organizações superaram a metade do fornecimento, e uma delas sequer chegou a fazer o fornecimento.



**Mapa 1: Origem de banana e frutas cítricas adquiridas para o PAE/SP.**

**Quadro 4: Percentual de cumprimento dos contratos de frutas cítricas**

Organização da agricultura familiar	Cidade	Percentual de cumprimento do contrato
COOPERJALES	Jales	50,34%
AMPRUSS	Santa Salete	67,09%
COOMATRE	Tremembé	31,88%
COLANG	Angatuba	0%
COFAI	Itararé	67,16%

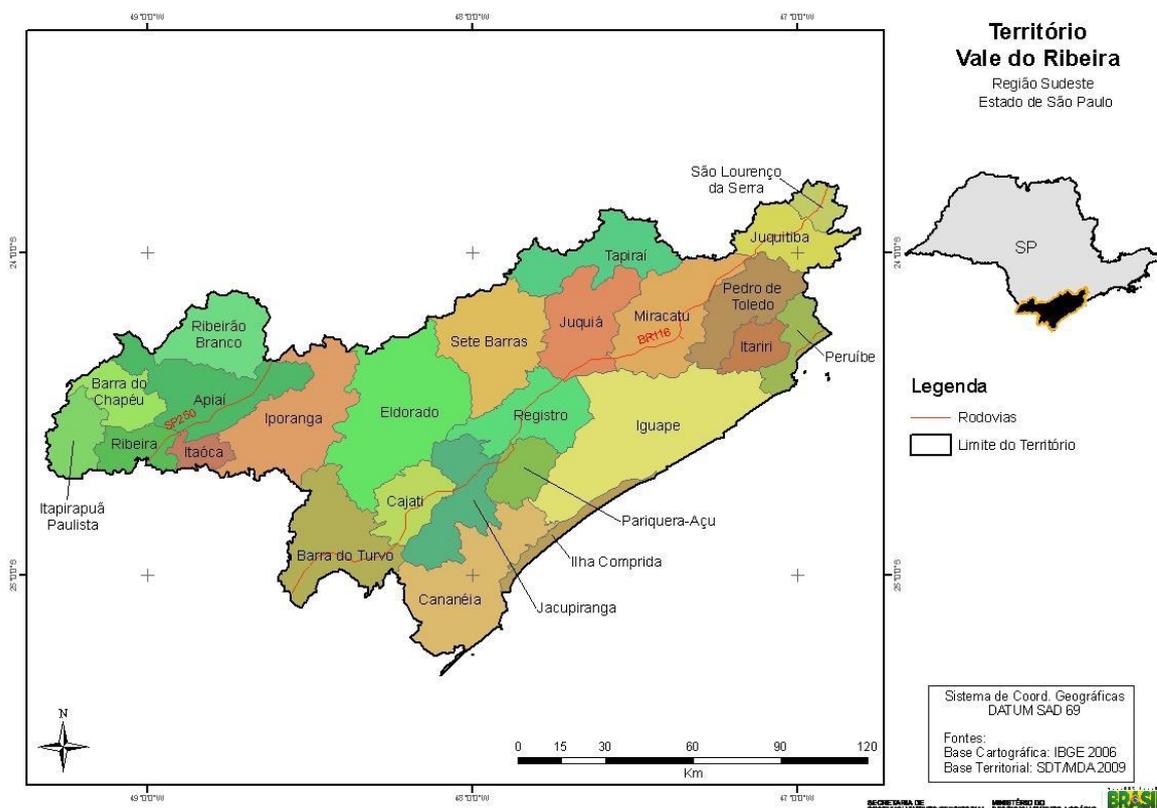
**Quadro 4 (continuação)**

COPERFAM	Bebedouro	100%
COOFACT	Tremembé	14,24%
COOAT	Tremembé	50,91%
APREN	Promissão	44,09%
COMAPRE	Porto Feliz	7,54%

Fonte: São Paulo (2019a).

É importante observar que a definição do cumprimento contratual, enquanto um indicador de sucesso dentro do processo de fornecimento, advém da atuação do autor da presente dissertação ante a execução desta política pública. Dentro da CODAE, este é um dos elementos que orientam os gestores a definirem novas aquisições de determinado item. Comprova-se tal afirmação verificando que, após 2015, nenhuma outra contratação ocorreu com tais grupos fornecedores (SÃO PAULO, 2019a).

Situado próximo ao litoral sul do estado de São Paulo, o Vale do Ribeira é uma região que compreende 25 municípios, que vão desde a divisa com a região metropolitana de São Paulo, até a fronteira com o estado do Paraná, conforme mostra o Mapa 2.



**Mapa 2: Vale do Ribeira, território rural segundo o SIT do Governo Federal (SIT, 2019).**

A escolha desta região como exemplo, advém de uma série de aspectos sociais, econômicos e ambientais que a caracterizam como plausível de análise. Para embasar a escolha, foram consideradas as seguintes informações: dos 25 municípios presentes nesta região, todos apresentam IDHM consideravelmente inferior à média do estado de São Paulo e 21 apresentam este índice inferior à média do Brasil, conforme mostra o Quadro 5.

Trazendo o enfoque para o aspecto da produção agrícola, nota-se a presença de uma agricultura de base associativa bastante heterogênea. Desde pequenas famílias, que praticam agricultura para o próprio consumo com venda do excedente e atividades complementares como o extrativismo, até propriedades inseridas na lógica do agronegócio, de modo que estas nuances convivem inseridas em um contexto produtivo relevante, tendo em vista principalmente a importância ambiental da região.

Percebe-se uma dicotomia altamente marcada por interesses distintos delineados por arranjos produtivos antagônicos. De um lado, grandes propriedades rurais ativas na monocultura da banana e do palmito de pupunha interessadas em ampliar sua produção, com mercado garantido junto aos grandes centros urbanos e, muitas vezes em detrimento do desenvolvimento econômico sustentável, ou seja, colocando em risco a preservação ambiental e a diversidade de produção. Do outro lado, famílias agricultoras cultivando em módulos pequenos, muitas vezes também inseridas nestas mesmas monoculturas, porém com um importante diferencial: a disposição para uma mudança em seu formato de trabalho, visando uma lógica econômica mais sustentável do ponto de vista social e ambiental, interessadas em diversificar a produção e demandantes dos programas de compra institucional. Seja por questões de engajamento ou pelo interesse pessoal em se aproximar do consumidor final, uma vez que desponta a possibilidade de acesso a esse tipo de mercado, essas famílias costumam entender o importante papel das políticas públicas.

**Quadro 5: IDHM dos municípios da região Vale do Ribeira**

<b>Espacialidades</b>	<b>IDHM 2010</b>
<b>Brasil</b>	<b>0,727</b>
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>0,783</b>
Apiáí	0,710
Barra do Chapéu	0,660
Barra do Turvo	0,641
Cajati	0,694
Cananeia	0,720
Eldorado	0,691
Iguape	0,726

**Quadro 5 (continuação)**

Ilha Comprida	0,725
Iporanga	0,703
Itaóca	0,680
Itapirapuã Paulista	0,661
Itariri	0,677
Jacupiranga	0,717
Juquiá	0,700
Juquitiba	0,709
Miracatu	0,697
Pariquera-Açu	0,736
Pedro de Toledo	0,696
Peruíbe	0,749
Registro	0,754
Ribeirão Branco	0,639
Ribeira	0,698
São Lourenço da Serra	0,728
Sete Barras	0,673
Tapiraí	0,681

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2019).

Giacomini (2009) destaca que o Vale do Ribeira apresenta características bastante singulares, representada pelos mais baixos índices de desenvolvimento do estado de São Paulo, tendo sua economia baseada principalmente em agricultura, mineração e extrativismo vegetal. Complementando, França (2005) faz a mesma observação no que tange à produção predominantemente agrícola da região: “um número expressivo das propriedades rurais, localizadas na Região do Vale do Ribeira, está voltada à produção agrícola específica de banana, grande geradora e fonte principal de renda e empregos na região.” (FRANÇA, 2005)

Sobre a estrutura agrária da região, Bellini e Marinho (2009) realçam a complexidade observada ao informar a presença de conflitos entre comunidades camponesas e unidades de conservação. Em relação a este último elemento de conflito, os autores entendem que, com o advento das questões ambientais no rol de preocupações do Estado, a vida e a permanência destas populações camponesas passaram a incidir com maior veemência sobre a região. Neste âmbito, a organização política e social de famílias agricultoras assume papel essencial.

É evidente que o uso destes exemplos tem mero objetivo ilustrativo para esta pesquisa. As 40 associações e cooperativas participantes do fornecimento de alimentos ao PAE/SP, entre 2012 e 2017, advém de 34 municípios diferentes, de quatro estados brasileiros. Entretanto, a atuação local das organizações do Vale do Ribeira, bem como o sucesso observado no cumprimento contratual de associações e cooperativas envolvidas em tal

fornecimento, ajuda a compreender o perfil dos grupos que podem participar desta política pública no âmbito da prefeitura de São Paulo.

### 2.2.2 A compra de arroz agroecológico do Rio Grande do Sul

O arroz apresenta-se como um alimento ‘carro-chefe’ dentro de todos os programas de alimentação escolar no país. Trata-se de um alimento básico e de consumo nacional, transpassando diferentes culturas alimentares, classes sociais e faixa etária. Além disso, sua produção está fortemente associada à produção familiar, o que torna natural a sua aquisição dentro do PAE/SP, no âmbito do PNAE/AF inserido no desenho inicial da execução desta política pública no município. Porém, é importante resgatar que no final de 2012, no início desta execução na cidade de São Paulo, o desenho do formato desta compra considerou três aspectos:

- 1. Segurança:** a aquisição de produtos menos perecíveis, tais como grãos, cereais e enlatados, caracterizam a possibilidade de estocagem por um maior prazo, o que facilita o processo logístico em uma cidade tão complexa como São Paulo. Na estrutura logística do PAE/SP, estes alimentos possuem o armazenamento coberto pela estrutura da administração pública, ou seja, a prefeitura de São Paulo dispõe de um armazém central com capacidade para receber os produtos. Deste armazém, os alimentos são distribuídos às escolas públicas respeitando as necessidades de cada uma, bem como o cardápio pensado para determinado período. É o que a gestão municipal chama de centralização das entregas. Este processo é muito importante para o desenho inicial desta política, uma vez que a logística imposta por uma cidade das dimensões de São Paulo caracteriza uma dificuldade a grupos da agricultura familiar que pretendiam iniciar este fornecimento. Concentrar inicialmente as entregas em um único ponto, dispensando os fornecedores da atribuição de distribuição em cada uma das escolas da cidade, significa uma das condições para que a política se execute de maneira plena e eficiente. Isso não é possível no caso da aquisição de alimentos *in natura*, tais como frutas, verduras, legumes e ovos, em virtude da sua alta perecibilidade e, por consequência, impossibilidade de estocagem.
- 2. Dimensão:** a opção da gestão municipal paulistana por iniciar as compras pelo arroz também possui relação com a sua ampla produção no âmbito da agricultura familiar. Este setor é responsável por 34% de todo arroz produzido no Brasil (BRASIL, 2016), destacando-se ainda a existência de grandes cultivos no modelo agroecológico de

produção. Não resta dúvidas de que iniciar a aquisição por um alimento com essas características dimensionais facilitaria a aplicação dos recursos federais nos termos da legislação vigente, e garantiria os benefícios previstos pela política em questão.

- 3. Universalidade:** dentro do PAE/SP, os cardápios oferecidos nas escolas são pensados considerando diversos elementos. Além do respeito aos costumes alimentares previstos nas resoluções que regulamentam tal política, a faixa etária é fator crucial no cálculo da dieta dos estudantes. Neste sentido, o arroz atinge diferentes idades consideradas dentro deste contexto, o que faz dele um alimento amplamente consumido pela rede municipal de ensino de São Paulo. Segundo dados da CODAE apurados pelo autor junto à CODAE, no ano de 2018, o consumo foi de 3.300 toneladas mensais, totalizando cerca de 3.000 no ano. Em resumo, o PAE/SP é um grande consumidor de arroz e esse fato foi levado em conta para dimensionar a execução da política aqui tratada.

Iniciado o processo de mapeamento produtivo deste item por meio das entidades articuladoras da agricultura familiar no Brasil, foi inevitável ir ao encontro da produção do arroz agroecológico no Rio Grande do Sul. As cooperativas e as associações locais atuam em consonância com o MST, que desenvolve, desde os anos 1990, um importante fomento à transição agroecológica junto a estes produtores. Em matéria da rede BBC (SPERB, 2017), números de estimativa da safra 2016/2017 foram apresentados:

Para a safra do arroz orgânico de 2016-17, o MST estima a colheita de mais de 27 mil toneladas, produzidas em 22 assentamentos diferentes, envolvendo 616 famílias gaúchas. Também serão produzidas 22.260 sacas de sementes, que não são transgênicas. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), órgão do governo federal, não diferencia a produção orgânica da convencional (com agrotóxicos e outros aditivos químicos) na sua estimativa atual de safra. Mas o Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), do governo gaúcho, confirma que o MST é, no momento, o maior produtor orgânico do grão na América Latina. (SPERB, 2017)

Paralelamente, a Resolução CD/FNDE n. 26/2013, que à época era o principal instrumento regulamentador do PNAE/AF, prevê que alimentos produzidos em sistema orgânico tenham alguma prioridade na aquisição dentro desta política, respeitando-se obviamente os demais critérios de seleção observados:

Art. 25 Para priorização das propostas, deverá ser observada a seguinte ordem para desempate: I – os fornecedores locais do município; II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; III – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e V – organizações com maior porcentagem

de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica. §1º Em caso de persistir o empate, será realizado sorteio. (FNDE, 2013)

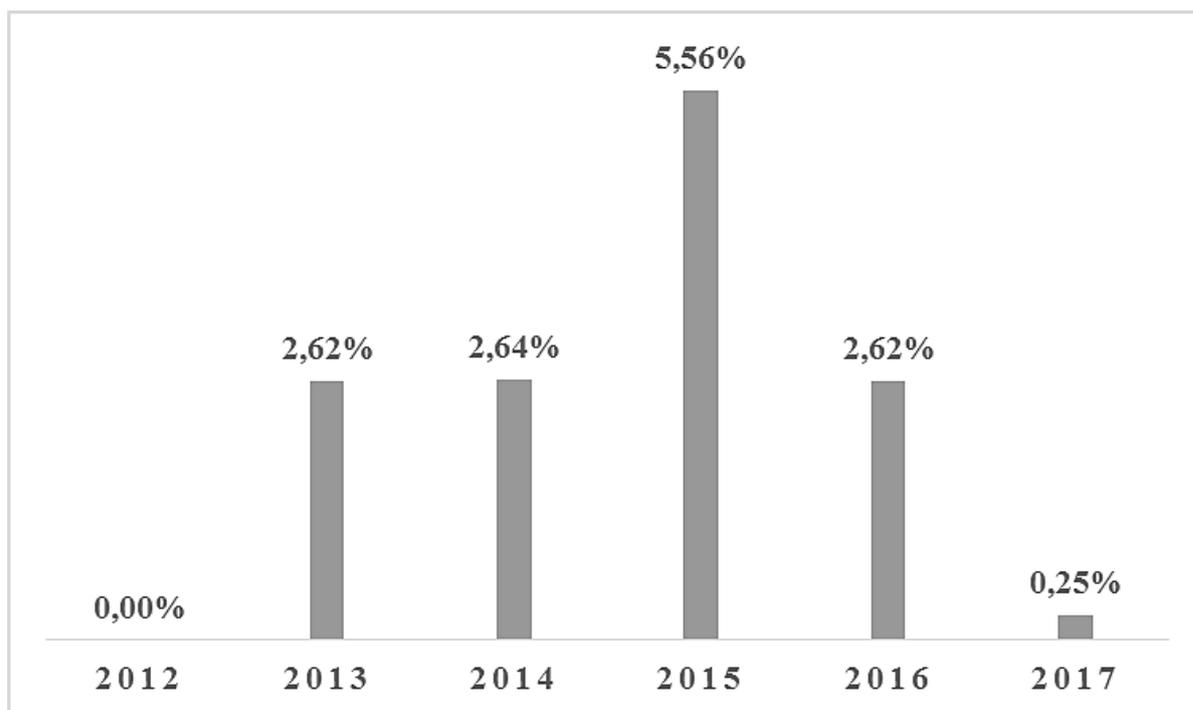
A presença do critério de seleção III traz a referida preocupação para o cerne destas aquisições, entendendo ser a agricultura familiar um importante vetor de disseminação do modelo produtivo, mas sem tirar o viés maior da política de foco: o desenvolvimento local, previsto no critério de seleção I.

Como no caso do arroz, as produções no estado de São Paulo são extremamente limitadas, de modo que recorrer a este item junto à produção familiar de outro estado não caracterizou negligência em relação à premissa de desenvolvimento local. Recorrer a outras regiões produtoras foi necessário em virtude, principalmente, da importância deste alimento na dieta dos estudantes. Sendo assim, no ano de 2013, concretizou-se a primeira compra de alimento agroecológico pelo PAE/SP, por meio do arroz produzido pela COOTAP. Essas compras evoluíram a partir de então e, dentro do período aqui analisado, apresenta a curva detalhada na Tabela 3 e no Gráfico 4.

**Tabela 3: Evolução nas compras do arroz orgânico**

<b>Ano</b>	<b>Valor transferido ao PAE</b>	<b>Valor adquirido do arroz orgânico</b>	<b>Percentual</b>
2012	R\$ 72.041.256,00	R\$ 0,00	0,00%
2013	R\$ 91.716.158,00	R\$ 2.399.400,00	2,62%
2014	R\$ 105.312.738,00	R\$ 2.780.000,00	2,64%
2015	R\$ 100.430.816,00	R\$ 5.580.000,00	5,56%
2016	R\$ 79.616.147,11	R\$ 1.324.800,00	2,62%
2017	R\$ 116.838.702,17	R\$ 294.400,00	0,25%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 565.955.817,28</b>	<b>R\$ 12.378.600,00</b>	<b>2,19%</b>

Fonte: São Paulo (2019a)



**Gráfico 4: Curva de evolução das compras do arroz orgânico.**

Tanto a Tabela 3 quanto o Gráfico 4 são capazes de ilustrar, mais uma vez, como o perfil de uma organização foi determinante no desenho das compras discutidas, o que remonta o objeto de pesquisa desenvolvido até este momento. A influência de determinados perfis, além de ser fundamental para a definição dos rumos desta política, definiu ainda diretrizes para a construção de outra política, dentro da prefeitura de São Paulo. A seguir, será descrita a construção da Lei Municipal n. 16.140/2015 (SÃO PAULO, 2015), que dispõe sobre a inserção progressiva de alimentos orgânicos e de base agroecológica nas escolas públicas no município de São Paulo.

### 2.2.3 A Lei Municipal 16.140/2015 e a inserção de alimentos orgânicos nas escolas

As discussões da sociedade civil, organizada em torno das dietas sustentáveis inseridas em um contexto educacional, culminaram em um importante marco regulatório na capital paulista que é a Lei Municipal n. 16.140/2015 (SÃO PAULO, 2018). Resultado de uma ampla discussão entre os poderes legislativo e executivo, além da própria sociedade civil, tal parâmetro legal tem características de uma política pública, que visa mudar a matriz produtiva de alimentos para o PAE/SP de um sistema convencional de produção, baseado em agrotóxicos e outros insumos químicos, para um alternativo, orgânico e com bases em princípios de agroecologia.

Fazendo um histórico acerca da construção desta lei, é importante citar um primeiro projeto apresentado em 2013 pelo legislativo ao poder executivo municipal. Este projeto tinha como objetivo a inserção de alimentos orgânicos em escolas públicas da cidade de uma maneira muito direta e sem planejamento por parte do poder público. No caso, determinava apenas que 30% da alimentação escolar deveria ser oferecida com alimentos orgânicos. Porém, não determinava a origem desses alimentos, em quanto tempo tal inserção deveria ocorrer e muito menos fazia associações da alimentação orgânica nas escolas a um contexto pedagógico.

Aprovado no legislativo, a lei foi submetida ao poder executivo para análise e posterior sanção ou veto. Como órgão técnico responsável pela análise, o então DME ponderou que o projeto não era exequível, justamente porque não apresentava um plano de inserção progressiva destes alimentos, não determinava nenhuma prioridade de origem junto à produção familiar no âmbito do PNAE/AF, e não trazia consigo nenhum tipo de conexão com o aspecto pedagógico da alimentação escolar. Diante destas informações, o poder executivo optou pelo veto total ao à lei do poder legislativo, deixando encaminhada a sugestão de uma nova construção conjunta de um processo que culminasse na construção de uma política pública ampliada e com caráter de permanência.

Nessa nova construção, o mote foi o alinhamento entre as três áreas de discussão que envolviam o projeto: poder executivo, representado pela CODAE; poder legislativo, representado pelo mandato dos três vereadores que capitaneavam o projeto de lei na câmara; sociedade civil organizada, representada pelo Instituto Kairós, Instituto Cinco Elementos e Associação de Agricultura Orgânica; e todos grupos ligados às respectivas temáticas de consumo consciente, conceitos pedagógicos de sustentabilidade e agricultura orgânica. Construiu-se um grupo de discussão, que teve como resultado de trabalho a elaboração das diretrizes que orientam a lei vigente. Os principais elementos que enriqueceram a nova lei foram:

- Previsão de um plano de ação a ser construído durante o processo de regulamentação, que contemplasse a inserção progressiva destes alimentos, previsto no artigo 10.

Art. 10. A implantação desta lei será feita de forma gradativa, de acordo com Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar a ser elaborado pelo Executivo Municipal, em conjunto com a sociedade civil organizada, definindo estratégias e metas progressivas até que todas as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino forneçam alimentos orgânicos ou de base agroecológica aos seus alunos. (SÃO PAULO, 2015)

- Priorização da compra de alimentos orgânicos ou de base agroecológica, advindos preferencialmente da agricultura familiar, aproveitando a pré-disposição do PNAE/AF em adquirir tais alimentos deste grupo: “Art. 5º Será priorizada a aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, conforme Lei Federal nº 11.326/2006.” (SÃO PAULO, 2015)
- Viabilização das aquisições junto à agricultura familiar paulistana, reforçando assim um intuito de desenvolvimento local junto a esta política, e alinhando com a política de âmbito nacional: “Art. 8º Os alimentos orgânicos ou de base agroecológica produzidos no município de São Paulo, prioritariamente os oriundos da agricultura familiar, terão preferência sobre os produzidos em outras localidades.” (SÃO PAULO, 2015)
- Inclusão de vínculo com processos pedagógicos capazes de estimular o aprendizado a partir do consumo. Neste sentido, a horta escolar foi eleita a ferramenta a ser utilizada neste processo, aproveitando-se de uma orientação previamente existente na prefeitura de São Paulo acerca do estímulo a este processo:
 

§ 3º do Art. 10 O Plano (de ação) previsto no “caput” será elaborado por uma comissão intersecretarial composta pela Secretaria Municipal de Educação, pelo órgão municipal competente de agricultura e abastecimento e pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, sob a coordenação dos dois primeiros, de acordo com a especificidade dos integrantes do plano, a saber: [...] VI – programas educativos de implantação de hortas escolares orgânicas e de base agroecológica, em consonância com a Política Municipal de Educação Ambiental [...] (SÃO PAULO, 2015)
- Há ainda um elemento de inovação relevante na construção desta lei, que é o estímulo à transição agroecológica junto à agricultura local, novamente, no intuito de promover o desenvolvimento dentro da própria cidade:
 

Art. 6º Poderão ser adquiridos alimentos de agricultores familiares em processo de transição agroecológica, desde que situados no município de São Paulo. § 1º O processo de transição agroecológica deverá ser comprovado mediante protocolo válido, atestado pelo órgão municipal competente de agricultura e abastecimento na Cidade de São Paulo. § 2º Entende-se por transição agroecológica processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio de transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base agroecológica, conforme Decreto Federal nº 7.794/2012 que institui a Política Nacional de Produção Orgânica. § 3º Entende-se como produção de base ecológica aquela que não utiliza nem fertilizantes sintéticos de alta solubilidade, nem agrotóxicos de alta solubilidade, nem reguladores de crescimento e aditivos sintéticos na alimentação animal e nem organismos geneticamente modificados. (SÃO PAULO, 2015)

Ao reconhecer agricultores locais em processo de transição iniciado, o PAE/SP se dispõe a pagar até 30% a mais pelo alimento, fator essencial para agricultores em processo de transição recém iniciado.

Após esta construção colaborativa, a lei foi submetida à votação no legislativo e aprovada em primeira sessão. Ao chegar no poder executivo, uma vez que este teve grande participação na sua construção e por não ter havido nenhum veto durante a sua sanção, foi garantida a execução plena desta política, a começar por seu processo de regulamentação.

Por fim, a regulamentação ocorreu a partir da construção do plano de ação pelo mesmo grupo de discussão que construiu a lei, somando-se a isso o plano foi submetido a uma consulta pública. Ao final da consulta, 151 contribuições da população de São Paulo foram consideradas na construção da versão final do plano instituído por um decreto municipal e com início efetivo de execução no ano de 2016.

A construção deste argumento dentro da dissertação tenta demonstrar a ramificação possível de uma política pública: a partir de uma estratégia federal que visa o fomento ao desenvolvimento local, São Paulo conseguiu aprofundar a sua atuação por meio de uma lei que além de promover tal desenvolvimento, também estimula a produção sustentável em seu território. Ao relacionar essa questão com o histórico de compra de alimentos orgânicos pela prefeitura, iniciado pelo arroz agroecológico de uma organização do Rio Grande do Sul, fica mais palpável a percepção de que o perfil de determinadas organizações podem determinar os rumos de execução de uma política. Para compreender melhor este processo, é importante analisar o perfil das organizações como um todo, momento em que a presente investigação avançará para as estratégias metodológicas adotadas.

## CAPÍTULO III TRAÇANDO O PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR FORNECEDORAS DO PAE/SP

### 3.1 Metodologia utilizada

Desde 2012, o primeiro ano de execução desta política em São Paulo, até 2017 foram contratadas 40 organizações de agricultura familiar para o fornecimento de diversos itens ao PAE/SP. Entender detalhes destes contratos, tais como tipos de alimentos, quantidades adquiridas, e motivos de sucesso e insucesso, auxiliará na compreensão mais específica do perfil das organizações fornecedoras, objeto desta investigação. Para visualizar essas aquisições de maneira ampla, utilizou-se um *survey online* como instrumento de coleta de dados importantes à pesquisa. Para Walter (2013), os *surveys online* ficam cada vez mais comuns entre os pesquisadores, principalmente devido as suas vantagens, entre as quais vale destacar: “menores custos, rapidez e a capacidade de atingir populações específicas. Do ponto de vista do respondente, é possível responder da maneira que lhe for mais conveniente, no tempo e local preferido.” (WALTER, 2013).

Afim de estruturar este conceito, Couper (2001) o organiza em três grupos de características. Primeiramente, são administradas pelos próprios respondentes, não existindo intermediários, momento em que o próprio *survey online* serve para demonstrar as expectativas do pesquisador ao respondente. Em segundo lugar, trata-se de um método automatizado. Existem, por exemplo, recursos capazes de realizar o preenchimento automático de alguns campos, usando a conexão com bases de dados já existentes no computador do respondente. Em terceiro, há o poder de estender os elementos visuais da apresentação além do que é geralmente viável em outros meios de coleta de informação.

É notável que este método está fortemente atrelado às evoluções tecnológicas nas áreas de comunicação e informática, mas, essencialmente, a proposta de aplicação de uma pesquisa por este meio é pouco mutável. Segundo Cendón et al. (2014), “embora o conceito de *survey* não tenha sofrido grandes alterações, ao longo dos anos o método recebeu o impacto das tecnologias de informação e comunicação”.

Cendón et al. (2014) destaca ainda que um problema detectado nas pesquisas de *web survey* é o crescimento das taxas de não respondentes. Em suas conclusões, recomendou a divisão dos questionários em etapas e a não obrigatoriedade do preenchimento completo como sendo medidas importantes para a obtenção de um resultado mais efetivo. Mas além de a estrutura do questionário ser capaz de conseguir uma baixa taxa de respostas, para Wright (2005), as pesquisas enviadas por correio eletrônico podem levantar questões relativas à

privacidade do respondente: “Researchers using email invitations to participate in a survey may face similar rejection. An unwanted email advertisement is often considered an invasion of privacy. The invitation for the survey may be deleted, or the researcher may receive email from participants complaining about it.” (WRIGHT, 2005)

As questões colocadas por Céndon et al. (2014) e Wright (2005) foram alvo de preocupação por parte desta pesquisa. É importante destacar que existe uma limitação de trabalhos a partir desta metodologia junto à agricultura familiar<sup>17</sup>. Desta forma, o formulário a ser aplicado para a investigação foi desenvolvido com o intuito de abranger os aspectos inerentes ao perfil dos grupos contratados. Para chegar a isso, abordou-se desde questões mais genéricas de base cadastral e relativas à estrutura da organização, até outras mais profundas, de ordem organizacional dos fornecedores. Procurou-se também, em conformidade com Cendón et al. (2014), estruturar o formulário em etapas, visando a facilitação do seu preenchimento por parte dos respondentes e obtendo, assim, uma maior efetividade nas devolutivas (Anexo A).

É interessante destacar que nenhum campo foi considerado de preenchimento obrigatório, elemento que objetivou alcançar o maior índice de respostas possível. As questões propostas eram fechadas, momento em que o respondente deveria assinalar um ou mais campos, dependendo da natureza do questionamento. O preenchimento livre ficou restrito apenas às questões de base cadastral e ao último campo do formulário, intitulado ‘observações finais’.

Em consonância com o alerta feito por Wright (2005), não foi procedido um simples envio do *survey online* por correio eletrônico a cada uma das organizações. Como tratavam-se de grupos que já haviam fornecido ao PAE/SP, já existia uma base cadastral contendo tanto o endereço eletrônico, quanto os contatos telefônicos dos grupos, independente de estarem atualizados. Após um primeiro envio geral do formulário, telefonemas foram realizados com o propósito de confirmar o recebimento e esclarecer os motivos que levavam à realização da pesquisa.

Dos 40 grupos consultados, 31 responderam com grande parte das informações solicitadas, o que indica um índice de respostas de 77,5%. Faleiros et al. (2016), em artigo que comparou a efetividade de questionários virtuais com pesquisas impressas enviadas por correio convencional, obteve uma taxa de aproveitamento de respostas de 67%, demonstrando que a taxa de 77,5% atingida foi satisfatório.

---

<sup>17</sup> Após buscas de dissertações, teses e artigos, não foram encontradas respostas significativas neste sentido, momento em que a construção da metodologia se deu à luz de trabalhos desenvolvidos em outras áreas.

### 3.2 Resultados e discussões

Nesta sessão do Capítulo 3, será verificado de fato qual é o perfil das organizações que forneceram ao PAE/SP no âmbito do PNAE/AF, entre os anos de 2012 e 2017. A discussão dos resultados ocorreu com autores que aprofundaram suas pesquisas em aspectos avaliados pelo *survey online*. Parte destes aspectos, dado o caráter inovador da pesquisa, não foram encontrados em estudos similares, momento em que o teste estatístico *Chi-square test* foi utilizado para validar as informações. Além disso, as respostas que não puderam ser discutidas com outros autores, nem submetidas ao referido teste, foram argumentadas como indicativas de elementos úteis à dissertação.

Um primeiro aspecto levantado com esse formulário de pesquisa é a atualização de dados cadastrais dos grupos investigados. Esse banco de informações (Anexo II) é útil tanto à entidade executora aqui analisada, quanto às outras que poderão acessá-los a fim de iniciarem ou incrementarem as suas compras públicas no âmbito do PNAE/AF. Manter estes dados atualizados é fundamental ao desenvolvimento da política pública, e auxilia a permanência do diálogo com os grupos organizados.

As políticas territoriais organizam municípios por afinidades no que tange as características de sua zona rural. Por esse motivo, municípios envolvidos possuem prioridade junto à compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. Diante disso, a investigação deste aspecto ajuda a compreender se a política territorial influenciou na venda para a prefeitura de São Paulo ou não. Ao analisarmos as respostas, observa-se que 64,52% dos grupos pesquisados situam-se em algum território rural (Gráfico 5). Essa informação pode ser cruzada com outra, também investigada no âmbito deste formulário, que trata da participação em outras políticas públicas além do PNAE/AF. Neste grupo de respondentes, apenas uma organização alegou não participar de nenhuma outra política voltada ao meio rural.

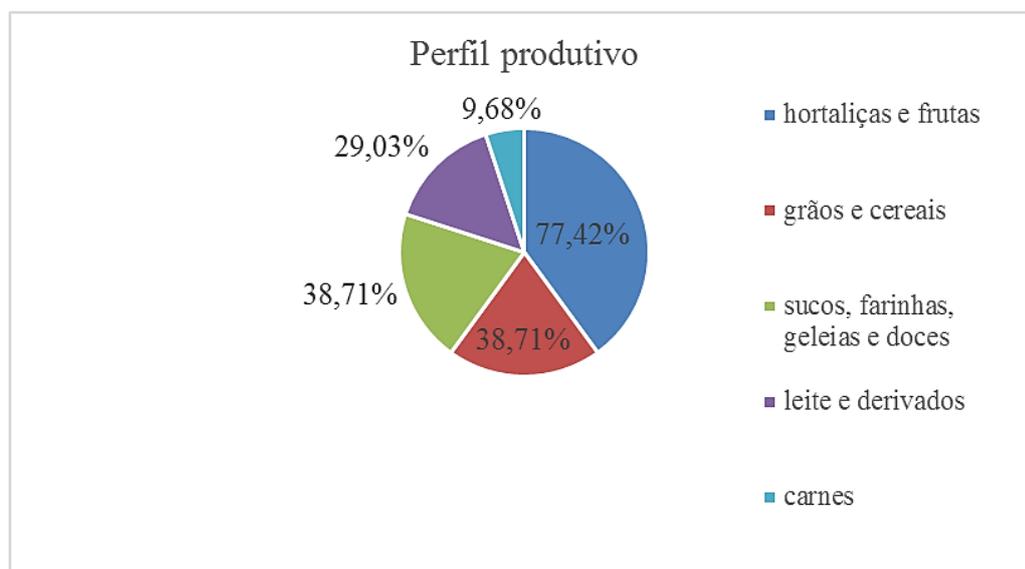


Gráfico 5: Proporção de organizações situadas em território rural.

Conforme observou Fornazier (2014), municípios que compõem os dois Territórios da Cidadania por ele investigados estão comprando alimentos dos agricultores familiares locais dentro da política do PNAE/AF:

No Sudoeste Paulista prevalece a compra de agricultores organizados por meio de cooperativas do município e em seguida do território. No Norte do Espírito Santo prevalecem as compras oriundas de associações do município. Porém, em alguns municípios ainda não há organizações formais para a comercialização. Dessa forma, as prefeituras compram de grupos informais (pessoa física). Em ambos os territórios prevalece a comercialização de produtos *in natura* como FLVs. (FORNAZIER, 2014)

Essa observação está relacionada ao perfil produtivo das organizações participantes de políticas públicas voltadas ao meio rural. Trata-se da prevalência de produção de itens *in natura*. Ainda conforme resultados do *survey online*, a produção de hortaliças e frutas está presente em 77,42% das organizações investigadas, e 38,71% informaram produzir grãos e cereais. O percentual das que produzem sucos, farinhas, geleias, doces e outros processados também é de 38,71%, e das que produzem leite e derivados é de 29,03%. Apenas 9,68% das organizações informaram produzir carnes (Gráfico 6).



**Gráfico 6: Perfil produtivo dos grupos investigados.**

Schwartzman (2015) concluiu que os alimentos vendidos diretamente para o PNAE em municípios do estado de São Paulo constituíram-se, em sua maioria, por produtos frescos, como frutas, legumes e verduras. Ao fazer o recorte da presente pesquisa para as organizações paulistas, percebe-se que há consonância com os resultados da autora, ao verificar que o percentual das organizações que produzem e comercializam itens *in natura* deste estado é de 86,36%.

Reforçando a importância de conhecer o perfil produtivo das organizações fornecedoras do PNAE, Ponciano (2017) recomenda que compradores no âmbito desta política saibam previamente quais tipos de produtos agrícolas são produzidos no município e na região, bem como apresentem quais tipos de produtos serão demandados pelas instituições compradoras.

Ainda abordando o perfil produtivo das organizações, foi possível observar, por meio de teste estatístico<sup>18</sup>, que existe uma associação significativa entre a região fornecedora e o perfil produtivo. As organizações que forneceram ao PAE/SP, entre 2012 e 2017, são oriundas de quatro estados brasileiros: São Paulo (22 organizações), Paraná (uma organização), Rio Grande do Sul (seis organizações) e Mato Grosso do Sul (duas organizações). Estruturando essa análise em dois grandes grupos – sendo o primeiro composto por estados da região sul do país (Rio Grande do Sul e Paraná) e o segundo pelos demais estados (São Paulo e Mato Grosso do Sul) – pode-se perceber que 100% dos estados do sul produzem itens alimentícios oriundos de um maior processo de agroindustrialização, tais como grãos e cereais, sucos, geleias, doces, farinhas, carnes, leite e derivados. Esse índice é de 45,83% quando levamos em conta o grupo com os demais estados. Antagonicamente, o grupo de estados representados por São Paulo e Mato Grosso do Sul possui 91,67% das organizações fornecedoras ao PAE/SP, produzindo itens *in natura*, sendo que 54,17% produzem exclusivamente este perfil de alimentos. Apenas 8,33% dessas organizações alegaram produzir exclusivamente alimentos processados. Em relação ao grupo composto por estados do Rio Grande do Sul e Paraná, 42,86% informaram produzir alimentos *in natura* e nenhuma cooperativa declarou produção exclusiva deste perfil.

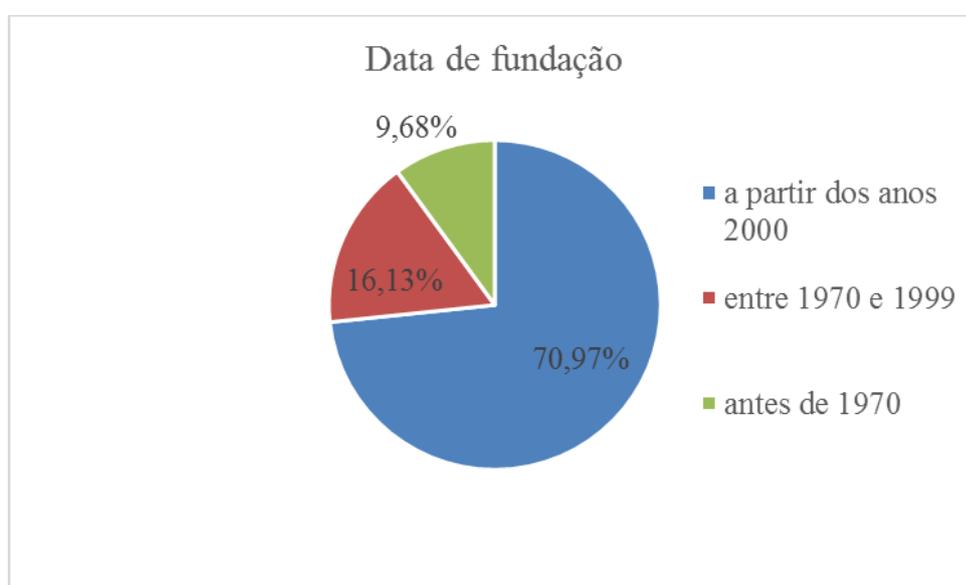
Outra relação observada com o tipo de alimento produzido, novamente agrupando entre processado e *in natura*, vem da data de fundação da organização produtora. Ao separar as repostas em três tipos, nota-se os seguintes grupos: organizações surgidas antes de 1970; organizações surgidas entre 1970 e 1999; e organizações surgidas após o ano 2000. Quase 71% dos grupos surgiram após o ano 2000, ou seja, têm menos de 20 anos de existência. O índice de 16,13% representa as cooperativas surgidas entre 1970 e 1999, e apenas 9,68% surgiram antes de 1970, com destaque para duas organizações surgidas na década de 1930 (Gráfico 7).

Considerando que o processamento de alimentos demanda investimento financeiro, fator associado aos grupos mais capitalizados, e que nesta investigação predominam grupos

---

<sup>18</sup> Procedeu-se o teste estatístico tipo *Chi-square test*, que demonstrou associação positiva para hortaliças e frutas. Para o caso das farinhas, não existe associação significativa.

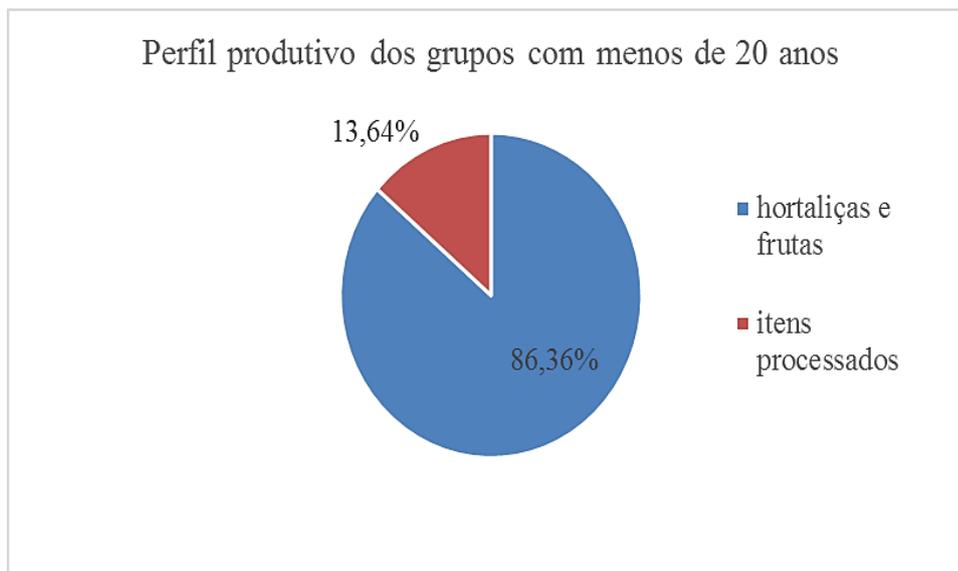
surgido a partir dos anos 2000, percebe-se a existência de relação entre a data de fundação da organização e o perfil dos alimentos produzidos por cada uma delas. Mais de 86% dos grupos com menos de 20 anos de existência produzem alimentos *in natura*. A metade deles produz exclusivamente este perfil. Dentre os grupos cuja data de fundação situa-se entre 1970 e 1999, o percentual dos que produzem exclusivamente produtos frescos é de 40%. Apenas três cooperativas foram fundadas antes de 1970, e nenhuma delas informou produzir alimentos *in natura*. É importante observar que essa relação não possui garantias de significância, tendo em vista a limitação do tamanho da amostra.



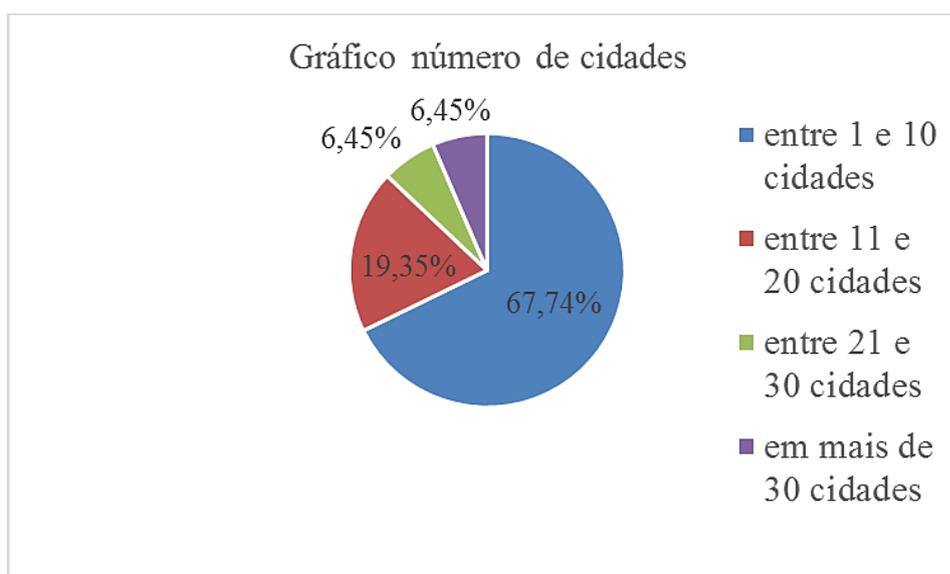
**Gráfico 7: Proporção de organizações por data de fundação.**

A observação deste índice também leva à compreensão de que predominam, no âmbito desta política pública, grupos mais incipientes no que tange a sua produção. Ao cruzar o perfil produtivo com a data de fundação das organizações, verifica-se que mais de 86% dos grupos mais jovens, com menos de 20 anos, dedicam-se à produção de itens *in natura*, conforme mostra o Gráfico 8.

Outro aspecto passível de análises a partir das respostas observadas no *survey online* é a distribuição espacial das famílias que compõem os grupos organizados, pois isso demonstra a capacidade logística de organização dos mesmos. Dentre as organizações pesquisadas, predominam aquelas cujas famílias situam-se entre uma e dez cidades, no índice de 67,74% (Gráfico 9).

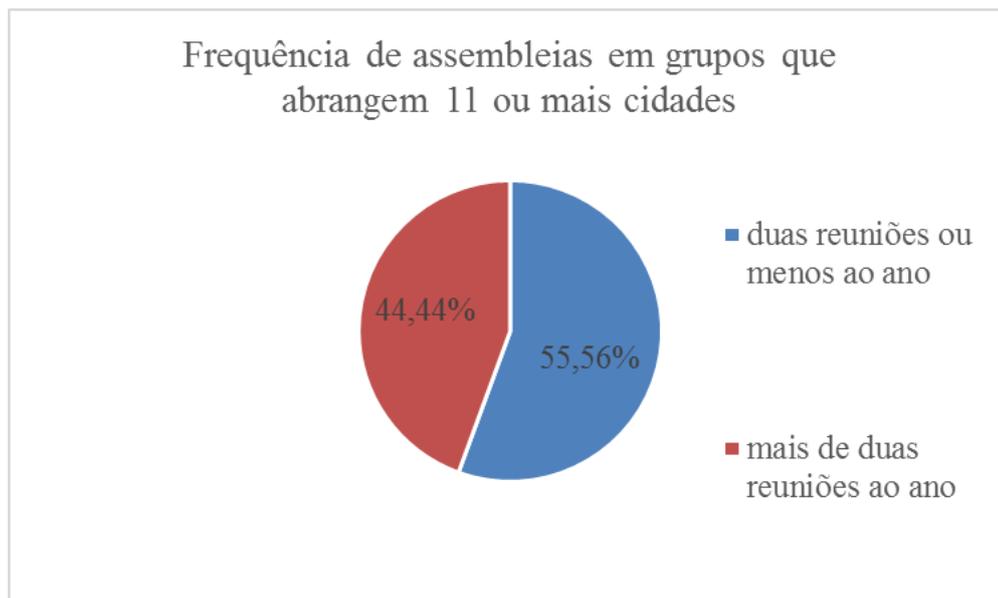


**Gráfico 8: Perfil produtivo das organizações com menos de 20 anos de existência.**



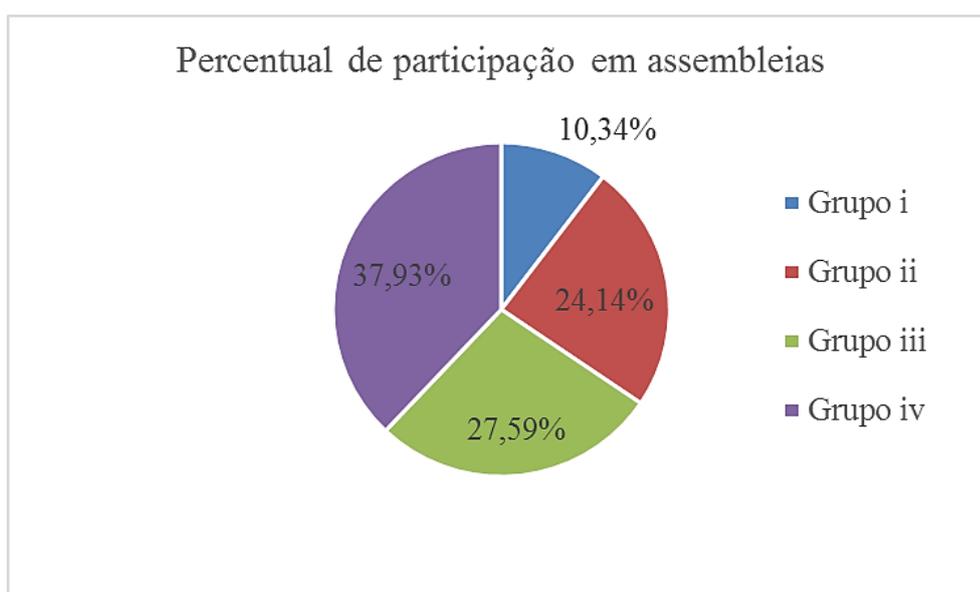
**Gráfico 9: Disposição das famílias por número de cidades.**

Todos os grupos que realizam assembleias com frequência bimestral, mensal, quinzenal ou semanal são aqueles cujas famílias encontram-se dispostas em no máximo 10 municípios. Antagonicamente, 55,56% das organizações situadas em 11 municípios ou mais, realizam assembleias apenas uma ou duas vezes ao ano. Novamente, deve-se reforçar que não há significância efetiva nessas informações, dado o pequeno tamanho da amostra. Entretanto, tais dados demonstram que a distribuição geográfica é um fator determinante na realização de reuniões em grupo, fator essencial para o desenvolvimento da cooperativa ou associação enquanto grupo socialmente organizado (Gráfico 10).



**Gráfico 10: Frequência de assembleias em grupos que abrangem 11 ou mais cidades.**

Ainda nesta seara, o percentual de adesão das famílias de associações e cooperativas nas assembleias também desponta como um indicativo da organização social do grupo. No formulário, quatro grupos de respostas foram organizados de acordo com o percentual de participação das famílias nas assembleias: Grupo i, de 0 a 20%; Grupo ii, de 20 a 30%; Grupo iii, de 30 a 50%; e Grupo iv, maior do que 50% (Gráfico 11).



**Gráfico 11: Percentual de participação das famílias agricultoras em assembleias das organizações.**

Predominam os grupos cujo percentual de participação declarado supera os 30%. Esse indicativo demonstra como a compra institucional apoia a organização e a participação das

famílias nas decisões coletivas. Isso reforça o aspecto organizacional carregado pelas organizações no meio rural, e reitera a preferência de compra por grupos formais ordenados<sup>19</sup> prevista na regulamentação da política aqui discutida.

A dificuldade de organização em grupos da agricultura familiar é apontada como um dos desafios aos fornecedores para o PNAE/AF, conforme sugere Ponciano (2017):

[...] Na maioria das vezes, os interesses particulares se sobrepõem ao coletivo. Como não conseguem sobrepujar os obstáculos internos de organização, abrem disputas, muitas vezes entre eles mesmos. As ações coletivas são importantes no esforço de alcançar objetivos comuns a todos eles, mas vários fatores, e dentre eles a confiança, não permite que os agricultores familiares tenham esta percepção, dificultando a possibilidade de se organizar. (PONCIANO, 2017)

A partir disso, pode-se notar a importância da existência de reuniões frequentes acerca da organização do grupo formal. Este é um dos elementos associados ao sucesso observado a partir do pleno cumprimento contratual dos fornecedores de banana *in natura* por organizações do Vale do Ribeira. Quando confrontadas por um mesmo modelo de fornecimento com frutas cítricas por organizações de diversas regiões do estado de São Paulo, onde o insucesso pode ser notado pelo baixo percentual de cumprimento contratual ilustrado pelo Quadro 4, nota-se a importância da característica de organização do grupo e entre os grupos fornecedores.

Das nove organizações participantes do fornecimento a partir do Vale do Ribeira, oito responderam ao formulário. Destas, 100% possuem agricultores situados em no máximo 10 cidades, e a família agricultora que encontra-se mais distante da sede do grupo está a 150 km de distância. Além disso, todos alegaram realizar assembleias no máximo a cada dois meses. Antagonicamente, dos 10 grupos responsáveis pelo fornecimento de frutas cítricas, quatro responderam ao *survey online* e metade alegou ter famílias distribuídas em mais de 10 cidades, sendo que algumas situam-se a 300 km de distância da sede da organização. A frequência de assembleias indicada foi predominantemente bimestral, mas um dos grupos indicou ser semestral.

Ainda que não exista comprovação estatística de tais elementos dado o pequeno tamanho da amostra, esses dados indicam um perfil comportamental que pode e deve ser considerado no fornecimento da agricultura familiar para cidades de grande porte como São Paulo. Identificar associações e cooperativas com maior capacidade de articulação

---

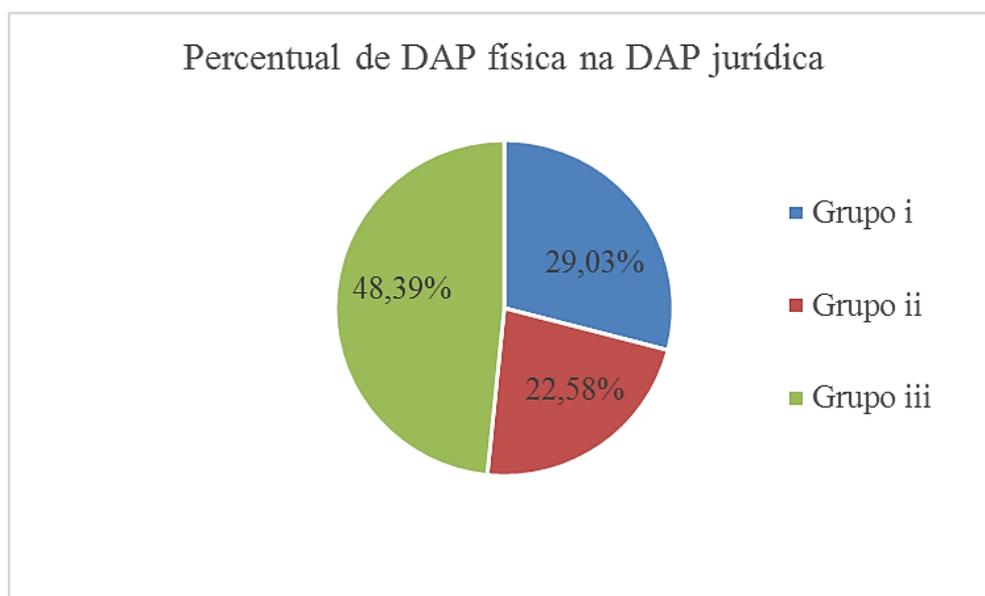
<sup>19</sup> A alínea III, do parágrafo 2º da Resolução/CD/FNDE n. 4, de 02/04/2015 informa que os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) têm prioridade na classificação em compras públicas no âmbito do PNAE/AF sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

institucional é um elemento favorável para o processo, e facilita a efetivação da política pública.

Outro elemento que relaciona-se diretamente com a organização do grupo é a sua participação em outras políticas públicas. A pesquisa identificou que apenas um dos 31 grupos respondentes afirmou não participar de nenhuma outra política pública além do PNAE/AF. Sobre o PAA, observamos que 77,42% dos respondentes afirmaram ser participantes. Este elevado percentual possibilita observar o mesmo que Schwartzman (2015), acerca dos antecedentes do PNAE/AF e sua forte relação com o PAA:

[...] Vários agricultores desta amostra já vendiam para o PAA antes de vender para o PNAE. Apesar do cuidado, durante as entrevistas, para tentar, ao máximo, enfatizar as perguntas somente na venda para o PNAE, sabe-se que estas iniciativas podem se sobrepor, já que beneficiam o mesmo grupo de produtores. (SCHWARTZMAN, 2015)

A presença de um maior ou menor número de DAP física dentro da organização indica uma maior capacidade de mobilização do grupo acerca da importância das políticas públicas. Não à toa, este é um dos critérios de seleção de organizações fornecedoras a programas de alimentação escolar pelas chamadas públicas do PNAE/AF<sup>20</sup>. No *survey online*, essas respostas foram organizadas em três grupos: Grupo i, de 60 a 70% de famílias com DAP física; Grupo ii, de 70 a 90%; e Grupo iii, maior que 90% (Gráfico 12).



**Gráfico 12: Percentual de DAP física na DAP jurídica.**

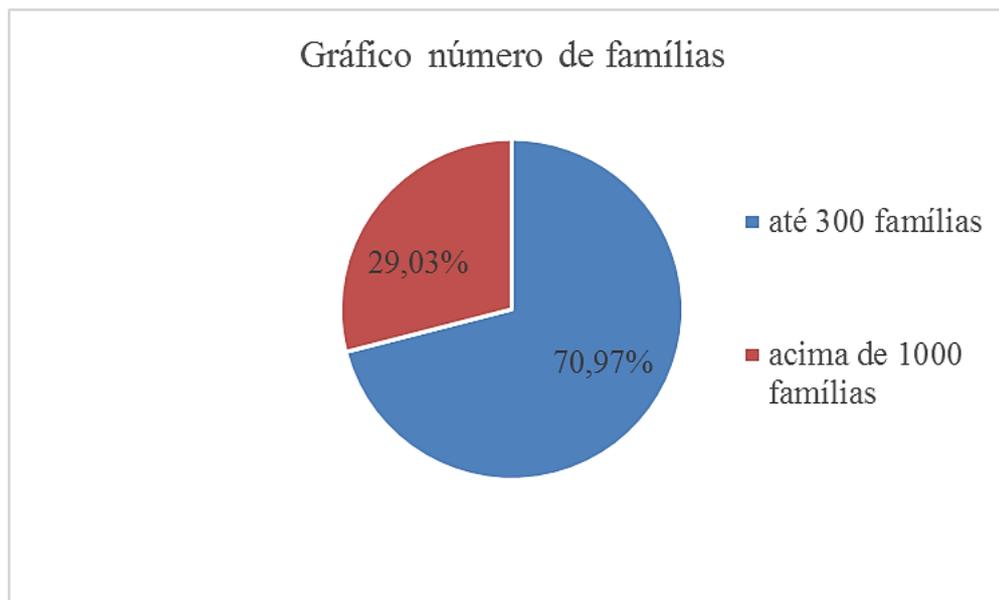
<sup>20</sup> Conforme §6º da Resolução CD/FNDE n. 4/2015, no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no §2º inciso III deste artigo, serão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/cooperados, conforme DAP Jurídica.

Nota-se a predominância de organizações com mais de 70% de famílias agricultoras reconhecidas por DAP. O PRONAF, política responsável pela emissão das DAP físicas no Brasil, foi apontado em diversos momentos da presente dissertação como um divisor de águas na concepção de políticas públicas para a agricultura familiar (FORNAZIER, 2014; COSTA et al., 2015; CAZELLA et al., 2009). A participação predominantemente de grupos com maior percentual de DAP física em sua composição no PNAE/AF, junto ao PAE/SP, corrobora com esta percepção, tendo em vista principalmente os desafios impostos a tal fornecimento na cidade de São Paulo.

É interessante observar também a relação existente entre o percentual de participação de famílias nas assembleias e o percentual de DAP físicas na organização. Dentre os grupos que declararam uma adesão superior a 30% das famílias em suas assembleias, 68,42% possuem um percentual de associados ou cooperados com DAP física superior a 90%. Essa relação indica para o potencial organizativo da articulação do grupo, corroborando com o que foi dito anteriormente.

Predominam, em quase 71%, os grupos com até 300 famílias na composição do quadro das organizações. Os demais 29% dos grupos investigados possuem mais de 300 famílias em seu quadro de participantes, com destaque para três organizações com mais de 1000 famílias associadas. O perfil predominantemente reduzido das cooperativas e associações em questão associa-se ao fato de a prefeitura de São Paulo ter aproximado mais o diálogo com esse tipo de grupo, como parte da estratégia de efetivação da política pública. Grupos menores estão mais sujeitos aos maus atravessadores, tendo em vista principalmente sua pequena escala de produção. Essa característica os torna um alvo mais considerado pela política do PNAE em aproximar a alimentação escolar da produção familiar. Além do mais, o caráter de priorização da compra local também leva a isso. Sendo São Paulo um centro urbano muito expandido, a agricultura local fica comprometida, restando espaço para as organizações de menor porte (Gráfico 13).

Neste formulário de pesquisa, predominam os grupos que já participam da política PNAE/AF desde antes de 2012. Dentre estas organizações, 38,89% afirmaram que os desafios logísticos apresentados pela alimentação escolar da prefeitura de São Paulo estavam entre as principais dificuldades observadas neste processo. Ao analisar os grupos que participam do PNAE/AF desde 2012, esse índice sobe para 63,64%. Embora este resultado indique uma maior dificuldade logística entre grupos mais recentes no tocante à atuação junto à política, não há relação significativa perante o *Chi-square test*.



**Gráfico 13: Número de famílias componentes dos grupos pesquisados.**

Ainda sobre as dificuldades observadas pelas organizações respondentes, mais da metade (59,26%) alegou que a exigência documental prevista em edital é uma das dificuldades observadas antes de participar de uma compra pública com as dimensões propostas pela prefeitura de São Paulo. Essa informação é bastante relevante a entidades executoras do PNAE, que tenham como objetivo iniciar ou incrementar essa compra pública. É de fundamental importância a elaboração de editais mais simplificados do que os usados para aquisições convencionais, pautadas exclusivamente pela Lei Federal n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Embora não haja relação estatística significativa para essa informação, ela indica um importante fator em relação à acessibilidade desta política pública.

Apenas 14,81% dos grupos respondentes alegaram a mobilização das famílias para participar das compras públicas para o PAE/SP como uma dificuldade observada antes da participação no processo. Tal fato indica uma forte mobilização do meio rural envolvido na relação com a importância desta compra pública para as organizações.

Por fim, investigou-se as motivações que levaram as organizações a pararem de comercializar com a prefeitura de São Paulo, ou então a seguirem comercializando. Entre as motivações que levaram o grupo a seguir comercializando, 68,75% apontaram a facilidade de diálogo com a administração pública da cidade de São Paulo como um motivador da continuidade no fornecimento. O elemento ‘diálogo com o poder público’ já foi mencionado algumas vezes, ao longo desta dissertação, como elementar à execução desta política pública.

A relevância dessa informação deve ser considerada no sentido de orientar demais municípios e governos de estado compradores da agricultura familiar no momento de iniciar este diálogo.

Outro elemento, apontado fortemente como motivador da manutenção do fornecimento para a cidade de São Paulo, é a garantia de continuidade da política pública como um todo, assinalada por 75% dos respondentes para este item. De fato, uma cidade com o porte de São Paulo conseguindo executar plenamente o PNAE/AF, é um grande estímulo às demais entidades executoras do Brasil. Tanto pelas dificuldades logísticas já mencionadas, como pela observação contínua pelos órgãos de controle, a efetividade da compra por esta cidade é fundamental à demonstração da capacidade de atuação desta política. Em outras palavras, se a cidade de São Paulo, com todos os seus reveses, consegue colocar esta política em prática, outras cidades também serão capazes, e tal fato foi identificado pelos fornecedores da agricultura familiar neste contexto.

Também é digno de comentário o baixo índice de organizações que apontaram a remuneração diferenciada como um motivador à continuidade no fornecimento. Apenas 31,25% dos respondentes destacaram este elemento. Antagonicamente a esta percepção, 52,63% dos grupos que responderam ao questionamento sobre motivações que levaram a não participarem mais das compras públicas do PAE/SP apontaram a má remuneração como um fator determinante. Dadas as grandes dimensões do PAE/SP, os volumes adquiridos são significativos e permitem às organizações uma capacidade de fornecimento a menores preços. Não que este seja o objetivo desta política, ao contrário, conforme foi visto, o fator preço sequer tem função de critério de desempate na classificação desta compra pública, de modo que cabe a cada organização perceber o quanto a escala pode ser um fator determinante na composição dos preços. Este elemento está atrelado à capacidade organizativa e de dimensionamento dos custos por parte dos grupos fornecedores, e os dados aqui dispostos indicam uma grande importância deste conhecimento na organização dos grupos que almejam fornecer ao PNAE/AF.

### **3.3 Considerações pontuais sobre respostas livres do *survey online***

Ao final do *survey online*, foi aberto um campo de preenchimento livre, intitulado ‘observações finais’. Este campo foi preenchido por 54,84% dos respondentes e alguns aspectos ali dispostos merecem destaque nesta investigação. Ainda que não tenham sido sistematizados em uma entrevista, ou outro tipo de metodologia apta a captar estas

informações, eles indicam nuances das organizações respondentes acerca do fornecimento em questão, além de ilustrarem algumas situações discutidas na presente pesquisa.

A COOBAM, fornecedora de banana desde 2014, indica um aumento na participação em assembleias de cerca de 35% das famílias para 70% após o início da comercialização com o PAE/SP, conforme trecho a seguir:

O convênio com a Prefeitura de São Paulo propiciou a aglutinação das famílias em torno da Cooperativa, pois estreitou o relacionamento com os produtores, uma vez que semanalmente estes comparecem na Cooperativa para marcar entregas do produto. Essa frequência semanal resulta em uma participação dos cooperados em relação aos caminhos da Cooperativa, bem como abre discussão sobre ameaças e oportunidades. Por outro lado, a regularidade dessas entregas, e a certeza do recebimento, dá condições para um planejamento financeiro familiar influenciando positivamente na qualidade de vida, além de melhorar a performance de cada cultura com tratamentos culturais mais adequados, graças ao ingresso de recursos financeiros. (COOBAM, 2019)

A COAPRI, responsável pelo fornecimento de feijão carioca entre os anos de 2014 e 2015, não conseguiu indicar um percentual de aumento na participação das famílias nas reuniões semestrais, mas fez o seguinte relato: “Não se pode precisar um percentual, mas houve um aumento na procura dos agricultores pela cooperativa”.

Outro grupo que não conseguiu identificar com precisão um aumento na participação das famílias em suas assembleias mensais foi a COPAFARGA. Fornecedora de banana desde 2014, a organização percebeu uma adesão de cooperados superior a 50% nestas reuniões, e avalia este percentual de maneira positiva, associando-o a uma maior capacidade organizacional entre associações e cooperativas do Vale do Ribeira, o que viabilizou a sua atuação em políticas públicas: “são inegáveis os avanços da agricultura familiar no Vale do Ribeira, e esse avanço só está sendo possível com a união das cooperativas através de uma aliança que resultou na criação e formalização da Cooperativa Central do Vale do Ribeira, e de políticas públicas sérias [...]”.

Mais uma observação pertinente diz respeito à COMAPRE. Esta foi uma das organizações que participou do fornecimento malsucedido de frutas cítricas, tratado no Capítulo 2, com uma taxa de cumprimento contratual de apenas 7,54%. Desde então, não assinou mais contratos com a prefeitura de São Paulo, e sequer participou de outras chamadas públicas<sup>21</sup>. Em sua resposta junto aos motivos que a levaram a não comercializar mais com o PAE/SP foi assinalada a opção ‘dificuldade em cumprir as regras dos editais’. No campo ‘observações finais’, há o seguinte comentário: “Os editais da prefeitura de São Paulo são

---

<sup>21</sup> Verifica-se esta informação no site da CODAE, no campo destinado às compras públicas da agricultura familiar, disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Agricultura-Familiar-1>>.

muito complexos, muita exigência desnecessária, muita papelada, muita burocracia, muitos laudos desnecessários [...]”.

Dentro da cadeia produtiva do leite e adentrando no fornecimento de produtos processados pelas organizações, temos a COAPAR. Responsável pelo fornecimento de iogurte desde 2016, a respondente dá destaque ao fato de o fornecimento para o PNAE ter alterado a lógica de comercialização do grupo: “a política pública do PNAE tem trazido esperança de uma vida melhor aos agricultores, onde deixam de ser fornecedores de matéria-prima e passam a ser fornecedor de produtos com maior valor agregado, impactando diretamente na vida econômica, social das famílias [...]”.

Este mesmo grupo também percebe o elevado nível de exigência dos editais de São Paulo. No entanto, trata essa circunstância como uma oportunidade de desenvolvimento, e não como uma ameaça ao fornecimento: “a Prefeitura de São Paulo tem sido uma vitrine para nós devido ao alto e necessário nível de exigência na qualidade dos produtos, o que nos qualifica para atender qualquer nível de cliente no mercado institucional ou não [...]”.

Outro grupo que também enxergou oportunidades no elevado nível de exigência por trás deste fornecimento foi a COOPAFASB, que fornece banana desde 2014. Situada no Vale do Ribeira, a organização destacou as dificuldades logísticas como o maior desafio a ser superado pelas organizações, dando ainda foco à importância da cooperação entre os grupos da região:

O PNAE da prefeitura de São Paulo foi um divisor de águas para as cooperativas do Vale do Ribeira, a complexidade com a logística, documentações e com os procedimentos que assustam qualquer pequeno produtor, foram superados com muita cooperação, união, coordenação de interesses, compartilhamento de estruturas e conhecimento entre as cooperativas de agricultura familiar do Vale do Ribeira. Uma política pública que no caso do nosso município corresponde a quase 5% do PIB agrícola de Sete Barras, beneficiando diretamente aproximadamente 200 famílias de agricultores familiares, recurso esse que fica no município estimulando que os filhos desses produtores retornem e não abandonem a agricultura. (COOPAFASB, 2019)

A COAGROSOL foi fornecedora de suco integral de laranja ao PAE/SP entre 2013 e 2015. Este item alimentício ficou conhecido, em 2015, por ser pivô de uma operação da Polícia Federal, que investigou compras realizadas pelo governo do estado São Paulo e mais 22 prefeituras paulistas no âmbito do PNAE/AF<sup>22</sup>. Na época, este grupo foi implicado em tal processo de investigação por ter dividido o fornecimento de suco de laranja integral em algumas destas entidades executoras investigadas, com o principal grupo alvo da operação, a COAF. Como respondente, ela fez questão de destacar no campo de ‘observações finais’, que

---

<sup>22</sup> Mais detalhes sobre a operação podem ser verificados em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-suspeita-contra-tucano-no-esquema-de-corrupcao-na-merenda/>>.

tal divisão passou a ser um empecilho para o fornecimento em grandes volumes como aqueles adquiridos pela prefeitura de São Paulo: “[...] não temos interesse em participar parcialmente no certame com o risco de dividir o contrato com cooperativa que possa não estar em acordo com a legislação, trazendo problemas para nossa cooperativa no futuro”.

Reitera-se que as situações destacadas acima não possuem caráter analítico no âmbito desta dissertação. O objetivo do autor em dispor essas informações é meramente ilustrativo, a fim de promover uma percepção pontual das organizações sobre o fornecimento aqui tratado.

## CONCLUSÕES

A presente pesquisa investigou o perfil das organizações da agricultura familiar que forneceram alimentos ao PAE/SP no âmbito do PNAE/AF, entre os anos de 2012 e 2017. Foi considerada a perspectiva de tais organizações nesta pesquisa, trazendo, dessa forma, um olhar sobre os grupos, o que representa uma abordagem diferente de outras análises realizadas recentemente, tais como apresentadas por Fornazier (2014), Schwartzman (2015) e Esperança (2017). Como visto, as pesquisas desses autores fazem um estudo com base no ponto de vista da gestão pública. Sendo assim, ao levantar dados e percepções diferentes, a presente dissertação possui um caráter inovador, que pode ser útil, tanto à gestão do PAE/SP, quanto a outros programas de maior porte no Brasil e no mundo.

Observamos, por meio da revisão bibliográfica aqui realizada e pela demonstração dos antecedentes das organizações de participação em outras políticas públicas, que a participação em outras políticas públicas caracteriza-se como um elemento fundamental ao desenvolvimento do PNAE/AF. Destaca-se, neste sentido, o PAA por seu caráter de compra institucional. O PRONAF, enquanto a primeira política pública voltada de fato à agricultura familiar brasileira, também merece destaque nesta discussão, visto que, ao resultar nas DAP física e jurídica, viabiliza a compra institucional estabelecida tanto pelo PAA como pelo PNAE/AF.

Aprofundando a análise dos resultados observados junto ao *survey online*, aplicado aos grupos de agricultores analisados, pode-se perceber respostas marcantes que tangem o perfil produtivo, a participação em outras políticas públicas e a capacidade organizativa de cada um.

Muito embora os itens *in natura* não sejam o principal alimento adquirido no âmbito da compra aqui descrita, observa-se que ele compõe o perfil produtivo da maior parte das organizações respondentes, o que indica uma melhor possibilidade de aquisições iniciais por parte de outras entidades executoras. Esse aspecto aplica-se ainda mais no caso específico da cidade de São Paulo, visto que o *Chi-square test* aplicado na relação entre região produtora e perfil de alimento indicou para a predominância de itens *in natura* no estado de São Paulo.

A cidade de São Paulo demonstra ter aplicado uma estratégia diferente desta, visto que as primeiras aquisições concentraram-se em itens mais processados, como arroz, suco de laranja e suco de uva. Apenas após o segundo ano de execução plena da política, os gêneros *in natura* passaram a compor a cesta de aquisições da agricultura familiar pelo município. Isso traz a indicação de que, para municípios de grande porte e sem uma agricultura local estabelecida, a opção de compra inicial a partir de alimentos submetidos a um maior

processamento, pode ser mais estratégica, tendo em vista principalmente os desafios operacionais embutidos neste fornecimento.

A participação prévia em outras políticas públicas, principalmente o PAA, caracteriza-se como um elemento fundamental para a boa atuação de um grupo organizado junto ao PNAE/AF. Tal fator ocorre devido à adaptação gradual a mercados institucionais proporcionado por essas duas políticas.

Com relação a organização social das cooperativas e associações que participaram do fornecimento aqui tratado, observou-se que a distância entre a sede das organizações e as famílias agricultoras é um elemento importante no processo de participação em políticas públicas. Uma vez que propiciam a maior frequência de encontros, assembleias, reuniões e discussões, a menor distância entre as famílias de agricultores facilita a articulação entre elas. Para ilustrar essa constatação, pode-se comparar a compra de banana do Vale do Ribeira e a compra de frutas cítricas de diversas regiões do estado de São Paulo, evidenciando o quanto a localização dos grupos entre si e a distância dos grupos para com seus participantes pode ser determinante.

Outro aspecto relevante, ainda neste sentido, é a frequência com que ocorrem as assembleias. A discussão com Ponciano (2017) foi fundamental para compreender o quanto esta característica de organização está relacionada a participação em políticas de compras institucionais. Percebe-se também que as organizações que abrangem agricultores situados em um menor número de municípios conseguem estabelecer uma maior frequência de assembleias.

A presente pesquisa, embora abrangente, não compreende todos os aspectos necessários para traçar um perfil definitivo das organizações que fornecem alimentos no âmbito do PNAE/AF. Ainda é necessário entender, mais profundamente, de que maneira as políticas públicas de compra institucional afetam a organização social de agricultores familiares. Uma dessas indicações diz respeito à verificação do aumento do percentual de participação das famílias em assembleias das associações e cooperativas, entendendo este como um indicador de organização.

Os aspectos logísticos do fornecimento institucional também caracterizam uma área ainda carente de estudos mais detalhados. Já identifica-se, em diversos estudos citados na dissertação, a necessidade de entidades executoras do PNAE adaptarem seus procedimentos de compras à realidade dos fornecedores familiares. Entretanto, pouco se observa em termos

práticos: que tipo de alterações são essas? Quais exigências técnicas são essenciais, e quais podem ser abandonadas ou substituídas por maneiras alternativas de controle?

A formação de preços voltados ao mercado da agricultura familiar deve receber um olhar diferenciado por parte das entidades executoras. Este aspecto também merece mais atenção em eventuais estudos sobre o tema. Observar a metodologia utilizada para o mercado convencional e traçar um paralelo com aquela proposta ao mercado da agricultura familiar, conforme previsto na legislação vigente, pode ser uma maneira de entender quais são os pontos de melhoria que permitirão atingir um preço justo no âmbito das compras institucionais da agricultura familiar.

Por fim, um último aspecto digno de investigação é a situação atual das políticas em questão, tendo em vista as mudanças de gestão em nível federal. A recente extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) demonstra um afastamento da participação social deste tema, elemento de suma importância para a manutenção e o aprimoramento desta política. Compreender os impactos deste acontecimento elucidará os novos rumos das políticas de compra institucional no Brasil e poderá apresentar soluções alternativas para esta questão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas.** 2014. 181p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

AMARAL, V. R. **Projeto de compra da merenda escolar diretamente dos agricultores familiares.** Associação Regional de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa (AREDE), Santa Rosa, 2007.

ARAÚJO, S. M. P. **Eles: a cooperativa; um estudo sobre a ideologia da participação.** Curitiba: IGP, 1982.

ARAÚJO et al. **A organização social da agricultura familiar do Projeto Jaíba-MG como desafio para o desenvolvimento local sustentável.** XLV Congresso da SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro", 2007.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Consulta. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil,** 2019. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

BACCARIN, J. G. et al. **Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo.** Rev. Econ. Sociol. Rural, v. 55, n. 1, Piracicaba, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032017000100103](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103)>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. **Cidade e Movimento Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano.** Brasília: IPEA, 2016

BAVARESCO, P.; MAURO, F. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino.** Mimeo, Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000160&pid=S0103-2003201400060001100003&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000160&pid=S0103-2003201400060001100003&lng=pt)> Acesso em: 21 abr. 2019.

BC. Banco Central do Brasil. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/PRONAF.asp#1](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#1)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BELIK, W.; FORNAZIER, A. **Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo**. Raízes, v. 36, n. 2, João Pessoa, 2016.

\_\_\_\_\_.; SOUZA, L. R. **Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na américa latina**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 33, São Paulo, 2009.

BELLINI, J. H.; MARINHO, M. A. Economia solidária e agroecologia no bairro Guapiruvu, Vale do Ribeira/SP. In: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FFLCH, 2009.

BRANDENBURG, A. **ONGs e Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Editora UFPR, 1999.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Territórios da Cidadania**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei Federal 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultores familiares do Paraná atenderão 97% dos municípios do estado.** Brasília, 2015 Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultores-familiares-do-paran%C3%A1-atender%C3%A3o-97-dos-munic%C3%ADpios-do-estado>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **O que é a agricultura familiar.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Sistema de Informações Territoriais.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CAMARGO, M. L. M. **Contratação de serviços em alimentação escolar: terceirização – um novo conceito de gestão em merenda.** 2008. 100 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências) – Gestão e Estratégia em Negócios do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CARTA CAPITAL. Alba Branca: entenda a operação que mira o tucano Fernando Capez. **Carta Capital.** São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-suspeita-contratucano-no-esquema-de-corrupcao-na-merenda>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CARVALHO, H. M. **Chayanov e o Campesinato.** São Paulo: Expressão Popular, 2014.

CAZELLA et al. **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: MAUAD, 2009.

CENDÓN et al. Pesquisas de *survey*: análise das reações dos respondentes. **Informação & Sociedade**, v. 24, n. 3, João Pessoa, 2014.

CORÁ, M. A. J.; BELIK, W., Org. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar do estado de São Paulo.** São Paulo, 2012.

COSTA, B. L. et al. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, Brasília, 2015.

COUPER, M. P. **Web Surveys: The Questionnaire Design Challenge.** In: International Statistical Institute (ISI), 2001, Seoul.

ESPERANÇA, L. C. **A política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo.** 2017. 130p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação de Nutrição em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FALEIROS, et al. Use of virtual questionnaire and dissemination as a data collection strategy in scientific studies. **Texto & Contexto** – Enfermagem, v. 25, n. 4, Florianópolis, 2016.

FNDE. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. **Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>.

Acesso em: 10 mar. 2019.

FNDE. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. **Resolução FNDE Nº 4, de 2 de abril de 2015.** Resolução altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/https\\_\\_\\_mail.mda\\_.gov\\_.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda_.gov_.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. **Dados da agricultura familiar disponíveis para a consulta pública.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar.** 2014. 179p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campina, 2014.

FRANÇA, A. M. **Vale do Ribeira (SP):** proposições econômicas, sociais, políticas e ambientais para o crescimento e desenvolvimento sustentável dos municípios da região administrativa de Registro. 2005. 323p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GERTLER, P. et al. **La evaluación de impacto en la práctica.** Washington: Banco Mundial, 2011.

GIACOMINI, R. L. B. A territorialidade das comunidades de quilombos no Vale do Ribeira: do direito étnico a posse definitiva do território. In: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FFLCH, 2009.

GRANDO, M. Z.; FERREIRA, G. S. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul.** Textos para Discussão FEE, n. 113, Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Porto Alegre, 2013.

GRISA, C. et al. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar.** *Agriculturas*, v. 8, n. 3, Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Consulta por cidade e estado**, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/informacoes-por-cidade-e-estado.html?c=3550308>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil.** Brasília, 2017. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_2017.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2017.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: questões para debate**, v. 5, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.forodesarrolloterritorial.org/gallery/volumen%205.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero:** documento síntese. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Versão 3, 2001.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, São Paulo, 2011.

KELLY, S.; SWENSSON, L. F. J. **Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets**: Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes. Roma: FAO, 2017.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its instruments From the Nature of instruments to the sociology of Public Policy Instrumentation. **Gouvernance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution**, v. 20, n. 1, 2007.

PAPADOPOULOU, E. et al. Participatory evaluation of rural development programmes: a qualitative approach in the case of modernization of agricultural holdings in Greece. **Regional Science Inquiry Journal**, v. IV, Chalandri, 2012.

PEDRAZA, D. F.; ANDRADE, S. L. L. S. A alimentação escolar analisada no contexto de um programa de alimentação e nutrição. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, n. 3, Fortaleza, 2006.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: O que é o IDHM?** Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>.

Acesso em: 17 fev. 2019.

PONCIANO, E. **Compras públicas sustentáveis da agricultura familiar: um estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar**. 2017. 122p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) – Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

ROCHA, N. C. et al. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Revista de Nutrição, Campinas**, v. 1, n. 25, Campinas, 2012.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/abastecimento/comusana/index.php?p=26221>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei Municipal 16.140 de 18 de março de 2015**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015/consolidado>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-captec/pol%C3%ADtica-nacional-de-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural-pnater>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. **Contratos de aquisição de gêneros da Agricultura Familiar 2015**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Contratos-de-aquisicao-de-generos-da-Agricultura-Familiar-2015>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Educação. **Agricultura Familiar e Agroecológica na CODAE**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Agricultura-Familiar-e-Agroecologica-na-CODAE>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. **Contratos de aquisição de gêneros da Agricultura Familiar**. São Paulo, 2019a. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Contratos-de-aquisicao-de-generos-da-Agricultura-Familiar>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Coordenadoria de Alimentação Escolar**. São Paulo, 2019b. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Apresentacao-8>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. M. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, Rio de Janeiro, 2012.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. 232p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar:** caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo. 2015. 141p. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação de Nutrição em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SCHWARTZMAN, F. et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 12, Rio de Janeiro, 2017.

SILIPRANDI, E. **Los programas de compras públicas de Brasil:** escuelas y circuitos cortos. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado. CEPAL, 2013.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. **Políticas em rede:** uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. 36º Encontro Anual da ANPOCS GT 29 – Políticas Públicas. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt29-2/8185-politicas-em-rede-uma-analise-comparativa-das-interdependencias-entre-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-as-redes-associativas-na-bahia-e-no-rio-grande-do-sul/file>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

SINGER, P. **Introdução a Economia Solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SIT. Sistema de Informações Territoriais. **Territórios rurais.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

SPERB, P. Como o MST se tornou o maior produtor de arroz orgânico da América Latina. **BBC Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39775504>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

WALTER, O. M. F. C. Análise de ferramentas gratuitas para condução de *survey online*. **Produto & Produção**, v. 14, n. 2, Porto Alegre, 2013.

WRIGHT, K. B. Researching Internet-Based Populations: Advantages and Disadvantages of Online Survey Research, Online Questionnaire Authoring Software Packages, and Web Survey Services. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 10, n. 3, Oxford, 2005.

## **ANEXOS**

Anexo A – *Survey online* aplicado às organizações da agricultura familiar

Anexo B – Cadastro das 31 organizações respondentes do *survey online*

## **Anexo A – *Survey online* aplicado às organizações da agricultura familiar**

### **AGRICULTURA FAMILIAR E PNAE**

Levantamento de informações de associações e cooperativas da agricultura familiar fornecedoras do PNAE na cidade de São Paulo.

1. Nome da organização
2. Endereço
3. Telefones (com DDD)
4. E-mails
5. Cidade
6. Estado
7. Região do estado
8. Encontra-se em Território Rural?  
 Sim  
 Não
9. Data de fundação da organização
10. Número de famílias associadas/cooperadas
11. Perfil produtivo: selecionar os produtos da organização (permitido assinalar mais de uma opção)  
 Hortaliças  
 Frutas  
 Grãos e cereais  
 Farinhas  
 Geleias e doces  
 Sucos  
 Leite e derivados  
 Carnes  
 Outros
12. Qual é o percentual de associados/cooperados com DAP física?  
 de 60 a 70%  
 de 70 a 90%  
 maior que 90%
13. Atende a alguma das especificações abaixo? (permitido assinalar mais de uma opção)

Quilombola

Indígena

Ribeirinho ou pescador

Comunidade tradicional

Produção orgânica

14. Distribuição espacial: em quantas cidades as famílias agricultoras encontram-se distribuídas?

entre 1 e 10 cidades

entre 11 e 20 cidades

entre 21 e 30 cidades

em mais de 30 cidades

15. A família que está mais distante da sede do grupo, está a quantos quilômetros de distância?

16. Organização do trabalho enquanto grupo organizado: existem reuniões regulares entre as famílias agricultoras?

Sim

Não

17. Se sim, com qual frequência essas reuniões ocorrem?

Semanal

Quinzenal

Mensal

Bimestral

Semestral

Anual

18. Qual é o percentual de participação dos cooperados ou associados nas reuniões?

de 0 a 20%

de 20 a 30 %

de 30 a 50%

maior que 50%

19. Participação em outras políticas públicas: assinale em quais políticas públicas o grupo participa além do PNAE (permitido assinalar mais de uma opção)

Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS

- Programa Microbacias
  - Linhas de crédito do PRONAF
  - Outros
20. Participação no PNAE: atualmente fornece a programas de alimentação escolar?
- Sim
  - Não
21. Se sim, em quantas entidades executoras?
- entre 1 e 10
  - entre 11 e 20
  - em mais de 20
22. Há quanto tempo fornece para programas de alimentação escolar?
- Desde antes de 2012
  - Desde 2013
  - Desde 2014
  - Desde 2015
  - Desde 2016
  - Desde 2017
23. Venda para a prefeitura de São Paulo: desde quando comercializa com a alimentação escolar da cidade de São Paulo?
- Desde 2012
  - Desde 2013
  - Desde 2014
  - Desde 2015
  - Desde 2016
  - Desde 2017
24. Qual é o montante comercializado com a alimentação escolar da cidade de São Paulo?
- menor que 10.000 quilogramas ou litros
  - entre 10.000 e 100.000 quilogramas ou litros
  - entre 100.000 e 500.000 quilogramas ou litros
  - entre 500.000 e 1.000.000 quilogramas ou litros
  - entre 1.000.000 e 2.000.000 quilogramas ou litros
  - mais que 2.000.000 quilogramas ou litros

25. Quais são os principais desafios e dificuldades observados pela organização antes de entrar em uma compra com as dimensões propostas pela prefeitura de São Paulo?

- Quantidades adquiridas muito superiores à produção da organização
- Exigência documental prevista em edital muito complexa
- Dificuldade em mobilizar as famílias agricultoras para uma venda pública
- Dificuldade em enfrentar os desafios logísticos

26. Qual foi o último ano em que comercializou com a cidade de São Paulo?

- 2012
- 2013
- 2014
- 2015
- 2016
- 2017

27. Caso siga comercializando, elenque o(s) motivo(s) que levaram a manter:

- Remuneração diferenciada
- Facilidade de diálogo com a gestão municipal
- Garantia de continuidade da política pública
- Possibilidade de articulação do grupo

28. Elenque o(s) motivo(s) que eventualmente levaram a não comercializar mais:

- Dificuldade em cumprir as regras dos editais
- Preço de referência muito baixo
- Dificuldades em relação à logística
- Limitação documental da organização
- Capacidade de oferta

29. Atividade da organização: após a venda para São Paulo, a participação das famílias nas assembleias aumentou?

- Sim
- Não

30. Se sim, qual era frequência média antes e depois das vendas para São Paulo?

31. Observações finais

## Anexo B – Organizações respondentes do *survey online*

### Cadastro das 31 organizações respondentes do *survey online* (continua)

UF	Cidade	Região	Sigla da organização	Endereço	Telefones	E-mails
MS	Ponta Porã	Sul	COOPERAFI	Rodovia MS-164, km 75,6	(67)3496-1475 / (67)99821-8179	cooperafi@hotmail.com
MS	Ponta Porã	Sul	COOPAPIS	Rodovia Ponta Porã a Itahum, km 45	(67)99879-8187	copapis@gmail.com
PR	Querência do Norte	Noroeste	COANA	Avenida Santos Dumont	(44)3462-1049	coanacomercial@bol.com.br
RS	Sertão Santana	Centro Sul	SERTÃO SANTANA	Linha Dr. Flores, s/n	(51)99968-7725 / (51)99594-8704	cooperativa.sertasantana@gmail.com
RS	Eldorado do Sul	Metropolitana	COOTAP	Estrada da Arrozeira, 2500	(51)3181-0305	vendas@cootap.com.br
RS	Nova Palma	Centro	CAMNPAL	Avenida Emancipação, 840	(55)3266-1314	camnpal@camnpal.com.br
RS	Garibaldi	Nordeste	GARIBALDI	Avenida Rio Branco, 833	(54)3464-8131	vendas@vinicolagaribaldi.coop.br
RS	Harmonia	Vale do Caí	OURO DO SUL	Rua 25 de Julho, 112	(51)3695-1155	agfamiliar@vendaspublicas.com.br
RS	Erechim	Sul	NOSSA TERRA	Rua João Pessoa, 174	(54)3321-2135	lais@coopnossaterra.com.br
SP	Junqueirópolis	Nova Alta	COOPAJ	Estrada Vicinal João Furini, km 02	(18)3841-1036	cooperativa@coopaj.com.br
SP	Porto Feliz	Sorocaba	COMAPRE	Rodovia Castelo Branco, km 101	(15)3262-7122	comapre.portofeliz@hotmail.com
SP	Teodoro Sampaio	Pontal do Paranapanema	COOPERMORRO	Assentamento Ribeirão Bonito	(18)99629-9287	chemendes@bol.com.br
SP	Guapiara	Sudoeste	COOPERORG	Rodovia Sebastião F. C. Penteado, km 259	(15)3547-1207	cooperorgguapiara@hotmail.com
SP	Brodowski	Noroeste	COONAI	Av. João Paulo XXIII, 756	(16)98179-3232	mpupin@terra.com.br
SP	Registro	Vale do Ribeira	FAMÍLIA DO VALE	Avenida Presidente Castello Branco, 1931	(13)3821-3848	cooperativafamiliadovale@gmail.com
SP	Miracatu	Vale do Ribeira	COOBAM	Avenida da Saudade, 461	(13)3847-3940	coobam@outlook.com
SP	Cajati	Vale do Ribeira	AAGFAM	Avenida Antônio Lemos Capoeira, 881	(13)99722-1036	aagfam.mc@gmail.com

**Anexo B (continuação)**

SP	Miracatu	Vale do Ribeira	ABAM	Avenida da Saudade, 370	(13)3847-1720	abammiracatu@hotmail.com
SP	Juquiá	Vale do Ribeira	COPAFARGA	Rua 1, nº 10 - Bairro Colonização	(13)3862-3104	cooperativacoopafarga@gmail.com
SP	Sete Barras	Vale do Ribeira	COOPERÁGUA	Estrada do Bairro Guapiruvu, km 20	(13)99724-9851	esaguapiruvu@gmail.com
SP	Sete Barras	Vale do Ribeira	COOPAFASB	Rua Celso Amaro da Silva, 147	(13)3872-1317	coopafasb@gmail.com
SP	Eldorado	Vale do Ribeira	COOPERQUIVALE	Rua Nove de Junho	(13)3871-1836	cooperquivale.eldorado2014@hotmail.com
SP	Andradina	Araçatuba	COAPAR	Rua Jesus Trujilo, 1011	(18)3723-6706	coaparpnae@gmail.com
SP	Santa Salete	Noroeste	AMPRUSS	Avenida Marginal, 1105	(17)3662-1315	ampruss@hotmail.com
SP	Itararé	Itapeva	COAFAI	Avenida Vitorino Monteiro, 1295	(15)3531-2942	coafai.ita@hotmail.com
SP	Jales	São José do Rio Preto	COOPERJALES	Rua Waldir Lopes, 88	(17)3632-3737	gerencia@coopagricolajales.com.br
SP	Itaberá	Sudoeste	COPAVA	Agrovila III	(15)99806-9720	admcpava@yahoo.com.br
SP	Bebedouro	Norte	COPERFAM	Av. Quito Stamato, 530 - Bloco 5, Sala 2	(17)3344-3479	mario.cezila@coperfam.com.br
SP	Tremembé	Vale do Paraíba	COOMATRE	Estrada Três, 1082	(11)94299-2560	alvesdeise@hotmail.com
SP	Itapeva	Sudoeste	COAPRI	Rodovia Salvador Rufino, km 1	(15)99612-1621	adalberto-43@hotmail.com
SP	Itápolis	Norte	COAGROSOL	Avenida São Paulo, 169	(16)3263-9393	administrativo1@coagrosol.com.br