

# Novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos

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

---

**BOTA NA MESA**

realização



# PROJETO BOTA NA MESA

## Realização

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

## Coordenação geral

Mario Monzoni

## Coordenação executiva

Mariana Xavier Nicolletti

## Coordenação técnica

Manuela Maluf Santos

## Equipe

Jéssica Castro Chryssafidis  
Samuel de Mello Pinto  
Taís Faria Brandão

## Agradecimentos

Kena Chaves  
Letícia Artuso  
Morgane Retière  
Walter Belik  
Paulo Durval Branco

dezembro, 2020

realização



patrocínio

Citi Foundation



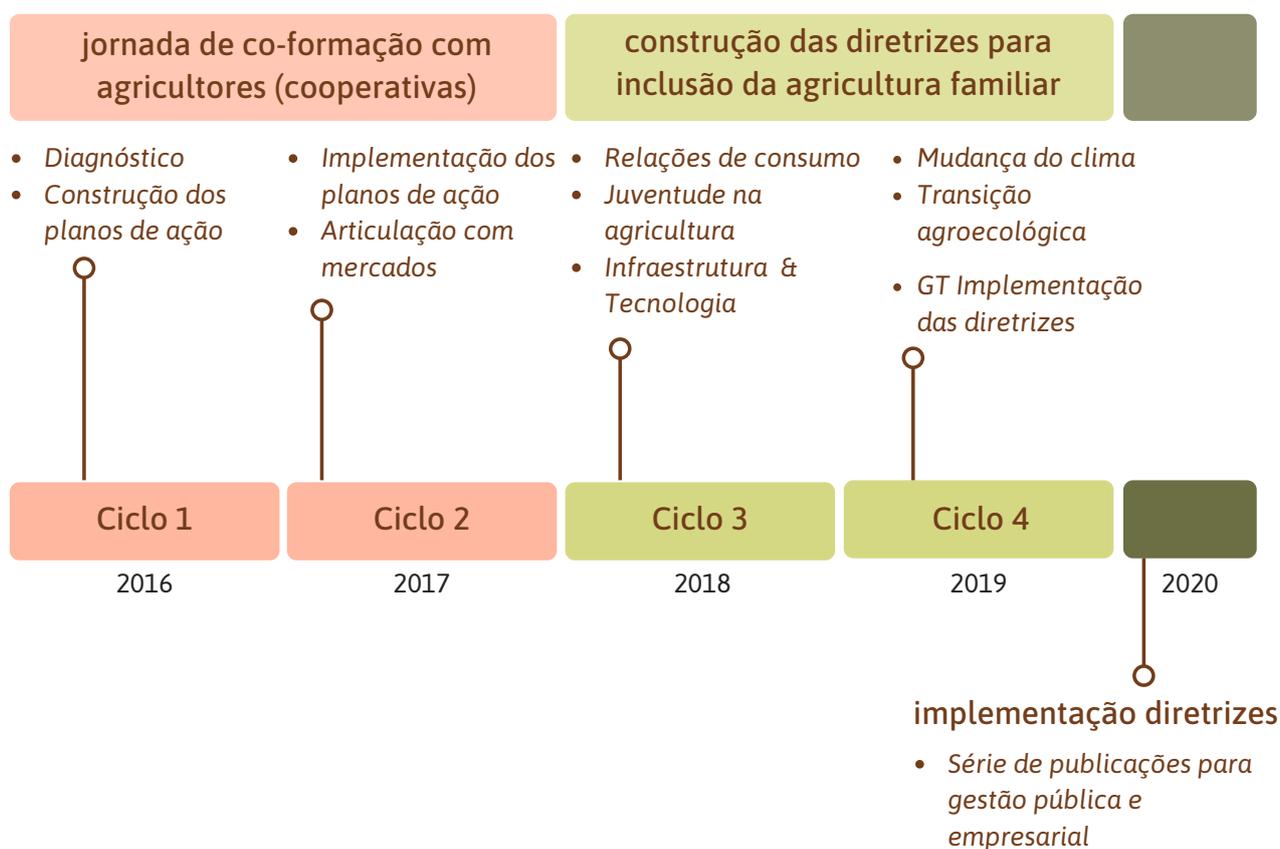
parceria



Ao longo de quatro anos (2016-2019), o FGVces conduziu o projeto Bota na Mesa, que teve como objetivo principal **promover a inclusão de agricultores familiares na cadeia de alimentos**, considerando a comercialização justa, a segurança alimentar e nutricional e a conservação ambiental. A série **Bota na Mesa: novas abordagens na gestão pública para a cadeia de alimentos** busca contribuir com a disseminação das **Diretrizes**

**públicas e empresariais para a inclusão da agricultura familiar na cadeia de alimentos**, elaboradas a partir da construção coletiva por um grupo multistakeholder que envolveu prefeituras municipais, secretarias estaduais, redes varejistas, indústrias de alimentos, mercados alternativos e de economia solidária, organizações da sociedade civil e agricultores familiares.

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



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

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

O processo de construção das diretrizes buscou discutir em profundidade os desafios relacionados a cada um dos cinco temas<sup>1</sup> prioritários da cadeia de alimentos. Este relatório, primeiro produto da série<sup>2</sup>, possui como foco o tema “Relações de Consumo”, cujas diretrizes englobam aspectos como a transparência nas relações comerciais, o acesso a alimentos saudáveis pela população e a valorização das especificidades da agricultura familiar. Das 20 ações propostas para os governos na versão completa das Diretrizes, uma das

ações priorizadas por um grupo de especialistas nessa temática foi a que propõe garantir a continuidade e expansão de programas como PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) incorporando melhorias em suas revisões. Buscaremos aqui, portanto, discutir os principais desafios identificados pelas prefeituras e demais entidades executoras na implementação do PNAE, à luz da abordagem territorial apresentada na introdução desta série.



*O projeto Bota na Mesa, durante seus quatro anos de atuação, identificou diversas iniciativas dedicadas ao fortalecimento da agricultura familiar na região metropolitana de São Paulo e municípios do entorno, onde as atividades foram conduzidas, e também Brasil afora, por meio de uma chamada pública. Dentre essas iniciativas, algumas se destacam justamente pela construção de soluções a partir de um olhar mais amplo, envolvendo uma diversidade de atores e conduzindo ações em diferentes frentes. Estes casos são descritos em boxes ao longo desta publicação, com o intuito de ilustrar as referências abordadas e inspirar a atuação de gestores públicos na operacionalização de suas estratégias de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar.*

<sup>1</sup> Os temas prioritários da cadeia de alimentos foram definidos em um processo participativo multistakeholder em uma atividade do Bota na Mesa em 2017 e são os seguintes: Relações de Consumo, Juventude na Agricultura, Infraestrutura e Tecnologia, Mudança do Clima e Transição Agroecológica.

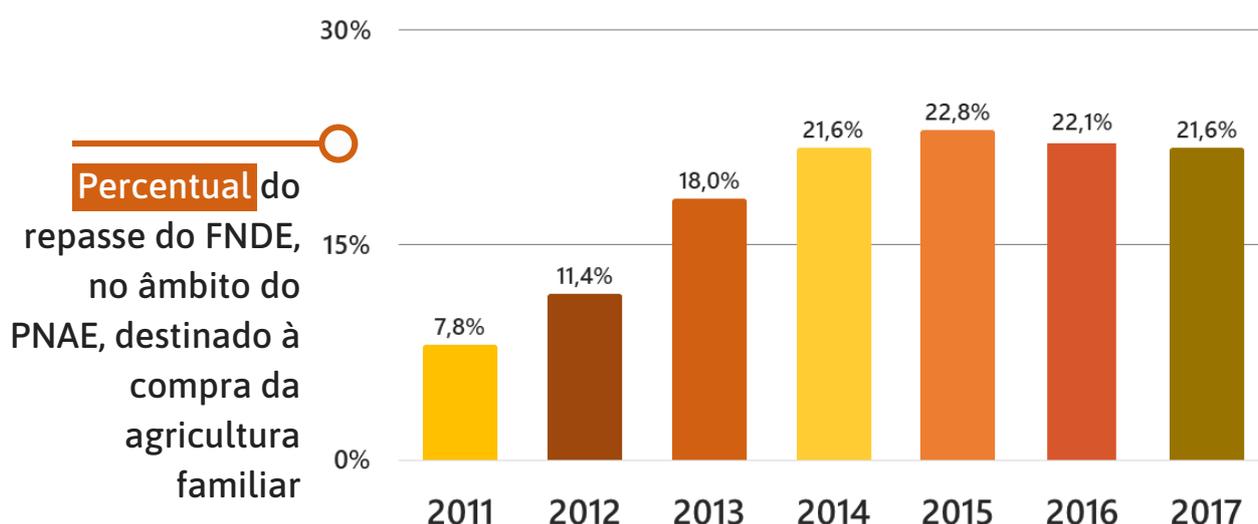
## A implementação do PNAE em grandes centros urbanos

As disposições da Lei 11.947/09 constituíram um marco na trajetória da agricultura familiar, criando uma oportunidade para que agricultores familiares pudessem acessar os mercados institucionais. A principal inovação que a legislação trouxe foi a determinação de que, **no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, fossem destinados para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.**

Inspiradas nas experiências obtidas com o Programa de Aquisição de

Alimentos (PAA), criado em 2003, as novas disposições ao PNAE representaram um importante passo na criação de oportunidades para um dos principais gargalos da agricultura familiar, que é a comercialização, e, ao mesmo tempo, contribuíram para a educação e segurança alimentar e nutricional de estudantes da rede pública de ensino, por meio da obtenção de alimentos frescos, saudáveis e diversificados.

O gráfico abaixo apresenta a evolução das compras de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE

2 Esta série de relatórios é fruto das discussões do grupo de trabalho que se encontrou ao longo de 2019 para explorar caminhos para a implementação das diretrizes do Bota na Mesa, e mapeou as lacunas e oportunidades de melhorias para a execução de políticas públicas existentes para a agricultura familiar.

O repasse do FNDE destinado à compra da agricultura familiar apresentou crescimento considerável entre 2011 e 2015, alcançando R\$ 858,5 milhões naquele ano, o equivalente a 22,8%, percentual mais próximo dos 30% previstos na Lei 11.947/09. Em 2016 e 2017 esse percentual apresentou leve queda, indicando que ainda é necessário um esforço contínuo para que a lei siga cumprindo sua função, sobretudo quando se considera os números por município.

É importante lembrar que a meta de 30% representa o percentual mínimo a ser destinado à compra da agricultura familiar, sendo desejável a superação deste patamar. Assim, fica evidente o potencial de ampliação do programa e os ganhos que isso pode propiciar em termos de segurança alimentar e nutricional e de melhoria da qualidade de vida da agricultura familiar no Brasil. Explorar esse potencial e fortalecer essa política pública é especialmente relevante diante do contexto atual, em que o país vive um desmonte das políticas de segurança alimentar e nutricional e volta a figurar no mapa da fome.

Cabe mencionar, ainda, que no site do FNDE constam dados de aquisição da agricultura familiar somente até 2017. A partir da promulgação da Lei em 2009, estados e municípios se viram

diante da necessidade de revisar práticas e processos internos de gestão, tais como os processos de compra, agora guiados pelo dispositivo de chamada pública. Somado a isso, gestores públicos também passaram a desempenhar um novo papel de articulação com diferentes atores, buscando suprir o descompasso entre as exigências das compras públicas e a capacidade das organizações de agricultores familiares para atender às demandas do programa.

Em alguns municípios de grande porte, como São Paulo/SP<sup>3</sup> e Guarulhos/SP<sup>4</sup> uma das estratégias adotadas para atender às novas exigências foi adquirir gêneros alimentícios de cooperativas mais estruturadas, e priorizar alimentos com maior grau de processamento ou não perecíveis, como grãos. Um exemplo neste sentido reside na experiência da Prefeitura Municipal de São Paulo, que desde 2013 abastece suas escolas com o arroz orgânico Terra Livre, da Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre (Cootap), localizada no Rio Grande do Sul<sup>5</sup>. Essas estratégias buscavam facilitar os trâmites da aquisição, considerando a dimensão geográfica do município e o alto volume necessário para atingir o percentual de 30%.

---

3 Esperança et al (2016)

4 Sicoli (2017)

5 MST (2015).

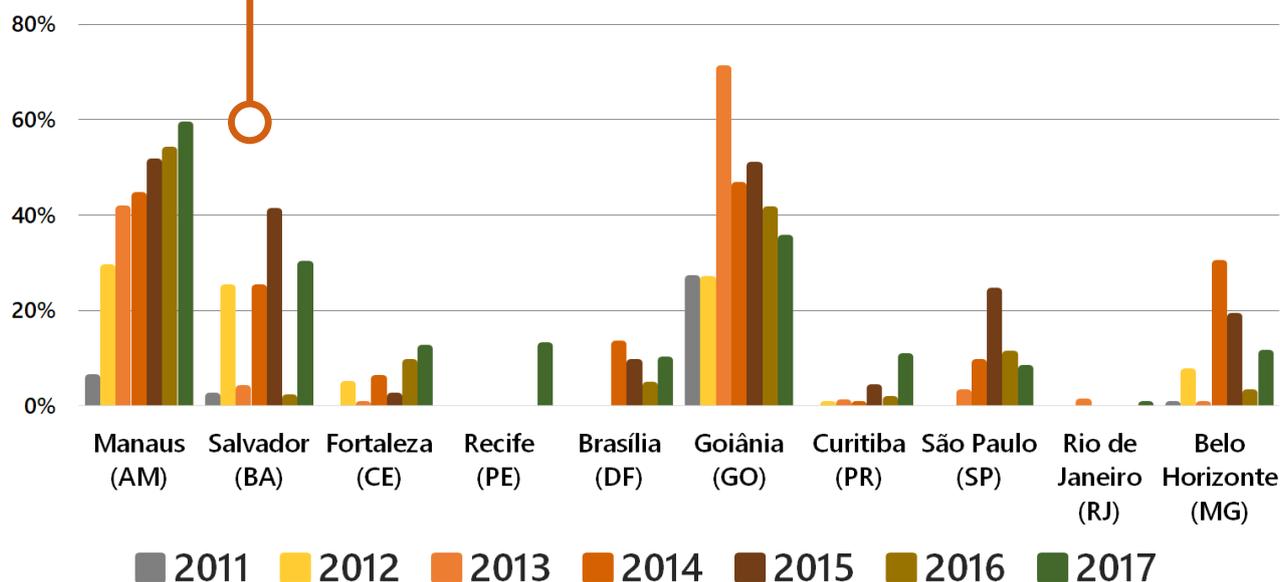
Após os primeiros anos de implementação do programa, a questão que se coloca para muitas prefeituras e que tem motivado diversos estudos nessa temática está no papel dos governos em favorecer a compra de agricultores familiares locais. O estímulo à compra da agricultura familiar local também aparece como objeto de priorização de propostas nas resoluções do FNDE<sup>6</sup>, o que evoca a importância do PNAE para fortalecer sistemas alimentares localizados.

Em grandes centros urbanos, a resposta a esses anseios não é trivial.

Em Belo Horizonte, por exemplo, relatos afirmam que a produção familiar da região não é suficiente para atender as demandas e exigências colocadas pelo município, o que tem dificultado a aquisição de alimentos da categoria<sup>7</sup>. De fato, ao observar o desempenho das 10 cidades brasileiras mais populosas no cumprimento da lei, nota-se que apenas duas delas, Manaus e Goiânia, mantiveram o percentual de compras da agricultura familiar acima dos 30% ao longo dos anos. Os municípios de Salvador e Belo Horizonte também alcançaram o percentual mínimo exigido, mas não conseguiram manter uma regularidade.

### 10 maiores cidades brasileiras

Percentual do repasse do FNDE destinado à compra da agricultura familiar



Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE

6 Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e Resolução FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020

7 Silva (2015)

Especialmente em contextos fortemente urbanizados em que as ambiguidades da relação entre o desenvolvimento da agricultura, manutenção das famílias no campo e crescimento urbano são cada vez mais acirradas, o PNAE pode representar um instrumento essencial no fortalecimento de organizações familiares e na oportunização de mercados mais justos que valorizem sua atividade agrícola, além de promover acesso a alimentos saudáveis e de qualidade e contribuir para a conservação de recursos naturais fundamentais para o bem estar da população desses centros urbanos.

Nesse sentido, este documento tem como foco discutir desafios e caminhos para a implementação do PNAE em metrópoles e grandes cidades<sup>8</sup>, tendo em vista as dinâmicas territoriais derivadas de uma política pública e compreendendo a complexidade dos fluxos e trocas que são estabelecidos. O entendimento das dinâmicas e fluxos no território partirá das dificuldades observadas na execução do programa, questões que se aproximam da realidade vivenciada pelos gestores públicos.

---

8 O olhar para os grandes centros urbanos, sobretudo do sudeste brasileiro, permeou a atuação do projeto Bota na Mesa.





# Principais entraves para a continuidade e expansão do PNAE

Nesta seção, buscaremos apresentar os principais entraves identificados na implementação do PNAE, com base nas experiências vivenciadas no contexto do projeto Bota na Mesa e em

estudos de caso disponíveis na literatura recente. A fim de facilitar a compreensão das dificuldades mapeadas, estas foram agrupadas nas seguintes dimensões:

## **Produção e organização coletiva**

*desafios enfrentados pelos agricultores no âmbito de suas unidades produtivas e cooperativas*

## **Gestão interna das entidades executoras**

*dificuldades ligadas ao funcionamento das estruturas das prefeituras municipais*

## **Infraestrutura e logística**

*desafios relacionados à carência de infraestrutura de suporte para processamento e transporte dos alimentos e à complexidade logística associada às entregas*

## **Relacionamento e comunicação**

*desencontros nas relações entre os principais atores envolvidos na operacionalização da política (agricultores, escolas e prefeituras)*

## **Aspectos jurídicos**

*entraves associados ao desalinhamento existente entre as regras do PNAE e os processos conduzidos por órgãos fiscalizadores do governo*

## **Produção e organização coletiva**

### **a** **Falta de assistência técnica e apoio à produção**

A insuficiência ou ausência de assistência técnica e extensão rural, agravada nos últimos anos pelo sucateamento das instituições públicas dedicadas a garantir esses serviços, tem resultado em menor apoio aos agricultores no planejamento produtivo, na obtenção de melhores ganhos em produtividade e na condução geral dos sistemas de produção, em especial quando se pretende modificar ou diversificar as culturas na propriedade, ação muitas vezes estimulada pelas demandas do PNAE. A falta de assistência técnica é ainda mais sentida em agricultores menos capitalizados e não estruturados em cooperativas<sup>9</sup>.

### **b** **Organização coletiva incipiente**

A organização incipiente aparece como um entrave em diversas etapas de acesso ao programa. A ausência de organização coletiva complexifica o atendimento às exigências do programa como a padronização dos produtos, a garantia da quantidade e regularidade das entregas e a logística, além de dificultar a gestão interna nas

prefeituras que devem lidar com numerosos contratos e fornecedores. Essa questão evidencia a importância em fortalecer o associativismo e cooperativismo, fato confirmado ao observar que muitos agricultores só começaram a se organizar a partir dos primeiros contratos estabelecidos<sup>10</sup>.

### **c** **Despreparo para atender exigências e regularidade do fornecimento ao PNAE**

O PNAE exigiu do agricultor padrões mais elevados na gestão dos empreendimentos e o aprimoramento do planejamento da produção e comercialização. Periodicidade, atendimento a normas sanitárias, controle de qualidade e quantidade dos alimentos ofertados, embalagens, existência ou não de mecanismos de substituição de produtos, constroem a participação de agricultores familiares a depender do tipo de atividade produzida, infraestrutura disponível, capital de giro e outros fatores<sup>11 12</sup>. Além das barreiras normativas, algumas prefeituras apresentam exigências que demandam infraestruturas de processamento de alimentos, tornando o acesso inviável para produtores que não dispõem dessas condições<sup>12</sup>.

9 Ramos (2018)

12 Reis (2016)

10 Camargo et al (2016)

11 Malaguti (2015)

## **d** Inseguranças financeiras, crédito e investimentos

A falta de capital de giro das organizações familiares impede a realização de investimentos para fortalecer as cooperativas, aprimorar a logística e as estruturas de processamento e armazenagem. Essa questão destaca a necessidade de atuar para que as políticas de crédito existentes, como o PRONAF, sejam mais atrativas e adequadas à realidade desses produtores, e assim o acesso ao programa seja possível. Isso envolve adequar as garantias exigidas para a

concessão de crédito, reforçar a disseminação de informações acerca das linhas de crédito disponíveis, promover maior preparo dos agentes bancários para prestar um atendimento qualificado ao agricultor, entre outros aspectos.

Adicionalmente, a burocracia existente na organização dos editais do PNAE, definição dos pedidos, efetivação dos pagamentos e decorrentes atrasos por parte das entidades executoras, são fatores que desestimulam a participação dos agricultores<sup>13 14</sup>.

## **Gestão interna das entidades executoras**

### **e** Baixa interação entre gestores e setores da administração pública

Atividades como a elaboração das chamadas públicas, formulação dos cardápios escolares e gestão dos contratos dependem da atuação conjunta de nutricionistas, técnicos agrícolas, responsáveis jurídicos das prefeituras, secretarias de Educação, Agricultura e demais atores. A ausência ou baixa interação entre os atores envolvidos compromete o bom funcionamento do programa na medida em que as visões e demandas de cada setor não são compreendidas integralmente<sup>15</sup>.

### **f** Desconhecimento da agricultura familiar local

Ainda se observa o desconhecimento por parte dos responsáveis pela elaboração das chamadas públicas em relação à realidade agrícola local. Os alimentos demandados nas chamadas, ao não considerar o potencial e a vocação agrícola do município e região, impossibilitam a submissão de propostas pelos agricultores. Ao elaborar os editais levando em conta os alimentos característicos da região e a sazonalidade, além de facilitar a participação dos produtores locais, o programa é capaz de estimular a adoção de práticas produtivas mais

13 Moruzzi Marques et al (2017)

14 Silva et al (2015)

15 Lopes & Doula (2016)



Créditos: FGVces

ecológicas, com menor uso de agrotóxicos e insumos químicos, e potencializar seus benefícios socioambientais<sup>16 13 15</sup>. Essa questão destaca a necessidade de um mapeamento detalhado da produção agrícola familiar, além da capacitação do corpo administrativo municipal responsável pelas compras no âmbito do programa.

### **g** Diacronia entre produção e fornecimento

Para que a disponibilidade dos alimentos nas escolas seja garantido, em particular os produtos perecíveis, o planejamento detalhado da produção e logística são fatores essenciais, e que

podem ser dificultados pelo longo intervalo de tempo entre a abertura dos editais de compra e o planejamento produtivo dos agricultores para atender ao edital, uma vez que este último está condicionado ao primeiro<sup>17</sup>. A baixa sincronia entre municípios próximos na abertura de editais é um fator adicional que complica a gestão interna das cooperativas, especialmente quando elas fornecem para mais de um município.

---

16 Doria (2019)

17 Baccarin et al (2017)

## Infraestrutura e logística

### **h** Alta complexidade logística

A depender da infraestrutura disponível no município, a logística de entrega segue duas vias principais: a) a entrega centralizada em unidade de armazenamento, ficando a cargo da entidade executora a distribuição nas escolas; e b) a entrega ponto-a-ponto, na qual os produtores devem realizar as entregas diretamente nas escolas.

A logística ponto-a-ponto, modalidade descentralizada de entrega, demanda um complexo processo de distribuição, cuidados rigorosos na manipulação e transporte, absorção de riscos relacionados a esta etapa, e dentre outras questões que tornam inviáveis a participação de agricultores menos estruturados. Esse processo se intensifica ao fornecer alimentos in natura, pela necessidade de transporte refrigerado, ainda mais em grandes municípios localizados em centros urbanos, dado o grande número de pontos de entrega<sup>11 12 18</sup>.

Ainda, tendo em vista que centros urbanos são em grande parte abastecidos com alimentos provenientes de municípios próximos, como é o caso da cidade de São Paulo, a condição das estradas também representa um complicador.

De acordo com a pesquisa da Confederação Nacional do Transporte, 59% das estradas federais e estaduais do Brasil estão em condições insatisfatórias<sup>19</sup>. Este cenário torna ainda mais complexa e custosa a entrega de alimentos para as escolas por parte dos agricultores.

### **i** Ausência de infraestruturas de suporte

De maneira complementar a logística, a ausência de infraestruturas que dão suporte ao programa, em especial as centrais de armazenamento para acondicionamento de alimentos perecíveis, e de equipamentos e instalações para o preparo dos alimentos, delega aos agricultores a tarefa de suprir essas demandas seja com transporte adequado ou com estruturas próprias para processamento e beneficiamento<sup>20</sup>.

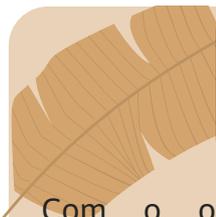


Créditos: FGVces

18 Batista (2015)

19 CNT (2019)

20 Nogueira (2018)



## Fornecimento de banana para alimentação escolar de São Paulo

Com o objetivo de promover o compartilhamento de experiências relacionadas aos desafios enfrentados pela agricultura familiar, o Bota na Mesa convidou a Cooperativa de Bananicultores de Miracatu (COOBAM), da região do Vale do Ribeira, para contar aos produtores participantes como superou os entraves logísticos para fornecer banana para a alimentação escolar do município de São Paulo.

A COOBAM é uma das 8 organizações de produtores que compõem a COOPERCENTRAL VR, cooperativa central localizada em Santo André/SP que recebe as bananas do grupo e as distribui em mais de 2 mil escolas de São Paulo e mais de 800 em municípios vizinhos<sup>21</sup>.

Quando a COOBAM começou a atender aos editais do PNAE, notou que outras cooperativas do Vale do Ribeira também estavam participando do programa individualmente. Em 2012, os produtores iniciaram um trabalho de mobilização para a concepção de uma “cooperativa de segunda geração”. A COOPERCENTRAL foi idealizada para facilitar os trâmites operacionais, unificando processos, além de criar uma maior representatividade do grupo na comercialização e negociação com mercados.

Entendendo que a logística seria um aspecto crítico para o sucesso da empreitada, os produtores se empenha-

-ram em criar um sistema logístico, terceirizando veículos de rua e contratando equipe especializada para a elaboração do sistema de roteirização. Outro fator importante foi o fato de que todas as cooperativas participantes da COOPERCENTRAL foram contempladas com máquinas, equipamentos e veículos viabilizados pelo Projeto Microbacias II – Acesso a Mercado<sup>21</sup>.

Este caso traz reflexões importantes relacionadas a alguns dos entraves aqui listados para a expansão do PNAE, a saber:

- A importância do cooperativismo, estimulado pelo PNAE, para solucionar os desafios enfrentados na comercialização de produtos da agricultura familiar em grandes centros urbanos.
- O caso da COOPERCENTRAL favoreceu a gestão interna nas prefeituras do PNAE, uma vez que menos contratos e processos de pagamento foram necessários, facilitando os processos de compra e trâmites fiscais.
- O papel de outras políticas públicas, como o projeto Microbacias II, reforçando a integração entre políticas existentes para a agricultura familiar. Este ponto, diretamente relacionado à adoção de um olhar territorial para a implementação do PNAE, será abordado mais adiante.

---

21 Agostini (2018)

## **Relacionamento e comunicação**

### **Dificuldade de aceitação dos produtos**

Em alguns casos, é relatada certa resistência por parte dos atores que recebem os produtos da agricultura familiar, como nutricionistas e cozinheiras, em aceitar alimentos que exigem maior trabalho no preparo das refeições. Essa questão aparece nos municípios e escolas que têm o costume de adquirir produtos pré-processados, muitas vezes pela ausência de equipamentos ou mão-de-obra para o preparo a partir de alimentos in natura<sup>16</sup>.

### **Receio quanto à garantia dos pagamentos**

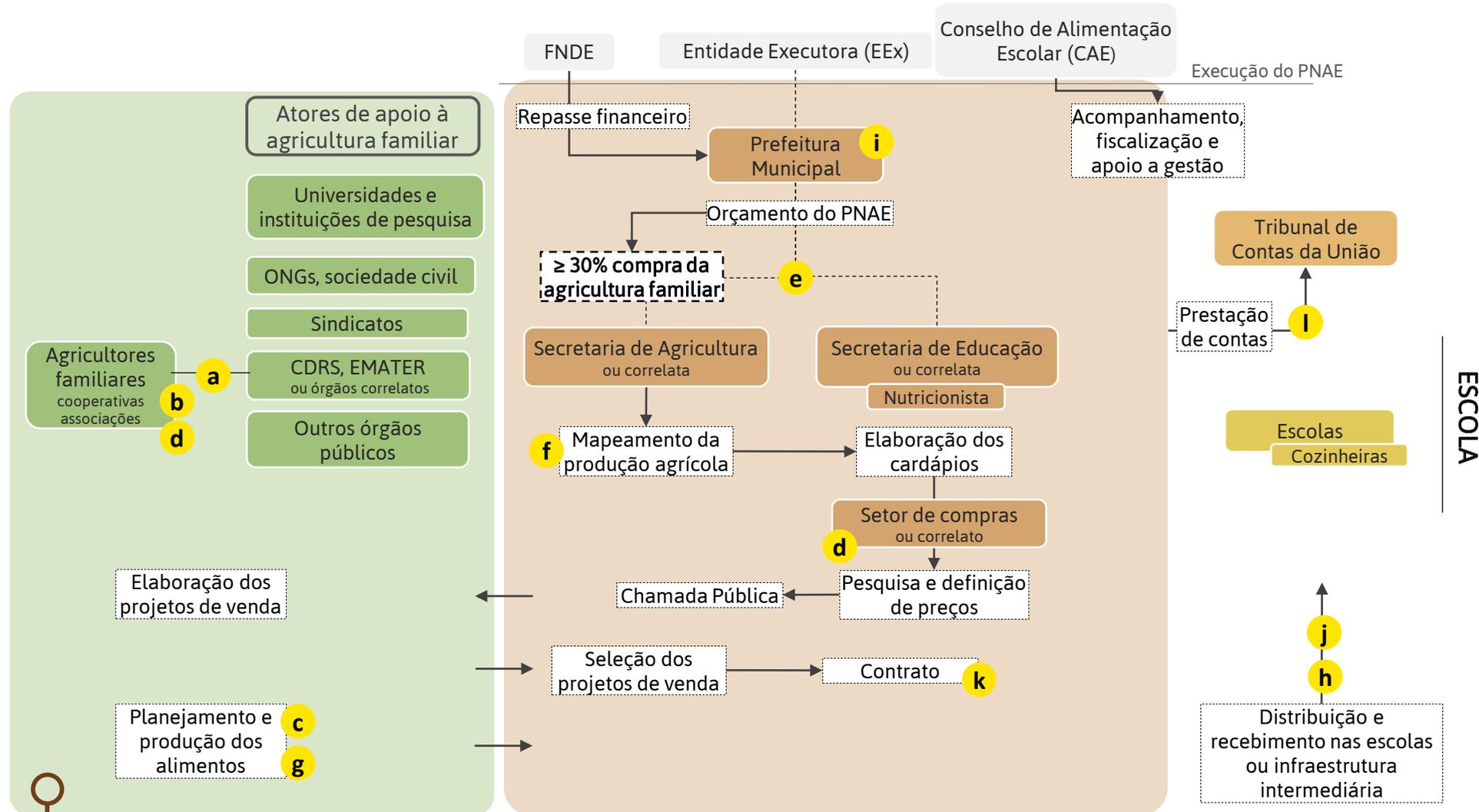
Derivado de ocasionais atrasos e experiências anteriores na relação entre poder público e agricultor, observa-se o receio de agricultores e suas respectivas organizações em participar do PNAE. Além de agravar as fragilidades financeiras que muitas organizações e agricultores enfrentam, os atrasos nos pagamentos podem levar a desentendimentos e à quebra nas relações de confiança entre os próprios cooperados, já que em muitos casos, parte dos produtores desempenhou um papel importante de convencimento dos demais a participar da empreitada da constituição da cooperativa e da venda coletiva.

Essa perda de confiança pode levar a uma desarticulação entre os produtores, impossibilitando não só a continuidade de acesso ao programa, mas também da própria cooperativa e inibindo novas tentativas de comercialização conjunta. Reforça-se, assim, a importância da eficiência nos trâmites financeiros das entidades executoras e o estabelecimento de relações mais abertas e participativas.

## **Aspectos jurídicos**

### **Baixa articulação com órgãos fiscalizadores**

Ao estabelecer o dispositivo de chamada pública, o PNAE dispensa a necessidade de processos licitatórios tradicionais que são vistos como regra para compras públicas e têm como critério de escolha o menor preço. Nesse sentido, muitas prefeituras relatam que o sistema adotado para o programa encontra barreiras no setor jurídico da administração, que se reverbera também na prestação de contas junto aos Tribunais de Contas da União.



O organograma de governança do PNAE ilustra as principais etapas de execução do Programa, os atores envolvidos – com destaque para aqueles da administração pública – e identifica em quais conexões os entraves se relacionam.

## O que significa adotar uma abordagem territorial em política pública?



Créditos: FGVces

Pensar como uma política pública pode incorporar as dimensões presentes numa abordagem territorial não é tarefa fácil. No Brasil, o surgimento do termo territorial na agenda pública se deu no final da década de 1990, na tentativa do governo federal de definir novas escalas para o planejamento de suas intervenções, questão bastante influenciada pelos debates em torno da reforma administrativa e do papel dos entes federativos do Estado brasileiro

naquela década<sup>22</sup>. No início dos anos 2000, uma série de experimentações foi conduzida pelo governo federal com a perspectiva territorial de desenvolvimento, reconhecendo novas dinâmicas entre o rural e o urbano<sup>23</sup>.

Dentre as motivações de sua emergência, está a constatação dos limites que o viés setorial das políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural apresentava até

---

22 Silva (2012)

23 Favareto (2009)

então. A temática territorial trouxe outros olhares para o meio rural na tentativa de superar uma visão dicotômica entre os espaços rural e urbano e a concepção unicamente produtiva do espaço rural, compreendendo, por exemplo, as múltiplas funções que a agricultura desempenha<sup>22</sup>.

Uma importante expressão deste novo momento nas políticas públicas foi a criação do Programa Territórios da Cidadania em 2008<sup>23</sup>. O programa surge com o desafio de integrar diversas ações no âmbito do governo federal voltadas à melhoria das condições de vida e acesso a serviços e bens públicos, além da inclusão social e econômica de regiões interioranas, ações antes dispersas em vários órgãos executivos<sup>24</sup>.

Ao analisar as políticas experimentadas a partir da década passada, alguns autores argumentam a dificuldade de gerar uma mudança institucional em direção a uma abordagem territorial de desenvolvimento, para além da inovação retórica que representaram. Contradições como a ausência de setores além daqueles ligados à agricultura, e um viés unicamente social, ainda permanecem em questão

<sup>22 23</sup>

Mesmo que o entendimento e avaliação de como o Estado brasileiro apreendeu essa nova perspectiva não

seja o foco dessa publicação, as experiências territoriais iniciadas anos atrás podem ser uma porta de entrada interessante para compreender o que vem a ser uma abordagem territorial em política pública.

De início, é importante salientar que o conceito de território aqui tratado não se resume à ideia de um lugar ou de um espaço geográfico específico. **O território, como mencionado na introdução dessa série, representa uma trama de relações complementares e conflitantes, constitui um ponto de encontro de diferentes atores (tais como governos, empresas, sindicatos, sociedade civil) no qual estabelecem relações, trocas e fluxos entre si.** Essa noção de território perpassa a delimitação de um município ou estado, pois se trata do resultado de uma construção social coletiva que convida a pensar nas relações de poder existentes entre os diversos atores<sup>25 26</sup>.

Ao mobilizar o conceito de território através de uma perspectiva ou abordagem, permite-se enxergar os espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de uma forma mais integrada, que auxilia no entendimento dos problemas e cenários em que se pretende intervir<sup>22 27</sup>. A abordagem territorial pode auxiliar a atuação do Estado em estabelecer formas de coordenação entre políticas públicas, ultrapassando uma visão unicamente

24 Fornazier & Belik (2019) 27 SDT/MDA (2005)

25 Schneider & Tartaruga (2004)

26 Cazella et al (2009)

setorial de desenvolvimento, além de estimular a criação de espaços e mecanismos de participação social, de negociação de interesses e projetos, descentralizando o poder nas tomadas de decisão<sup>22</sup>. Em linhas gerais, a abordagem territorial aqui referida pode ser vista tanto como uma lente sobre a realidade, quanto como uma

uma ferramenta metodológica que permite formular estratégias a partir das múltiplas esferas, escalas e dinâmicas sociais de uma questão<sup>25</sup>. Nesse sentido, a abordagem territorial constitui um ponto de partida para entender o território através de alguns elementos de análise:

## Laços socioculturais

Os laços socioculturais aparecem como uma dimensão simbólica e identitária importante do território. Fortalecer esses laços significa aproximar os atores, que são múltiplos e com interesses muitas vezes distintos, reconhecendo a diversidade que forma os espaços rurais<sup>28 29</sup>. Ao favorecer as relações de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições em torno de uma identidade, seja ela social, cultural e/ou econômica comum, torna-se mais fácil coordenar uma ação ou política pelo viés territorial.

No caso do PNAE, ao analisar os laços existentes, é possível conceber melhor os diferentes atores da administração pública envolvidos na implementação do programa, além de expandir a articulação interna já iniciada dentro das prefeituras com outros atores do território.

“

*(...) a construção de um território é feita a partir da mobilização dos atores sociais em torno de uma identidade. Quando o trabalho começa por essa premissa e tem como objetivo reforçar esses laços culturais há uma grande probabilidade de a abordagem territorial dar certo*

”

- Prof. Walter Belik,  
Instituto de Economia da UNICAMP

28 Coelho Neto (2013)

29 Favareto (2010)

## **Complexidade e multidimensionalidade**

O enfoque territorial apresenta, necessariamente, múltiplas dimensões. Isso significa que há uma trama complexa de interdependências entre elementos de cunhos social, econômico, político, cultural que envolvem essa abordagem, na medida que o território é entendido com um sistema complexo e com inúmeras interfaces<sup>22 23</sup>. Essa questão ressalta a importância de expandir a percepção de uma política pública como o PNAE para além dela mesma, compreendendo suas conexões com outras políticas de fomento à agricultura familiar, infraestrutura rural, alimentação, saúde, educação e outras mais.

## **Intersetorialidade e estabelecimento de arranjos complexos**

Diferente de uma lógica setorial de políticas e investimentos, a abordagem territorial requer a articulação de diversos setores tanto da administração pública como da sociedade. A inexistência da intersetorialidade em colegiados de políticas territoriais experimentadas pelo Brasil acaba por limitar o alcance da política ao apoio das atividades já tradicionalmente realizadas pelos agricultores<sup>29</sup>.

A intersetorialidade na gestão do PNAE passa pelo reconhecimento de arranjos político-sociais que não se reduzam à participação de gestores públicos mais imbricados com a execução da lei, tais como nutricionistas e agentes de compras. Esses arranjos devem se fazer tanto pela sua complexidade organizacional quanto por envolver uma abrangência geográfica que muitas vezes extrapola o âmbito comunitário ou municipal<sup>23</sup>. Isso se confirma ao analisar o abastecimento alimentar de municípios metropolitanos que raramente são autossuficientes na produção de alimentos, fazendo como que a promoção de sistemas alimentares locais não seja necessariamente restrita aos limites administrativos do município

30

A partir desses três elementos de análise descritos acima, a abordagem territorial pode ser uma estratégia de ação interessante para elucidar os principais desafios do PNAE, e situá-lo para além de um programa de compras públicas. O exercício de relacionar os elementos da abordagem territorial com os entraves elencados pode auxiliar os gestores do programa na compreensão dos “pontos de contato”

com outras políticas e programas, com potenciais parceiros públicos e privados, e na formulação de uma estratégia que garanta a continuidade e expansão do PNAE. No tópico seguinte, exemplificaremos esse exercício de forma a evidenciar o mosaico de ações que a política provoca.

Créditos: FGVces





## Como um olhar territorial pode auxiliar na implementação do PNAE?

Um dos primeiros elementos que fazem da abordagem territorial em política pública uma estratégia de ação é que sua concepção não está vinculada somente a um setor. As disposições da Lei 11.947/2009 já constituem uma inovação nessa direção ao aliar a promoção da agricultura familiar com a alimentação escolar, ainda que a cultura setorial da administração pública brasileira seja um fator limitante.

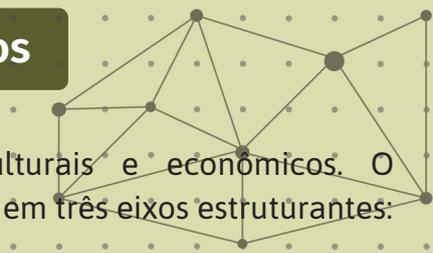
Etapas como a elaboração de chamadas públicas, formulação de cardápios, mapeamento de potenciais organizações fornecedoras necessitam de uma atuação coordenada entre os diversos atores envolvidos, tanto numa perspectiva de atendimento dos objetivos legais, como para apropriação da gestão pública das pautas e benefícios de uma política como essa.

Além disso, a integração das diversas áreas públicas envolvidas é vista como uma forma de facilitar a incorporação das demandas dos agricultores fornecedores da alimentação escolar<sup>17</sup>.

Na interface rural-urbano, uma série de questões dialogam com a agricultura familiar e concorrem na efetividade do PNAE. Quando se analisa a insuficiência de assistência técnica no campo, a necessidade de políticas de crédito atrativas, os riscos inerentes à produção agrícola, condições de estradas e tantas outras questões, é necessário primeiramente reconhecer as relações entre os problemas relatados.

O reconhecimento da interdependência entre o PNAE e uma política de assistência técnica que atenda as necessidades do agricultor familiar, por exemplo, evidencia a importância de direcionar esforços para essa demanda.

## Projeto Ligue os Pontos



Os encontros do Bota na Mesa contaram com a participação de representantes do projeto Ligue os Pontos, idealizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Apesar de não estar diretamente relacionada ao fortalecimento do programa de compras públicas para a alimentação escolar, a iniciativa possui aspectos interessantes que ilustram a adoção de um olhar amplo para a compreensão dos desafios que incidem em um território a fim de estruturar uma política pública.

Desenhado como estratégia de desenvolvimento territorial sustentável a partir do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, o projeto se propõe a promover o fortalecimento da cadeia de valor da agricultura e alimentação da zona rural sul e com isso colaborar para a proteção da área de mananciais, contribuindo para o desenvolvimento da região. A zona rural de São Paulo vem sofrendo pressão imobiliária, o que coloca em risco não só a segurança hídrica da cidade, mas também meios de vida de aldeias indígenas demais habitantes do território.

Ao fortalecer o potencial produtivo da agricultura local e conectá-la à economia da região, cria-se vínculos que beneficiam tanto a zona rural quanto urbana. Esta motivação para a criação do projeto, por si só, reúne uma série de lentes sobre um mesmo território, integrando aspectos ambien-

tais socioculturais e econômicos. O projeto atua em três eixos estruturantes:

- **Fortalecimento da agricultura:** oferta de assistência técnica e extensão rural aos produtores;
- **Cadeia de valor:** fortalecimento do acesso a mercado e incentivo a novos negócios relacionados à cadeia de alimentos; e
- **Dados e evidências:** coleta de dados sobre a zona rural para apoiar a formulação de políticas públicas para o território.

O projeto tem caráter intersetorial, uma vez que envolve diversos outros órgãos públicos para o desenvolvimento desses eixos. Alguns exemplos:

- A Secretaria Municipal de Turismo, a fim de trabalhar a promoção do turismo rural e, assim, a valorização da agricultura local;
- A Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, que construiu, em parceria com o projeto, o Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais;
- A Agência ADE SAMPA, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, com o objetivo de fomentar novos negócios relacionados à agroecologia e ecoturismo.

## Projeto Ligue os Pontos (cont.)

Outros órgãos envolvidos são as Secretarias Municipais de Educação, de Inovação e Tecnologia, de Assistência e Desenvolvimento Social, a Autoridade

Municipal de Limpeza Urbana e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável e de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>31</sup>.

A coordenação entre políticas também pode partir de programas similares como o PAA. Tendo em vista as dificuldades com as quais cada organização produtiva tem se deparado, pode-se conceber a articulação entre os dois programas como forma de fortalecer o associativismo e cooperativismo. Por ter um conjunto de regras mais flexíveis, o PAA pode beneficiar aqueles agricultores pouco estruturados e com menor capital financeiro, inserindo-os no mercado.

Já o PNAE serviria como um segundo degrau, por ser um canal que acaba exigindo maior profissionalização e organização dos atores produtivos. Essa articulação retrata a capacidade de integrar agendas complementares, como a saúde, ação social, agricultura e alimentação.

A compreensão dos fluxos entre as organizações produtivas e os mercados institucionais que atendem também parte de um olhar territorial sobre o programa. Em termos de logística e infraestrutura, um dos principais desafios em grandes centros urbanos,

conhecer quais são os mercados almejados pelas organizações fornecedoras pode indicar a relevância de uma ação entre municípios, resultando, por exemplo, na criação de uma infraestrutura compartilhada. Essa questão adquire importância ao constatar a dificuldade da modalidade de entrega ponto-a-ponto em oposição à centralização da logística em um entreposto intermunicipal.

O caso da COOBAM, relatado aqui, apesar de não envolver uma atuação intermunicipal, ilustra como a criação de uma infraestrutura compartilhada pode ser crucial para o sucesso do atendimento de agricultores familiares ao PNAE em grandes centros urbanos.

---

31 SÃO PAULO (2020)

## Agricultura familiar quilombola na alimentação escolar de Oriximiná

As primeiras terras quilombolas tituladas do Brasil estão no município de Oriximiná, no Pará. Lá, essas comunidades produzem alimentos a partir do extrativismo e da agricultura, e enfrentam desafios na busca por mercados que os valorizem e lhes garantam renda. Do outro lado, as escolas da região são abastecidas com alimentos muitas vezes desconectados da cultura local.

Diante desse cenário, em 2011, gestores públicos, a Emater-PA, o Imaflora, representantes das comunidades e outras instituições atuantes no território, com o objetivo de contribuir para a qualidade de vida das famílias, conceberam um projeto para promover a participação de agricultores quilombolas na alimentação escolar local. Essa iniciativa envolve uma série de ações, que a tornam um caso inspirador no contexto desta publicação, ainda que realizada em um município de pequeno porte. A seguir, são destacadas algumas delas:

- **Construção coletiva do cardápio das escolas:** este processo envolveu uma diversidade de atores, entre eles os próprios agricultores quilombolas, a Emater, a Coordenação de Educação Quilombola, a nutricionista do município e técnicos da Divisão da Alimentação Escolar (DAE)<sup>32</sup>. Esta articulação possibilitou a elaboração de um cardápio baseado em receitas

tradicionais quilombolas, garantindo a compra de produtos regionais, o acesso dos agricultores familiares locais ao PNAE e a valorização da cultura alimentar das comunidades quilombolas;

- **Adaptação do processo de aquisição de alimentos à realidade local:** a escassez de recursos humanos e financeiros da Emater da região, somada ao fato de que associações quilombolas são numerosas em associados, fazia da emissão de DAPs jurídicas um entrave ao acesso ao PNAE<sup>32</sup>. Diante dessa limitação, a prefeitura de Oriximiná adaptou seu procedimento de aquisição para que fosse possível comprar dos agricultores individualmente;
- **Adaptação da rota de entrega dos alimentos:** os agricultores deveriam levar os alimentos à sede do município, e de lá seria feito o transporte para as escolas. No entanto, as escolas ficavam significativamente mais próximas de suas casas do que da prefeitura. Assim, os agricultores, com apoio do Imaflora e dos gestores escolares, propuseram uma rota de entrega em que levariam os alimentos diretamente às escolas, e a prefeitura aceitou.

Outras ações conduzidas envolvem apoio técnico para a produção e

## **Agricultura familiar quilombola na alimentação escolar de Oriximiná (cont.)**

captação de recursos para investir em infraestrutura de processamento dos alimentos. De 2016 para 2017, o projeto propiciou às famílias participantes um aumento de 50% em sua renda, além de garantir alimentação de qualidade às crianças do município. O trabalho conduzido também foi fundamental para promover o reconhecimento e valorização da cultura quilombola na região, assegurando a continuidade dos modos de vida das comunidades atendi-

das. Ainda, o projeto evidenciou o potencial da articulação de uma diversidade de atores e da construção de uma base sólida de parceiros locais para a construção de soluções para o desenvolvimento de um território. Por estas conquistas, a iniciativa foi selecionada na chamada de casos inovadores de fortalecimento da agricultura familiar realizada pelo projeto Bota na Mesa em 2018<sup>33</sup>.

---

33 FGVces (2020)



## Considerações finais

A abordagem territorial permite que uma questão seja analisada e tratada com um olhar amplo, levando em conta a complexidade que a envolve. Ao observarmos os desafios para a ampliação do PNAE aqui discutidos, fica evidente a natureza complexa desses entraves e suas interdependências. Os elementos de análise envolvidos na abordagem territorial e aqui apresentados trazem contribuições importantes para a análise desses desafios e a construção de soluções de maneira integrada, envolvendo uma diversidade de atores e políticas.

Para além das ideias mencionadas nesta publicação, outras questões podem surgir ao assimilar os elementos da abordagem territorial e defrontá-los com os desafios vivenciados por cada

gestor na prática. A proposta aqui apresentada foi de introduzir uma outra percepção das dificuldades encontradas na gestão do PNAE, tendo em vista seu potencial de fortalecer a agricultura familiar e oportunizar mercados mais vantajosos para este público.

## Referências bibliográficas

AGOSTINI, V. Coopercentral VR: a força do cooperativismo que driblou as barreiras da competição e fortaleceu a agricultura familiar do Vale do Ribeira. Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.cdrs.sp.gov.br/portal/impressao/noticia/coopercentral-vr-a-fora-do-cooperativismo-que-driblou-as-barreiras-da-competio-e-fortaleceu-a-agricultura-familiar-do-vale-do-ribeira>>. Acesso em: 05 dez 2020.

BACCARIN, J.C.; SILVA, D.B.P.; FERREIRA, D.A.O.; OLIVEIRA, J.A. Compras institucionais de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar no estado de São Paulo sob a vigência da Lei federal 11.947/2009. GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 42, n. 2, p. 243-261, mai./ago. 2017.

BATISTA, M.C.F. Análise da implementação do projeto fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar e suas contribuições para o programa nacional de alimentação escolar – PNAE. 2015. 123 p. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

CAMARGO, R.A.L.; BOCCA, M.F.; FIGUEIREDO, D.S.; MATOS, J.M.S. O PAA e PNAE em assentamentos PDS no norte paulista. Retratos de Assentamentos, v.19, n.1, p. 148-173, 2016.

CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 305 p.

CNT (Confederação Nacional do Transporte). Pesquisa CNT de Rodovias 2019: Releases e Principais Dados, 2019. 11 p. Disponível em: <[https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/resumo\\_de\\_imprensa.pdf](https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/resumo_de_imprensa.pdf)> Acesso em: 05 dez 2020.

COELHO NETO, A. S. Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder. GEOgraphia, v. 15, p. 23-52, 2013.

DORIA, N.G. Agricultura familiar e promoção da saúde: um novo olhar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2019. 153 p. Dissertação (Mestrado em Ciências, Ecologia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019.

ESPERANCA, L. C.; WENZEL, D.; ASSIS, L.H.B.; CARVALHO, A. M.; VILLAR, B. S. A evolução da compra de alimentos da agricultura familiar no programa de alimentação escolar do município de São Paulo. In: XXIV Congresso Brasileiro de Nutrição, 2016, Porto Alegre. Revista da Associação Brasileira de Nutrição. São Paulo: Associação Brasileira de Nutrição, 2016. v. 7. p. 1203-1204.

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

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2009.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. Desenvolvimento em Debate, v.1, n.2, p.47-63, jan/abr. e mai/ago. 2010.

FGVces (Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas). Bota na Mesa: diretrizes públicas e empresariais para a inclusão da agricultura familiar na cadeia de alimentos, São Paulo, 2020. 155 p.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Dados da Agricultura Familiar, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 06 dez 2020.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Articulação entre políticas de compras governamentais da agricultura familiar e políticas territoriais, Planejamento e políticas públicas, n. 52, p. 459-488, jan/jun. 2019.

LOPES, B.J.; DOULA, S.M. Políticas Públicas e Governança: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no

Sudeste Brasileiro. Espacios, v. 37, n. 20, 2016.

MALAGUTI, J.M.A. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): desafios para a inclusão dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar de Itapeçerica da Serra – SP. 2015. 117 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) – Universidade Federal do Estado de São Paulo, Osasco, 2015.

MORUZZI MARQUES, P.E.; RETIERE, M.; ALMEIDA, N.; SANTOS, C.F. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. Segur. Aliment. Nutr., Campinas, v. 24, n. 2, p. 101-112, jul./dez. 2017.

MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Alimentação escolar recebe 650 toneladas de feijão da Reforma Agrária, em SP. 2015. Disponível em: <<https://mst.org.br/2015/06/17/alimentacao-escolar-recebe-650-toneladas-de-feijao-da-reforma-agraria-em-sp/>>. Acesso em: 02 dez 2020.

NEVES, A.C.R.; LOBO, M.F.S.; CARVALHO NETO, M.S.; FERREIRA, L.E.C.; PINTO, L.F.G.; AZEREDO, R.F. PNAE e geração de renda na Amazônia Brasileira: o caso das comunidades remanescentes de Quilombo de Oriximiná – PA. In: MORAES, N.R.; BAPTAGLIN, L.A.; PORTO JR, G.; MARCÓRIO, W.A.; SOUZA, F.C.; MARCHETTI, C.T.B.; MORAES, F.G. (Orgs.). Povos Originários e Comunidades Tradicionais: trabalhos de pesquisa e de

extensão universitária – volume 3. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 72-96.

NOGUEIRA, R.S. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interpretação dos gestores da região metropolitana de Campinas/SP. 2016. 147 p. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

RAMOS, S.R. Agricultura familiar e mercados institucionais: horizontalidades no uso do território à produção e consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos. 2018. 177 p. Tese (Doutorado em Ciências, Saúde Global e Sustentabilidade) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

REIS, S.D.G.M. Políticas públicas para a agricultura familiar: o PNAE na região do Alto Tietê – SP. 2016. 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciências, Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Prefeitura Municipal de São Paulo). Projeto Ligue os Pontos. Disponível em:  
<<https://ligueospontos.prefeitura.sp.gov.br> />. Acesso em: 10 dez 2020.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I.G.P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes, Campina Grande, v. 23, n. 1 e 2, p. 99-117, jan-dez 2004.

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

SICOLI, J.L. As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável. 2017. 171 p. Tese (Doutorado em Ciências, Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2017.

SILVA, S.P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 148-168, Jan./Jun. 2012.

SILVA, S.R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: análise do processo de implementação no município de Belo Horizonte-MG. 2015. 151 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração, título de Magister Scientiae) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

SILVA, M.G.; DIAS, M.M.; AMORIM JUNIOR, P. C.G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. RESR, Piracicaba, v. 53, n. 2, p. 289-304, abr-jun. 2015.



---

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

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

realização



patrocínio

Citi Foundation



parceria

