UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA

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

JULIANA LORDELLO SÍCOLI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição em Saúde Pública para obtenção do título de Doutor em Ciências

Área de concentração: Nutrição em Saúde Pública

Orientadora: Profa. Dra. Betzabeth Slater Villar

São Paulo

2017

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

JULIANA LORDELLO SÍCOLI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências

Área de concentração: Nutrição em Saúde Pública

Orientadora: Profa. Dra. Betzabeth Slater Villar

Versão original

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Biblioteca/CIR: Centro de Informação e Referência em Saúde Pública
Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo
Dados fornecidos pela autora

Lordello Sícoli , Juliana
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 / Juliana Lordello Sícoli ; orientadora
Betzabeth Slater Villar. -- São Paulo, 2017.
171 p.

Tese (Doutorado) -- Faculdade de Saúde Pública da
Universidade de São Paulo, 2017.

1. direito à alimentação. 2. agricultura familiar. 3.
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 4.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 5. Segurança
Alimentar e Nutricional. I. Slater Villar, Betzabeth ,
orient. II. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

SÍCOLI, 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 f. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Resumo

SÍCOLI, 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 f. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Introdução: Partindo do reconhecimento do direito humano à alimentação adequada e saudável e da inadequação do atual padrão alimentar no Brasil, a presente pesquisa situa a agricultura familiar na contramão do modelo agroalimentar predominante e enfatiza o duplo potencial do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Objetivo:** Compreender as contribuições do PNAE e do PAA para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável. **Método:** Foi realizado estudo compreensivo dos dois Programas com abordagem quanti-qualitativa. A primeira etapa compreendeu a sistematização de dados de cada Programa no estado de São Paulo, partindo de dados disponibilizados pelo PAA-Data e SISPAA e, no caso do PNAE, de parte dos dados coletados no âmbito da pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”. A segunda etapa focou o estudo da experiência de implementação dos dois Programas em Guarulhos, incluindo visitas às áreas de cultivo e unidades receptoras e a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, agricultores familiares e merendeiras/cozinheiras, baseadas em roteiros com perguntas norteadoras. **Resultados:** As compras governamentais realizadas pelo PAA-CDS e pelo PNAE têm permitido alcançar boa parte das finalidades esperadas de ambos Programas, cumprindo papel relevante tanto sob a ótica da política agrícola, como da superação da insegurança alimentar e nutricional, ainda que com diferenças significativas entre os dois Programas e comportando desafios em curso. Os resultados reforçam a heterogeneidade da agricultura familiar e sugerem distintos perfis de agricultores familiares que acessam cada Programa no estado de São Paulo. Ambos Programas comercializam predominantemente alimentos in natura ou minimamente processados, favorecendo o acesso à alimentação saudável.

Palavras-chave: direito à alimentação, agricultura familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Segurança Alimentar e Nutricional.

Abstract

SÍCOLI, J. L. **The contributions of the National School Feeding Programme (PNAE) and the Food Acquisition Programme (PAA) for the strengthening of family farming and the promotion of food right.** 2017. 171 f. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Introduction: Recognizing the human right to adequate and healthy food, and the inadequacy of current dietary patterns in Brazil, this project situates family farming in opposition to the predominant agri-food model and emphasizes the dual potential of the National School Feeding Programme (PNAE) and the Food Acquisition Programme (PAA). **Objective:** Comprehend the contributions of PNAE and PAA to strengthen family farming and to promote the human right to adequate and healthy food. **Method:** Comprehensive study was carried out on both programs with quantitative-qualitative approach. The first stage included the systematization of data from each Program in the state of São Paulo, based on data provided by PAA-Data and SISPA and, in the case of PNAE, part of the data collected in the scope of the research "The meeting between the National Program Of School Feeding (PNAE) and Family Agriculture". The second stage focused Guarulhos experience of implementation on both Programmes, including visits to cultivation areas and receiving units, and semi-structured interviews with public managers, family farmers and cooks based on scripts with guiding questions. **Results:** The government purchases made by the PAA-CDS and the PNAE have allowed to reach a good part of the expected purposes of both Programmes, fulfilling a relevant role both from the perspective of the agricultural policy, and to overcome the food and nutritional insecurity, although with significant differences between the two Programmes and ongoing challenges. The results reinforce the heterogeneity of family agriculture and suggest different profiles of family farmers who access each Program in the state of São Paulo. Both Programmes commercialize predominantly *in natura* or minimally processed foods, favoring the access to healthy food.

Key-words: food right, family farming, National School Feeding Programme (PNAE), Food Acquisition Programme (PAA), Food and Nutrition Security

Lista de siglas e abreviaturas

- ✓ ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- ✓ CAE – Conselho de Alimentação Escolar
- ✓ CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo
- ✓ CDS – Compra com Doação Simultânea, uma das modalidades de operação do PAA
- ✓ COMSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
- ✓ CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
- ✓ CNA – Confederação Nacional da Agricultura
- ✓ DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)
- ✓ DASE - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação da Prefeitura de Guarulhos
- ✓ DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
- ✓ FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- ✓ FBB – Fundação Banco do Brasil
- ✓ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- ✓ GGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
- ✓ IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- ✓ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ✓ IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

- ✓ INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- ✓ ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo
- ✓ LOA – Lei Orçamentária Anual
- ✓ MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- ✓ MDA – antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, extinto em maio de 2016
- ✓ MDS - Ministério do Desenvolvimento Social (antes Ministério do Desenvolvimento Social e e Combate à Fome)
- ✓ MEC – Ministério da Educação e Cultura
- ✓ MS – Ministério da Saúde
- ✓ MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
- ✓ NUPENS – Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde, da Usp
- ✓ OMS – Organização Mundial de Saúde
- ✓ PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
- ✓ PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ PMA – Programa Mundial de Alimentos
- ✓ PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- ✓ PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
- ✓ PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ✓ PNSAN – Políticas Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
- ✓ PPA – Plano Plurianual
- ✓ PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- ✓ PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
- ✓ PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
- ✓ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

- ✓ SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
- ✓ SEAF – Seguro da Agricultura Familiar
- ✓ SUS – Sistema Único de Saúde
- ✓ UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
- ✓ UNICEF – United Nations Children’s Fund
- ✓ USAID – United States Agency for International Development

Sumário

Apresentação	12
1. Introdução	15
1.1 O direito humano à alimentação e a promoção da alimentação adequada e saudável ...	15
1.2 Agricultura familiar: contramão do modelo agroalimentar predominante e potencial de promoção do DHAA por meio das compras governamentais	21
1.3 PNAE: histórico e abrangência	32
1.4 PAA: histórico e abrangência	38
1.5 Avanços e desafios na implementação do PNAE e do PAA	45
2. Justificativa	50
3. Objetivos	52
4. Metodologia	53
4.1 Primeira etapa: perspectiva macro	53
4.2 Segunda etapa: perspectiva micro	57
4.3 Forma de análise dos resultados	67
4.4 Aspectos éticos	69
5. Resultados da análise macro: O PAA e PNAE no Estado de São Paulo	70
5.1) Perspectiva macro – PAA	71
5.2) Perspectiva macro – PNAE	78
6. Contextualização do PAA e do PNAE em Guarulhos	85
6.1) Histórico de implementação do PAA-CDS em Guarulhos	85
6.2 Histórico de implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE em Guarulhos	90
6.3 Dificuldades persistentes na implementação do PAA-CDS em Guarulhos	99
6.4 Dificuldades persistentes na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE em Guarulhos	102
7. Que agricultura familiar é essa?	109
7.1 Perfil do agricultor familiar vinculado ao PAA de Guarulhos	109
7.2 Perfil de agricultor familiar capaz de atender a demanda do PNAE de Guarulhos	115
7.3 Fortalecimento da agricultura familiar com o PAA	120
7.4 Fortalecimento da agricultura familiar com o PNAE	127
8. Alimentos comercializados e o DHAA em Guarulhos	129
8.1 Tipo de alimento comercializado por meio do PAA	129
8.2 Tipos de alimentos comprados pelo PNAE	134
8.3 Diferenciais das compras da agricultura familiar em relação a fornecedores convencionais: implicações para o trabalho cotidiano	137
8.4 Avaliação sobre a qualidade dos produtos do PAA	140

8.5	Avaliação sobre a qualidade dos produtos do PNAE e DHAA.....	145
8.6	Indícios de fragilidade do DHAA sem o PAA	148
9.	Considerações finais	153
10.	Referências bibliográficas	162
	ANEXO I: Roteiro de entrevista com responsáveis pelo PNAE e PAA.....	167
	ANEXO II: Roteiro de entrevista com agricultores familiares	168
	ANEXO III: Roteiro de entrevista com responsáveis pelos equipamentos	169
	ANEXO IV: Termo de consentimento livre e esclarecido.....	170

Apresentação

Nessas tortuosas trilhas: tentativas de compreensão de um ponto de partida e de chegada

Me lembro do dia em que recebi uma ligação da minha atual orientadora com perguntas muito objetivas e decisivas para o que viria a ser uma troca por quatro anos... Eu estava no Maranhão, em Mata Roma, em uma oficina de encerramento de um projeto desenvolvido pela Fundação Abrinq em parceria com Universidades Federais do Maranhão, Pará e Tocantins... Não sei nem como o sinal do celular funcionou e aquela conversa foi possível... Nesse dia entendi que estava aberta minha caminhada no doutorado: fiquei radiante com a perspectiva, mas nem sequer podia imaginar o que me esperava pela frente...

Voltando algum tempo antes, para relembrar o que me levou ao doutorado... Psicóloga de formação, desde a graduação optando por rumos difíceis, interdisciplinares, a construir, incertos, de referências diversas, de pouco retorno financeiro, não absolutos e fluidos da Psicologia Social, em intersecção assumida com a Sociologia e a Antropologia, alguns anos depois de formada fui trabalhar em uma Organização Não-Governamental (Instituto Pólis), onde permaneci por seis anos, nutrindo tantos ideais, mas com tantas contradições, conhecendo pessoas que marcaram minha trajetória profissional e pessoal (inclusive meu marido!) e com consequências tão extensas para o que viria a ser um rumo profissional tão árduo e tortuoso, de tantas decepções políticas e ideais frustrados, mas também onde me deixaria envolver em uma militância sem volta: a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o direito humano à alimentação adequada (DHAA)...

Acreditava que o doutorado poderia abrir portas nesta trajetória profissional errante e que me permitiria pesquisar um tema tão caro: a comercialização de alimentos, como ponte entre o campo da produção (de um determinado grupo) e do consumo (para um determinado grupo). A Lei nº 11.947/2009 tinha sido aprovada há alguns anos, mas estava em questão sua efetividade... Meu projeto focava o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e me lembro bem quando a Betzy, em nossa primeira conversa presencial, sugeriu que eu deveria escolher entre a ponta da produção OU do consumo de alimentos e eu argumentei que se tratava justo de investigar a ponte entre elas, possibilitada pelo PNAE... Ela entendeu e acolheu... Mas surpresas atropelaram o caminho...

Menos de seis meses depois de iniciado o doutorado, eu testaria a recém-conquistada confiança de minha orientadora... Fui aprovada como consultora do Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA) e precisei mudar para Brasília/DF por um ano para compor a equipe de gestão do Programa, em um vínculo informal com a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)...

Atuei como consultora do MDS para os estados do Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rondônia e São Paulo, em meio a uma experiência rica, desafiadora e cheia de aprendizados, inclusive sobre os limites também do gestor federal na execução de políticas públicas...

Empolgada com a vivência, que fazia tanto sentido para minha militância, propus ampliar a ótica de pesquisa do PNAE para o PNAE E o PAA... Meus argumentos convenceram não apenas a Betzy, mas a banca de qualificação – embora tenha sido questionada na ocasião sobre a viabilidade de tamanha pretensão... A compreensão da pertinência de tal crítica me levaria a focar o estado de São Paulo e, em seguida, o município de Guarulhos como lócus da investigação micro...

Contudo, antes de voltar a morar em São Paulo, testei novamente a confiança da minha orientadora: contei que estava grávida e casaria com meu companheiro de tantos anos, Daniel. Assinar um documento atestando o não abandono do doutorado teria sido mais fácil do que comprovar à Faculdade de Saúde Pública meu compromisso, apesar da greve que se seguiu por meses, impactando em perder créditos quando a Beatriz nasceu em fins de outubro de 2014...

E isso não era o fim: de forma absolutamente inesperada, mas muito bem-vinda naquele momento de orçamento familiar magro, pareceu uma providência divina ter sido chamada para assumir o cargo de “psicóloga” em Santana de Parnaíba, após quase dois anos tendo prestado o concurso... (antes de concorrer à consultoria ao PAA)

Precisei contar com o generoso coração da minha orientadora, a determinação aprendida com meus pais e os desafios compartilhados com meu marido para dizer de forma firme à Betzy e a mim mesma que não desistiria... E uma vez (re)assumido o compromisso, tinha consciência de que seria sem volta, custasse o que custasse...

Após a concessão dos seis meses de licença-maternidade, mãe de primeira viagem e confusa entre os papéis de mãe e mulher/profissional, eu mal entendia onde estava pisando... Não me reconhecia em meu trabalho, como psicóloga clínica que nunca tinha sido, e faltavam forças para retomar também o doutorado... Principalmente porque eu sabia que teria que abrir mão do método etnográfico, previsto no projeto do doutorado e adotado no Mestrado, e que eu tinha vivenciado ser tão frutífero...

Fui a campo me sentindo “devendo” (principalmente a mim mesma) e insegura a cada passo... Algumas entrevistas foram muito ricas, especialmente a com os gestores de ambos Programas. Em outras, como a dos agricultores familiares e merendeiras, senti falta do vínculo não construído (pela premência do tempo e condições do trabalho de campo), que certamente teria proporcionado trocas mais ricas... Me ressinto especialmente da inviabilidade de entrevistar agricultores que vendiam alimentos ao PNAE...

Por um tempo me vi atordoada e angustiada entre dúvidas sobre o método revisto, a abrangência dos objetivos, as limitações da revisão bibliográfica e a falta de um referencial teórico robusto, a coerência do processo de pesquisa...

Algun tempo depois, com auxílio de disciplinas cursadas na Faculdade de Saúde Pública, passei a compreender melhor as limitações de minha pesquisa e, ao mesmo tempo, valorizar os achados do percurso de investigação...

Imbuída da certeza de que precisava chegar ao fim de mais uma tortuosa trilha profissional e recobrando a determinação que há muito me acompanha, encontrei energia para seguir adiante e aproveitar minhas “férias” do trabalho em Santana de Parnaíba para viabilizar as entrevistas e análises preliminares, espremendo as horas cotidianas – com apoio do meu marido – para chegar ao texto final.

Hoje sei que, independentemente do resultado da defesa, me sinto vitoriosa por ter persistido e chegado até aqui...

1. Introdução

1.1 *O direito humano à alimentação e a promoção da alimentação adequada e saudável*

O direito humano à alimentação consta no arcabouço jurídico nacional desde 1992, quando o Brasil assinou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹. Como todo direito humano, ele é universal, indivisível, inalienável, interdependente e inter-relacionado à realização dos demais direitos humanos, cabendo ao Estado respeitá-lo, protegê-lo, promover-lo e provê-lo (ABRANDH, 2013).

A partir de 2006, após 14 anos de luta social, o compromisso do Estado com o direito humano à alimentação adequada (DHAA) ficou explícito na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei 11.346), na qual a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é concebida como

a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, Art. 3º).

Em 2010, reforçando o compromisso do Estado brasileiro com o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA, a alimentação foi incluída no rol dos direitos sociais no art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 2010, EC nº 64).

“Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos” foi o lema da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em novembro de 2011. A Conferência enfatizou o DHAA tanto na perspectiva da superação da fome e da desnutrição, como da garantia universal de acesso à alimentação adequada e saudável, remetendo a mudanças necessárias nos modos de produção, comercialização e consumo de alimentos.

Temos alcançado resultados encorajadores na dimensão do “estar livre da fome”. No entanto, há um longo caminho a percorrer em relação à dimensão que abarca aspectos tão distintos como as características nutricionais do alimento, mas também sua adequação em termos culturais, de sustentabilidade ambiental e social. Neste âmbito, podemos considerar como situações de violação ao direito, por exemplo, o atual padrão alimentar de nossa população, que gera números crescentes de pessoas com doenças relacionadas à

---

¹ O Pacto foi criado em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 – vide Decreto nº 591/1992 (BRASIL, 1992).

alimentação de má qualidade; a contaminação de alimentos por agrotóxicos; a proliferação do uso de sementes transgênicas; as restrições aos direitos dos agricultores, povos indígenas e populações tradicionais ao livre uso da biodiversidade; e a degradação ambiental. (CONSEA, 2011, p. 10).

Os desafios e as situações de violação do DHAA indicadas no documento da 4ª Conferência são reflexo de mudanças que vem sendo operadas no sistema agroalimentar desde a década de 1960 e que tendem a reduzir o alimento à condição de *mercadoria*, sendo delegada à indústria alimentícia o papel de decidir o que, como e onde as pessoas comem (MACHADO et al., 2016).

Assim, o que se observa hoje é a intensificação de um sistema alimentar cada vez mais concentrado e determinado por poucas empresas transnacionais (Popkin; Adair; Ng, 2012). Cerca de dez grandes transnacionais controlam os agrotóxicos, as sementes e os transgênicos (Abrandh, 2013). A aquisição de alimentos também é concentrada, pois cerca de dois terços do volume de vendas de varejo no Brasil está distribuída entre cinco grandes redes nacionais e internacionais de supermercados (Monteiro; Farina; Nunes, 2012). (MACHADO et al., 2016, p. 508).

Neste contexto, observa-se a ameaça ao DHAA e à soberania alimentar, ficando os países, inclusive o Brasil, reféns das decisões do capital internacional. Promover a realização do direito à alimentação adequada e saudável se faz extremamente relevante frente aos crescentes índices de sobrepeso e baixa atividade física e ao aumento da morbimortalidade por doenças crônicas relacionadas à alimentação inadequada e não saudável, incluindo a obesidade, a diabetes mellitus, a hipertensão arterial, as dislipidemias, a osteoporose e certos tipos de câncer. Os aumentos expressam a mudança no perfil epidemiológico e nutricional da população brasileira nas últimas décadas.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) 2008-2009 mostrou como o sobrepeso tem afetado crianças, adolescentes e adultos: entre 5 e 9 anos, uma em cada três crianças estava acima do peso recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS); entre 10 e 19 anos, o percentual foi de 21,7% para adolescentes do sexo masculino e de 19,4% para adolescentes do sexo feminino; entre os homens adultos, 50% estavam com peso elevado, ao passo que 48% das mulheres adultas sofriam do problema.

O aumento do sobrepeso e da obesidade na população adulta vem sendo também evidenciado pelo inquérito *Vigitel* do Ministério da Saúde (MS)²: entre 2006 e 2016 o sobrepeso entre adultos aumentou de 42,6 para 53,8%, enquanto a obesidade aumentou de 11,8 para 18,9%. Ambos indicadores aumentam com a idade e são maiores entre a população com menor escolaridade. Outro problema evidenciado pelo Inquérito foi o crescimento do diabetes, que passou de 5,5% em 2006 para 8,9% em 2016, representando um aumento de 61,8% em 10 anos. A *Vigitel* evidencia ainda o aumento dos casos de hipertensão, que cresceram de 22,5% em 2006 para 25,7% em 2016.

Uma das principais causas da elevação desses indicadores é o crescimento da alimentação não saudável. O inquérito *Vigitel* vem apontando também alertas importantes quanto a mudanças no padrão alimentar da população brasileira. O feijão, item da cultura alimentar nacional e costumeiramente presente na mesa dos brasileiros, vem apresentando redução do consumo regular, registrando-se queda de 67,5% em 2012 para 61,3% em 2016. As frutas e hortaliças fizeram parte da alimentação regular de 35% dos brasileiros em 2016, tendendo a aumentar com a idade e com a escolaridade e mostrando leve aumento ao longo dos últimos anos do inquérito. As boas notícias ficaram por conta da queda no consumo regular de refrigerante/suco artificial, que caiu de 30,9% em 2007 para 16,5% em 2016, bem como do aumento da prática de atividade física, que cresceu de 30,3% em 2009 para 37,6% em 2016. A prevalência da atividade física diminuiu com a idade, sendo mais frequente entre os jovens de 18 a 24 anos.

As mudanças no padrão alimentar das famílias brasileiras nas últimas décadas vêm sendo apontadas também por estudos acadêmicos, inclusive os realizados pelo NUPENS - Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde, da Usp. Eles evidenciam que

(...) o aumento da obesidade no Brasil, e em vários outros países, está fortemente associado à **crescente substituição** de alimentos *in natura* ou minimamente processados, como água, leite, frutas, feijão, arroz, hortaliças, carne e preparações culinárias tradicionais, por refrigerantes, biscoitos recheados, salgadinhos de pacote, macarrão instantâneo, salsichas, comida congelada, sobremesas industrializadas e uma infinidade de outros alimentos ultraprocessados. Ou **da ‘comida de verdade’ por simulacros de comida** (MONTEIRO, 2017, grifo nosso).

---

² O inquérito é conhecido como “*Vigitel*” – Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico. Entre fevereiro e dezembro de 2016 foram entrevistados por telefone 53.210 pessoas com mais de 18 anos nas capitais do país. O levantamento tem sido realizado anualmente pelo Ministério da Saúde desde 2006.

Essa alimentação altamente calórica, pouco nutritiva, com predominância de produtos ultraprocessados, ricos em gorduras, sódio e açúcares e pobre em fibras contrasta com uma alimentação adequada e saudável. Segundo a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

Entende-se por alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos (MS, 2013, p. 31).

A promoção da alimentação adequada e saudável é uma das nove diretrizes da nova edição da PNAN, publicada em 2011. Na agenda do Sistema Único de Saúde (SUS), ela tem interface com as Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição, Promoção da Saúde e de Atenção Básica. Além delas, cabe reforçar o necessário diálogo com a Política Nacional de SAN. Como explicitam Alves e Jaime (2014), “a promoção da alimentação adequada e saudável é uma zona de intersecção entre a promoção da saúde e a promoção de SAN, podendo aproximar e subsidiar o diálogo intersetorial, imprescindível tanto para a garantia da SAN quanto da saúde” (p. 4333).

A promoção da alimentação adequada e saudável é um componente do cuidado integral em saúde e supõe ações de incentivo (educação e informação), apoio (para facilitar adoção de práticas alimentares saudáveis) e proteção à saúde (relação com os determinantes sociais do processo saúde-doença, visa a superação de barreiras que dificultam a adoção de práticas alimentares saudáveis).

O *Guia Alimentar para a população brasileira 2014* (MS, 2014) é um instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional. Elaborado com a colaboração do NUPENS da Usp, ele aborda os princípios e as recomendações para uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira.

Considerando os múltiplos determinantes das práticas alimentares e, a complexidade e os desafios que envolvem a conformação dos sistemas alimentares atuais, o guia alimentar reforça o compromisso do Ministério da Saúde de contribuir para o desenvolvimento de estratégias para a promoção e a realização do direito humano à alimentação adequada (MS, 2014, p. 6)

Ressaltando a importância de considerar a extensão e o propósito do processamento dos alimentos, o Guia agrupa os alimentos em quatro categorias:

1. **Alimentos *in natura* ou minimamente processados.** “Alimentos *in natura* são aqueles obtidos diretamente de plantas ou de animais (como folhas e frutos ou ovos e leite) e adquiridos para consumo sem que tenham sofrido qualquer alteração após deixarem a natureza” (MS, 2014, p. 26). Alimentos minimamente processados são alimentos *in natura* que, antes de sua aquisição, “foram submetidos a processos de limpeza, remoção de partes não comestíveis ou indesejáveis, fracionamento, moagem, secagem, fermentação, pasteurização, refrigeração, congelamento e processos similares que não envolvam agregação de sal, açúcar, óleos, gorduras ou outras substâncias ao alimento original” (MS, 2014, p. 29). Inclui sucos de frutas e sucos de frutas pasteurizados e sem adição de açúcar ou outras substâncias, assim como farinhas de mandioca, de milho ou de trigo e macarrão ou massas frescas ou secas feitas com essas farinhas e água e ainda leite pasteurizado, ultrapasteurizado (‘longa vida’) ou em pó, iogurte (sem adição de açúcar). Devem ser a base da alimentação.
2. **Óleos, gorduras, açúcar e sal.** Corresponde a produtos extraídos de alimentos *in natura* ou diretamente da natureza e usados pelas pessoas para temperar e cozinhar alimentos e criar preparações culinárias. Devem ser utilizados em pequenas quantidades.
3. **Alimentos processados.** Corresponde a produtos fabricados essencialmente com a adição de sal ou açúcar a um alimento *in natura* ou minimamente processado, como legumes em conserva, frutas em calda, queijos e pães. Seu uso deve ser limitado a pequenas quantidades. “Os ingredientes e métodos usados na fabricação de alimentos processados (...) alteram de modo desfavorável a composição nutricional dos alimentos dos quais derivam” (MS, 2014, p. 36).
4. **Alimentos ultraprocessados.** Corresponde a “produtos cuja fabricação envolve diversas etapas e técnicas de processamento e vários ingredientes, muitos deles de uso exclusivamente industrial. Exemplos incluem refrigerantes, biscoitos recheados, “salgadinhos de pacote” e “macarrão instantâneo” (MS, 2014, p.26). “Alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para

dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento” (MS, 2014, p. 41). “Há muitas razões para evitar o consumo de alimentos ultraprocessados. Essas razões estão relacionadas à composição nutricional desses produtos, às características que os ligam ao consumo excessivo de calorias e ao impacto que suas formas de produção, distribuição, comercialização e consumo têm sobre a cultura, a vida social e sobre o meio ambiente” (MS, 2014, p. 41).

Um dos cinco princípios que orientaram a elaboração do Guia 2014 foi o reconhecimento de que uma alimentação adequada e saudável deriva de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável. Por isso, o Guia incentiva a produção pela agricultura familiar e critica monoculturas fornecedoras de matérias-primas para a produção de alimentos ultraprocessados ou para rações usadas na criação intensiva de animais.

Aspectos que definem o impacto social do sistema alimentar incluem: tamanho e uso das propriedades rurais que produzem os alimentos; autonomia dos agricultores na escolha de sementes, de fertilizantes e de formas de controle de pragas e doenças; condições de trabalho e exposição a riscos ocupacionais; papel e número de intermediários entre agricultores e consumidores; capilaridade do sistema de comercialização; geração de oportunidades de trabalho e renda ao longo da cadeia alimentar; e partilha do lucro gerado pelo sistema entre capital e trabalho (MS, 2014, p. 18/19).

Em relação ao impacto ambiental de diferentes formas de produção e distribuição dos alimentos, há de se considerar aspectos como técnicas empregadas para conservação do solo; uso de fertilizantes orgânicos ou sintéticos; plantio de sementes convencionais ou transgênicas; controle biológico ou químico de pragas e doenças; formas intensivas ou extensivas de criação de animais; uso de antibióticos; produção e tratamento de dejetos e resíduos; conservação de florestas e da biodiversidade; grau e natureza do processamento dos alimentos; distância entre produtores e consumidores; meios de transporte; e a água e a energia consumidas ao longo de toda a cadeia alimentar (MS, 2014, p. 19).

O Guia reconhece que praticar as recomendações por ele propostas requer medidas individuais e coletivas, assim como a promoção de políticas públicas e ações regulatórias pelo Estado. Em relação ao âmbito individual enfatiza a reflexão sobre a importância da alimentação cotidiana e a valorização do processo de aquisição, preparo e consumo de alimentos.

Entre essas ações e políticas [públicas], estão aquelas que visam ao aumento da renda dos mais pobres, à universalização do acesso à educação e a serviços de saúde, ao apoio e à proteção ao aleitamento materno, à **assistência técnica e ao suporte financeiro à agricultura familiar**, à criação de equipamentos públicos que comercializam alimentos *in natura* ou minimamente processados a preços acessíveis e à **oferta de refeições saudáveis nas escolas** (MS, 2014, p. 104/5, grifo nosso).

Além delas, reconhece também a importância da regulação da propaganda de alimentos ultraprocessados³. “A publicidade de alimentos ultraprocessados domina os anúncios comerciais de alimentos, frequentemente veicula informações incorretas ou incompletas sobre alimentação e atinge, sobretudo, crianças e jovens” (MS, 2014, p. 117).

1.2 Agricultura familiar: contramão do modelo agroalimentar predominante e potencial de promoção do DHAA por meio das compras governamentais

O modelo agroalimentar predominante é baseado na concentração de terra, na monocultura intensiva, no uso indiscriminado de agroquímicos, no confinamento animal, na mecanização e priorização de ganhos de produtividade acima de qualquer custo, na oferta de alimentos desconectada da sazonalidade, no distanciamento entre produtores e consumidores – em função dos níveis de intermediação dos circuitos agroalimentares –, na distribuição e comercialização em grandes redes varejistas ou ao mercado externo (MARCOS, 2007; TURPIN, 2009; AZEVEDO; PELICIONI, 2011; CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012; MALUF, 2013).

Tal modelo tem suas raízes na chamada *Revolução Verde*, pacote tecnológico imposto ao mundo, especialmente à Europa, após a Segunda Guerra Mundial como (suposta) solução para combater a fome. Incentivada pelos órgãos governamentais, apoiada pelas universidades e financiada por importantes instituições financeiras capitalistas, promoveu a ampla divulgação e utilização de fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes híbridas, além de propagar a mecanização e irrigação, sob o pretexto do aumento mundial da produção de alimentos (MARCOS, 2007; MACHADO et al., 2016).

Associado à proposta de aumento da produção, sob o pretexto de assegurar a regularidade do abastecimento, tal modelo também promoveu uma nova política de

---

³ A este respeito, cabe enfatizar a influência da mídia, permeada pelo interesse das grandes indústrias produtoras e distribuidoras de gêneros alimentícios, no incentivo ao consumo de alimentos prejudiciais à saúde. O documentário “Muito Além do Peso” é exemplar para denunciar o quanto as crianças e famílias acabam sendo vítimas desse pesado jogo de interesses.

armazenamento e distribuição de alimentos, cabendo à indústria alimentícia utilizar o excedente produtivo gerado pela agricultura na transformação e oferta de alimentos industrializados. Tais produtos alimentares ultraprocessados contaram com o aprimoramento da tecnologia e o uso de ingredientes e aditivos de baixo custo para aumentar sua disponibilidade e reduzir seus preços, impactando em mudanças expressivas nos padrões de consumo alimentar e de saúde da população (MACHADO et al., 2016).

No Brasil, os preceitos da *Revolução Verde* foram incorporados às políticas públicas agrícolas a partir de meados dos anos 1960. Em 1965, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) privilegiou os médios e grandes produtores do eixo centro-sul do país, a monocultura e as culturas de exportação. Cardoso, Muniz e Nascimento (2012) ressaltam o caráter concentrador da modernização agrícola promovida pelo Estado:

(...) a participação ativa do Estado foi elemento decisivo no movimento de modernização da agricultura. Todavia, cabe destacar que a estrutura de financiamento criada foi excludente e concentradora, não tratando devidamente da heterogeneidade estrutural que marca o meio rural brasileiro e deixando às margens do sistema parte do segmento caracterizado como agricultura familiar (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 6).

A maior oferta de produtos alimentares possibilitada pela *modernização conservadora* da agricultura brasileira (MARQUES, 2003), ditada pela *Revolução Verde*, foi feita às custas de consequências sociais e ambientais desastrosas, que podem ser percebidas ainda no presente: priorização das monoculturas em larga escala, com alto grau de mecanização e uso abusivo de agroquímicos; empobrecimento de matrizes locais em função da homogeneização dos cultivos agrícolas, com consequente redução da biodiversidade; desmatamento, desgaste do solo e ameaça de esgotamento dos recursos hídricos; queda da produtividade/hectare; ocupação de terras de povos e comunidades tradicionais e pressão sobre áreas de proteção; expansão do agronegócio, intensificação da concentração de terras, redução dos postos de trabalho – dado o aumento da mecanização no campo – e acirramento das desigualdades no meio rural; perda da soberania alimentar e aumento da dependência dos camponeses em relação aos atravessadores e grandes corporações multinacionais (MARCOS, 2007; MALUF, 2013). Turpin (2009) resalta ainda que a exclusão dos agricultores familiares favoreceu o “êxodo rural e a formação de grandes bolsões de pobreza urbanos” (p. 25).

De acordo com Maluf (2013), este sistema agroalimentar predominante, orientado pela “ótica mercantil estrita, limitada a enxergar os benefícios comerciais, notadamente para os

grandes exportadores” (p. 135) está em *crise*, justamente por conta de seus insustentáveis efeitos socioambientais e por sua incapacidade de promover um padrão alimentar saudável:

(...) a produção agrícola mundial dá sinais de esgotamento do modelo atual em sua capacidade de atender à demanda crescente por alimentos com adequação a um padrão sustentável de uso dos recursos naturais e respeito aos limites ecossistêmicos. Assim como se verificou no Brasil, esse modelo é promotor de desigualdade social nas regiões do mundo para onde vem se expandindo” (MALUF, 2013, p. 142).

Contudo, apesar dos sinais de crise, sob a alegação de que o setor agrícola geraria divisas ao país em um mercado global instável, supostamente assegurando a manutenção da taxa de crescimento econômico, o Estado brasileiro continua se mostrando predominantemente condescendente com o modelo do agronegócio. Afinal, ao deixar de exercer a necessária regulação pública do agronegócio, o Estado consente com a adoção de um padrão de consumo alimentar inadequado e não saudável, promovido pelos grandes distribuidores de alimentos associados a este modelo (MALUF, 2013).

Embora haja indicativos de danos à saúde dos consumidores e dos trabalhadores agrícolas⁴, Azevedo e Pelicioni (2011) enfatizam as lacunas nos estudos acadêmicos sobre a relação entre a saúde e o sistema agroalimentar predominante:

Mesmo com o fortalecimento dos movimentos da Reforma Sanitária Brasileira, na década de 1970, e de Promoção de Saúde, na década de 80, que resgataram a essencialidade dos diferentes determinantes e condicionantes do processo saúde-doença, as repercussões do padrão produtivo dominante não ganharam a devida importância na área de saúde (p. 717).

Resgatando apontamentos trazidos por Lamarche (1993, apud AZEVEDO E PELICIONI, 2011), as autoras destacam as repercussões negativas desse modelo produtivo nas dimensões econômica, social e ambiental.

Na dimensão socioeconômica, corroborando argumentos apresentados por Marcos (2007), Turpin (2009) e Maluf (2013), destacam que o sistema agroalimentar predominante exclui o agricultor familiar do processo produtivo, aprofundando a desigualdade social e a

---

⁴ No artigo, Azevedo e Pelicioni (2011) citam estudos que avaliaram riscos trazidos pelos agrotóxicos à saúde humana, envolvendo câncer de mama, testículo, próstata e ovário, infertilidade, má formação congênita, doenças respiratórias, Mal de Parkinson e depressão. Mencionam também estudos que apontam a associação positiva entre adubos nitrogenados e linfomas, câncer de bexiga, ovário, útero e colorretal e ainda um tipo de anemia em bebês. Citam estudos sobre a associação entre aditivos sintéticos (em particular corantes artificiais) e riscos à saúde, especialmente à saúde infantil, gerando rinites, urticária, angioedema, asma e alergias. E ainda estudos que indicam que o uso indiscriminado de antibióticos nas rações animais intervém no desenvolvimento de bactérias resistentes, afetando a saúde humana. Por fim, mencionam estudos que mostram a associação entre alimentos transgênicos e doenças crônicas e alergias.

pobreza. Assim, ele conduz à mudança do modo de vida dos agricultores familiares, enfraquecendo sua identidade cultural e prejudicando sua saúde e qualidade de vida, ao mesmo tempo em que promove a uniformização dos modos de vida rural e urbano, levando à desvalorização do conhecimento agrícola tradicional e dos hábitos alimentares regionais (AZEVEDO; PELICIONI, 2011).

Em um sistema agroalimentar concentrador, desigual e injusto, o agricultor familiar perde a capacidade de controlar sua produção, ficando, por um lado, “vulnerável e subordinado às decisões do oligopólio das multinacionais de biotecnologia, que detêm a propriedade privada sobre os insumos agrícolas e sementes” (MACHADO et al., 2016, p. 511) e, por outro lado, subordinado também às “grandes redes de indústrias e supermercados, que impõem aos agricultores produtos, preços, quantidades e prazos de pagamento, aniquilando a produção local, diversificada e independente” (idem).

Por sua vez, na dimensão ambiental, mais uma vez em consonância com os autores acima citados, Azevedo e Pelicioni (2011), enfatizam que o alto consumo de energia e o “uso excessivo e indiscriminado” de agroquímicos, além de modificar a qualidade dos alimentos, intensificam a erosão, o desmatamento, a poluição das águas, dos solos e do ar e a perda da biodiversidade, “constituindo-se em um dos maiores fatores de desequilíbrio ambiental” (p. 718).

Apesar do contexto adverso, na contramão do sistema agroalimentar predominante, a agricultura familiar de base agroecológica resiste no meio rural, em paralelo à expansão do agronegócio.

Como bem lembra Maluf (2013), a agricultura familiar e o agronegócio não são práticas agrícolas separadas, mas sim sujeitas a complementaridades, conflitos e contradições:

(...) a pressão para avançar na trilha da modernização com especialização produtiva (...) encaminha parte considerável da agricultura familiar para uma armadilha que compromete sua sobrevivência como unidades diversificadas que se reproduzem sob uma lógica familiar (camponesa) e se envolvem no desenvolvimento dos seus territórios (MALUF, 2013, p. 147).

Enquanto o agronegócio “se converteu em categoria político-ideológica representante da agricultura patronal” (MALUF, 2013, p. 147), a denominada *agricultura familiar* passou a abarcar, desde meados da década de 1990, uma “categoria sociopolítica” bastante heterogênea “por critérios como o nível de renda, biomas, sistemas de produção e fatores étnico-culturais (...), que logrou reconhecimento legal e políticas públicas diferenciadas” (idem, p. 146/7).

O artigo de Paulo Marques (2003) é especialmente relevante para elucidar as concepções envolvendo a agricultura familiar em disputa na ocasião da formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Com efeito, as duas principais concepções implicadas no nascimento do programa [Pronaf] apontam para direções opostas em termos do tipo de agricultura familiar a ser privilegiado pela intervenção dos poderes públicos. Desta maneira, pode-se considerar que uma corrente acentua os objetivos sociais atingíveis em razão do apoio fornecido à agricultura familiar e a outra destaca objetivos econômicos alcançáveis a partir da sustentação das unidades familiares de produção (MARQUES, 2003, p. 19).

O privilégio aos objetivos econômicos da agricultura familiar seria sustentado pelo *pensamento conservador*, ao passo que os objetivos sociais e de promoção do desenvolvimento rural seriam mais afins à chamada *corrente cética*. O autor explicita a concorrência entre duas concepções principais, cada qual representada por interesses específicos de agentes e instituições.

O *pensamento conservador*, “situado sobre uma linha de continuidade da modernização conservadora da agricultura brasileira”, “constitui o núcleo duro em torno das determinações da política agrícola e agrária do país” (MARQUES, 2003, p. 17). Entre 1995 e 2000, essa corrente teria sido representada principalmente pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), contando com a colaboração da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e inclusive com a legitimação acadêmica viabilizada por Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, que teriam fornecido argumentos para sustentar as potencialidades da agricultura familiar empreendedora e moderna para a dinamização da economia, contribuindo para deslocá-la ao primeiro plano do debate da política agrícola brasileira. “A partir destes raciocínios, os dois autores julgam que a agricultura familiar em transição deveria merecer a prioridade do PRONAF na medida em que ela seria a mais apta a integrar os mercados agro-alimentares mais dinâmicos e modernos” (MARQUES, 2003, p. 22).

Já a *corrente cética* seria representada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), que procuraria denunciar os conflitos nas disputas de terras e transformar a realidade rural, conclamando especialmente uma efetiva reforma agrária – assumida como condição para o desenvolvimento rural. Tal posição resultaria numa crítica vigorosa dos programas agrários e agrícolas em curso/em processo de formulação – inclusive o Pronaf, assumidos como “insuficientes, inadequados e condicionados aos programas de ajustes neoliberais” (MARQUES, 2003, p. 20).

O autor lembra que os trabalhos elaborados no âmbito do acordo FAO-INCRA teriam viabilizado as balizas essenciais do Pronaf, inclusive a clivagem agricultura familiar x agricultura patronal. Tais estudos sugeriram inicialmente três categorias de agricultura familiar, de acordo com seu grau de inserção no mercado agroalimentar:

(...) **consolidada** (integrada ao mercado, possui acesso às políticas públicas e às inovações tecnológicas); **em transição** (parcialmente integrada ao mercado e aos circuitos tecnológicos, o que favorece sua eventual viabilidade econômica); e **periférica** (grupo mais numeroso cuja viabilidade econômica é negada, o que implica em dependência de atividades não agrícolas e de intervenções de reforma agrária) (MARQUES, 2003, p. 18, grifo nosso).

Em 2000, a equipe FAO-INCRA, valorizando as relações sociais de produção acima do tamanho da área e da renda obtida com a produção, proporia “uma nova tipologia para a agricultura familiar brasileira: capitalizados (grupo A), em via de capitalização (grupo B), em via de descapitalização (grupo C) e descapitalizados (grupo D)” (MARQUES, 2003, p. 18).

Por sua vez, “os trabalhos da equipe internacional de pesquisa coordenada por Hugues Lamarche (1993) salientam a heterogeneidade para explicar a presença e resistência da agricultura familiar, sendo concebidos dois modelos: i) *o original* (“traços clássicos do camponês”, marcado pela ótica da subsistência) e ii) *o ideal*, “caracterizado por uma total integração à economia de mercado” (MARQUES, 2003, p. 18).

Os critérios adotados nas tipologias FAO/INCRA parecem ter influenciado a definição de agricultura familiar presente na Lei 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar:

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 percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011); IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006, Art. 3º).

Como se discutirá ao longo da tese, a definição dada pela Lei 11.326/2006 segue abrangendo a extensa heterogeneidade da agricultura familiar. É notável a heterogeneidade regional: “as regiões Norte e Nordeste são mais permeadas pela tradição negra e indígena; já as regiões Sul e Sudeste são mais influenciadas pela tradição europeia (italianos, alemães,

polacos, entre outros). Deve-se, ainda, considerar a presença japonesa na produção de hortifrutigranjeiros nos cinturões das grandes cidades” (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 39). As diferenças são expressivas também quanto ao tamanho das propriedades: no Nordeste mais da metade dos estabelecimentos familiares tem menos de 5 ha, ao passo que o Centro-Oeste tem as maiores áreas

Há ainda significativas diferenças quanto ao tipo de insumo e defensivo utilizado (campo de investigação vasto a ser melhor explorado), sendo inadequado associar necessariamente o segmento da agricultura familiar à produção orgânica ou agroecológica. Contudo, como será retomado no capítulo 7, destaca-se a preocupação dos entrevistados ao longo do trabalho de campo com a redução dos agrotóxicos e as tentativas de uso de defensivos naturais, bem como o ideal da produção de alimentos livres de agroquímicos, coerente com o DHAA.

Permitindo vislumbrar um horizonte de construção social da soberania e segurança alimentar e nutricional e de promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável, em contraponto ao sistema agroalimentar predominante, a *agricultura familiar de base agroecológica* constitui-se como um modelo alternativo de produção de alimentos, assentado na diversificação produtiva e na preservação dos recursos naturais, capaz de favorecer a geração de trabalho e renda no meio rural e potencializar o acesso da população brasileira a alimentos saudáveis.

Como enfatiza Maluf (2013),

(...) a promoção da SAN requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, é estabelecida a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica (...) O enfoque da SAN busca ampliar o acesso aos alimentos e, ao mesmo tempo em que questiona o padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulnerabilizados ou com requisitos alimentares específicos” (p. 144).

Baseada no cultivo de alimentos variados, com rotação de culturas e respeito à sazonalidade e às condições do solo, a agricultura familiar de base agroecológica contribui para a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais no processo de produção de alimentos e na criação de pequenos animais. Azevedo e Pelicioni

(2011) ressaltam estudos que têm enfatizando “a relação entre a Agroecologia e a Agricultura Familiar Orgânica e a perspectiva da promoção da saúde e da qualidade de vida dos produtores de alimentos produzidos de forma sustentável” (p. 722).

Apesar de ter permanecido à margem das políticas governamentais, especialmente até 1996, conforme dados do Censo Agropecuário 2006 (realizado pelo IBGE), a agricultura familiar representa 84% dos estabelecimentos agropecuários do país, respondendo por 38% do valor bruto da produção agropecuária e por 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira.

A produção da agricultura familiar varia conforme o tipo de alimento, destacando-se o peso de componentes tradicionais da alimentação das famílias brasileiras:

No Brasil, a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos. Trata-se, portanto, de um forte vetor de promoção da segurança alimentar e nutricional no país (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 39).

Nesta mesma direção, Bianchini (2013) defende:

Trata-se de um setor estratégico para o país e um dos pilares do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. Por isso, esse conjunto de políticas fortalece o setor, aumenta a produção de alimentos e contribui para um crescimento com estabilidade econômica e social em todo o território nacional, no rural e no urbano (BIANCHINI, 2013, p. 78/9).

Entre os instrumentos voltados para o fortalecimento da agricultura familiar, Bianchini (2013) destaca: crédito rural; programas de proteção ao agricultor familiar; programas de compras institucionais – PAA e PNAE; política de garantia de preços mínimos da agricultura familiar; assistência técnica e extensão rural.

Tendo em vista o enfrentamento da desigualdade e da pobreza no meio rural, o documento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2010) reforça a importância central da efetivação da reforma agrária e a definição legal sobre as formas de acesso e uso das terras.

Uma vez que as relações de trabalho no meio rural são marcadas pela precariedade, a primeira etapa, para dar aos trabalhadores rurais condições de elevar sua renda, é garantir seu acesso à terra. Esse ponto ressalta a importância da política de assentamentos e do programa de reforma agrária, porém, a posse da terra não assegura por si só o aumento da renda. (...) Por isso, o acesso à terra deve ser

apenas o início de um processo mais amplo de inclusão. Este deve abranger ainda políticas creditícias que permitam ao trabalhador rural assentado ou ao agricultor familiar estruturar sua produção, como é o caso do Programa Nacional da Agricultura familiar (Pronaf); e **políticas de garantia de compra da produção, como se caracteriza o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Ainda, são necessárias políticas de assistência técnica e extensão rural que promovam a conversão da atividade do agricultor a modelos de exploração menos dependentes de insumos químicos nocivos ao consumidor e ao produtor, bem como a adoção de processos voltados à produção de alimentos de melhor qualidade (CONSEA, 2010, p. 78, grifo nosso).

Como ressaltado acima, o universo da agricultura familiar é bastante heterogêneo e boa parte da produção está voltada ao autoconsumo das famílias. O predomínio da produção para subsistência está associado às diversas dificuldades historicamente enfrentadas por agricultores familiares para manter e potencializar a produção de alimentos.

A incerteza quanto à comercialização do que produzem, não raro as largas distâncias a serem percorridas entre a propriedade rural e a sede do município, as dificuldades de transporte para escoar a produção e mesmo a falta de conhecimento dos mecanismos das políticas públicas as quais têm direitos, dentre outros aspectos, desestimulam os pequenos agricultores a produzirem além do necessário para a própria subsistência (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 13).

Somem-se a estas dificuldades a falta de capital de giro, de crédito e de assistência técnica para aprimorar a produção, bem como a instabilidade dos mercados agrícolas e a imposição de preços pelos grandes varejistas.

Em geral, os agricultores familiares enfrentam, em condições de relativa desvantagem, a concorrência com produtos importados e/ou com grandes produtores – que se beneficiaram de subsídios no passado e que ainda hoje têm acesso privilegiado aos serviços e canais de comercialização. (...) Operando com margens líquidas reduzidas, espremidos entre os fornecedores de insumos em mercados incompletos e com poucas opções para vender sua produção, esses sistemas são sensíveis às quedas dos preços e flutuações dos mercados agrícolas (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 43-4).

Tais dificuldades estão relacionadas ao histórico da política agrícola (e agrária) no Brasil, anteriormente mencionado. Turpin (2009) lembra que políticas de crédito voltadas aos agricultores familiares começaram a entrar na pauta governamental a partir da reforma da Constituição em 1987, quando movimentos sindicais elaboraram uma proposta de lei agrícola que incluía uma política de crédito voltada ao segmento. Sete anos depois, em 1994, o então

Ministério da Agricultura e do Abastecimento criaria “o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP, crédito de investimento subsidiado para agricultores familiares, que viria a ser base para a elaboração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1995” (TURPIN, 2009, p. 25).

Análises feitas por Cardoso, Muniz e Nascimento (2012) indicam que, seguindo o histórico de concentração regional do crédito agrícola e reforçando indícios de favorecimento dos agricultores mais capitalizados já apontado por Marques (2003), 52% dos recursos do PRONAF distribuídos entre 1996 e 2009 concentraram-se na região Sul, ao passo que a região Nordeste recebeu apenas 18% do total destinado no período. “Apesar dos avanços que o PRONAF representou para o financiamento da produção agrícola familiar, essa estrutura de financiamento público apresentou limitações quanto a forma de distribuição regional, bem como ao acesso dos grupos mais descapitalizados no interior da agricultura familiar” (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 7).

A partir de 2003, seguindo caminhos abertos pelo PRONAF, o Estado desenvolveu e fortaleceu instrumentos específicos de políticas públicas voltadas a agricultores familiares, procurando colaborar para o enfrentamento das dificuldades apontadas acima. São exemplos o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o PAA (GRISA et al., 2011).

Antes da criação do PAA em 2003, a comercialização de alimentos da agricultura familiar por meio do mercado institucional contava apenas com experiências “localizadas, muitas vezes descontínuas no tempo e desenvolvidas por governos municipais e estaduais interessados em incentivar a Agricultura Familiar e a produção local de alimentos” (FBB; UNICAFES, 2013, p. 37). Um dos maiores entraves enfrentados era o processo licitatório pautado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A possibilidade aberta pelo mecanismo inovador de incentivo direto à agricultura familiar, viabilizando compras governamentais com dispensa de licitação desde 2003 pelo PAA (Lei nº 10.696), ampliada pela prerrogativa de compra da agricultura familiar explícita no Artigo 14 da Lei 11.947/2009, que rege o PNAE, tem contribuído para criar um mercado institucional estável e significativo para a comercialização de alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Como explícito no Plano Nacional de SAN (PLANSAN) 2012-2015,

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de

licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores (CAISAN, 2011, 24).

A Cartilha elaborada pela Fundação Banco do Brasil (FBB) e pela União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) concebe a venda institucional ao PAA e ao PNAE como “uma das possibilidades mais significativas de acesso a mercados pela agricultura familiar” (FBB; UNICAFES, 2013, p. 37).

Como enfatiza Turpin (2009), a possibilidade aberta pelo PAA e ampliada pelo PNAE “promoveu a vinculação da compra do segmento mais desprotegido da agropecuária e agroindústria com a demanda de alimentos pela merenda escolar e pessoas em risco de insegurança alimentar por meio de uma rede de instituições locais e/ou estaduais” (p. 40).

Segundo Cardoso, Muniz e Nascimento (2012), o PAA e o PNAE têm o potencial de imprimir “outra dinâmica de distribuição dos recursos na medida em que eles não se inserem na lógica bancária, mas se valem do poder das compras governamentais na condução do desenvolvimento de um dado segmento produtivo” (p. 10). A abertura desses canais institucionais possibilita melhores condições de venda aos agricultores familiares, viabilizando a eliminação dos atravessadores no processo de comercialização e que os preços dos produtos sejam pautados por critérios que escapam ao poder dos grandes varejistas (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012).

Os autores enfatizam que o acesso às compras governamentais via PNAE e PAA favorece a geração de renda, o acesso ao crédito e a permanência dos agricultores no meio rural:

Ao ter esse mercado garantido ampliam-se as possibilidades de geração de renda para o agricultor familiar e de sua permanência no meio rural, bem como maior inclusão dos atores sociais mais frágeis no processo de comercialização de seus produtos. A estabilidade de renda garantida pelos mercados institucionais favoreceria inclusive a ampliação das possibilidades de acesso a recursos bancários, como no caso pro PRONAF e outros, que exigem maiores garantias por parte dos agentes (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 17).

Além do potencial de melhoria da renda e de fortalecimento da autonomia dos agricultores familiares em relação aos atravessadores, Grisa et al. (2011) enfatizam que o PAA, especialmente a modalidade Compra com Doação Simultânea, tem se destacado pelo incentivo à diversificação da matriz produtiva e restauração da policultura, tornando-se um contraponto à especialização, à monocultura e à produção de *commodities*, promovidas pela modernização agrícola e o modelo agroalimentar predominante. Conforme avaliações citadas por Grisa et al. (2011), “muitos agricultores passaram a diversificar e valorizar produtos

locais que, até então, eram depreciados ou não tinham seu valor comercial reconhecido” (p. 36).

Os autores ressaltam ainda que o PAA tem favorecido a reconexão da produção ao consumo local (aspecto apontado por Triches; Froehlich, 2008), o respeito à sazonalidade e ao saber-fazer local. “Contrapõe-se, assim, ao modelo de produção assentado em grandes corporações, que valoriza a distância, a padronização, a durabilidade, a impessoalidade e subordina o tempo e o lugar à acumulação de capital” (GRISA et al., 2011, p. 37).

Segundo Maluf (2013), a efetivação do potencial aberto pelo PAA e pelo PNAE requer o aprimoramento do planejamento e da organização da produção de alimentos da agricultura familiar (para o que a assistência técnica rural cumpre papel fundamental), favorecendo a melhoria da qualidade, regularidade, diversificação da matriz produtiva, processamento e beneficiamento dos produtos, e assim viabilizando a realização do DHAA e a mudança do atual padrão alimentar brasileiro.

1.3 PNAE: histórico e abrangência

Resgatando o histórico do PNAE, o relatório de pesquisa da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) enfatiza que a “alimentação escolar no Brasil, como pauta da intervenção governamental e objeto de políticas públicas, originou-se, ainda que de forma fragmentada, a partir da busca de alternativas e soluções para enfrentar o problema da fome” (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 54).

O Relatório destaca a participação ativa de Josué de Castro, médico, cientista e ativista político, na formulação da então política pública de merenda escolar. Estudos realizados por ele na primeira metade do século XX deram visibilidade aos danos que a fome e a nutrição deficiente de crianças e adolescentes poderia acarretar. Daí o enfoque prioritário das então campanhas de merenda escolar na redução da desnutrição dos escolares, embora também pretendesse a melhoria dos hábitos alimentares.

Originado na década de 1950 e fortalecido a partir de 1988, desde 2009 o PNAE oferece alimentação a alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), dos ensinos fundamental, médio e de jovens e adultos, bem como da educação especial, além de ter

critérios equitativos para alunos indígenas e das áreas remanescentes de quilombos. De acordo com Peixinho (2013), o PNAE “caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo” (p. 910).

Em uma direção semelhante, Turpin (2009) destaca os avanços do PNAE no âmbito latino-americano, afirmando que ele pode ser considerado “o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, tendo em vista o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados” (p. 21).

A partir de 1988, a inclusão do artigo 208 inciso VII da Constituição permitiu o fortalecimento da política pública de alimentação escolar no Brasil. O artigo explicita o dever do poder público de garantir a todos os alunos matriculados na educação básica o direito à alimentação no período em que permanecem na escola.

Os significados desse acolhimento constitucional foram determinantes para a trajetória do PNAE: no momento em que a alimentação escolar adquiriu o status de direito constitucional, o Programa passou a constituir-se na principal estratégia para a concretização desse direito. Mais que isso, **transformou-se numa Política de Estado, parte integrante do projeto pedagógico da educação pública, cuja execução é de responsabilidade de todas as esferas de governo** (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 55, grifo nosso).

A longevidade e magnitude não eximem o PNAE de problemas e limites, muito ao contrário. Até a década de 1970 organismos internacionais, com destaque para os recursos provenientes do *United Nations Children’s Fund* (UNICEF), *United States Agency for International Development* (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), forneciam a quase totalidade dos alimentos consumidos pelos alunos, com impactos na irregularidade do abastecimento e na desconsideração dos hábitos alimentares dos brasileiros (PEIXINHO, 2013).

Na década de 1970, como parte do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) I e II, o PNAE adquiriu status de Programa e passou a ser financiado com recursos públicos alocados no Ministério da Educação e Cultura (MEC). A partir de então, até

meados da década de 1990, a alimentação escolar seria composta predominantemente por alimentos formulados⁵ (AVILA; CALDAS; ASSAD, 2013; PEIXINHO, 2013).

Em parte, a larga presença dos formulados era explicada pela centralização das compras pelo governo federal até 1994 e a justificativa de que facilitariam a distribuição e armazenagem nos estados e municípios. Contudo, ela foi também reflexo de uma opção política do governo brasileiro de apoiar a indústria alimentícia. Além de favorecer médios e grandes produtores e comerciantes, assegurando um mercado consumidor para o sistema agroalimentar predominante no país, havia queixas sobre a falta de regularidade no fornecimento e sobre os alimentos chegarem às escolas em condições impróprias para o consumo (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A partir da década de 1990, a instituição do CONSEA favoreceria o processo de descentralização do PNAE. Notam-se avanços na perspectiva do controle social do Programa, a partir do condicionamento da transferência de recursos federais à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), bem como na perspectiva do respeito aos hábitos alimentares locais e regionais, a vocação agrícola e a preferência por *produtos básicos* (previsão de que 70% do recurso transferido pelo governo federal aos estados e municípios fosse aplicado na compra destes produtos, que incluíam arroz, feijão e também alimentos regionais como açaí e queijo coalho) (AVILA; CALDAS; ASSAD, 2013).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, marca a reformulação do PNAE, ressaltando os compromissos do Programa com: a garantia do direito à alimentação escolar e a universalização do atendimento a toda rede pública de ensino; a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, tanto por meio dos cardápios diários como do papel da escola na educação alimentar e nutricional; o controle social do Programa, fortalecendo a participação da comunidade nos Conselhos de Alimentação Escolar; a origem dos alimentos, estimulando a compra governamental da agricultura familiar.

Tais compromissos estão expressos no Art. 2º da Lei nº 11.947/2009, que estabelece as diretrizes da alimentação escolar:

“I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o

---

⁵ Os alimentos formulados, ou preparações semiprontas, tais como achocolatados, mingaus, sopas e risotos, foram amplamente utilizados ao longo da trajetória do PNAE sob a justificativa de que facilitariam a distribuição e armazenagem. Contudo, além do custo elevado, pesquisas recentes têm apontado os efeitos negativos do alto teor de sódio e açúcar presentes nas preparações. Na perspectiva de reduzir a utilização de formulados na alimentação escolar, o Art. 17 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, restringe a compra de enlatados, embutidos, doces, preparações semiprontas e prontas a, no máximo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE (BRASIL, 2009).

crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social” (BRASIL, Lei nº 11.947, Art 2º).

Considerada uma conquista do movimento da segurança alimentar e nutricional, o Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 estabeleceu que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas. Como reconhece Peixinho (2013), a Lei nº 11.947/2009 “abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais” (p. 913).

Conforme destaca Turpin (2009), é importante lembrar que anteriormente à Lei nº 11.947, as aquisições da agricultura familiar para abastecer as escolas já eram possíveis por meio do PAA. Ressaltem-se também experiências pioneiras de compras da agricultura familiar anteriores a 2009 por meio de licitações, como Rolante/RS e Dois Irmãos/RS (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A obrigatoriedade estabelecida pelo Artigo 14 representa um estímulo importante à agricultura familiar, à medida que, em função do volume de recursos e da regularidade do PNAE, se apresenta como um canal seguro e estável de comercialização, capaz de contribuir para a melhoria da renda dos agricultores familiares. Vale mencionar que o PNAE possibilita entregas de alimentos tanto por agricultores familiares que possuam a Declaração de Aptidão

ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) Física, como a DAP Jurídica⁶.

A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.947, prevê a publicação de chamadas públicas pelas Entidades Executoras do PNAE, nas quais devem estar previstos os alimentos a serem entregues pelos agricultores familiares. Para desempate entre as propostas participantes da chamada pública, o FNDE prevê que sejam priorizados:

- “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” (BRASIL, 2013, Resolução nº 26, Art. 25).

O Art. 25 prevê ainda que, caso os projetos de venda apresentados não permitam alcançar localmente as quantidades requeridas, as vendas deverão ser complementadas com propostas de grupos de produtores e empreendedores familiares do território rural, do estado e do país, nesta ordem.

Em relação ao preço dos produtos comercializados no âmbito do PNAE, o Art. 29 da Resolução nº 25/2012 prevê que eles sejam publicados na chamada pública, devendo incorporar despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento dos alimentos, e ser definidos a partir da média pesquisada no mínimo em “três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver” (BRASIL, Resolução nº 25, Art. 29).

A respeito da possibilidade de incremento da renda dos produtores possibilitada pelas vendas ao PNAE, cabe mencionar que entre 2009 e meados de 2012 estava previsto um limite máximo de R\$ 9 mil por DAP/ano para as vendas à alimentação escolar

---

⁶ O § 4º do Art. 23. da Resolução nº 38/2009 previa que, no caso de repasses acima de R\$ 100 mil pelo FNDE, as compras de alimentos fossem feitas de grupos formais de agricultores familiares/DAP Jurídica. Este pré-requisito foi modificado pelo Art. 30 da Resolução nº 26/2013, que estabelece que “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 EEx. [Entidade Executora] *pode optar* por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, *desde que previsto na chamada pública*” (BRASIL, 2013, Resolução nº 26, grifo nosso).

(Resolução/CD/FNDE nº 38/2009). Este limite foi significativamente ampliado a partir de julho de 2012, alcançando R\$ 20 mil por DAP/ano (BRASIL, 2012, Resolução nº 25).

Para que se tenha uma ideia do montante de recursos envolvidos e da abrangência do Programa, vale pontuar que em 2013 o valor orçado para o PNAE era de R\$ 3,5 bilhões, prevendo investir no mínimo R\$ 1,05 bilhão na compra de produtos da agricultura familiar e beneficiar 44 milhões de alunos da educação básica⁷.

Assim, dado o volume de recursos que o PNAE movimenta anualmente, a possibilidade aberta pela Lei nº 11.947/2009 estimula a criação de mercados para a agricultura familiar, podendo repercutir no fortalecimento de circuitos locais de produção e comercialização de alimentos.

Sob a ótica dos alunos da rede pública de ensino, o PNAE é um mecanismo favorável à garantia do direito à alimentação adequada e saudável. Ele pode ser considerado uma estratégia de promoção da alimentação adequada e saudável (PEIXINHO, 2013), uma vez que traz o potencial de melhoria da qualidade da alimentação escolar por meio da obrigatoriedade de oferta de frutas e hortaliças, da proibição de bebidas de baixo valor nutricional (como refrigerantes e sucos em pó), além da restrição de alimentos com alta quantidade de gordura, sal e açúcar. A compra da agricultura familiar traz ainda os potenciais de diversificação de gêneros alimentícios característicos da produção local e regional e de introdução de alimentos frescos, orgânicos e agroecológicos no cardápio escolar⁸.

Como bem ressalta o relatório elaborado pela ABRANDH e IBASE (2012), a diversificação de alimentos no PNAE pode trazer repercussões positivas tanto para a alimentação dos alunos, como para as famílias de agricultores familiares:

Na prática, a grande variedade de produtos que podem ser ofertados nos cardápios das escolas, favorece a diversificação dos sistemas produtivos da agricultura familiar, proporcionando também a valorização de gêneros muitas vezes negligenciados pelos mercados convencionais. A garantia de comercialização serve de estímulo para que os agricultores cultivem essa diversidade, tanto para a aquisição

---

⁷ A transferência de recursos financeiros do governo federal a estados e municípios varia de acordo com a etapa de ensino e tem como base o número de alunos matriculados segundo o Censo Escolar do ano anterior. Em 2012 os valores por dia letivo para cada aluno foram: R\$ 1,00 para creche; R\$ 0,60 para escolas indígenas e quilombolas; R\$ 0,50 para pré-escola; R\$ 0,30 para o ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos; R\$ 0,90 para o ensino integral (Programa Mais Educação). Os recursos são transferidos em 10 parcelas mensais (entre fevereiro e novembro) e consideram 200 dias letivos (20 dias de aula por mês). Tais recursos devem ser complementados pelos estados e municípios na oferta da alimentação escolar. Em 2017, estes per capita foram aumentados pela Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017.

⁸ Vale observar que o Art. 15 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, prevê que a alimentação escolar deve suprir no mínimo 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos e que os cardápios devem incluir a oferta de pelo menos três porções (200g) de frutas e hortaliças semanalmente (BRASIL, 2009).

por meio do PNAE, quanto para a alimentação da família (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 126-7).

De acordo com o Relatório, o PAA e a nova configuração do PNAE desde 2009 merecem destaque justamente por serem capaz de estimular ao mesmo tempo a produção da agricultura familiar e o acesso dos alunos e dos atendidos pelos equipamentos da rede socioassistencial e de alimentação e nutrição a alimentos saudáveis e de qualidade:

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são duas importantes ações públicas que vêm promovendo, de forma paradigmática, a re-integração dos componentes alimentar e nutricional no campo das políticas públicas, vinculando as demandas de acesso a alimentos de qualidade às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar e camponesa (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 12).

Assim, com o avanço trazido pela Lei nº 11.947, o PNAE tem o potencial de constituir um mercado governamental promotor de saúde e de desenvolvimento sustentável. Como bem enfatizam Triches e Schneider (2010),

(...) o Estado possui um papel fundamental na regulação e orientação da produção agroalimentar via controle e normatização do uso de agroquímicos e, também, da saúde alimentar e nutricional da coletividade, via estímulo ao consumo de alimentos frescos e mais saudáveis (p. 3).

Os autores defendem o papel do poder público em estimular formas de produção e consumo de alimentos pautados pelas diretrizes da segurança alimentar e nutricional, fazendo frente ao sistema agroalimentar predominante. Nesta perspectiva, Triches e Schneider (2010) afirmam que a alimentação escolar tem um importante papel na construção de uma cadeia alimentar diferenciada e na remodelação do atual padrão alimentar brasileiro.

1.4 PAA: histórico e abrangência

O potencial do PNAE de contribuir para o fortalecimento de um sistema alimentar diferenciado e para a promoção do acesso à alimentação saudável se estende ao PAA.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003⁹, com as seguintes finalidades:

- “I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;
- V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;
- VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e
- IX - estimular o cooperativismo e o associativismo” (BRASIL, 2012, Decreto nº 7.775, Art. 2º)

Segundo Grisa et al. (2011) a criação do PAA em 2003 resultou da confluência de dois debates importantes da década de 1990 no Brasil: o primeiro centrava-se no combate à fome e na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira; o segundo tinha como foco o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais.

Conforme ressaltam os autores: “Partindo de uma concepção intersetorial de segurança alimentar e nutricional, contempla tanto as demandas de acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar e nutricional como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercado para seus produtos” (GRISA et al., 2011, p. 35).

Desta forma, tal como possibilitado pela reconfiguração do PNAE, o PAA colabora para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ao fomentar a produção de alimentos, criando mercados institucionais para os produtos da agricultura familiar, e ao facilitar o acesso a alimentos saudáveis à população em situação de vulnerabilidade social e risco de insegurança alimentar e nutricional. Assim, o PAA configura-se ao mesmo tempo

---

⁹ O Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02/07/03, é o marco legal inicial do PAA, que foi regulamentado pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011, e pelo Decreto nº 7.775, de 04/07/2012.

como um *instrumento de política agrícola e de superação da insegurança alimentar e nutricional* (DELGADO, 2005; CONSEA, 2010). Vide o lema do Programa: “Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!”.

Como reconhece a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), o mercado institucional de alimentos (aí incluídos o PAA e o PNAE) tende a favorecer “circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias mais vulneráveis à fome” (CAISAN, 2011, p. 37). Sob a ótica da gestão, o PAA (assim como o PNAE) promove a intersectorialidade, intrínseca à Política de SAN, à medida que requer a articulação entre a agricultura, a assistência social, a educação e a saúde.

Nascido no âmbito da *Estratégia Fome Zero*¹⁰, recentemente o PAA vem sendo reformulado no contexto do *Plano Brasil Sem Miséria*¹¹. Tendo completado 10 anos em 2013, consolidou-se como um dos mais estratégicos programas de SAN do governo federal.

Expressão disto é que o Programa estava diretamente explícito como parte das 327 metas e das 241 iniciativas envolvidas entre as oito diretrizes do PLANSAN 2012-2015, elaborado pela CAISAN com participação CONSEA. No Plano, o PAA aparece como iniciativa estratégica para o alcance das duas primeiras diretrizes, a saber “Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional” (diretriz 1, com destaque as quatro primeiras iniciativas concebidas para alcance do objetivo 4) e “Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos” (diretriz 2, com destaque para iniciativas concebidas para alcance do objetivo 4) (CAISAN, 2011).

Por sua vez, as compras agricultura familiar para abastecimento do PNAE também estavam destacadas como iniciativa estratégica para o alcance da diretriz 1 do PLANSAN 2012-2015 (uma das duas iniciativas previstas para alcance do objetivo 2) (CAISAN, 2011).

---

¹⁰ O *Fome Zero* foi uma estratégia impulsionada pelo governo federal, durante as gestões do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para assegurar o direito humano à alimentação adequada e saudável às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Tal estratégia teve como premissa a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. (<http://www.fomezero.gov.br>).

¹¹ O *Plano Brasil Sem Miséria*, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 02/06/2011, pela então Presidenta da República Dilma Rousseff, objetiva elevar a renda e as condições de bem-estar da população. Ele prevê que as famílias em extrema pobreza sejam incluídas de forma integrada nos diversos programas sociais, de acordo com as suas necessidades. É direcionado aos brasileiros que vivem em domicílios cuja renda familiar é de até R\$ 70 per capita. De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estão nesta situação 16,2 milhões de brasileiros. (<http://www.brasilemmiseria.gov.br/legislacao>).

Conforme estabelecido pelo Decreto nº 7.272/2010, o PLANSAN é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de SAN (PNSAN). Destaque-se que um dos objetivos específicos da PNSAN é

promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (BRASIL, 2010, Decreto nº 7.272, Art 4º, Inciso III).

Em maio de 2016, foi aprovado o 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019). Elaborado a partir das propostas priorizadas pela CAISAN, com base nas deliberações da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (realizada em Brasília em novembro de 2015, com o tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”), o 2º Plano é composto por 121 metas e 99 ações relacionadas a nove grandes desafios para o período de 2016 a 2019.

O encolhimento dos compromissos estabelecidos pelo 2º PLANSAN é notável também no caso das compras governamentais por meio do PAA e do PNAE, especialmente para o PAA. Ambos aparecem como parte das metas indicadas para alcance do “Desafio 6.4 - Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população”, sendo que o PAA está explícito somente como canal de escoamento do pescado (meta 4.8, sob atribuição do MAPA), ao passo que o PNAE atualiza o compromisso com o mínimo de 30% de aquisição previsto pela Lei nº 11.947/2009 (meta 4.2, sob atribuição do MEC/FNDE) e compromete o governo federal com “o incremento de 2,5%, em cada ano, do total de recursos financeiros a serem transferidos pelo PNAE, referente à aquisição da Agricultura Familiar” (meta 4.3, também sob atribuição do MEC/FNDE).

Conforme estabelecido pelo Decreto nº 7.775/2012, em 2013 estavam em vigência **cinco modalidades do PAA:**

- 1) *Compra com Doação Simultânea*: operada pelo MDS e pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB/MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com limite de até R\$ 5,5 mil/DAP/ano;
- 2) *Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite*: operada pelo MDS, com limite de até R\$ 4 mil/DAP/ano;
- 3) *Compra Direta*: operada pela CONAB/MAPA, com limite de até R\$ 8 mil/DAP/ano;

- 4) *Apoio à Formação de Estoques*: operada pela CONAB/MAPA, com limite de até R\$ 8 mil/DAP/ano;
- 5) *Compra Institucional*, voltada ao atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios: coordenada pelo MDS, conta com dotação orçamentária própria das unidades executoras, com limite de até R\$ 8 mil/DAP/ano.

Convém pontuar algumas alterações significativas desde a aprovação do Decreto nº 7.775/2012: i) no caso da modalidade CDS o limite de participação por agricultor foi aumentado para R\$ 6,5 mil no caso de DAP individual e para R\$ 8 mil no caso de DAP Jurídica; ii) no caso da modalidade Compra Institucional, o limite foi ampliado para R\$ 20 mil; iii) foi acrescida uma nova modalidade: a “Compra de Sementes”, operada pela CONAB/MAPA, com limite de até R\$ 16 mil/DAP/ano.

Até 2015, os recursos financeiros para execução das cinco modalidades advinham do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹², que os repassavam à CONAB/MAPA conforme o caso.

O público beneficiário do PAA inclui tanto os “beneficiários fornecedores” como os “beneficiários consumidores” de alimentos. O Art. 4º do Decreto nº 7.775/2012 considera como beneficiários fornecedores o público apto a fornecer alimentos ao PAA, compreendendo agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no Art 3º da Lei nº 11.326/2006.

A depender da modalidade do PAA¹³, os beneficiários fornecedores podem ser produtores individuais e/ou cooperativas e associações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado, em ambos casos sendo condição deter a DAP – Física ou Jurídica, respectivamente.

Na outra ponta, são considerados beneficiários consumidores do PAA os indivíduos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e, no caso da modalidade Compra com Doação Simultânea, aqueles atendidos por unidades receptoras

---

¹² Com a extinção do MDA em maio de 2016, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), estrutura subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

¹³ Até 2014, as modalidades “Apoio à Formação de Estoques” e “Compra com Doação Simultânea”, operadas pela CONAB/MAPA requeriam DAP Jurídica, ao passo que as modalidades “Compra Direta” e “Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite” e “Compra com Doação Simultânea” – as duas últimas operadas pelo MDS, compravam de produtores com DAP Física. Já a modalidade “Compra Institucional”, criada em 2012, permitia a comercialização tanto por produtores individuais como formalmente organizados.

que façam parte da “rede socioassistencial ou dos equipamentos de alimentação e nutrição”¹⁴ (BRASIL, 2013, Resolução nº 62, Art. 3º).

Cabe ressaltar que as escolas podem ser contempladas com os alimentos doados no âmbito do PAA. A complementação da alimentação escolar com produtos do PAA é desejável quando, após ter cumprido o mínimo de 30% estabelecido pelo Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e não dispondo de receita municipal suficiente para ampliar o per capita por aluno repassado pelo FNDE, o município opta por adquirir mais alimentos do PAA para abastecer a rede pública de ensino. A complementação é especialmente relevante quando se trata de alunos da primeira infância e/ou da zona rural/periferias de grandes centros urbanos, entre os quais tendem a se concentrar os maiores índices de insegurança alimentar e nutricional.

O caráter de suplementação do PAA ao PNAE está previsto no § 3º do Art. 9º do Decreto nº 7.775/2012: “O abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino terá caráter complementar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, previsto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e considerará as áreas e os públicos prioritários definidos pelo GGPAA¹⁵” (BRASIL, 2012, Decreto nº 7.775).

Assim como possibilitado pelo Art. 14 da Lei nº 11.947, no PAA a aquisição de alimentos dos beneficiários fornecedores é feita com dispensa de licitação, desde que atendidas as seguintes exigências:

I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPAA; II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso; III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e IV - os alimentos

---

¹⁴ De acordo com o inciso IV do Art. 2º da Resolução nº 62/2013 compreendem a rede socioassistencial: a) os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS; b) os Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua; c) os equipamentos que ofereçam serviços de acolhimento a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados; d) as entidades e organizações de assistência social, sem fins lucrativos, que, prestam atendimento, assessoramento e/ou atuam na defesa e garantia de direitos na área da assistência social e que obrigatoriamente estejam inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – a este respeito, o § 1º do Art. 3º prevê que as Unidades Receptoras já contempladas pelo PAA-CDS adequem-se às prerrogativas da portaria até 31/07/2014. Já o inciso V do Art. 2º explicita ainda que são enquadrados como “equipamentos de alimentação e nutrição”: a) Restaurantes Populares; b) Cozinhas Comunitárias; c) Bancos de Alimentos; d) estruturas que produzam e disponibilizem refeições a beneficiários consumidores, no âmbito das redes públicas de saúde, educação, justiça e segurança pública; e) unidades hospitalares sem fins lucrativos que prestem serviços 100% voltados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

¹⁵ O GGPAA orienta e acompanha a implantação do PAA em todo o território nacional. É um órgão colegiado, de caráter deliberativo, vinculado ao MDS. Até 2015 ele era composto por representantes de diferentes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que o coordena; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF); e Ministério da Educação (MEC).

adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes (BRASIL, 2012, Decreto nº 7.775).

Quanto aos preços praticados pelo PAA, a Resolução nº 59 do Grupo Gestor do PAA, de 10/07/13, revogou a Resolução nº 39/2010, que previa que os preços de referência do PAA deviam ser pautados com base na CONAB. O fundamento para a mudança está ancorado nas frequentes queixas de Unidades Executoras de que os preços da CONAB/MAPA estariam desatualizados, desestimulando os agricultores familiares a aderirem às compras governamentais.

O Art. 7º da Resolução nº 59 prevê que os preços do PAA-CDS sejam formados a partir da média de três pesquisas de preços praticados pelo mercado atacadista local ou regional nos últimos 12 meses. O §1º admite que para o(s) produto(s) não encontrado(s) nos três mercados atacadistas consultados, sejam utilizados os preços pagos ao produtor no mercado local, ao passo que o §3º sugere que os preços da CONAB podem continuar sendo adotados pelas unidades executoras que assim o desejem.

É importante enfatizar que, diferente do caráter de obrigatoriedade do PNAE, os municípios e estados que estão entre os critérios estabelecidos pelo GGPPA¹⁶ aderem voluntariamente ao PAA.

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 12.512/2011 e pelo Decreto nº 7.775/2012 quanto à modalidade *Compra com Doação Simultânea* (CDS), coordenada pelo MDS, diz respeito à execução em parceria com estados, municípios e consórcios públicos por meio do instrumento "*Termo de Adesão*" e não mais via convênio. Diferente do convênio, no novo instrumento o MDS paga diretamente os agricultores familiares participantes do Programa, por intermédio de um cartão próprio do PAA, emitido pelo Banco do Brasil.

Outras mudanças trazidas pelo "Termo de Adesão" em comparação à operação por convênios são: ele não implica contrapartida financeira pela Unidade Executora; as informações relativas ao processo de implementação e gestão são registradas no SISPPA, o Sistema on-line desenvolvido especificamente para o instrumento Termo de Adesão, visando conferir maior transparência e agilidade ao processo; conforme previsto no Decreto

---

¹⁶ Em 2013, entre os critérios para aderir ao PAA, modalidade Compra com Doação Simultânea por meio de Termo de Adesão, o GGPPA previu como possibilidades a adesão de: Estados da Federação e o Distrito Federal; municípios que tiveram convênios para implementação do PAA com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), vigentes entre os anos de 2009 e 2013; municípios localizados em estados que já tivessem aderido ao Programa e que optassem pelo modelo de adesão municipal com a participação estadual; consórcios públicos de municípios; capitais estaduais; municípios com mais de 250 mil habitantes com assentamentos de reforma agrária. Foram estabelecidos dois prazos para manifestação de interesse na adesão: 29/03 no primeiro semestre e 27/09 no segundo semestre.

7.775/2012, as Unidades Executoras poderão receber apoio financeiro do governo federal para contribuir para a operacionalização do PAA, especialmente no que se refere aos custos relacionados à logística, transporte, armazenamento e processamento dos alimentos¹⁷.

A operação do PAA-CDS por meio de Termo de Adesão está em curso desde o segundo semestre de 2012, tendo havido significativa ampliação na abrangência das Unidades Executoras ao longo do segundo semestre de 2013. Até 10 de janeiro de 2014, 161 municípios e sete estados (prevendo, juntos, alcançar outros 551 municípios) estavam em execução, ou aptos a tanto.

Por fim, acerca da disponibilidade de recursos financeiros para o PAA, cabe destacar que ao longo dos 10 anos de existência do Programa a previsão orçamentária no caso da ação sob a responsabilidade do MDS passou de R\$ 144 milhões em 2003 para R\$ 1.268.800.000 em 2013, evidenciando a prioridade do Programa no âmbito federal. A previsão para 2014 praticamente manteve o recurso orçado em 2013, alcançando R\$ 1.267.250.000¹⁸, montante bastante próximo ao previsto para as compras da agricultura familiar pelo PNAE.

1.5 Avanços e desafios na implementação do PNAE e do PAA

Conforme discutido acima, os potenciais abertos pelo PAA desde 2003 e pela reconfiguração do PNAE a partir de 2009 alcançam, ao mesmo tempo, duas frentes. Na dimensão da produção, ao promoverem a compra governamental de alimentos da agricultura familiar, favorecem a organização destes produtores e a comercialização de seus produtos,

---

¹⁷ O Art. 38 do Decreto nº 7.775/2012 prevê que recursos financeiros repassados pelo MDS às Unidades Executoras sejam destinados ao custeio das seguintes atividades: “**I** - apoio à infraestrutura de recebimento e distribuição de alimentos, incluindo a aquisição de equipamentos; **II** - seleção, capacitação ou qualificação de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras para fornecimento de alimentos ao PAA; **III** - capacitação e qualificação de integrantes das unidades executoras, da rede socioassistencial e da rede de equipamentos de alimentação e nutrição; **IV** - identificação de públicos específicos em situação de insegurança alimentar; **V** - custeio das ações de captação, recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos; **VI** - apoio ao processamento de alimentos; **VII** - apoio aos procedimentos de avaliação da qualidade e ateste dos produtos recebidos e de emissão de documentos fiscais; **VIII** - apoio aos procedimentos de registro das operações efetuadas em sistema de informação e de preparação de relatórios que subsidiem a notificação ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do recebimento dos alimentos para fins de pagamento; **IX** - acompanhamento e fiscalização do PAA; **X** - apoio à articulação e à integração do Programa com as diretrizes previstas no SISAN; e/ou **XI** - apoio técnico e operacional às instâncias de controle social a que se refere o art. 44”. Apesar de previsto no Decreto, o apoio financeiro às Unidades Executoras não havia sido regulamentado, não sendo uma realidade até 2014.

¹⁸ As previsões orçamentárias foram extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – posição em 06/02/14.

possibilitando o aumento da renda no meio rural, o dinamismo da economia local, a desconcentração de renda regional e a disseminação de sistemas de produção de menor impacto ambiental (MDA, 2011).

Por sua vez, na dimensão do acesso, ao potencializarem a promoção da oferta de uma alimentação com maior presença de alimentos *in natura* e minimamente processados na rede escolar, na rede socioassistencial e nos equipamentos de alimentação e nutrição, contribuem para a promoção do DHAA e para o acesso à alimentação saudável.

Nesta perspectiva, o relatório da ABRANDH e IBASE (2012) defende a ampliação de políticas e programas como o PNAE e o PAA, visando à valorização dos agricultores familiares, sua fixação na zona rural, formas de produção e abastecimento mais sustentáveis e o fortalecimento do elo entre produção e consumo alimentar:

A valorização do modelo da agricultura familiar e camponesa frente ao modelo agroexportador aponta para um círculo virtuoso, onde a família rural tem seu trabalho valorizado e com garantia de mercado, configurando-se, assim, condições que possibilitam a re-articulação entre produção e consumo, no sentido de propiciar relações de trocas, negociações e suporte entre os diferentes sujeitos envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 188).

A realização do duplo potencial das compras governamentais do PAA e do PNAE de fortalecer a agricultura familiar e de promover o acesso à alimentação saudável requer, antes de mais nada, que os agricultores familiares, os gestores municipais e estaduais, bem como os responsáveis pelas unidades receptoras e as instâncias de controle social, conheçam os Programas e suas normativas. A partir de então, é necessário que os gestores públicos demonstrem vontade política de coloca-los em prática e que eles, assim como os técnicos e os conselheiros, estejam capacitados para a execução e o acompanhamento dos Programas.

Nas palavras de Turpin (2009), “Quando há um trabalho conjunto, em que os interesses são negociados e a Prefeitura tem visão e vontade política, acreditando que tais ações visam à desconcentração de renda e ao fortalecimento da economia local, é possível realizar projetos com resultados positivos” (p. 39).

Alcançada a negociação e a aproximação de interesses entre os vários envolvidos, são possíveis largos avanços:

Na maioria dos casos, os benefícios citados referiram-se ao fortalecimento da economia local pela retenção do capital gasto pela Prefeitura no PNAE dentro da própria região; aumento e diversificação da produção; fortalecimento institucional; redução do

êxodo rural pelo ânimo renovado dos pequenos produtores, principalmente no caso do PAA; abertura de novos mercados após o início das vendas à Prefeitura; investimento na atividade produtiva; garantia de renda e aumento da qualidade de vida; e aumento da formalização dos agricultores familiares por meio do cadastramento e adesão a Programas e participação em Cooperativas/Associações (TURPIN, 2009, p. 39).

Por outro lado, Turpin (2009) apontou limites de ambos Programas, entre eles destacam-se a complexidade dos arranjos institucionais envolvidos na execução, os problemas de gestão intra e inter-ministeriais e o sub-aproveitamento do orçamento disponível.

Em termos orçamentários, Cardoso, Muniz e Nascimento (2012), tomando por comparação os recursos utilizados pelo PAA operacionalizado pela Conab em 2011 (cerca de R\$ 451 milhões), afirmam que o PNAE “já iniciaria com um volume mais expressivo de recursos para compras da agricultura familiar e se pode dizer, dado o direito constitucional da alimentação escolar, que tais recursos seriam mais estáveis ao longo dos anos do que os apresentados pelo PAA” (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 15).

Embora o caráter de regularidade e menor dependência da vontade política de gestores públicos – em função do caráter de obrigatoriedade – seja fato para o PNAE, cabe ressaltar que em 2013 o montante financeiro orçado para a compra de alimentos dos agricultores familiares no âmbito do PAA (cerca de R\$ 1,2 bilhões previstos na LOA 2013) superou o previsto pelo PNAE (cerca R\$ 1,05 bilhão). Contudo, corroborando a tendência à maior fragilidade do PAA, a execução orçamentária foi significativamente superior no PNAE: em 2013 a efetivação das compras da agricultura familiar pelo PNAE foi de R\$ 564 milhões (equivalente a cerca de 56% do montante previsto), ao passo que o PAA gastou R\$ 466 milhões (correspondente a cerca de 37% do montante orçado) (SCHWENGBER et al., 2015).

Acerca do alcance potencial do PNAE à totalidade dos municípios brasileiros, cabe frisar que um levantamento feito pelo FNDE e pelo MDA entre 2010 e 2011 mostrou que, entre os 3.136 municípios respondentes, apenas 28% estavam comprando alimentos da agricultura familiar para abastecer as escolas – a imensa maioria deles localizados nas regiões Sul e Sudeste. Já os resultados do projeto de pesquisa realizado entre 2012 e 2013 por pesquisadores do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Usp em 41 municípios paulistas sugerem maiores avanços: 66% dos respondentes efetivaram compras da agricultura familiar com recursos do FNDE.

Por sua vez, dados preliminares concedidos pelo FNDE em março de 2015, referentes a aquisição do PNAE no Estado de São Paulo em 2013, indicam que dos 603 municípios com

alguma informação, mais de um terço não teria comprado alimentos da agricultura familiar, ao passo que apenas cerca de 1 em cada quatro municípios estaria cumprindo o mínimo estabelecido.

Entre os entraves apontados pelos gestores para justificar o não alcance do mínimo de 30% da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, são recorrentes: falta de organização e formalização dos agricultores familiares¹⁹; incapacidade dos agricultores familiares para fornecimento nas quantidades e exigências sanitárias requeridas pelo PNAE; e falta de logística para entrega.

Ao mesmo tempo, há experiências em curso²⁰ que revelam que as dificuldades na implementação do PAA e do PNAE podem ser superadas quando há vontade política, promoção de ações intersetoriais, apoio de organizações da sociedade civil e de amparo técnico, CAEs²¹ e Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional fortalecidos e atuantes, entre outras condições e mecanismos favoráveis.

Visando potencializar os benefícios do PAA e do PNAE, Turpin (2009) sugere aumentar a integração das políticas públicas (cabendo aqui explicitar o necessário diálogo entre as secretarias de agricultura, educação, assistência social e saúde), aumentar os recursos destinados ao PAA e promover a capacitação técnica e organizacional dos agricultores familiares (para o que a assistência técnica rural cumpre papel essencial).

O conhecimento do calendário agrícola local/regional, capaz de explicitar a sazonalidade e indicar os tipos e as quantidades de alimentos disponíveis (bem como as potenciais), é outro desafio importante, tanto para a elaboração de chamadas públicas no caso do PNAE, como a seleção de alimentos e produtores nas *Propostas de Participação* no caso do PAA-CDS via Termo de Adesão.

---

¹⁹ Aí incluída a alegação de dificuldade de obtenção da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP, e a dificuldade de obter registros relacionados ao suposto controle de qualidade sanitária dos gêneros alimentícios.

²⁰ Cite-se como exemplo o caso de Chapadinha (MA), onde parte dos alimentos do cardápio escolar é comprado da Associação de Quebradeiras de Coco dos Assentamentos de Chapadinha e região, incluindo frutas, verduras e o mesocarpo do babaçu (ingrediente abundante na região). Em Milagres do Maranhão (MA), pelo segundo ano consecutivo, houve uma ação intersetorial para estimular pequenos produtores rurais a aderirem à Chamada Pública e há famílias que voltaram a se dedicar ao cultivo por conta do PNAE. Em Maracanã (PA) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) vem estimulando o fortalecimento de pequenos agricultores e a venda também ao PNAE. Estas informações foram colhidas em 2012 e 2013, ao longo do “Projeto Hábitos Alimentares Saudáveis no Norte e Nordeste”, desenvolvido pela Fundação Abrinq-Save the Children.

²¹ “As funções de orientar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, bem como a prerrogativa de participar das decisões de compra de produtos e da composição dos cardápios devem ser exercidas pelos CAE’s. Os(as) representantes desse colegiado, em especial os(as) da sociedade civil, são atores fundamentais para execução do processo de implementação do Art. 14 da Lei 11.947/2009” (ABRANDH e IBASE, 2012, p. 184).

Para que a chamada pública atenda as diretrizes do PNAE, especialmente o inciso V, conforme recomenda a publicação do MDA e do Instituto Via Pública (2012), é desejável que antes de sua publicação as prefeituras procurem se aproximar dos agricultores familiares e de suas organizações, visando:

Conhecer a produção agropecuária do município e adjacências; Conhecer a existência de organizações formais da agricultura familiar do município e adjacências; Saber se os produtores têm DAPs; Saber se esses(as) produtores(as) e suas organizações têm interesse de participar de vendas institucionais; Caracterizar as estruturas de produção/comercialização que esses agricultores e suas organizações possuem (MDA; INSTITUTO VIA PÚBLICA, 2012, p. 17).

Complementarmente, conforme indicado por Baccarin et al. (2012), é importante que as prefeituras planejem a logística e o transporte dos alimentos, compartilhando com os produtores a responsabilidade sobre as entregas. As análises de 48 chamadas públicas de 2011 de cidades do estado de São Paulo, feitas pelos autores, indicaram que 44% delas exigiam “entregas descentralizadas e muito descentralizadas” às unidades escolares, dificultando a participação de agricultores familiares. Os autores sugerem que as entregas “centralizadas” seriam mais favoráveis à realidade dos agricultores familiares, cabendo à prefeitura fazer a posterior distribuição a cada unidade escolar, no caso do PNAE, e às diferentes unidades receptoras, no caso do PAA.

Outro ponto analisado e problematizado por Baccarin et al. (2012) foi a periodicidade das entregas – “quando o cronograma de entrega se apresenta mais previsível e detalhado, o produtor terá redução nos custos do transporte e possibilidade de planejamento mais eficaz de suas obrigações” (p. 10). Em 67% das chamadas públicas analisadas a periodicidade era semanal. Quanto aos produtos previstos nas chamadas públicas paulistas, 81% eram alimentos *in natura* e 89% de origem vegetal, favorecendo a participação direta dos agricultores familiares e, ao mesmo tempo, a incorporação de frutas e hortaliças nos cardápios escolares.

Na outra ponta, é fundamental que os gestores públicos e as instâncias de controle social apurem as demandas dos beneficiários consumidores, reconhecendo as diferentes necessidades conforme as faixas etárias e condições de alimentação e saúde dos envolvidos. Especificamente em relação ao PAA, como aponta o CONSEA (2010), um importante desafio é o aprimoramento do acompanhamento do público beneficiário.

o PAA não tem mecanismos de identificação e cadastramento que possibilitem o melhor acompanhamento do seu público e ainda não há um mapeamento da rede socioassistencial, o que dificulta o direcionamento dos alimentos adquiridos pelo PAA. Um outro desafio é garantir o máximo de abastecimento de toda a rede de

É importante ainda melhorar as condições de armazenagem dos alimentos nas unidades receptoras, que devem dispor de aparelhos de refrigeração e estruturas de estocagem adequadas à boa conservação dos produtos. Visando a incorporação dos alimentos no cardápio das escolas e dos equipamentos das redes socioassistencial e de alimentação e nutrição cabe ainda promover a capacitação das merendeiras/manipuladores de alimentos.

Desta forma será possível planejar e viabilizar compras exequíveis, efetivamente estimuladoras da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, capazes de contribuir para a redução da insegurança alimentar e nutricional e a promoção do DHAA.

2. Justificativa

A discussão presente na introdução remete aos determinantes sociais do processo saúde-doença e à necessidade de promoção de políticas intersetoriais para o alcance dos direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável. Neste sentido, as possibilidades abertas pelo PAA e pela nova configuração do PNAE sinalizam ser bastante promissoras, possibilitando a formulação das seguintes hipóteses:

- O modelo de produção utilizado por agricultores familiares, quando pautado pela diversificação de culturas, produção em pequena (ou média) escala e predomínio do uso de defensivos naturais (ao invés de agrotóxicos) pode favorecer um modelo de produção agroalimentar saudável e sustentável, contribuindo para a promoção da saúde dos trabalhadores e consumidores;
- A necessidade de alcançar as condições requeridas para as vendas ao mercado governamental pode favorecer o planejamento e o aprimoramento dos processos de produção e comercialização pelos agricultores familiares (contando com a colaboração da assistência técnica);
- As vendas ao PAA e ao PNAE podem se tornar uma fonte de renda estável e significativa para os agricultores familiares, assegurando uma vida digna ao trabalhador rural e favorecendo sua permanência no campo;
- Ao mesmo tempo, pela via do acesso, as frutas, hortaliças e demais alimentos produzidos pelos agricultores familiares podem diversificar e enriquecer a alimentação

escolar e aquela servida cotidianamente nos equipamentos da rede socioassistencial e de alimentação e nutrição, promovendo o direito humano à alimentação adequada e saudável;

- Quanto à complementaridade entre os dois Programas, o PAA pode ser um meio de promover o planejamento e potencializar a organização da produção da agricultura familiar, favorecendo a regularidade, a diversificação da matriz produtiva e o processamento de alimentos, de forma a permitir o alcance dos volumes e das condições de comercialização demandados pelo PNAE (inclusive acondicionamento apropriado e adequações sanitárias).

Contudo, a implantação do PAA e do PNAE permanece em processo, sugerindo que, apesar dos avanços no marco legal e nos instrumentos que amparam ambos Programas, há no país um longo caminho a percorrer, tanto no campo da gestão e do controle social, como da pesquisa, visando avaliar a realização e os limites da dupla potencialidade de ambos Programas e das hipóteses apresentadas.

Foi justamente a análise de experiências municipais que sinalizavam a efetivação do duplo potencial do PAA e do PNAE para promover o acesso à alimentação saudável e fortalecer a agricultura familiar que o presente projeto se propôs a investigar, procurando identificar em que medida as hipóteses acima eram, ou não, amparadas pela prática.

3. Objetivos

Objetivo geral

Compreender as contribuições do PNAE e do PAA para o fortalecimento da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável.

Objetivos específicos

- Compreender os avanços e as dificuldades do processo de implementação de ambos Programas desde a ótica dos gestores, agricultores familiares e unidades receptoras;
- Compreender como a compra governamental do PNAE e do PAA tem contribuído para a melhoria da renda e da comercialização de alimentos pelos agricultores familiares;
- Compreender como a oferta de alimentos na rede de ensino e nos equipamentos socioassistenciais e de alimentação e nutrição têm sido modificada com a compra da agricultura familiar;
- Compreender as aproximações e as particularidades do processo de implementação do PNAE e do PAA.

4. Metodologia

Trata-se de um estudo compreensivo com abordagem quanti-qualitativa de dois programas públicos, amparada pelo referencial qualitativo das ciências sociais. Vale pontuar as vantagens destacadas por Deslauriers e Kérisit (2012) na utilização da pesquisa qualitativa para a análise de políticas sociais e avaliação de seus efeitos concretos: “proximidade ao campo no qual se tomam as decisões e onde se vivenciam as repercussões regionais, familiares e individuais das políticas sociais globais; sua capacidade de considerar diferentes aspectos de um caso particular e relacioná-los ao contexto geral; sua capacidade de formular proposições ligadas à ação e à prática” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2012, p. 132).

Para embasamento do estudo foram utilizados os marcos regulatórios do PNAE e do PAA e o levantamento bibliográfico do campo da segurança alimentar e nutricional.

Conforme detalhado a seguir, a coleta e sistematização de dados foram divididos em duas etapas. A primeira focou a perspectiva macro, procurando identificar resultados alcançados pelo PNAE e pelo PAA entre 2010 e 2013²² no estado de São Paulo.

A segunda etapa focou um município paulista para o aprofundamento da investigação, buscando identificar resultados de ambos Programas na perspectiva micro, circunscritos a uma localidade específica e ao dia-a-dia da implementação do PNAE e do PAA.

A pretensão da combinação das duas etapas de pesquisa foi explorar a riqueza (e também admitir as limitações) dos dados quantitativos disponíveis para cada Programa e levantar questões para serem aprofundadas no estudo de uma experiência municipal de implementação de ambos Programas.

4.1 Primeira etapa: perspectiva macro

No caso do PAA, a primeira etapa foi baseada na sistematização de dados quantitativos secundários referentes ao processo de implementação do PAA modalidade CDS no estado de São Paulo entre 2011 e 2013.

---

²² O recorte temporal de partida foi adotado tendo em vista que a implementação das compras da agricultura familiar pelo PNAE foi iniciada em 2010. Em relação ao recorte temporal final, considerou-se principalmente a disponibilidade de dados de ambos Programas no período dedicado a essa atividade ao longo da pesquisa.

Segundo material de divulgação do PAA (CONAB et al., 2010), a modalidade CDS respondeu por 39% do recurso aplicado entre 2003-2010, seguida da modalidade “Incentivo à produção e ao consumo de leite” (36%).

Além de responder pela maior parte dos recursos aplicados, o interesse específico pela modalidade CDS está relacionado a três outros argumentos: i) ela pode contemplar tanto produtores individuais como organizados, estratégia importante para favorecer também a inclusão de agricultores familiares mais descapitalizados; ii) ela tem sido apontada como capaz de abarcar uma maior diversidade de alimentos; iii) ela explicita o compromisso também com a ponta da destinação dos alimentos, procurando beneficiar a população em situação de vulnerabilidade social e em risco de insegurança alimentar e nutricional com as doações dos alimentos.

O recorte temporal da análise foi fundamentado na disponibilidade de dados públicos (e desagregados) do PAA. Os dados foram extraídos do PAA Data²³, no caso da operação por meio da CONAB e via convênios municipais dos anos de 2011, 2012 e 2013, e do SISPA²⁴, no caso do instrumento Termo de Adesão em 2013²⁵.

Os dados das diferentes formas de operação do PAA-CDS foram consolidados conforme os anos, reduzindo o destaque da identidade do operador (se CONAB ou municípios) e enfatizando os resultados alcançados pela modalidade CDS como um todo ao longo dos três anos.

A sistematização dos dados do PAA foi feita buscando identificar: a) a abrangência e o perfil de municípios contemplados pelo Programa no Estado de São Paulo; b) o perfil dos produtores fornecedores e o montante de recursos financeiros envolvidos na comercialização; c) os tipos de alimentos comercializados; d) o perfil das unidades receptoras dos alimentos.

No caso do PNAE, a sistematização foi baseada em dados coletados no âmbito da pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a

---

²³ O PAA DATA é uma ferramenta de consulta pública às informações sobre as modalidades “Compra direta”, “PAA Leite”, “Apoio à Formação de Estoques” e “Compra com Doação Simultânea” (CDS) do PAA, considerando a execução pela CONAB, pelos estados e municípios. Ele foi criado em atenção a Resolução nº 42 do Grupo Gestor do PAA, de 12 de janeiro de 2011, a qual estipulou a elaboração de um Sistema Integrado de Informações visando dar suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do PAA.

²⁴ O SISPA é o Sistema on-line desenvolvido especificamente para o instrumento Termo de Adesão. Nele as Unidades Executoras registram cada uma das etapas do processo de implementação do PAA-CDS realizado por meio de Termo de Adesão, inclusive o planejamento da execução, cada entrega, distribuição e pagamentos realizados aos produtores.

²⁵ A extração dos dados foi feita em março de 2014. Conforme o PAA Data, os dados de 2012 e 2013 são “dados preliminares sujeitos a alteração”.

Agricultura Familiar: avaliação do processo de implementação e dos possíveis efeitos das compras locais, segundo a Lei 11.947/2009”.

Essa Pesquisa foi realizada entre 2012 e 2013 e teve financiamento da Fapesp (2011/07932-0). A equipe contou com professores universitários, alunos de mestrado e doutorado do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e pesquisadores de campo, treinados para a aplicação dos questionários (detalhamento adiante).

A Pesquisa financiada pela Fapesp foi realizada em 41 municípios paulistas selecionados. Inicialmente, com o intuito de contemplar as diferentes características regionais, socioeconômicas, agrícolas e culturais dos 645 municípios paulistas, as 63 microrregiões do Estado foram reagrupadas em seis regiões, considerando a análise combinada de características como: tipos de cultura/plantio mais frequentes, estradas de acesso, número de habitantes, número de estabelecimento agrícolas e limites com outros estados e o Oceano Atlântico.

Em seguida, foi definido o tamanho da amostra. Adotando-se o método *Amostragem Aleatória Simples sem Reposição* e admitindo-se que a proporção de municípios não *em compliance* com a PNAE seria de 10%, com margem de erro de 9%, perda de 15% e nível de significância de 5%, chegou-se ao quantitativo de 41 municípios para serem pesquisados²⁶.

Por fim, procedeu-se ao sorteio das localidades, considerando a proporcionalidade de municípios de cada uma das seis regiões (Registro; Central; Fronteira com o Paraná; Fronteira com Minas Gerais e Rio de Janeiro; Metropolitana). A Figura 1 mostra os 41 municípios selecionados para a Pesquisa²⁷.

---

²⁶ O tamanho da amostra (n) foi calculado a partir da seguinte fórmula:
$$n = \frac{z^2 p(1-p)N}{(N-1)e^2 + z^2 p(1-p)} \quad (I)$$
, em que “z” é o quantil da distribuição normal padrão, “p” a proporção de municípios que não estariam em *compliance* com o PNAE e “e” representa a margem de variação (ou margem de erro).

²⁷ Os 41 municípios pesquisados foram: Angatuba, Aramina, Avaí, Barra Bonita, Barueri, Capivari, Cunha, Floreal, Francisco Morato, Guarujá, Ilhabela, Itaporanga, Itatinga, Júlio Mesquita, Lavínia, Limeira, Lucélia, Maracá, Meridiano, Mococa, Mogi Guaçu, Monte Azul Paulista, Monteiro Lobato, Onda Verde, Orindiúva, Ouro verde, Peruíbe, Populina, Reginópolis, Registro, Ribeirão Bonito, Sabino, Sagres, São Sebastião da Gramma, Sete Barras, Tabapuã, Torrinha, Turiúba, Uchoa, Valinhos e Vargem. Registre-se que Angatuba, Aramina e Itaporanga não responderam aos questionários.

Figura 1 – Municípios selecionados para a pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012/2013

Fonte: Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012; Elaboração: Equipe da pesquisa, 2013.

Para elaboração dos mapas foram utilizadas as bases cartográficas digitais na estrutura vetorial, em arquivo *shapefile*, dos limites municipais do estado de São Paulo, disponibilizadas pelo IBGE.

No processo de coleta de dados, foram definidas quantas e quais (por sorteio) unidades de ensino seriam escolhidas para aplicação dos questionários aos diretores de escola e merendeiras. De forma análoga à definição do quantitativo de municípios da amostra, a seleção de unidades de ensino foi também baseada no método *Amostragem Aleatória Simples sem Reposição*. Assim o número de escolas sorteadas foi de 162, das quais 57 não receberam alimentos da agricultura familiar e 105 receberam.

No caso dos municípios que estavam comprando da agricultura familiar, os produtores pesquisados foram definidos considerando a venda na própria localidade e a viabilidade e logística para aplicação dos questionários. Em alguns casos, os questionários foram aplicados no local de moradia do agricultor, em outros nas cooperativas e associações de produtores. No total, 110 agricultores familiares responderam o questionário.

No Projeto financiado pela Fapesp entre 2012/2013 foram elaborados quatro tipos de questionários, comportando variações para os municípios que estavam e não estavam comprando alimentos da agricultura familiar:

- 1) Nutricionistas: 62 questões; principais blocos temáticos: conhecimento da Lei 11.947/2009; apoio para implementação das compras da agricultura familiar; planejamento do cardápio; processo de compras; mudanças com as aquisições da agricultura familiar;
- 2) Responsáveis pelo departamento de compras: 18 questões, envolvendo o conhecimento da Lei 11.947/2009 e o processo de compras da agricultura familiar;
- 3) Diretores de escola e merendeiras: 42 questões; principais blocos temáticos: conhecimento da Lei 11.947/2009; apoio para implementação das compras da agricultura familiar; avaliação dos produtos recebidos da agricultura familiar; mudanças com as aquisições da agricultura familiar;
- 4) Agricultores familiares: 92 questões, aplicadas nos municípios que estavam comprando de agricultores familiares da própria localidade e com variações para o agricultor individual e o associado/cooperativado. Principais blocos temáticos: forma de produção e renda familiar; processos de produção e de venda ao PNAE; mudanças com a venda ao PNAE.

Para fins da presente pesquisa foram selecionadas parte das questões respondidas pelas nutricionistas e por agricultores familiares. Tal escolha ocorreu por serem os questionários mais extensos e com grande riqueza de dados atinentes aos objetos da pesquisa.

4.2 Segunda etapa: perspectiva micro

A segunda etapa envolveu o estudo de uma experiência municipal de implementação dos dois Programas, visando aprofundar aspectos-chave indicados pela análise das informações da primeira etapa e pelo levantamento bibliográfico.

Entre os pontos que vislumbrou-se aprofundar na análise micro, destacam-se: i) a compreensão dos fatores que favoreceram a realização das compras governamentais no município e as principais dificuldades enfrentadas; ii) a compreensão das mudanças na renda e nos canais de venda acessados pelos agricultores familiares após o início das vendas ao PNAE e PAA; iii) se os alimentos comercializados eram semelhantes ou distintos nos dois programas de compra governamental e quais os critérios adotados em sua escolha pelos

responsáveis pela gestão de cada Programa; iv) como a alimentação servida nas escolas e nas unidades receptoras do PAA foi modificada com a compra da agricultura familiar; v) quais os arranjos logísticos adotados no processo de implementação; vi) se e como o PNAE e o PAA favoreceram a articulação intersetorial requerida pela Política de SAN.

A opção pelo estudo de uma experiência municipal está relacionada à atitude metodológica proposta por Geertz (2001) de buscar a compreensão dos fenômenos e processos sociais não somente a partir de uma visão macro, distanciada, homogeneizadora, totalizante, tal como a visão possível a partir de um voo de balão, mas sim de “examinar mais de perto, no chão e *in loco*” (GEERTZ, 2001, p. 201). Segundo o antropólogo, neste *mundo em pedaços*, “Precisamos é de modos de pensar que sejam receptivos às particularidades, às individualidades, às estranhezas, descontinuidades, contrastes e singularidades” (GEERTZ, 2001, p. 196). Neste sentido, a adoção da abordagem qualitativa e o uso de métodos interpretativos mostram-se de grande valia.

A expectativa era que a perspectiva micro, circunscrita a um território específico, potencializasse a identificação das mudanças possibilitadas pela compra governamental do PNAE e do PAA para os agricultores familiares e as unidades receptoras no município selecionado.

Afinal, o território é o locus de encontros, divergências, contradições, conflitos e disputas das diferentes perspectivas dos gestores, agricultores familiares e responsáveis pelas unidades receptoras acerca do processo de implementação dos Programas.

Foram adotados os seguintes critérios para escolha do município: viabilidade da pesquisa de campo (distância da capital não superior a 100 km); ter o PAA modalidade Compra com Doação Simultânea implantado em seu território²⁸; percentual de compra da agricultura familiar para o PNAE superior a 10%²⁹; e tempo de implementação dos dois Programas, visando potencializar a riqueza da experiência.

---

²⁸ Como discutido na introdução, o PAA depende da adesão municipal (respeitados os critérios estabelecidos pelo gestor federal). A análise feita na perspectiva macro indicou que há uma série de municípios paulistas que tem agricultores familiares participando do Programa sem que as prefeituras tenham envolvimento na operação; isto é, eles vendem para municípios vizinhos/do entorno. Para fins do trabalho de campo, avaliou-se que a pesquisa ficaria mais rica se houvesse envolvimento da gestão municipal, visando contemplar a ótica do gestor e da unidade receptora do alimento, além dos produtores.

²⁹ Este recorte foi adotado considerando que o mínimo estabelecido pelo FNDE (30%) não tem sido alcançado pela maioria dos municípios brasileiros, nem tampouco pelos municípios paulistas. Dados preliminares do FNDE referentes a aquisição do PNAE no Estado de São Paulo em 2013 indicam que apenas cerca de 25% dos municípios respondentes estaria cumprindo o mínimo estabelecido, ficando a média em 18%, com desvio-padrão de 20.

Dentre os 25 municípios da Macro Metropolitana Paulista³⁰ ou Região Metropolitana de São Paulo com agricultores familiares que venderam para o PAA-CDS entre 2011 e 2013³¹, 15 tiveram percentual de compra da agricultura familiar para abastecer o PNAE igual ou superior a 10%³², dos quais seis (Atibaia, Biritiba-Mirim, Guarulhos, Sorocaba, Santa Isabel e Vargem) distavam até 100 km da capital. Foram então realizados contatos telefônicos e trocas de e-mails com gestores destas localidades, visando checar se ambos Programas estavam implantados no município. Tais contatos possibilitaram reduzir a escolha a Guarulhos ou Sorocaba, já que nos demais não se confirmou a implementação do PAA – CDS.

A escolha final por Guarulhos deveu-se a maior abertura para pesquisa de campo, sem as formalidades e o tempo de negociação requerido pela Prefeitura de Sorocaba. Tal abertura foi conseguida a partir do acesso a um informante-chave (Presidente do Conselho de Alimentação Escolar), que facilitou as visitas de campo (detalhamento a seguir) e abriu portas para o contato com os entrevistados. É também digno de nota o tempo de implementação dos Programas no município, bem como o arranjo logístico interessante, sendo um caso emblemático de dificuldade de implementação de programas de compra institucional em grandes cidades com baixa produção agrícola, como será discutido na análise dos resultados.

Registre-se que Guarulhos é um município pertencente à porção leste da Região Metropolitana de São Paulo, com 1.221.979 habitantes – segunda maior população do Estado (só perde para a capital) e município mais populoso do país, exceto capitais –, IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) alto, com 100% da população vivendo em área considerada urbana e 4,4% em situação de extrema pobreza³³.

Ao longo do trabalho de campo, realizado entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, buscou-se: recolher dados referentes ao histórico de implementação do PNAE e do PAA em Guarulhos; visitar áreas de cultivo e unidades receptoras dos alimentos; realizar entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, agricultores familiares e merendeiras/cozinheiras³⁴.

---

³⁰ Uma dentre as Mesoregiões adotadas pelo IBGE no estado de São Paulo.

³¹ Foi utilizado arquivo consolidado a partir de dados do PAA-Data/MDS.

³² Fonte: Dados preliminares do FNDE, referentes a aquisição do PNAE no Estado de São Paulo em 2013.

³³ Exceto o IDH-M, os demais dados têm como fonte o Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE.

³⁴ A ideia original era entrevistar também as diretoras das escolas, mas nas visitas elas mostraram-se indisponíveis e desinteressadas no tema da alimentação. Esta percepção foi confirmada pelos técnicos do Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação (DASE) que acompanharam as visitas. Por outro lado, as merendeiras mostraram apropriação de todo processo e sinalizaram ter autonomia na tomada de decisão cotidiana (vide pequenos ajustes no cardápio).

Como bem expressa Ferreira (2014), a recorrência da utilização de entrevista nas pesquisas qualitativas em ciências sociais “advém, em grande medida, do facto de as técnicas de entrevista potenciarem uma forma relativamente económica e acessível a um largo e diversificado conjunto de material empírico” (FERREIRA, 2014, p. 980).

As entrevistas foram baseadas em roteiros com perguntas norteadoras, inspiradas em questões utilizadas no Projeto de pesquisa financiado pela Fapesp entre 2012 e 2013. Os principais temas abordados nos roteiros foram: histórico de implementação do PNAE/PAA; canais de venda utilizados pelos agricultores e peso das vendas aos programas governamentais; tipos de alimentos comercializados; mudanças com as compras da agricultura familiar/vendas ao PNAE/PAA. O roteiro dirigido aos gestores públicos teve 17 perguntas como ponto de partida, o de agricultores familiares 16 perguntas e o de merendeiras/cozinheiras teve 11 perguntas, admitindo-se a flexibilidade de explicitá-las ou não, incluir novas e alterar a ordem das perguntas conforme a fluidez das trocas (os Anexos I, II e III mostram os roteiros adotados).

As adaptações ao roteiro feitas nas entrevistas com as merendeiras são emblemáticas da necessidade de flexibilidade do pesquisador frente ao imponderável do campo. Diferente do esperado, na primeira escola pesquisada ficou explícito o desconhecimento das merendeiras sobre quais alimentos eram fornecidos pela agricultura familiar, ficando boa parte das questões com pouco sentido e frágeis as respostas, uma vez que os parâmetros não estavam claramente estabelecidos para os entrevistados (temporalidade, dificuldades, qualidade etc). Chamou a atenção que inclusive os técnicos do Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação (DASE) que acompanharam a pesquisadora na visita tampouco tivessem essa clareza. Dada a experiência desta entrevista, na segunda escola visitada optou-se, antes de mais nada, por indagar se as merendeiras sabiam quais eram os alimentos da agricultura familiar, situando-os para então colocar as questões do roteiro e favorecer a fluidez da conversa.

Nas visitas de campo, antes das entrevistas, procurou-se conhecer as áreas de cultivo dos agricultores e as unidades receptoras, buscando levantar elementos para a entrevista e iniciar a aproximação com os entrevistados, visando favorecer a espontaneidade e a confiabilidade dos depoimentos. Tal estratégia está em consonância com a ênfase dada por Poupart (2012) à importância de ganhar a confiança do entrevistado para que ele aceite “verdadeiramente falar”, para além de convencer a pessoa a participar da pesquisa e criar um contexto favorável à entrevista.

Vale ressaltar que a pesquisa de campo é um processo de convivência entre pessoas. “Sendo assim, não são apenas as regras e rigores metodológicos que nortearão a qualidade da pesquisa, mas a qualidade do relacionamento entre o pesquisador e as pessoas do local pesquisado” (SATO; SOUZA, 2001, p. 36).

Neste sentido, é interessante notar que a maior ou menor identificação dos entrevistados com o tema da pesquisa também foi decisiva para a riqueza das interações pesquisador-entrevistados. Na segunda escola visitada, por exemplo, o desenvolvimento da horta e da composteira escolares contribuíram para que as merendeiras estivessem sensibilizadas para pensar a relação entre a produção de alimentos, o uso/consumo de agrotóxicos e a saúde, tendendo a favorecer a valorização da produção da agricultura familiar.

O acesso aos entrevistados deu-se a partir de dois informantes-chave. No caso do PNAE, o Presidente do CAE apresentou a pesquisadora à nutricionista responsável pelo Programa, que por sua vez abriu as portas para as entrevistas nas duas escolas pesquisadas. Já no caso do PAA, a Coordenadora do Banco de Alimentos favoreceu o acesso aos equipamentos pesquisados e aos agricultores. Assim, a mediação dos responsáveis pela implementação do PNAE e do PAA em Guarulhos foi essencial para viabilizar o trabalho de campo e promover a qualidade das interações, cabendo pontuar que os responsáveis acompanharam a pesquisadora aos locais de entrevista (exceto as entrevistas com os agricultores de Iperó).

Ao mesmo tempo que esta mediação favoreceu o acesso aos entrevistados, é importante considerar que ela também levou em conta interesses dos responsáveis em levar a pesquisadora a escolas, unidades receptoras e agricultores mais organizados, capazes de promover a boa imagem dos Programas.

Um bom exemplo a este respeito foi a escolha do agricultor de Guarulhos. Inicialmente a pesquisadora imaginou priorizar a troca com um produtor que vendesse há mais tempo, visando favorecer a identificação de potenciais mudanças com a venda ao PAA. O entrevistado foi escolhido pelo coordenador administrativo da Agroverde – Cooperativa de Agricultores Familiares de Guarulhos e Região, responsável pela operação do PAA vinculado à CONAB. A entrevista sinalizou fortes indícios de que ele não era “representativo” do grupo de associados e sim diferenciado em qualidade de produção, organização, capitalização e escolaridade (vide ser proprietário da terra, trajetória como metalúrgico, fontes de renda familiares diversificadas, acesso aos mercados convencionais do bairro e qualidade da relação comercial estabelecida com os compradores).

O próprio coordenador administrativo da Agroverde reconheceu esse diferencial ao longo da entrevista: “vamos colocar, se são quinze [agricultores familiares], vamos colocar cinco que tem um planejamento igual o dele... os outros dez já são descapitalizados... porque não tem esse... essa flexibilidade... não tem uma gestão mais... administrativa adequada à sua comercialização”. Identificado esse “diferencial”, a pesquisadora solicitou entrevistar outro agricultor local mais “descapitalizado”. Contudo a entrevista acabou não sendo viabilizada por compromissos adicionais do entrevistado no dia acertado para a visita.

Além disso, o fato de estar acompanhada dos responsáveis provavelmente influenciou as respostas dos entrevistados, mesmo que muitas vezes eles não estivessem todo tempo com a pesquisadora (já que aproveitavam as visitas para encaminhar necessidades operacionais de cada Programa). Foram notáveis as tentativas de vários entrevistados para encobrir indícios de fragilidades dos Programas e atenuar as críticas à Prefeitura de Guarulhos.

São exemplares a atitude defensiva das merendeiras da primeira escola visitada diante do apontamento da falta de legumes e verduras no cardápio no dia da visita. Elas dedicaram um bom tempo da entrevista a atenuar a falta, algumas alegando “confusão” no entendimento do cardápio, ao passo que apenas a mais nova assumiu que a quantidade recebida teria sido inferior à necessidade do conjunto dos alunos.

Foi notável também o tom pouco crítico predominante na equipe do segundo restaurante popular visitado. Embora a melhor infraestrutura disponível e o maior afinamento da equipe pareçam contribuir para o bom desenvolvimento do trabalho cotidiano, os entrevistados sinalizaram tendência a camuflar as dificuldades (como o aparente fornecimento insuficiente de frutas, verduras e legumes pelo Banco de Alimentos), enaltecendo a criatividade e união da equipe para promover uma alimentação diversificada e saudável.

De forma semelhante, a diretora da organização social visitada empenhou-se em enaltecer o Banco de Alimentos, atenuando críticas à qualidade/regularidade das doações recebidas. Até porque a ONG tinha sido temporariamente recém cortada das doações do Banco, seguindo critérios pactuados no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN)³⁵.

---

³⁵ Cabe situar que em 2015 foi estreitada a relação entre o Banco de Alimentos e as instituições receptoras, com visitas técnicas e reuniões periódicas. Para favorecer a assiduidade das organizações às reuniões propostas pelo Banco de Alimentos, criadas para troca de orientações / esclarecimento de dúvidas e assumidas também como momentos de capacitação para melhorar a manipulação e o aproveitamento dos alimentos doados pelo Banco, em setembro de 2015 foi aprovada Resolução, elaborada em conjunto com o COMSAN, que previa suspensão das doações por um mês caso a instituição tivesse uma falta não justificada às reuniões mensais. Por esse critério, várias ONGs foram suspensas, inclusive a Ação Vida, que ficou um mês (out/nov) sem receber alimentos do Banco. “a gente tinha um problema muito grande de associações que não participavam de nada das discussões e cobravam muito (...) Então a gente leva todas essas dúvidas pra essas reuniões, a gente pode discutir

A definição do número e perfil dos entrevistados levou em conta a disponibilidade de tempo para a pesquisa de campo, a preocupação da pesquisadora de buscar contemplar possíveis diferenças de perspectivas conforme o Programa em questão, a localidade de residência do agricultor e o perfil das unidades receptoras dos alimentos (nível de ensino no caso do PNAE e equipamento público ou organização social no caso do PAA).

O Quadro I mostra as 11 entrevistas realizadas, seu contexto e duração.

---

temas... (...) no início foi bem difícil por conta dessa aceitação de algumas associações... então, eles levaram muito pra uma questão política, pra uma questão pessoal... E aí foi difícil... Mas a última conversa que nós tivemos, a gente viu a participação mais... Então, algumas começaram a entender, mesmo aquelas com mais dificuldades e tudo... participaram e começaram a entender... Então, acredito que está sendo positivo” (Assistente social do Banco de Alimentos).

Quadro I: Entrevistas realizadas ao longo do trabalho de campo em Guarulhos.

Modalidade de entrevista	Entrevistados	Local e contexto da entrevista	Duração da entrevista
1. Entrevista em dupla	- Nutricionista responsável pelo Programa de Alimentação Escolar; - Presidente do Conselho de Alimentação Escolar	Secretaria Municipal de Educação	2 horas
2. Entrevista em grupo	Responsáveis pelo PAA-CDS: - Técnico que operacionaliza as compras do PAA Municipal; - Coordenador Administrativo da Agroverde, responsável pela operacionalização do PAA-CONAB; - Coordenadora do Banco de Alimentos, que faz a mediação com as unidades receptoras. Além de ter os conselheiros do COMSAN predominantemente como expectadores	Reunião do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (18 pessoas presentes no total)	1 hora e meia
3. Entrevista em dupla	- Agricultor familiar de Guarulhos, um dos 10 que comercializam alimentos ao PAA-CONAB; - participação e complementações pontuais do Coordenador Administrativo da Agroverde, que apresentou o associado e levou a pesquisadora ao local.	Casa do agricultor (zona periurbana de Guarulhos)	50 minutos
4. Entrevista individual	Agricultor familiar do município de Iperó/SP, que vende alimentos ao PAA Municipal de Guarulhos e faz a mediação com a Prefeitura em nome dos demais agricultores	Casa do agricultor em Iperó/SP	44 minutos
5. Entrevista individual	Agricultor familiar do município de Iperó/SP, que vende alimentos ao PAA-Municipal. A entrevista foi acompanhada pelo agricultor que faz a mediação com a Prefeitura, que apresentou o entrevistado e levou a pesquisadora ao local.	Casa do agricultor em Iperó/SP	18 minutos
6. Entrevista em grupo	Quatro merendeiras de uma escola de educação infantil	Escola	33 minutos
7. Entrevista em grupo	Quatro merendeiras de uma escola de educação fundamental	Escola	33 minutos
8. Entrevista em dupla	- Coordenadora do Restaurante Popular do centro; - Nutricionista do Restaurante Popular do centro. Essa entrevista contou com a participação e complementações pontuais da Coordenadora do Banco de Alimentos.	Restaurante Popular - Centro	34 minutos
9. Entrevista em grupo	- Chefe de cozinha do Restaurante Popular do Taboão; - Coordenador do Restaurante Popular do Taboão; - Nutricionista do Restaurante Popular do Taboão. A entrevista contou com a participação e complementações pontuais da Coordenadora do Banco de Alimentos.	Restaurante popular Josué de Castro	58 minutos
10. Entrevista individual	- Diretora de uma organização social que recebe alimentos do PAA. Essa entrevista contou com a participação e complementações pontuais feitas por duas técnicas do Banco de Alimentos, que apresentaram a Organização e levaram a pesquisadora ao local.	Organização social	35 minutos

11. Entrevista em dupla	Duas cozinheiras de uma organização social que recebe alimentos do PAA	Organização social	30 minutos

Diferente da ideia original, apenas três entrevistas foram realizadas individualmente. Acatando-se as sugestões dos informantes e a abertura e disponibilidade dos entrevistados, oito entrevistas acabaram envolvendo pelo menos duas pessoas, totalizando participação de 27 interlocutores.

Foi especialmente notável a participação do conjunto das merendeiras nas duas escolas visitadas. Explicados os objetivos da pesquisa e o interesse em ouvi-las (possivelmente contribuindo para elas sentirem-se valorizadas), todas quiseram participar da entrevista, colocando apenas como condição que a duração não fosse extensa demais para não atrapalhar a rotina de preparo da alimentação e a organização cotidiana. Também no caso dos dois restaurantes populares e da organização social visitada, os entrevistados mostraram abertura e interesse. A participação do maior número de envolvidos nestas entrevistas favoreceu a ampliação dos pontos-de-vista e a maior reflexão sobre o fazer cotidiano, enriquecendo as trocas e as perspectivas compartilhadas.

A entrevista em dupla com a nutricionista do DASE e o Presidente do CAE também tendeu a enriquecer o material empírico. Aproveitando brechas dos depoimentos, foram introduzidas questões não previstas no roteiro original para explorar indícios de dificuldades, fragilidades, disputas e divergências de pontos-de-vista, ora informados por um, ora por outro interlocutor. Indícios estes que provavelmente teriam passado despercebidos ou sido menos explorados em entrevistas individuais com cada um (sem contar a economia de tempo no campo).

Por sua vez, a maior surpresa do campo ficou por conta da entrevista com os responsáveis pelo PAA-CDS, realizada em grupo, em meio a uma reunião do COMSAN. Partiu dos gestores a proposta de realizar a entrevista neste contexto, argumentando-se que seria uma forma de publicizar informações sobre a implementação do Programa. Ao mesmo tempo que tal sugestão revelou em si uma fragilidade do PAA no município (como será discutido no capítulo 6), ela complexificou a condução da entrevista e especialmente o momento da transcrição. Por outro lado, tal oportunidade permitiu a identificação de indícios de disputas e conflitos entre as duas formas de operação do PAA-CDS em Guarulhos e divergências de interesses dos interlocutores envolvidos, colaborando para enriquecer o trabalho de campo.

O local das entrevistas procurou facilitar a participação dos entrevistados, sendo acordado uma breve pausa nas atividades cotidianas para a viabilização das trocas. Já a duração variada deu-se em função dos diferentes roteiros de pesquisa e especialmente da maior ou menor fluidez das entrevistas, cabendo ressaltar a importância da aproximação inicial com os entrevistados. Por outro lado, o curto tempo disponibilizado pela pesquisadora para a entrevista com o segundo agricultor de Iperó prejudicou a qualidade da interação com o entrevistado, empobrecendo suas respostas.

Estava previsto ainda entrevistar agricultores do município de Sete Barras/SP. A localidade foi escolhida por ser a mais próxima da capital, dentre as cooperativas paulistas que vendem alimentos ao PNAE de Guarulhos. Contudo, em função das dificuldades de agendamento no período disponível para o trabalho de campo e especialmente da complexidade logística da visita, não foi possível realizar as entrevistas. Registre-se que a previsão era de cerca de três horas e meia de viagem até a sede do município, acrescidas de mais uma hora para acessar os agricultores familiares na zona rural, implicando em pernoite na cidade ou em Registro³⁶.

O trabalho de campo contemplou também a coleta de dados referentes a implementação dos dois Programas, bem como conversas informais com a coordenadora e técnicos do Banco de Alimentos, com o Coordenador Administrativo da Agroverde e com uma agricultora que chegou a participar das duas diferentes formas de operacionalização do PAA em Guarulhos.

Ao longo das visitas e entrevistas procurou-se apreender as particularidades e nuances da experiência municipal de Guarulhos, bem como sua conexão com o contexto mais geral identificado por meio da primeira etapa, visando articular os universos micro e macro.

---

³⁶ Note-se que a pesquisa foi realizada com recursos próprios da pesquisadora. Em 11/12/15 as entrevistas foram canceladas em função de acidente na estrada, que implicou a inviabilidade do acesso ao município. Reagendadas para 11/12/15, foram então suspensas pela cooperativa, que alegou extenso volume de trabalho, inclusive em função da participação na concorrência à venda ao PNAE de outros municípios. No início de 2016, novas tentativas de agendamento foram novamente canceladas pela cooperativa em função do trabalho cotidiano. Considerando a premência dos prazos e a necessidade de dedicação de tempo à análise do material coletado em campo, optou-se então por assumir a não realização das entrevistas com agricultores familiares do PNAE.

4.3 Forma de análise dos resultados

A sistematização de dados quantitativos do PAA e do PNAE no estado de São Paulo, feita na primeira etapa, procurou levantar indícios sobre a melhoria da renda e da comercialização de alimentos pelos agricultores familiares, a modificação dos cardápios nas unidades receptoras e o acesso dos beneficiários consumidores a uma alimentação saudável.

Dentre o grande volume de dados coletados no âmbito do Projeto de Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, foram selecionadas algumas questões dos questionários respondidos pelas nutricionistas dos 25 municípios que compraram alimentos da agricultura familiar para abastecer as escolas, e pelos 110 agricultores familiares que venderam alimentos para o PNAE para análise exploratória descritiva.

No caso dos nutricionistas, procedeu-se a análise qualitativa das seguintes questões: quando começou a comprar da agricultura familiar; motivos para não ter iniciado a compra antes; percentual comprado da agricultura familiar; possível abastecimento das escolas pelo PAA antes de iniciar as compras pelo PNAE; apoios oferecidos pela prefeitura aos agricultores familiares; alimentos comprados dos agricultores familiares em 2012; avaliação sobre mudanças nos cardápios e qualidade da alimentação após implementação da Lei nº 11.947; desafios para a implementação das compras da agricultura familiar pelo PNAE.

Já no caso dos agricultores familiares, foi feita a análise qualitativa das seguintes questões: canais de vendas anteriores ao PNAE (inclusive PAA); motivos para não ter iniciado vendas ao PNAE antes; alimentos produzidos e comercializados ao PNAE; produção de alimentos orgânicos; mudanças na produção de alimentos após início das vendas ao PNAE (novos itens, aumento da quantidade e da área cultivada, planejamento, técnicas/insumos); mudanças nos canais de venda e melhoria da renda familiar após início das vendas ao PNAE; dificuldades encontradas e desafios para potencializar venda ao PNAE.

Por sua vez, no estudo da experiência de Guarulhos, foi feita a análise qualitativa temática dos registros de campo e das entrevistas realizadas, complementada pela análise de informações obtidas junto aos gestores e responsáveis pela operacionalização de ambos Programas.

Ao longo do trabalho de campo procurou-se registrar as experiências contemplando inclusive sentimentos experimentados, questionamentos e pontos a aprofundar. Como chama atenção Zaluar (1985, p. 113), o pesquisador “cria um novo campo de relações ou um espaço

público que devem ser, eles mesmos, objeto de reflexão porque históricos, datados e marcados pela alteridade”. Dito de outra forma, a subjetividade do pesquisador está implicada no processo de construção do conhecimento (SATO; SOUZA, 2001), devendo ser também objeto de reflexão e análise.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, preservando as falas literais dos entrevistados. O processo de análise das entrevistas e do material de campo deu-se em seis etapas:

1. Transcrição de cada entrevista;
2. Leitura de cada entrevista transcrita, destacando trechos importantes;
3. Eleição de temas principais e organização de quadro síntese de cada entrevista, com quatro colunas (a. pontos principais; b. síntese das ideias centrais; c. página do documento de transcrição corresponde; d. observações/impressões da pesquisadora);
4. Montagem de um documento com a análise preliminar do conjunto das entrevistas, organizadas pelos temas principais e colando os trechos de entrevista selecionados e as observações iniciais da pesquisadora;
5. Releitura do documento completo, eleição das categorias centrais de análise a partir dos temas elencados e acréscimo de informações adicionais obtidas ao longo do trabalho de campo;
6. Reorganização do documento analítico em capítulos da tese e promoção do diálogo entre os achados do campo e as reflexões teóricas.

Para a precisão de temas e categorias adotadas na síntese final, foram considerados o levantamento bibliográfico, a sistematização de dados da primeira etapa, bem como os achados e as reflexões proporcionadas pelo trabalho de campo, especialmente a análise das entrevistas, em diálogo com os objetivos da pesquisa. O processo de análise conduziu à identificação de cinco categoriais centrais: i) histórico de implementação de ambos programas; ii) dificuldades enfrentadas ao longo do processo de implementação do PNAE e do PAA; iii) tipos e qualidade dos alimentos comercializados; iv) perfil dos agricultores familiares contemplados; v) mudanças na renda e na comercialização de alimentos pelos agricultores familiares.

Para além da interpretação de um fenômeno circunscrito e de suas relações internas, a pesquisa de campo possibilita compreendê-lo em seu contexto social, requerendo para tanto a complementação de informações de outras ordens sociais e elementos externos a situação particular. Tais complementações da perspectiva micro, isto é, da experiência particular de Guarulhos, foram informadas pela perspectiva macro, identificada na primeira etapa da coleta

e sistematização de dados, bem como pelo levantamento bibliográfico. Desta forma, a pesquisa possibilitou a construção de um “presente histórico” relativo ao processo de implementação do PNAE e do PAA, comportando inclusive antagonismos e contradições.

O diálogo entre a perspectiva macro da primeira etapa, o trabalho de campo e as construções teóricas possibilitou o questionamento e reformulação dos pressupostos iniciais e recriados ao longo da vivência empírica. Não se tratou, portanto, de encerrar a perspectiva a partir de uma formulação teórica abstrata, total, mas sim da realização de um trabalho conceitual que buscou unir o processo de construção teórica com a pesquisa empírica (ROCKWELL, 1987). Este trabalho conceitual permitiu reconceitualizar o objeto de estudo, aprimorar os objetivos específicos propostos e os pressupostos formulados, bem como compreender os avanços e limites do PNAE e do PAA, trazendo apontamentos para a maior efetividade dos dois programas de compras governamentais da agricultura familiar.

4.4 Aspectos éticos

O presente projeto de pesquisa foi apresentado ao Comitê de Ética. O certificado de apresentação para apreciação ética (CAAE) nº 56959014.9.0000.5421 atende às exigências da Resolução nº 466, de Dezembro de 2012. Os sujeitos foram convidados pela pesquisadora a participar da pesquisa, com mediação dos informantes-chave, e todos se dispuseram a tanto. A anuência dos informantes foi garantida pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por cada entrevistado (ANEXO IV). Visando proteger a identidade dos entrevistados/preservar o sigilo, os nomes adotados na escrita da tese são fictícios.

5. Resultados da análise macro: O PAA e PNAE no Estado de São Paulo

Este capítulo dialoga com os três primeiros objetivos específicos da tese. Ele descreve dados quantitativos primários e secundários do PAA e do PNAE no estado de São Paulo – priorizado por ser o lócus do trabalho de campo da presente pesquisa – e procura oferecer um pano de fundo para a análise micro que seguirá nos próximos capítulos.

Partiu-se da descrição do perfil de municípios abrangidos, para então identificar o perfil de agricultores familiares que acessam cada Programa e apontar indícios sobre a importância das compras governamentais entre os canais de comercialização adotados (informação disponível apenas para o PNAE), além de descrever os alimentos comercializados e discutir sua relação com a promoção da alimentação saudável.

No caso do PNAE, aproveitando-se dados coletados no âmbito do projeto de pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, destacam-se ainda as principais dificuldades enfrentadas e desafios ao Programa na ótica das nutricionistas e agricultores familiares entrevistados.

A respeito do PAA, cabe esclarecer que a modalidade CDS no Estado de São Paulo nunca teve convênio estadual com o MDS e que poucos municípios paulistas tiveram convênio municipal³⁷, sendo, portanto, a maior parte dos resultados atribuíveis à operação realizada por meio da CONAB³⁸. A não adesão do Estado de São Paulo ao PAA-CDS é reflexo da ausência de vontade política do Governo Estadual e das disputas político-partidárias existentes entre os governos federal e estadual ao longo da década de 2000 e primeira metade da década de 2010, impactando na limitação dos resultados do Programa no Estado.

---

³⁷ Segundo critérios do GGPAA 2013, entre os 645 municípios paulistas, apenas 39 reuniam condições para a adesão “municipal pura”, que independe da manifestação de interesse na adesão ao PAA por parte do Governo Estadual. Assim, mesmo que quisessem implementar o PAA-CDS via Termo de Adesão, mais de 600 municípios paulistas dependiam do apoio do Governo Estadual de São Paulo para formalizar a adesão e operar o modelo “municipal misto” – no qual o governo estadual assumiria a responsabilidade pela execução do Programa e apoiaria os municípios paulistas interessados na execução.

³⁸ Vale explicitar que a CONAB foi responsável por 89% dos cerca de R\$ 189 milhões pagos aos produtores ao longo dos três anos analisados.

5.1) *Perspectiva macro – PAA*

O texto adiante está organizado conforme as quatro perguntas norteadoras que conduziram as análises dos resultados do PAA no estado de São Paulo.

5.1.1 Abrangência e perfil de municípios contemplados pelo PAA-CDS

Entre 2011 e 2013, 216 municípios paulistas (33% do total do Estado) foram contemplados com o PAA-CDS³⁹. A Figura 2 mostra a localização dos 216 municípios, chamando a atenção a presença nas diferentes regiões administrativas do Estado, com destaque para as maiores coberturas nas Regiões de Registro, Sorocaba e Presidente Prudente.

Figura 2: Localização dos municípios paulistas contemplados com o PAA-CDS (2011 a 2013)

Fonte: PAA Data e SISPAA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

Como mostra a Tabela 1, 76% dos municípios contemplados pelo PAA-CDS tinham menos de 50 mil habitantes.

---

³⁹ Tal abrangência foi identificada a partir do local de residência do produtor/organização fornecedora.

Tabela 1: Municípios paulistas contemplados pelo PAA-CDS entre 2011 e 2013, segundo faixas de população

Faixa de população	Nº municípios PAA-CDS	% / total
Até 15 mil hab – pequeno porte 1	99	46%
15-50 mil hab – pequeno porte 2	65	30%
50-90 mil hab – médio porte	19	9%
90-500 mil hab – grande porte 1	27	13%
Maior 500 mil hab – grande porte 2	6	3%
Total	216	100%

Fonte: Censo IBGE 2010; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

Além de serem predominantemente de pequeno porte, quase metade deles (46%) tinha população rural acima da média estadual (15%) e 41% dos municípios contemplados tinham percentual de extrema pobreza acima da média estadual (2,5%)⁴⁰. Tais perfis municipais sugerem que os beneficiários fornecedores e consumidores do PAA-CDS no estado de São Paulo estão de acordo com os públicos prioritários previstos pelo PAA. Afinal, como se sabe, extrema pobreza, menor acesso a serviços públicos e insegurança alimentar e nutricional tendem a caminhar juntos.

5.1.2 Produtores fornecedores

Como mencionado na introdução, os chamados *beneficiários fornecedores* do PAA podem compreender agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no Art 3º da Lei nº 11.326/2006.

O PAA-CDS operado pela CONAB requer que os beneficiários fornecedores estejam organizados em cooperativas e associações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado, ao passo que a operação coordenada pelo MDS permite a comercialização por produtores individuais, em ambos casos sendo condição deter a DAP – Jurídica ou Física, respectivamente.

A Tabela 2 mostra o total de produtores e os montantes financeiros pagos a eles pela compra de alimentos entre 2011 e 2013, somando mais de R\$ 189 milhões. Como se nota,

⁴⁰ Dados informados pelo Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE.

houve uma elevação significativa em 2012 em ambos quesitos e uma queda expressiva no número de produtores contemplados em 2013, que, por outro lado, não foi proporcionalmente acompanhada da redução dos recursos repassados aos produtores⁴¹.

Tabela 2: Número de produtores e montante financeiro alcançado pelo PAA-CDS no Estado de São Paulo entre 2011 e 2013

PAA-CDS	nº produtores	R\$ total
2011	13.196	54.692.785
2012	16.524	78.564.608
2013	9.840	55.855.966

Fontes: PAA-Data; SISPA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

A Tabela 3 mostra o número de produtores contemplados pelo PAA-CDS no Estado de São Paulo entre 2011 e 2013, segundo os grupos do PRONAF. Apesar da notável predominância dos produtores pertencentes ao grupo variável (V), cabe destacar que mais de 1/3 dos fornecedores era dos grupos A, A/C e B, que envolvem assentados de reforma agrária em fase inicial de implantação dos projetos de assentamentos e agricultores de baixa renda.

Tabela 3: Beneficiários fornecedores do PAA-CDS no estado de São Paulo entre 2011 e 2013, segundo Grupos do PRONAF

	nº produtores, segundo grupos do Pronaf					% Grupos A, A/C e B
	A	A/C	B	V	total	
2011	3.122	1.032	1471	7.571	13.196	43%
2012	3.346	1.286	2062	9.830	16.524	41%
2013	1.456	730	1343	6.311	9.840	36%

Fontes: PAA-Data; SISPA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

Neste indicador, apesar de ficar explícito o alcance do público prioritário, os resultados alcançados pelo Estado de São Paulo ficaram aquém da meta do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, que previa que no mínimo 57% dos agricultores familiares participantes do

⁴¹ Uma das hipóteses para explicar a queda é o processo de denúncias que envolveu a CONAB em 2013. A queda observada no número de produtores também se refletirá no total de alimentos comercializado e no número de unidades receptoras contempladas com as doações em 2013, como se verá adiante. Apesar de relevante, entender os motivos que levaram à diminuição dos resultados do PAA-CDS no estado de São Paulo em 2013 extrapola os objetivos da presente pesquisa.

PAA deveriam ser dos grupos A, A/C e B. Destaque-se ainda a preocupante sinalização de redução do acesso por agricultores familiares mais descapitalizados ao longo dos três anos.

Quanto ao gênero, é interessante notar o aumento da participação das mulheres entre 2011 e 2013, como mostra a Tabela 4, chegando em 2013 a ultrapassar o mínimo estabelecido pelo PPA 2012-2015 (35%) e também pelo Art. 5º da Resolução nº 44/2011 (mínimo de 40% de mulheres do total de produtores fornecedores).

Tabela 4: Beneficiários fornecedores do PAA-CDS no estado de São Paulo entre 2011 e 2013, segundo gênero

	Mulheres	Homens	Total	% Mulheres
2011	3.170	10.026	13.196	24%
2012	5.114	11.410	16.524	31%
2013	4.527	5.313	9.840	46%

Fontes: PAA-Data; SISPA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

5.1.3 Alimentos comercializados

Como visto na introdução, uma das finalidades do PAA é “promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada [DHAA] e saudável” (inciso III do Art. 19 da Lei nº 10.696/2003).

A respeito da promoção da alimentação adequada e saudável, convém reforçar a *regra de ouro* do Guia Alimentar para a população brasileira: “Prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados ou preparações culinárias a alimentos ultraprocessados” (MS, 2014, p. 47). Os resultados encontrados no estado de São Paulo reforçam indícios de que as compras da agricultura familiar tendem a facilitar a realização desta recomendação.

Entre 2011 e 2013, o PAA-CDS comercializou entre 130 e 160 tipos de alimentos anualmente no Estado de São Paulo – um indício da esperada diversidade, característica da modalidade –, somando 135,7 mil toneladas de alimentos. A Tabela 5 mostra os alimentos comercializados anualmente (quilos e montante financeiro), segundo grupos de produtos⁴².

⁴² Há diversas formas de agrupamento dos alimentos. Aqui optou-se por utilizar a categorização disponível no PAA Data, avaliando ser interessante explicitar um certo detalhamento dos dados e ao mesmo tempo um pequeno agrupamento dos diversos tipos de alimentos comercializados.

Tabela 5: Alimentos comercializados pelo PAA-CDS no estado de São Paulo entre 2011 e 2013, segundo grupos de produtos

Grupo de Produto	2011			2012			2013		
	Peso (kg)	% (grupo/total kg)	Recursos (R\$)	Peso (kg)	% (grupo/total kg)	Recursos (R\$)	Peso (kg)	% (grupo/total kg)	Recursos (R\$)
AÇÚCARES E DOCES	157.875	0,4%	980.130,72	707.225	1,3%	2.870.173,32	100.628	0,3%	660.682,12
AVES E OVOS	108.576	0,3%	258.709,25	169.919	0,3%	431.209,15	70.146	0,2%	190.830,55
CARNES	42.519	0,1%	244.479,80	13.507	0,0%	73.236,60	29.809	0,1%	189.315,80
CEREAIS E LEGUMINOSAS	2.945.395	6,9%	3.050.067,59	6.403.402	11,4%	11.633.335,45	2.193.725	6,0%	2.282.654,16
COCOS, CASTANHAS E NOZES	41.614	0,1%	113.362,35	44.076	0,1%	115.041,50	30.378	0,1%	98.297,00
CONDIMENTOS, ERVAS E TEMPEROS	508.708	1,2%	882.074,05	620.177	1,1%	939.443,69	480.816	1,3%	843.649,85
DIVERSOS		0,0%		31.547	0,1%	80.732,48	15.385	0,0%	100.002,50
FARINHAS, FÉCULAS E MASSAS	263.517	0,6%	377.642,00	542.224	1,0%	1.054.357,16	78.337	0,2%	231.632,64
FRUTAS	11.091.880	25,8%	14.860.916,40	14.026.115	25,1%	19.442.590,74	11.032.605	30,0%	17.642.797,40
HORTALIÇAS	26.024.158	60,6%	30.329.014,33	31.750.554	56,7%	38.225.314,98	22.192.832	60,3%	32.086.620,90
LEITE E DERIVADOS	1.550.127	3,6%	2.517.111,51	1.373.452	2,5%	2.284.873,90	383.722	1,0%	606.948,84
PANIFICADOS		0,0%		963	0,0%	13.489,56		0,0%	
PESCADO	116.714	0,3%	610.870,36	147.016	0,3%	800.625,63	149.262	0,4%	830.411,48
SUCOS E POLPAS DE FRUTAS	101.997	0,2%	410.485,00	142.196	0,3%	600.184,40	20.735	0,1%	92.123,00
Total	42.953.080	100,0%	54.634.863,36	55.972.373	100,0%	78.564.608,56	36.778.381	100,0%	55.855.966

Fontes: PAA-Data; SISPA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

A Tabela 5 indica que as aquisições nos municípios paulistas estavam centradas em hortaliças (57 a 61% ao longo dos três anos) e frutas (25 a 30%), que somadas respondiam por mais de 80% do volume de alimentos comprados. O terceiro grupo era o dos cereais e leguminosas (6 a 11%), no qual estão incluídos arroz, feijão e milho. Os leites e derivados, quarto grupo com maior presença (exceto em 2013), variaram de 1 a 4% do volume anual de aquisições.

Chama a atenção ainda a baixa participação dos alimentos de origem animal, que juntos alcançaram cerca de 0,6% do total adquirido anualmente. É possível que a baixa presença das carnes, aves e pescados esteja associada a um maior rigor do controle de qualidade dos Serviços de Inspeção Municipais, que tendem a dificultar a oferta deste tipo de alimentos por agricultores familiares. Por outro lado, vale observar a baixa presença, desejável do ponto de vista da alimentação saudável, do grupo de açúcares/doces (0,3 a 1,3%), que abarca mel, bolos e doces.

A Tabela 6 considera o reagrupamento dos tipos de alimentos comercializados pelo PAA-CDS, segundo as quatro categorias alimentares propostas pelo Guia Alimentar para a População Brasileira 2014, definidas de acordo com o tipo de processamento empregado em sua produção.

Tabela 6: Alimentos comercializados pelo PAA-CDS no estado de São Paulo
entre 2011 e 2013, segundo categorias alimentares

CATEGORIA ALIMENTAR	2011		2012		2013	
	peso (kg)	% (categoria/ total)	peso (kg)	% (categoria / total)	peso (kg)	% (categoria / total)
ALIMENTOS IN NATURA OU MINIMAMENTE PROCESSADOS	42.244.883	98,4	54.599.932	97,5	36.166.559	98,3
ÓLEOS, GORDURAS, AÇÚCAR E SAL	708.197	1,6	1.371.478	2,5	611.821	1,7
ALIMENTOS PROCESSADOS	0	0,0	963	0,0	0	0,0
ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	42.953.080	100,0	55.972.373	100,0	36.778.381	100,0

Fontes: PAA-Data; SISPA; Elaboração: pesquisadora, maio/2017.

Como se vê, a quase totalidade dos alimentos comercializados pertence a categoria dos *alimentos in natura ou minimamente processados*, evidenciando a colaboração do PAA-CDS na promoção de uma alimentação adequada e saudável.

Por fim, é importante destacar a comercialização de produtos orgânicos nos municípios paulistas. Embora representassem pouco mais de 1% do volume total adquirido nos três anos analisados, estes alimentos são relevantes na perspectiva da promoção de uma alimentação saudável e livre de agrotóxicos.

5.1.4 Beneficiários das doações do PAA

Como explícito na introdução, são considerados beneficiários consumidores do PAA os indivíduos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e, no caso da modalidade Compra com Doação Simultânea, aqueles atendidos por unidades receptoras que façam parte da “rede socioassistencial ou dos equipamentos de alimentação e nutrição” (BRASIL, Resolução nº 62/2013 - Art. 3º).

As doações de alimentos do PAA-CDS no Estado de São Paulo beneficiaram cerca de 2,5 milhões de pessoas anualmente entre 2011 e 2013. A Tabela 7 mostra o perfil de unidades receptoras contempladas com as doações a cada ano.

Tabela 7: Perfil de unidades receptoras do PAA-CDS no estado de São Paulo entre 2011 e 2013

Tipo de entidade/unidade receptora	2011		2012		2013	
	nº de entidades	%	nº de entidades	%	nº de entidades	%
ABRIGOS/ALBERGUES/CASAS	119	6%	140	7%	44	4%
ASSOCIAÇÕES DE MORADORES/COMUNITÁRIAS	278	14%	325	16%	211	20%
BANCOS DE ALIMENTOS	6	0%	6	0%	7	1%
COZINHAS COMUNITÁRIAS/RESTAURANTES POPULARES	14	1%	18	1%	17	2%
CRAS/CREAS/PETI/PROJOVEM	19	1%	14	1%	44	4%
ENTIDADE DE AMPARO AOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	110	5%	101	5%	31	3%
ENTIDADES/PROJETOS BENEFICENTES	389	19%	329	16%	243	23%
ENTIDADES/PROJETOS DE AMPARO A CRIANÇAS/ADOLESCENTES	105	5%	102	5%	60	6%
ENTIDADES/PROJETOS DE AMPARO A IDOSOS	88	4%	92	5%	30	3%
ENTIDADES/PROJETOS DE AMPARO A MULHERES/GESTANTES/MÃES	24	1%	18	1%	16	2%
ENTIDADES/PROJETOS RELIGIOSOS	400	20%	438	22%	111	11%
ESCOLAS/ PRÉ-ESCOLA/ CRECHE	255	12%	213	11%	118	11%
HOSPITAIS/UNIDADES DE SAÚDE	68	3%	59	3%	12	1%
OUTROS	170	8%	139	7%	111	11%
Total Geral	2045	100%	1994	100%	1055	100%

Fontes: PAA-Data; SISPAA; Elaboração: pesquisadora, maio/2014.

Como se vê, os três tipos de unidades receptoras mais frequentemente contempladas foram as “entidades/projetos beneficentes” (16 a 23% ao longo dos três anos) “entidades/projetos religiosos” (11 a 22%) e as “associações de moradores/comunitárias” (14 a 20%). Nos três casos estão envolvidas diversas instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, que supostamente prestam serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade social e, talvez também, em risco de insegurança alimentar e nutricional. Na perspectiva de aprimorar o acompanhamento dos serviços prestados por estas instituições, vale ressaltar que a Resolução nº 62/2013 previa que até 31/07/2014 elas deveriam estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, sob pena de deixar de receber as doações do PAA-CDS.

Os demais tipos de unidades receptoras são também majoritariamente do campo da assistência social, exceto as da rede escolar (11 a 12%) e as do campo da saúde pública (1 a 3%). Vale ainda destacar a baixa presença relativa das doações a equipamentos de SAN, como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares, que juntos correspondiam a 1 a 3% das unidades receptoras nos três anos.

É relevante observar que a participação relativa dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional tenderia a ser maior se os resultados considerassem não o tipo de unidade receptoras simplesmente, mas o número de beneficiários consumidores contemplados. Contudo esta informação não estava disponível a todas as formas de operação do PAA-CDS, por isso não foi considerada.

Acerca das doações à rede escolar, conforme explícito na introdução, cabe ressaltar que a complementação da alimentação escolar com produtos do PAA é desejável quando,

após ter cumprido o mínimo de 30% estabelecido pelo Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e não dispondo de receita municipal suficiente para ampliar o per capita por aluno repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o município opta por adquirir mais alimentos do PAA para abastecer a rede pública de ensino. A complementação é especialmente relevante quando se trata de alunos da primeira infância e/ou da zona rural/periferias de grandes centros urbanos, entre os quais tendem a se concentrar os maiores índices de insegurança alimentar e nutricional.

5.2) *Perspectiva macro – PNAE*

O texto adiante está organizado pelas três perguntas norteadoras que conduziram as análises do PNAE no estado de São Paulo.

5.2.1 Perfil de municípios que compram da agricultura familiar

Entre os 38 municípios que responderam ao projeto de pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 25 (66%) informaram comprar produtos da agricultura familiar para abastecer a alimentação escolar, sendo que 16 (64%) deles compraram de produtores da própria localidade.

A Figura 3 mostra os 38 municípios pesquisados, destacando em verde os 25 que compraram e em azul os 13 que não compraram alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE em 2012.

Figura 3: Municípios pesquisados, segundo compra ou não da agricultura familiar para abastecer o PNAE (2012)

Fonte: Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012; Elaboração: Equipe da pesquisa, 2013.

A Tabela 8 indica que 80% dos municípios que estavam comprando alimentos da agricultura familiar para abastecer o PNAE em 2012 tinham menos de 50 mil habitantes, sugerindo maior facilidade de implementação das compras em municípios pequenos, que tendem a ter maior proximidade entre o local de produção de alimentos e as escolas da rede de ensino e menores dificuldades logísticas.

Tabela 8: Municípios pesquisados por porte populacional e compra ou não da agricultura familiar para abastecer o PNAE (2012)

Faixa de população	Compra	Não compra	Total de municípios respondentes
Até 15 mil hab – pequeno porte 1	16	6	22
15-50 mil hab – pequeno porte 2	4	3	7
50-90 mil hab – médio porte	2	1	3
90-500 mil hab – grande porte 1	3	3	6
Maior 500 mil hab – grande porte 2	0	0	0
Total	25	13	38

Fonte: Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012; Elaboração: Pesquisadora, 2017.

As dificuldades mais frequentemente apontadas pelas 25 nutricionistas para a implementação das compras da agricultura familiar pelo PNAE foram: falta de agricultores familiares locais; falta de informação; insegurança de vender ao Estado por parte do produtor. Foram mencionados também por algumas nutricionistas: falta de apoio do Secretário de Educação; falta de mão-de-obra para preparo e distribuição da alimentação escolar; infraestrutura inadequada das escolas (1 caso); baixa quantidade de alimentos produzida pelos agricultores familiares; falta de capacitação e de suporte técnico para os agricultores; falta de qualidade e variedade de produtos.

Na maior parte (60%) dos 25 municípios que estavam comprando alimentos da agricultura familiar as compras foram iniciadas a partir de 2011. Entre os motivos mais frequentemente apontados pelas nutricionistas para não terem iniciado as compras antes estão: agricultores familiares locais não produziam alimentos utilizados na alimentação escolar; projetos de venda estavam mal formulados; agricultores familiares não estavam organizados; inexistências de agricultores familiares na localidade.

Como sugestões das nutricionistas para aprimorar o processo de compras da agricultura familiar destacam-se: ampliar a divulgação e o acesso a informação sobre o PNAE; apoio aos agricultores familiares, incluindo capacitação, favorecer o acesso a maquinário e colaborar no transporte; aumentar a cota máxima anual por DAP; promover a articulação entre as secretarias; favorecer a variedade e qualidade dos produtos.

Em três municípios houve menção a questão do preço dos alimentos como sendo essencial para favorecer a adesão de agricultores familiares. Um nutricionista chegou a explicitar insatisfação com os baixos preços de referência da Conab. Contudo, vale pontuar que, segundo a Resolução atual, a formação de preços é de responsabilidade das prefeituras e deveria ser baseada em pesquisas feitas em três mercados locais.

Quanto a porcentagem de recursos do FNDE utilizados na compra dos produtos da agricultura familiar em 2012, mais da metade dos municípios (13) ficaram abaixo do mínimo de 30%, sete cumpriram o mínimo estabelecido pela Lei nº 11.947/2009 e cinco ultrapassaram o mínimo legal (Floreal alcançou 88%, Registro 69%, Vargem 65%, Ouro Verde 60% e Sagres 45%, cabendo destacar que, à exceção de Registro, os demais têm menos de 10 mil habitantes e que Vargem comprou de agricultores familiares de outra localidade).

5.2.2 Os agricultores familiares

O questionário para os agricultores familiares foi aplicado nos 16 municípios que compravam de produtores da própria localidade e foi respondido por 110 produtores. 88% deles residiam em municípios de pequeno porte, com população até 50 mil habitantes. 82% dos produtores eram associados ou cooperados, enquanto 18% vendiam de forma individual. Cerca de metade deles tinha ensino fundamental incompleto e 72% eram proprietários da terra em que produziam.

Mais de três quartos dos agricultores familiares respondentes afirmaram ter tido aumento da renda familiar após o início das vendas à alimentação escolar, evidenciando a importância do PNAE como canal de comercialização para este perfil de agricultores familiares.

Mais da metade (59%) dos entrevistados tinham outra renda além da produção de alimentos, remetendo à dificuldade dos agricultores familiares manterem-se integralmente dedicados ao cultivo e corroborando a crescente *multifuncionalidade* da agricultura (MARQUES, 2003). Três quartos dos entrevistados iniciaram as vendas ao PNAE após 2010, sendo o desconhecimento da Lei nº 11.947/2009 o motivo mais frequentemente apontado para não ter iniciado as vendas antes.

É interessante registrar que quase metade dos agricultores familiares iniciaram as vendas ao PAA antes da alimentação escolar, ao mesmo tempo que, por outro lado, as respostas oferecem indícios de aumento das vendas ao PAA após a comercialização ao PNAE, sugerindo a potencialização recíproca dos dois canais de vendas ao mercado governamental.

A maioria (67%) dos agricultores familiares produziam mais de seis tipos de alimentos, ao passo que apenas 10% se dedicavam a um único cultivo. Os entrevistados mencionaram 99 tipos diferentes de alimentos produzidos, evidenciando a diversidade da produção da agricultura familiar paulista, com predomínio de hortaliças e frutas.

Quase metade dos agricultores familiares referiram produzir alimentos orgânicos, sendo que 91% explicitaram ausência de certificação da produção e 32% ter vendido alimentos orgânicos ao PNAE em 2012. Contudo, resta a dúvida sobre o entendimento do que sejam alimentos orgânicos e se a comercialização ao PNAE de fato comportou este diferencial desde a chamada pública, afinal a comercialização de orgânicos prevê pagar 30% a mais em relação ao produto convencional.

Cerca de um terço deles passou a produzir novos alimentos depois que iniciou as vendas ao PNAE, especialmente mais frutas e hortaliças, sugerindo indícios de promoção da diversidade da produção por conta das compras públicas e de como a demanda das nutricionistas pode influir na produção da agricultura familiar.

Ainda em relação a mudanças na produção de alimentos após o início das vendas à alimentação escolar, 64% dos entrevistados afirmaram ter aumentado a quantidade de alimentos produzida e 55% ter aumentado a área cultivada, evidenciando o fortalecimento da agricultura familiar com o PNAE. Houve também menções ao aumento da regularidade da produção e ao aprimoramento de técnicas e insumos (tais como adubo orgânico e irrigação).

A grande maioria dos agricultores familiares (83%) comercializavam os alimentos produzidos ao PNAE e a outras fontes. A diversificação de canais de venda remete à discussão sobre a cota máxima por agricultor familiar/DAP, sugerindo que dificilmente o produtor paulista consegue manter-se apenas com as vendas ao mercado governamental (salvo quando pauperizado ou tendo outras fontes de renda familiar de maior peso).

A Tabela 9 mostra os canais de venda mais frequentemente utilizados pelos agricultores familiares entrevistados e as diferenças na comercialização após o início das vendas ao PNAE.

Tabela 9 – Canais de venda utilizados pelos agricultores familiares antes e após a comercialização ao PNAE

Canais de venda	anteriores ao PNAE (nº de agricultores familiares)	posteriores ao PNAE (nº de agricultores familiares)
Supermercados	45	37
Atravessador	39	25
Sacolões/quitandas	37	30
Feira livre	35	27
Ceasa	21	10
Atacadistas	18	14

Fonte: Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012; Elaboração: pesquisadora.

Chama a atenção que a venda aos supermercados se mantenha como o canal mais frequentemente utilizado, mesmo que tenha havido uma pequena queda após o início das vendas ao PNAE. Já a venda aos atravessadores caiu mais de 30%, passando do 2º para o 4º

canal mais frequentemente utilizado pelos entrevistados. Tal resultado corrobora achados de Grisa et al. (2011) e Cardoso, Muniz e Nascimento (2012), que indicam que a venda a atravessadores tende a deixar de ser adotada quando o agricultor familiar passa a dispor de outras fontes de comercialização, que costumam permitir melhor retorno financeiro com a venda dos produtos. Em termos de mudanças, a queda mais significativa foi nas vendas ao Ceasa, que deixaram de ser adotadas por mais de 50% dos produtores.

Cabe então questionar: tendo acesso a outros canais de venda, quais seriam as principais motivações para a venda ao PNAE? A Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar” trouxe alguns indícios, especialmente relacionados ao preço dos alimentos. 44% dos entrevistados avaliaram que o preço pago pelo PNAE era superior aos outros canais de venda adotados (ao passo que 22% disseram que seria igual e 21% que seria inferior). Outro possível motivador é a estabilidade e segurança das vendas; contudo a pesquisa não abordou esse ponto.

Entre as dificuldades mais frequentemente apontadas pelos agricultores familiares para as vendas ao PNAE estão: atraso na liberação dos pagamentos; falta de apoio da prefeitura; falta de informação sobre o processo de venda; burocracia; falta de assistência técnica; e documentação exigida.

5.2.3 Alimentos comprados

A chamada pública foi o instrumento utilizado por 23 municípios para viabilizar as compras da agricultura familiar.

A maioria (68%) dos municípios que compraram da agricultura familiar em 2012 tinham entrega centralizada, fosse em uma central de distribuição ou em uma cozinha piloto, e a prefeitura compartilhava as responsabilidades pela distribuição dos produtos da agricultura familiar às unidades escolares.

Em 60% deles as nutricionistas tiveram apoio para identificação de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, na maior parte dos casos contando com a Secretaria Municipal de Agricultura e em alguns casos com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI (órgão vinculado à Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento) e o CAE.

A imensa maioria dos municípios (88%) referiram ter comprado hortaliças da agricultura familiar para abastecer a alimentação escolar, fazendo menção a uma variedade de verduras, legumes, tubérculos e temperos in natura (abóbora, abobrinha, acelga, alface, alho,

almeirão, batata, beterraba, brócolis, cebola, cenoura, cheiro verde, chuchu, couve, mandioca, mandioquinha, pepino, pimentão, repolho, rúcula, tomate e vagem). Já as frutas foram mencionadas por 12 municípios (48%), incluindo abacate, abacaxi, banana, caqui, coco, goiaba, laranja, maçã, mamão, melancia, pokan e uva.

Os resultados evidenciam o predomínio da aquisição de produtos que fazem parte do grupo dos alimentos *in natura ou minimamente processados*. Apenas cinco municípios mencionaram compra de produtos processados ou ultraprocessados (banana chips, barrinha de banana, doce banana, iogurte, sequilhos e suco de laranja), chamando a atenção que dois deles adquiriram um único produto ultraprocessado (Mogi Guaçu, iogurte sabor morango e Limeira, suco de laranja). Registre-se ainda a menção a aquisição de feijão por um único município e a ausência de carnes ou cereais.

64% das nutricionistas referiram que as compras da agricultura familiar impactaram em mudanças no cardápio. Na avaliação sobre as mudanças nos alimentos ofertados aos alunos, chama a atenção que a maioria tenha reconhecido que houve aumento no acesso a legumes e verduras, embora em apenas uma pequena parte dos municípios esse aumento tenha sido acompanhado pela diminuição dos alimentos entendidos como processados, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10 – Avaliação das nutricionistas sobre as quantidades de alimentos após as compras da agricultura familiar

Alimento	Aumentou	Igual	Diminuiu
Frutas	14	10	
Legumes	16	8	
Verduras	18	6	
Alimentos e/ou preparações regionais	8	11	
Alimentos da safra	13	10	
Alimentos orgânicos/agroecológicos	6	6	1
Alimentos processados	2	8	8

Fonte: Pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, 2012; Elaboração: pesquisadora.

A grande maioria das nutricionistas (84%) avaliou que as entregas da agricultura familiar atenderam a qualidade requerida, sendo que 80% afirmaram que a qualidade da alimentação servida melhorou e 56% apontaram que a adesão à alimentação escolar pelos alunos aumentou com as compras da agricultura familiar.

6. Contextualização do PAA e do PNAE em Guarulhos

Este capítulo, assim como os dois seguintes, procura sintetizar os principais achados da etapa micro, referentes ao trabalho de campo em Guarulhos. Ele responde ao primeiro e quarto objetivos específicos, trazendo à luz especialmente a ótica dos gestores do PNAE e do PAA sobre o processo de implementação de cada Programa, inclusive os fatores que favoreceram a realização das compras governamentais no município e as principais dificuldades enfrentadas, os arranjos logísticos adotados no PNAE e no PAA, bem como os indícios de aproximações, disputas e conflitos entre ambos Programas.

6.1) Histórico de implementação do PAA-CDS em Guarulhos

O primeiro destaque é para a longevidade do PAA em Guarulhos. A implementação foi iniciada em 2004, ano seguinte a instituição do Programa em âmbito nacional. No período das entrevistas (final de 2015), tratavam-se de 11 anos de experiência acumulada.

As entrevistas sugeriram, contudo, importantes discontinuidades da política pública e falta de transparência em sua execução. Vide a sugestão da coordenadora do Banco de Alimentos e da mediadora do COMSAN de realizar a entrevista com os responsáveis pelo PAA em meio a uma reunião do Conselho, sinalizando a concentração de informação/poder nos operadores do Programa.

“A gente trouxe essa entrevista pra cá justamente pra gente ter... Porque é a primeira vez, eu acho, que o PAA é apresentado pro Conselho com esse nível de detalhamento, né? Porque sempre foi dito: ‘Ah, o PAA é tantos R\$ mil de limite pro agricultor’... Enfim... ‘E aí a gente distribui pro Banco e Restaurante’... e ponto final” (mediadora da reunião do COMSAN)

A fala explicita que os conselheiros (o que dirá os munícipes) tem acesso apenas a uma informação muito genérica, sugerindo fragilidades no exercício efetivo do controle social, afinal uma das funções dos Conselhos de SAN é justamente monitorar programas afins a SAN, como é o caso do PAA.

A convivência das duas formas de operação do PAA-CDS em Guarulhos, isto é PAA-Municipal e PAA-Conab, contribui para complexificar a compreensão do histórico e dos resultados alcançados, bem como dos avanços ao longo dos anos e dos desafios persistentes.

Além disso, a mudança dos gestores responsáveis no quadro da Prefeitura e também entre os representantes da Associação que se encarrega das operações do PAA-CDS realizado

por meio da CONAB dificulta inclusive o registro das informações, inviabilizando o acesso aos desejáveis dados referentes ao número de agricultores familiares beneficiados, volumes (R\$ e toneladas), tipos de alimentos comercializados anualmente e instituições sociais beneficiadas desde 2004.

No caso do PAA-Municipal, desde 2004 a gestão cabe ao Fundo Social de Solidariedade, órgão que se encarrega da Política Municipal de Assistência Social e ao qual está vinculado o Banco de Alimentos, que faz a mediação entre os alimentos doados pelo PAA (e outros) e as instituições sociais cadastradas. Até 2012, as operações se deram por meio de convênio entre o MDS e a Prefeitura de Guarulhos. A partir de 2013 o instrumento mudou para o Termo de Adesão, passando a ser alimentado o SISPA e a ser viabilizado o pagamento direto do governo federal aos agricultores familiares.

No caso do PAA-Conab, a gestão cabe a Agroverde – Cooperativa de Agricultores Familiares de Guarulhos e Região⁴³, que se encarrega da mediação com o poder público (municipal, estadual e federal), cobrando do produtor uma taxa de 10% para “despesas administrativas” (elaboração/negociação do projeto com a Conab, emissão de notas fiscais, efetivação dos pagamentos aos produtores, contabilidade da Associação etc), além de favorecer o acesso à documentação (como por exemplo a DAP). Registre-se que a Associação chegou também a comercializar alimentos ao PNAE em 2010.

O Coordenador Administrativo da Agroverde atribuiu a descontinuidade da comercialização ao PAA-Conab e ao PNAE à interrupção do suporte técnico da Prefeitura, sinalizando a dependência da Associação do apoio do poder público (seja Executivo, seja Legislativo). Entretanto, cabe problematizar essa relação de dependência, afinal seria de se esperar que os então 11 anos de existência da Agroverde e os pelo menos cinco anos de experiência de venda ao PAA tivessem habilitado a Associação a ser uma organização mais autônoma e fortalecida. Em relação a descontinuidade das vendas ao PNAE, vale pontuar o Presidente do CAE sugeriu que faltou organização da Agroverde para cumprir o previsto, havendo lacunas no fornecimento.

As entrevistas explicitaram as disputas entre as duas formas de operação do PAA em Guarulhos e a falta de clareza da maioria dos entrevistados sobre suas nuances. Conforme mencionado no capítulo introdutório, em 2015 havia duas diferenças importantes entre as operações do PAA-Municipal e do PAA-Conab: 1) o primeiro abrangia agricultores

---

⁴³ A Agroverde foi fundada em 2004 com apoio do prefeito à época, que inclusive teria feito concessão de área a agricultores familiares de bairros periurbanos e teria fornecido apoio técnico e administrativo por meio da incubadora da Prefeitura.

familiares com DAP individual, enquanto o segundo agricultores organizados em associações ou cooperativas (DAP jurídica); 2) no PAA Municipal (por conta do instrumento Termo de Adesão) o agricultor tende a ter maior agilidade no pagamento, pois não há um órgão intermediário entre o governo federal e o produtor, diferente do PAA Conab. Por outro lado, o Coordenador Administrativo da Agroverde argumentou que o pertencimento à Associação facilitaria a emissão e o controle das notas fiscais, além de supostamente facilitar o acesso a capacitações.

O responsável pelo PAA Municipal defendeu os avanços trazidos pelo instrumento Termo de Adesão, sugerindo avaliação positiva pelos gestores e pelos agricultores familiares. Segundo ele, a maior previsibilidade e agilidade dos recebimentos pelos produtores favoreceu inclusive a exigibilidade de uma melhor qualidade dos alimentos pela Prefeitura.

“Facilitou muito pra gente. Ficou mais confiável pro agricultor e pra gente também. Quando era convênio a gente tinha todo trâmite orçamentário aqui dentro... Então o agricultor lá era 2, 3 empenhos, pequenininho... pra liquidar uma nota de 50 reais, era três pagamentos separados... O MDS criou e tá funcionando... Primeiro ano teve uns problemas, da parte informatizada, né? Deu um pouco de trabalho, mas hoje tá bom... Pro agricultor também funciona melhor, ele sabe o dia que ele vai receber. Quando era a Prefeitura que pagava... não que a Prefeitura atrasasse o pagamento deles, mas assim...até mandar pro Departamento Financeiro, o Financeiro agendar o pagamento, o Tesouro fazer o depósito... Então bagunçava um pouquinho... Hoje o agricultor ele consegue saber, dependendo do dia que ele entregar nota, mais ou menos o dia que ele vai receber no mês subsequente. Então criou-se assim... Então a gente consegue hoje exigir um pouquinho mais do agricultor, um produto melhor” (Responsável pelo PAA Municipal).

Diferente do PNAE, no PAA a Prefeitura assume toda logística do Programa, envolvendo disponibilizar caminhão para a retirada dos alimentos junto aos agricultores familiares (predominantemente de outros municípios paulistas), caixas plásticas para transporte dos produtos e auxílio técnico aos agricultores.

“A logística de transporte a Prefeitura sempre ofereceu. Como a gente não tem aqui uma base forte de agricultura, aqui dentro do município, a gente tem que sair pra buscar fora (...) A gente teve um acidente com o caminhão que tinha comprado pra gerir o PAA, só praquilo... Aí perdeu esse caminhão... a gente comprou outro pra continuar investindo no Programa... todo o material de embalagem, caixa plástica, todo equipamento pro agricultor troca toda semana... Um funcionário nosso ajuda a preencher nota fiscal, conferir carga, pesar tudo... toda a parte de logística é a gente que oferece... O agricultor só planta, mais nada... Planta, divide a carga entre eles e passa pra gente...” (responsável pelo PAA Municipal).

O responsável pelo PAA Municipal enfatizou as dificuldades iniciais para acessar os produtores e sensibilizá-los para adesão ao Programa. A base de dados do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) foi utilizada como ponto-de-partida para o primeiro contato com os produtores e a equipe do Programa aos poucos conseguiu vencer as resistências iniciais – relacionadas ao histórico de relações não bem sucedidas com programas de governo e atravessadores –, e (re)conquistar a confiança dos agricultores familiares.

“Onze anos atrás era difícil... chegava lá pra um grupo de 20 agricultores e falava pro agricultor ‘Senhor’... e o pessoal era de roça, não é pessoa instruída como a gente, e falava: ‘o senhor vai entregar produto pra gente, nós vamos vir aqui retirar com um caminhão e daqui um mês vocês recebem’... Imagina só quanto atravessador não deve fazer a mesma promessa pra esse agricultor?... Hoje tá fácil, mas lá atrás foi muito difícil...” (responsável pelo PAA Municipal).

A evolução conquistada está expressa no aumento do número de produtores envolvidos no PAA-Municipal, que passou de 94 nos primeiros anos para 290 previstos para entregar em 2015/2016.

“No começo foi complicado porque o agricultor em si ele tem uma certa resistência quando você vai falar de governo, como vai entregar, se ele vai receber... mas com o tempo foi ganhando confiança, foi fazendo esse projeto acontecer e hoje tem uma estrutura até que de razoável pra boa em 2015... A gente trabalha hoje com uma média de 15 a 20 toneladas por semana de produtos, trabalha com 290 agricultores” (responsável pelo PAA Municipal).

Por sua vez, o número reduzido de agricultores familiares de Guarulhos do PAA-Conab em 2015 (15 previstos para entregar alimentos) evidencia a menor abrangência desta forma de operação do PAA-CDS na cidade, embora o Coordenador da Agroverde tenha sugerido que comprem também de agricultores de outros municípios paulistas.

As entrevistas indicaram ainda diferenças significativas entre as duas operações do PAA em Guarulhos desde a concepção do projeto, chamando a atenção a ênfase do mediador da Agroverde apenas na ótica do produtor e o uso de termos equivocados sobre a transação comercial agricultor-Agroverde-Conab-Banco de Alimentos: “O agricultor ele **doa** para o Banco de Alimentos o excedente que ele tiver de produção”. Afinal, a rigor, o agricultor **vende** seu produto para a Conab (com mediação da Agroverde), que por sua vez doa para o Banco de Alimentos da Prefeitura de Guarulhos, que media a distribuição às instituições sociais locais. Além disso, na modalidade CDS não é esperado que o agricultor familiar venda simplesmente o que ele tiver de excedente, mas sim os alimentos que foram pactuados com

antecedência e que deveriam atender também ao interesse do Banco de Alimentos, com vistas às necessidades das unidades receptoras das doações (essa discussão será retomada no capítulo oito).

Em ambas formas de operação do PAA, uma vez retirados junto aos produtores, os alimentos são levados ao Banco de Alimentos de Guarulhos, que media a distribuição às instituições sociais cadastradas para receber as doações. Há alguns anos, a coordenação e a equipe técnica do Banco, com colaboração do COMSAN, vem aprimorando os critérios para retirada e cálculo do volume doado a cada instituição, procurando superar o uso político das doações.

“As instituições sociais vão até o Banco, retiram... aí tem o agendamento, cada uma tem o seu dia e período pra retirada... as nutricionistas fazem o per capita de quanto seria mais ou menos de acordo com as pessoas que cada instituição atende... e fora as instituições tem também os Restaurantes Populares, que aí não vai direto do caminhão pra lá... chega no Banco, a gente faz a logística, pesagem, tudo e depois distribui pros dois Restaurantes Populares” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

O Banco de Alimentos de Guarulhos media a distribuição aos dois Restaurantes Populares (cerca de 3.000 mil usuários/dia) e às 70 instituições sociais (estima-se mais de 16 mil pessoas atendidas/mês) que estavam recebendo doações em fins de 2015. Parte das instituições (41%) utiliza os alimentos doados pelo Banco para o preparo de refeições servidas aos beneficiários, enquanto mais da metade delas (59%) apenas os redistribui. Dentre as organizações, a maioria (70%) corresponde a associações religiosas e de moradores.

Contudo, é provável que haja uma mudança significativa no perfil das unidades receptoras do PAA Municipal a partir da obrigatoriedade de cadastro no Conselho Municipal de Assistência Social como condição para seguir recebendo os alimentos do PAA. Essa indução pelo gestor federal visa minimizar o uso político das doações e promover ações efetivas pelas instituições.

“Hoje o Banco de Alimentos tem a liberdade de distribuir para a instituição que ele avaliar que seja necessário... Pela Resolução [nº 62] de 2013 isso mudou. Então, vai inverter essa realidade, né? Porque muitas dessas que elas estão dizendo que não tem estrutura pra fazer refeição, que distribuem, não tem e não vão ter registro, porque... É outra realidade... É outro objetivo... É associação de bairro... muitas são...” (mediadora da reunião do COMSAN).

Por sua vez, os Restaurantes Populares de Guarulhos recebem alimentos do PAA desde início de 2014, quando a Prefeitura deixou de comprar alimentos do Ceasa para abastecer os

Restaurantes. Até 2013, o Banco de Alimentos eventualmente distribuía produtos aos Restaurantes, principalmente final de ano e começo de ano, em paralelo à compra regular do CEASA pela Prefeitura. Contudo, cabe frisar que a fonte dos alimentos entregues pelo Banco não era o PAA e sim doações do Ceagesp, supermercados etc, com diferenças significativas entre os alimentos **comprados** da agricultura familiar e os alimentos descartados e **doados** por distribuidores (como se discutirá no capítulo 8).

A “Proposta de Participação”⁴⁴ do PAA Municipal de Guarulhos previa R\$ 1,9 milhão para execução em 2015. Segundo o responsável entrevistado, até meados de novembro o município tinha executado R\$ 752 mil, estando prevista a prorrogação da Proposta para 2016, visando a execução do montante financeiro restante.

Seja sob a operação via Conab ou direta municipal, as compras da agricultura familiar do PAA-CDS em Guarulhos têm magnitude muito inferior às do PNAE – vide o último ter mais que o dobro do montante financeiro previsto para 2015. Tais diferenças de magnitude condicionam diferentes perfis de agricultores familiares participantes, modelos logísticos etc, como se discutirá adiante.

6.2 Histórico de implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE em Guarulhos

Em Guarulhos as compras da agricultura familiar pelo PNAE foram iniciadas em 2010, logo após a aprovação da Lei nº11.947 em junho de 2009. Partiu-se de um projeto-piloto em creches e, a partir de 2011, a distribuição foi estendida a todas as 200 unidades escolares de educação infantil e ensino fundamental (próprias e conveniadas).

Como lembrou o Presidente do CAE, que na ocasião chegou a fazer parte do Departamento de Alimentação Escolar, agricultores familiares locais participaram da experiência-piloto em creches no início de 2010, inclusive entregando alimentos perecíveis. Uma das merendeiras entrevistadas na escola de educação infantil visitada referiu esse período inicial, elogiando a qualidade e a diversidade de alimentos entregues pelos agricultores familiares de Guarulhos.

---

⁴⁴ “Proposta de Participação” é a denominação dada pela SESAN/MDS para o planejamento da execução anual do PAA-CDS realizado por meio de Termo de Adesão. Ela detalha os agricultores familiares, o tipo, volume e preço dos produtos e as instituições previstas para receber os alimentos. A Proposta deve ser elaborada de acordo com o montante financeiro pré-aprovado pelo MDS para cada unidade executora, segundo critérios estabelecidos pelo GGPA.

“Quando eu trabalhava no Álamo [bairro do município], lá vinha abobrinha, cenoura...tudo da agricultura familiar... O alface, a cenoura, as verduras eram da agricultura familiar... Era uma cenoura pra ninguém por defeito... Abobrinha então, maravilhosa! Mas aí foi pouco tempo... acho que depois começaram a fornecer menos, né?” (Merendeira da escola de educação infantil)

Segundo o Presidente do CAE, os agricultores familiares de Guarulhos, associados à Agroverde, não deram conta de assegurar o fornecimento e a logística necessários, faltando organização e profissionalismo.

“A gente comprou da Agroverde, mas foi seis meses só, porque eles não conseguiam se organizar pra logística... (...) dava muito problema, porque toda hora a gente tinha que chamar eles (...) tava tão bagunçado que aí o presidente da Associação pegava o carro dele, colocava algumas coisas no carro dele particular e ia entregar na escola, sabe? (...) O rapaz que vinha pegar as fichas aqui era um rapaz meio truculento, sabe? Ele chegava na nutricionista e já batia de frente (...) Eles ficaram seis meses só entregando, mas entregaram uma quantidade muito baixa, muito inferior...” (Presidente do CAE).

Aparentemente as entregas não chegaram a ser concluídas em 2010 e tanto o Presidente do CAE como a nutricionista pareceram descrentes da efetividade de retomada das compras locais, enfatizando as persistentes dificuldades de organização da Agroverde.

“A gente sempre fala: não adianta querer que a gente vá pegar na mão e trazer pra cá pra fazer... Eles pedem reunião, a gente marca com a nutricionista, ela vem na maior boa vontade, ela pergunta ‘o que vocês produzem?... Então vamos fazer uma Chamada em cima disso que vocês produzem’... Porque...pra gente poder até seguir a rigor a lei, que é você comprar do município... Mas aí faz tudo, ela prepara tudo, aí parece que não tem uma continuidade... eles não têm muito interesse... (...) Eles ainda tão no processo de se organizar... Eu sempre falo com eles, principalmente aqui em Guarulhos, ‘se organizem, modernizem seus equipamentos, tenham uma pessoa que seja o interlocutor entre a Secretaria de Educação e a cooperativa...’ Mas eles ainda tão... Diferente por exemplo do Sul, (...) o Sul sempre é muito organizado em tudo né? Parece que eles saem na frente em tudo né?” (Presidente do CAE).

No entendimento do Presidente do CAE os agricultores familiares de Guarulhos seriam desinteressados. Porém, parece pertinente considerar os indícios de falta de coresponsabilização do poder público municipal no aprimoramento da capacidade organizativa e produtiva destes agricultores. Certamente não seria de se esperar que o DASE cumprisse essa função, mas órgãos municipais afins à agricultura, o CAE e/ou o COMSAN poderiam colaborar na mediação para que os agricultores tivessem acesso a assistência técnica, a

insumos e equipamentos capazes de potencializar o cultivo e a logística necessária para distribuição ao PNAE. Vale lembrar que o Sul tem tradição agrícola, inclusive apoiada na produção familiar/coletiva, contando com um histórico acumulado de anos de investimentos (inclusive do PRONAF) para viabilizar o fornecimento.

A nutricionista que coordena o DASE e o presidente do CAE explicitaram as resistências iniciais para a compra da agricultura familiar em Guarulhos, que foram superadas com auxílio de órgãos federais e por meio da experiência prática acumulada.

“Num primeiro momento eu acho que...assustou todo mundo...né? Todo mundo achava que não ia dar certo... ‘imagina, como é que vai comprar do agricultor?’... Até a gente chegou a falar ‘como é que nós vamos comprar do agricultor?’... Aqui em Guarulhos não tem...’ E realmente tem muito pouco, né? E a gente falava ‘meu Deus, como é que a gente vai conseguir? O que vai ser?’... Mas depois as coisas vão se acertando, vão caminhando, a gente vai conseguindo estabelecer algumas parcerias né? Os próprios agricultores vieram conversar... Teve o pessoal do MDA, que esteve aqui, ajudou também a gente, colocou em contato com alguns agricultores, alguns grupos... E acho que todas as experiências até agora foram positivas né? Acho que é um caminho que a gente ainda vai percorrer, de aprendizado...tanto a gente, como os agricultores, cada um do seu lado, com responsabilidades diferentes... (...) A gente no começo torceu o nariz, teve um pouco de dificuldade, mas agora as coisas já estão mais fáceis, né?” (Nutricionista do DASE).

A nutricionista enfatizou os desafios adicionais da implementação das compras da agricultura familiar em municípios de grande porte populacional e de baixo perfil agrícola, como é o caso de Guarulhos.

“Aí você escuta o pessoal falando do município pequeno e aí você fala ‘nossa, que lindo, né?’... Porque só falta ir lá na própria horta do cara e ‘eu quero essa cenoura, quero esse alface...’... A realidade é muito diferente... né? E o volume que a gente compra é muito grande... Então aí no começo a gente realmente escutou muito isso ‘ah, não dá certo... porque ou eles não cumprem com a qualidade, ou eles entregam no dia que eles querem... não cumprem com a entrega’... E a gente falava ‘nossa, como que a gente vai administrar tudo isso?’...” (Nutricionista do DASE).

Tendo em vista minimizar os riscos de desabastecimento e as dificuldades logísticas, após os impasses da experiência-piloto, a partir de 2011 a Prefeitura optou por priorizar produtos não perecíveis, que na ocasião tinham entrega centralizada em um armazém municipal, onde era feito um controle preliminar de qualidade para então seguir a distribuição dos alimentos às unidades escolares em veículos próprios da Prefeitura.

“Num primeiro momento a ideia foi realmente comprar os estocáveis, por conta da facilidade... (...) O volume de Guarulhos é um volume grande, então a gente teve bastante dificuldade principalmente em relação a hortifrutigranjeiros... A gente acabou comprando mais alimentos processados [segundo a categorização do Guia Alimentar 2014 corresponderiam a alimentos minimamente processados]: arroz, feijão, leite em pó e assim por diante por conta da facilidade da entrega... (...) a gente sempre trabalhou com hortifrúti com a entrega ponto-a-ponto, então a gente não teria condições de fazer essa entrega e a gente percebeu que isso era uma dificuldade do agricultor (...) Então num primeiro momento a escolha foram os alimentos não perecíveis. Na verdade, nos primeiros anos...porque a gente começou a comprar maçã em 2013” (Nutricionista do DASE).

O depoimento da nutricionista explicita a importância de que as primeiras compras fossem bem-sucedidas para vencer as resistências iniciais e (re)conquistar a confiança de ambos os lados (poder público e produtores). Assegurados bons resultados em 2011 e 2012, aí sim a Prefeitura se dispôs a estender a compra às frutas, acessando agricultores familiares mais capitalizados, capazes de arcar com o grande volume e a logística ponto-a-ponto demandados por Guarulhos.

“A gente já foi comprar maçã, banana, num período que eles [agricultores familiares] já estão mais...já se adequaram mais à realidade...mas a gente não teve esse...esses problemas e essas dificuldades... né? Pra gente só apareceu o lado positivo... né? E acho que talvez iniciar a compra dos não perecíveis foi uma estratégia interessante porque a gente conseguiu, né?” (Nutricionista do DASE).

A aproximação entre a demanda (nutricionista/prefeitura) e a oferta (agricultores familiares) foi fundamental para evitar novas Chamadas Públicas “desertas”, como ocorreu no início – vide, por exemplo, o entendimento de que o extrato de tomate almejado só contava com “produção caseira”, não atendendo os volumes e exigências sanitárias requeridas. Com o passar do tempo, agricultores familiares “mais profissionalizados” passaram a ofertar espontaneamente seus produtos à Prefeitura, como foi o caso da bebida de soja e da banana.

“A gente percebeu isso né? Que a gente tinha que, na verdade, pensar um pouco no caminho inverso: de ver o que eles têm e aí ver o que era possível colocar no nosso cardápio. E aí funcionou muito melhor, porque aí a gente não teve mais o problema das Chamadas Públicas desertas. Todas as que a gente abriu a gente conseguiu comprar, inclusive a bebida de soja que a gente tava preocupado... suquinho de laranja tetrapak, suco de goiaba... e aí a gente conseguiu ter sucesso nas Chamadas Públicas... E eu acho que também fica melhor porque assim você tem certeza de que tem gente que produz, né? E você conhece o produto previamente... Porque também tem a questão da qualidade” (Nutricionista do DASE).

“A bebida de soja era uma necessidade que a gente tinha por conta do número de crianças com intolerância a lactose e aí o pessoal falou ‘a gente tem’. Trouxeram, a gente experimentou, gostou do produto e resolveu colocar. E aí isso facilitou bastante porque a gente não tem tido mais o problema de ter a Chamada deserta...” (Nutricionista do DASE).

“(...) quando a gente abriu a Chamada da banana, a gente já tinha feito uma conversa com o pessoal do Vale do Ribeira, eles já tinham falado que tinham interesse, que tinham condições de fornecer, e aí a gente abriu e realmente foi bem tranquilo. (...) Então a gente já fez esse tipo de adequação (...) exatamente pra facilitar a participação deles. Porque senão não adianta... A gente acaba pensando em algumas coisas e eles não têm condições realmente de atender...” (Nutricionista do DASE).

É interessante destacar esse movimento de *inversão* observado em Guarulhos: há alguns anos o poder público abriu mão de se empenhar na busca ativa de fornecedores potenciais, beneficiando-se da oferta espontânea por agricultores familiares (de um determinado perfil), atraídos pelos montantes financeiros do PNAE em cidades de grande porte populacional.

“Às vezes os próprios fornecedores têm procurado, né? Principalmente do Sul, eles ligam bastante ‘Olha, eu vendo suco de uva, vocês não tem interesse de colocar na merenda?’... eles acabam procurando bastante e a gente vai fazendo tentativas...” (Nutricionista do DASE).

“Às vezes várias cooperativas ligam ‘a gente pode passar aí pra levar um produto pra você conhecer?’... Isso é muito legal, né? Isso tem ajudado bastante... Às vezes a gente não sabe... Por exemplo eu não sabia que aqui do lado, em Santa Izabel, uma cidade vizinha a Guarulhos, tem caqui numa quantidade que daria pra fornecer pra Guarulhos... Que tem pokã numa quantidade que dá pra fornecer pra Guarulhos... Se eles não tivessem procurado a gente, a gente jamais saberia...” (Nutricionista do DASE).

A fala evidencia a acomodação da Prefeitura. Ao assegurar o cumprimento do mínimo estabelecido pela Legislação com alimentos básicos não perecíveis, o DASE e o CAE parecem ter aberto mão da busca ativa de agricultores familiares locais/de cidades vizinhas a Guarulhos (o que poderia favorecer a atenção ao critério de proximidade e favorecer os almejados circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo vislumbrados nos documentos da CAISAN) e/ou capazes de ofertar também alimentos *in natura* ou minimamente processados.

“(...) embora tenha algumas cooperativas até bem próximas...o pessoal de Arujá, que veio, que vão vender pra gente caqui e tangerina, assim que sair a Chamada Pública... A gente até achou que eles não teriam a quantidade total, mas eles têm... A gente tem que trabalhar pra tentar buscar diversificar os produtos, né? Porque inicialmente a gente

comprou muito arroz, feijão, leite, farinha...” (Nutricionista do DASE).

Outra forma de acesso aos agricultores familiares utilizada em Guarulhos é a troca com nutricionistas de outros municípios de grande porte populacional.

“Eu acabo ligando pras prefeituras de São Bernardo, Santo André, que tenho mais contato... sempre a gente pergunta ‘ah, de quem cê tá comprando? Ah, cê tem o contato da cooperativa?’. (...) Funciona bastante e eu acho que isso é bastante importante. Porque assim, a maioria das nutricionistas trabalha sozinha nos locais e aí eu sempre brinco com todo mundo, ‘a gente vê que os problemas são os mesmos, as dificuldades são as mesmas’... O problema que uma tem a outra tem, então essa troca é importante né? A dificuldade de aplicar os 30% eu tenho, mas as colegas também têm, né? Todo mundo tem...” (Nutricionista do DASE).

Se não puderem contar com a oferta espontânea ou com essa rede de troca informal, parecem não saber onde buscar agricultores familiares, sugerindo a falta de interlocução com órgãos do campo da agricultura, tais como os de assistência técnica e afins (diferente do esforço feito por parte da equipe do PAA, que partiu do cadastro do ITESP e aparentemente aproveitou essa mediação ao longo da implantação do Programa).

“Às vezes você pensa ‘ah, eu quero comprar leite em pó... mas tem da agricultura [familiar]? Quem vende?’ Se nunca um agricultor veio e me trouxe o leite, eu não vou saber quem vende... né? E é um alimento que todas as prefeituras compram... (...) antes realmente no site do MDA tinham as regiões, as cooperativas listadas e o que cada uma produzia...e com contato... Então ficava muito mais fácil de você procurar... Hoje em dia não tem mais...” (Nutricionista do DASE).

A sedução dos produtores pelo montante financeiro envolvido no PNAE de Guarulhos parece ter sido determinante para que agricultores familiares se dispusessem a se “adequar” às condições de comercialização requeridas pela Prefeitura – vide inclusive tamanho das embalagens, além da complexa logística de entrega ponto-a-ponto, que passou a ser demandada para todos os produtos a partir de 2014.

“No começo eu acho que pegou muito também porque as pessoas não entendiam como ia se dar a entrega do agricultor pra alimentação escolar... Em alguns lugares que a gente conversava com algumas nutricionistas, elas achavam, por exemplo, que ia vir aqueles sacos de 60 kg de arroz e que aí ia ficar na cozinha da escola e a cozinheira ia ter que pegar com a concha... E que na realidade não foi isso que aconteceu, né? Os produtos começaram a vir todos empacotados certinhos, da forma que a nutricionista pedia... Os agricultores que não conseguiam seguir a rigor o que era pedido pela nutricionista, eles se adequavam...” (Presidente do CAE).

“(...) eles [agricultores familiares] tavam acostumados com o mercado local, né? E aí passaram a atender o mercado institucional, que precisa de embalagens maiores. Então essa adequação ainda tá acontecendo” (Nutricionista do DASE).

Ao longo dos cinco anos de implementação das compras da agricultura familiar ao PNAE em Guarulhos, a nutricionista mencionou tentativas de diversificação de produtos que foram interrompidas pela incapacidade de fornecimento continuado pelos produtores – vide bebida de soja e macarrão de arroz.

“O macarrão de arroz foi uma experiência muito interessante. Porque é um produto que eu achei bem legal, teve uma boa aceitação, mas (...) no final eles não conseguiram atender toda a quantidade. Eles tiveram alguns problemas de produção no meio do contrato e acabou deixando acumular a entrega e aí eles não conseguiram depois produzir mais pra suprir os meses que eles deixaram de entregar e aí a gente chegou no final do contrato e sobrou uma parte dos recursos que eles não conseguiram cumprir... E aí a gente ficou com um pouco de receio de fazer uma nova chamada de macarrão de arroz e de repente eles não conseguem cumprir...” (Nutricionista do DASE).

A fala da nutricionista sugere que ela tem clareza sobre o quanto o poder de compra da Prefeitura de Guarulhos é sedutor para os agricultores familiares, que por vezes assumem compromissos com volumes de entrega para os quais não estavam habituados a trabalhar, nem sempre conseguindo cumprir a previsão inicial. Na ótica da Prefeitura, a descontinuidade traz reflexos negativos inclusive para a efetivação do cumprimento mínimo de 30% do recurso repassado pelo FNDE.

“Na verdade, o que acontece? Quando eles veem o volume, eles ficam bastante felizes, óbvio né? ‘Ah não, a gente consegue produzir’. Só que na hora que começa a produzir é que as vezes você começa a ter os problemas, né? (...) Uma coisa é você fazer, sei lá, 10 mil kg e outra coisa é você ter que começar a produzir 50 mil kg... E aí na hora que você fala da quantidade, eles falam ‘a gente tem condições’, vai e entra na Chamada Pública. Quando começa a produzir realmente é que eles começam a ver a dificuldade, da mão-de-obra, às vezes da matéria-prima, a máquina não é tão rápida quanto eles imaginavam, mesmo funcionando em vários turnos... E aí acaba que eles acabam não conseguindo atender o contrato, né?” (Nutricionista do DASE).

“Pra gente é ruim, né? Porque você contou com essa aplicação quando você fez as contas dos 30% e aí você vai... né?... ‘poxa, ele não vai entregar?’... Daí você vai ter que aplicar o recurso... abrir alguma Chamada Pública pra suprir o uso desse recurso... então isso atrapalha muito” (Nutricionista do DASE).

O comentário da nutricionista sobre a descontinuidade do macarrão de arroz explicita o interesse maior do gestor de Guarulhos: a prioridade é a segurança no fornecimento visando

cumprir a obrigatoriedade legal (embora seja também citada a tentativa de contemplar uma alimentação diferenciada).

A tendência a minimizar os riscos no fornecimento, dando prioridade a garantir que os alimentos cheguem aos alunos de acordo com os parâmetros legais, induz algumas escolhas, inclusive o perfil do agricultor familiar capaz de atender às demandas da Prefeitura. Como se discutirá mais profundamente no capítulo 7, são os agricultores mais “profissionalizados” e distantes de Guarulhos que conseguem responder à demanda do PNAE.

Os depoimentos da nutricionista e do Presidente do CAE deixaram explícito a prioridade do cumprimento legal, especialmente o esforço para assegurar o mínimo de 30% de compra da agricultura familiar com recursos do FNDE.

“No 1º ano a gente gastou 15%, aí podia passar pro ano seguinte, né? Ainda tava naquele processo que nem o PNAE entendia... Aí acho que no ano seguinte a gente alcançou os 30% e aí os outros 15%... Porque é aquilo que a nutricionista falou: parece que não acaba... Aí acabou jogando pro outro ano, aí o outro ano a gente acabou fazendo um pouco mais... Teve um ano que acho que foi 42%, aí depois baixou (...) Em 2015 a previsão é que também ultrapasse [o mínimo de 30%]” (Presidente do CAE).

Embora haja divergências entre os percentuais mencionados na fala do Presidente do CAE, os dados repassados pelo DASE e os disponibilizados pelo FNDE, as informações corroboram uma evolução significativa nas compras da agricultura familiar entre 2012 e 2014. No período, houve aumento do número de itens adquiridos, do número de cooperativas fornecedoras e respectivos valores dos contratos, resultando em maiores percentuais adquiridos da agricultura familiar com recursos do governo federal, como indica a Tabela 11.

Tabela 11 – Montantes financeiros repassados pelo FNDE e adquiridos da agricultura familiar entre 2012 e 2014 em Guarulhos

ANO	REPASSE FNDE (R\$)	VALOR REFERENTE AOS 30% da agricultura familiar	valor adquirido da agricultura familiar (contrato)	% aquisição da agricultura familiar/ repassse FNDE
2012	R\$ 7.748.040,00	R\$ 2.324.412,00	R\$ 675.038,06	8,7
2013	R\$ 11.298.116,00	R\$ 3.389.448,00	R\$ 2.623.920,00	23,2
2014	R\$ 11.355.040,00	R\$ 3.406.512,00	R\$ 7.129.740,00	62,8

Fonte: Dados fornecidos pelo DASE/PM Guarulhos; Elaboração: pesquisadora, 2017.

É importante relativizar o suposto sucesso do percentual de aquisição da agricultura de 2014, levando em conta os indícios da fala do Presidente do CAE de que recursos financeiros não utilizados na compra da agricultura familiar em 2013 tenham sido aproveitados em 2014, além do montante considerar contratos firmados para 18 meses, que, portanto, só viriam a se reverter em abastecimento escolar em 2015. Para evitar interpretações equivocadas, seria preferível considerar os valores pagos aos produtores. Contudo esta informação não foi disponibilizada pelo DASE.

O Presidente do CAE queixou-se das mudanças de orientação da aplicação do recurso financeiro inclusive pelo FNDE, remetendo à discussão sobre a devolução/não repasse de recursos a municípios que não estivessem cumprindo o mínimo de compra da agricultura familiar previsto no Art. 14 da Lei 11.947/2009.

“Todo final do ano ficava naquela expectativa... Porque a gente, enquanto controle social, a gente entende que tem que devolver o dinheiro... Não usou, devolve o dinheiro... Tem muito município que não usa [o recurso do FNDE para compra da agricultura familiar] porque não quer... Agora, se Guarulhos fez a Chamada, provou que fez, tal... aí eu acho que tudo bem, não tem que devolver... Mas assim era muito confuso... Porque cada ano que chegava era assim ‘ah, se não usou vai ter que devolver’. Aí chegava no final do ano, mudava as regras lá e ‘não, não vai ter que devolver, programa pro ano que vem’... Aí quando chegou no ano que a gente mais precisou, aí foi o ano que eles usaram a regra e falaram ‘não, não pode’...” (Presidente do CAE).

O Presidente do CAE enalteceu o empenho da nutricionista e a vontade política do Secretário de Educação como determinantes para os resultados alcançados, além do receio de “penalizações” do governo federal como motivador para seguir a Lei.

“O governo federal ele também começou agora a aplicar assim...as penalizações, vamos dizer assim...né? O município não compra...aí é recolhido o valor que não foi comprado e no ano seguinte não deposita aquele valor, eles diminuem o valor... e aí é aprovado ou não a prestação de contas, entendeu? Então assim o CAE ele meio que... aonde não funciona direito ele tem essas dificuldades né? Agora aqui em Guarulhos eu acho que é um facilitador, né? Porque você tem uma nutricionista que é envolvida, que gosta, que quer que as coisas aconteçam...Você tem um Secretário também que tem essa abertura...né? Cê ouvir de um Secretário assim ‘não, se a gente pode comprar mais que 30%, então vamos comprar’... né? Então isso ajuda muito...né? (...) A gente aqui no Conselho [CAE] também tem pessoas que são empenhadas nessa questão, né? (...) aqui a gente trabalha muito unido, né? A nutricionista, com o CAE, mais o governo” (Presidente do CAE).

6.3 Dificuldades persistentes na implementação do PAA-CDS em Guarulhos

Uma primeira dificuldade do PAA em Guarulhos, brevemente referida acima, está relacionada a infraestrutura utilizada. O fato do caminhão não ser refrigerado e a maior parte dos produtos ficarem sem refrigeração no Banco de Alimentos até a retirada pelas instituições sociais/entrega aos Restaurantes Populares contribui para a queda da qualidade dos alimentos e o aumento do descarte.

Outra importante limitação é que a infraestrutura atual não permite a ampliação do Programa, embora o responsável pelo PAA Municipal tenha sugerido que haveria mais agricultores familiares interessados em aderir ao Programa e haja indícios de que as instituições sociais e especialmente os Restaurantes Populares demandariam receber um quantitativo maior de alimentos.

“Muitas cidades, muitos agricultores de cooperativa procuram a gente... Só que a gente não tem hoje como absorver mais produto do que a gente absorve... Não adianta eu chegar e falar ‘Vou começar a comprar 30 toneladas por semana’ ao invés de 20, que é o máximo que a gente compra... Eu não consigo distribuir isso, nem vamos conseguir captar isso... A gente trabalha com uma estrutura logística de um caminhão, uma quantidade limitada de caixas, funcionário tem 2, 3 pra fazer esse serviço... A gente faz, mas não adianta a gente querer aumentar o projeto por aumentar...” (Responsável pelo PAA Municipal).

O final da fala do responsável pelo PAA Municipal sugere uma potencial pressão interna na Prefeitura para aumentar o valor total da Proposta de Participação de Guarulhos junto ao MDS, mas sem ampliar a infraestrutura compatível. Aparentemente o entrevistado sinaliza ter bastante consciência das limitações existentes e largo compromisso com a efetividade do Programa.

Ao longo da entrevista, o responsável chegou a mencionar a possibilidade da entrega passar a ser feita pelos agricultores familiares, liberando a Prefeitura da logística de retirada dos alimentos. Neste novo cenário potencial, seria provável que o PAA também passasse a pré-selecionar agricultores familiares mais organizados/capitalizados, aproximando-se do perfil do PNAE. Assim mesmo, a princípio a entrega seria centralizada no Banco de Alimentos, o que seguiria sendo muito menos custoso e complexo do que a entrega ponto-a-ponto nas 200 unidades escolares do PNAE.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas ao longo dos anos de implementação do PAA de Guarulhos é justamente a mediação logística feita pela Prefeitura. Há um volume de

trabalho grande e contínuo dos funcionários envolvidos, especialmente por conta da perecibilidade dos alimentos e tendo em vista a qualidade e diversidade das doações.

“O volume de trabalho é grande... Imagina? 20 toneladas de produtos por semana... O volume de trabalho não pára... Assim, segunda, terça, quarta, quinta [retirada]. Sexta você já tem que tá com todas as notas fiscais lançadas no Sistema [SISPAA]... A carga que eles vão mandar na outra semana tem que estar mais ou menos articulada para passar pro Banco pra ver o que vai vir de volume e organizar as viagens... Então o trabalho é assim, não para! Eles [equipe do Banco de Alimentos] a mesma coisa, chegou carga lá na segunda, já tem que esvaziar o Banco porque terça vai chegar outra... Não dá pra estocar segunda, terça, quarta, quinta pra ver o que vai fazer na sexta...” (Responsável pelo PAA Municipal).

O Banco de Alimentos tenta fazer a conciliação/aproximação de dois interesses bastante distintos: do produtor/oferta e das instituições/demanda. Um lado parece ter dificuldades para enxergar as necessidades/limitações do outro, vide os exemplos da catalônia – produzida em grande quantidade por ter bom retorno econômico para o produtor, mas com aceitabilidade reduzida pelos consumidores –, e as frutas – de cultivo bastante mais exigente, mas com grande demanda.

“Melhorou bastante! Antigamente era só mandioca, ou só limão, e eles [instituições] reclamavam... (...) às vezes a gente faz todo um planejamento de acordo com a nossa demanda... (...) quando você vai ver a realidade do agricultor, é totalmente diferente às vezes do que você tá trabalhando, ou a realidade com que a entidade ou a família quer receber, né?” (Nutricionista do Banco de Alimentos).

Aqui cabe problematizar uma diferença significativa com relação ao PNAE: parece que no PAA a ponta da oferta fala mais alto, cabendo às instituições sociais (ponta da demanda) se adequarem. Há um discurso subentendido de que, por se tratar de doações, deve-se aceitar os alimentos disponibilizados sem maiores questionamentos. Até porque, como argumentou a coordenadora do Banco de Alimentos, as doações deveriam ter caráter complementar a outras fontes de alimentos das instituições.

Outra dificuldade destacada pelos entrevistados é a falta de assistência técnica ao produtor, que aprende por “tentativa e erro” e fica limitado aos aprendizados acumulados pelo próprio agricultor, ou pelo grupo, ao longo dos anos de cultivo.

“Pros agricultores que não estão na cooperativa acho que é muito importante, até pra eles terem esse outro leque... ‘ah deu praga nisso, então vamos...’ né?... Até pela questão do solo né? Questão de você...às vezes eles não têm essa preocupação de que aquela planta...não sei... plantando só uma cultura, sem ter que ter aquela

rotação de cultura... pra ver a questão dos nutrientes, do solo...”
(Nutricionista do Banco de Alimentos).

No caso de agricultores da Região Metropolitana de São Paulo, uma dificuldade ressaltada pelo Coordenador Administrativo da Agroverde foi a falta de propriedade da terra, que inviabilizaria alguns produtores de participarem da venda institucional por não terem DAP. O impasse remete ao desafio para viabilizar o cultivo agrícola em áreas urbanas/periurbanas.

“Um grande desafio pra mim é a área de produção... assim, a maioria dos agricultores, se fosse fazer uma radiografia, são posseiros, eles tão em área pública...então, é uma realidade difícil...” (Coordenador Administrativo da Agroverde).

Outra dificuldade mencionada pelo Coordenador da Agroverde foi a desvantagem do preço fixo ao longo do ano no caso dos programas institucionais, que, a depender das oscilações do mercado internacional, não compensaria os altos custos da produção. Contudo, nas demais entrevistas não foram percebidos quaisquer indícios de que o preço seria um fator de resistência do produtor para adesão ao PAA; ao contrário, os produtores entrevistados sugeriram que o PAA pagaria um preço equivalente ou superior a outros canais de venda acessados.

Há ainda que se considerar a importante crítica sobre o PAA ter deturpado o objetivo essencial do Banco de Alimentos, que seria trabalhar na ótica da redução do desperdício. Como sugeriu uma das entrevistadas, com o PAA o Banco teria se reorganizado para dar conta da logística requerida e teria se acomodado nessa nova função, deixando de se empenhar em buscar as fontes originais de doações por ter uma entrada segura de alimentos a distribuir às instituições sociais (e tendendo a ter qualidade superior, reduzindo o trabalho de conferência e o volume descartado). Por outro lado, para aumentar ainda mais a tensão/o conflito, caso o Banco voltasse a focar seu objetivo primordial, o PAA perderia a logística já precária, hoje totalmente apoiada na restrita infraestrutura do Banco de Alimentos.

“O PAA em si ele meio que detonou o projeto Banco de Alimentos... O objetivo do Banco de Alimentos é reduzir o desperdício. Hoje os Bancos de Alimentos, muitos Bancos, não tô falando só do Banco de Guarulhos, trabalham como centro de distribuição do PAA... O PAA vem detona com a estrutura, detona no bom sentido, né? Quer dizer, ocupa toda a estrutura do Banco de Alimentos... de espaço, de transporte, de funcionários... A gestão municipal por sua vez dá uma relaxada, no sentido de ‘eu não preciso conquistar os mercados, porque eu tô tendo alimentos pra distribuir pra população’, né? Eu acho que o governo federal deveria criar meios pra que os Bancos de Alimentos voltem a respirar e retomem seu objetivo original, que é

reduzir o desperdício, coletar alimentos do mercado, fazer processamento e distribuir... (...) Então, algo que veio como muito positivo, ele teve um impacto não muito positivo né? Em relação ao objetivo do banco de alimentos, que se perdeu... Nesses 11 anos, né? Quando o PAA começou aqui em Guarulhos, o Banco era muito forte (...) E hoje quando fala Banco de Alimentos, quase que 90% é PAA...” (mediadora da reunião no COMSAN).

6.4 Dificuldades persistentes na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE em Guarulhos

A nutricionista responsável pelo DASE enfatizou a dificuldade de encontrar agricultores familiares capazes de atender as demandas do DASE e preencher os requisitos técnicos estabelecidos pela Prefeitura de Guarulhos.

“A dificuldade maior é que nem os agricultores familiares estavam preparados para atender a demanda, então você tinha muita dificuldade pra encontrar quem quisesse fornecer (...) Você percebe que ainda hoje os agricultores têm essa dificuldade, né? Os grupos não são formais como uma empresa, eles ainda são... eles tão aprendendo... eles tão caminhando, tão se profissionalizando, melhorando o atendimento (...) documentação técnica principalmente, que é uma exigência e eles não tem... então isso acaba atrapalhando um pouco o processo (...) eu preciso do alvará de licença de funcionamento (...) preciso do laudo bromatológico. **A gente acaba usando o mesmo rigor que a gente usaria pra um outro fornecedor**, né? (...) Então eles têm que atender alguns requisitos. E tem coisas que eles têm uma certa dificuldade... Uma ficha técnica, um responsável que assine...” (Nutricionista do DASE, grifo nosso).
“Melhorou muito de quando começou até hoje, mas ainda é... Ainda é difícil de você encontrar o agricultor, conseguir fazer essa conversa de como vai ser, o que a gente vai comprar, como a gente precisa que o produto chegue, né?... Então esses acertos precisam melhorar um pouco” (Nutricionista do DASE).

A fala deixa claro o comparativo com fornecedores do mercado convencional, com quem estavam habituados a efetivar as transações comerciais, sugerindo a expectativa de que a agricultura familiar alcance o mesmo padrão de “profissionalização”. Cabe problematizar também a adoção do mesmo rigor de documentações e comprovações exigidos no processo de contratação, tal qual um fornecedor do mercado convencional, bem como a desresponsabilização do gestor municipal de favorecer a formação dos agricultores familiares para tanto (nem mesmo no entendimento apropriado dos contratos).

Reconhecendo a ausência de iniciativas de capacitação dos agricultores familiares para incentivo à adesão ao PNAE, a nutricionista e o presidente do CAE alegaram que os produtores seriam de outros municípios/estados e delegaram a formação a órgãos federais, como o INCRA e instituições contratadas pelo MDA.

“(...) o resto dos agricultores familiares são todos de outros estados... Então você não consegue fazer um trabalho de formação... E oficialmente quem deveria fazer esse tipo de formação... Você tem aí, por exemplo, o INCRA, que tem meio que uma obrigação, o MDA, que tem algumas organizações que foram contratadas pra essa finalidade... Igual a Via Pública, que foi contratada pra essa finalidade... Eu penso comigo que não cabe à prefeitura, né?” (Presidente do CAE).

A partir de 2013 a Prefeitura de Guarulhos deixou de arcar com os impasses (e os custos) da logística de entrega ponto-a-ponto também no caso dos alimentos não perecíveis e passou a delegar esta tarefa aos fornecedores, inclusive à agricultura familiar.

“A logística interna pra gente era um problema muito sério. Porque a gente não tem mão-de-obra e não tem caminhão, a gente não tem a infraestrutura, os recursos necessários... Problema de recursos humanos e materiais a gente tem muita falta né? E aí você tinha que ter a locação de um local pra armazenamento... não pode ser um local pequeno, né? Com todas as características que a gente precisava pra atender um armazém, né?... E aí a gente tinha muita dificuldade porque aí o caminhão quebrava e aí você não tem peça... aí não faz a manutenção, não arruma... o funcionário fica doente, quem você coloca no lugar? Você não tem... aí as vezes você fala ‘ah, tenho quatro caminhões’, tinha dia que você tinha um... então começou a ter muito problema e aí foi uma decisão de governo de que fosse feita toda essa mudança, que as entregas fossem ponto-a-ponto” (Nutricionista do DASE).

“Esse é o problema: o número de unidades [escolares] é muito grande e o volume também é grande... E Guarulhos é uma cidade muito grande... faz divisa com várias cidades, então assim ... às vezes o pessoal não tem a ideia, a dimensão do tamanho... (...) teve sim realmente um período de adaptação... não foi fácil... o moço do arroz, da agricultura familiar, coitado, sofreu muito no começo... porque achou que em quatro dias conseguiria... (...) depois não conseguiu... (...) quando você entrega num ponto só, o risco de acontecer algum problema é muito menor... Porque vem com a carreta lá do sul, encostava aqui no nosso armazém, descarregava e pronto. Agora não, ele vai, vem, entrega num local que vai colocar num outro veículo, pra fazer a entrega do dia... às vezes falta um pouco, volta... então acaba acontecendo mais problemas... O risco de estourar um pacote aumenta muito mais... E eles não tinham pensado nisso... Então eles também tão se adaptando...” (Nutricionista do DASE).

Embora reconheça os ganhos com a redução das dificuldades logísticas para a Prefeitura (já que as dificuldades foram repassadas aos fornecedores), a nutricionista ressaltou as readaptações necessárias no trabalho dos fornecedores, das merendeiras e, na ótica dela, especialmente da equipe do DASE na entrega ponto-a-ponto. Destacou também as (re)adequações no cardápio em função do maior tempo de entrega das frutas pelos agricultores familiares até cobrir todas as 200 unidades escolares.

“Acho que a gente tá ainda aprendendo a trabalhar com a entrega ponto-a-ponto, porque é muito diferente... pra gente que administra, pra quem recebe na escola também... talvez pro fornecedor não... também é... porque tem toda uma questão de contratar um terceiro pra você fazer a entrega... mas pra gente no Departamento mudou completamente... né? Você antes fazia uma previsão e se faltasse você tinha um armazém como socorro... Hoje não, você tem que acertar muito bem a quantidade... tem que alinhar muito bem com a cozinha... quanto você vai mandar, pra não ter falta, não ter excesso...” (Nutricionista do DASE).

“Eles acabam levando um tempo um pouco maior que os outros entregadores e a gente tem que pensar nisso: que dia que todas as escolas vão ter pra eu poder colocar o produto. E aí a gente teve algumas dificuldades. Ainda tem né? (...) a gente sempre fala pra elas [cozinheiras]: ‘da agricultura [familiar] vocês não podem devolver, então recebe, serve na próxima semana’... Ainda quando é maçã a gente não tem tanta dificuldade... mas a banana às vezes causa um pouco mais de dificuldade porque às vezes se você não servir na 6ª, na 2ª já tá madura demais... Então essas coisas a gente tem que alinhar melhor com o pessoal, então ‘Olha, a gente precisa realmente que entregue em dois dias e não em quatro, como vocês vem fazendo, ou em três, porque a gente acaba tendo uma dificuldade no consumo’” (Nutricionista do DASE).

A fala da nutricionista remete a um conflito de interesses: para a nutricionista a entrega das frutas (ex maçã e banana) deve se dar em 2/3 dias para que as merendeiras tenham mais margem de manobra na oferta do item no cardápio semanal, elaborado pelo DASE; contudo, desde a ótica dos agricultores familiares, contemplar 200 unidades escolares espalhadas no território em pouco tempo provavelmente implica dispor de mais veículos e profissionais, o que, no mínimo, tende a encarecer os custos, implicando reduzir o retorno financeiro com as vendas, uma vez que os valores foram fixados pela Prefeitura de Guarulhos no momento da Chamada Pública.

As dificuldades logísticas fazem com que a maioria dos fornecedores, inclusive da agricultura familiar, opte por terceirizar a entrega. Vide o caso da cooperativa de maçã. Resta saber o quanto os agricultores familiares realmente conseguem fazer uma previsão real de custos do “frete” para não sair no prejuízo.

“A maçã eles fizeram uma coisa que eu achei muito interessante: o serviço de entrega é feito por uma outra cooperativa. A cooperativa aqui de Guarulhos, que na verdade a gente gostaria que fornecesse hortifrúti, eles terceirizaram a entrega pra cooperativa do sul. Então eles fizeram uma parceria: a maçã vem pra cooperativa e a cooperativa, como tá em Guarulhos mesmo, acaba fazendo a distribuição (...) como tem muitos municípios que estão fazendo [exigindo] a entrega ponto-a-ponto, eles [agricultores familiares] já estão se organizando pra que coloque esse valor no produto. E a gente sempre conversa muito ‘Olha, só que aqui a entrega é ponto-a-ponto. Vocês conseguem fazer? Quando vocês mandarem o preço do produto, vocês não podem esquecer que a logística tem que estar incluída, né?’ Então tem que tomar um certo cuidado na hora de formular o preço, que são coisas que pra eles ainda é um universo novo, né? A questão de entregar ponto-a-ponto” (Nutricionista do DASE).

Assim como no caso da logística de transporte, que foi terceirizada ao fornecedor, também na formação de preços parece haver uma desresponsabilização da Prefeitura de Guarulhos, que deixa a cargo do produtor e não oferece formação para tanto. Embora a nutricionista do DASE e o Presidente do CAE destaquem os alertas aos agricultores familiares para que tenham cautela na formação de preço inclusive por conta dos custos da entrega ponto-a-ponto, a Prefeitura não parece colaborar com quaisquer ofertas de parâmetros (a própria nutricionista explicita não dispor deles) e os entrevistados explicitaram que o preço colocado na Chamada Pública é aquele que o fornecedor potencial sugeriu, numa estratégia um tanto perversa de isenção de responsabilidade do gestor público caso a previsão dos produtores não venha a cobrir as despesas efetivamente envolvidas.

“Na Legislação eles colocam pra gente pesquisar no mercado local, principalmente na feira do produtor, se tiver na cidade... Só que daí você fala ‘mas e a questão do frete? Como que eu acrescento isso?’... Então a gente tem preferido fazer a pesquisa com a própria cooperativa... Porque daí a gente já fala ‘olha, não esquecendo que a entrega é ponto-a-ponto’... Coloca isso e pede pra eles fazerem o preço... Porque aí fica mais viável, né? (...) Porque depois fala assim ‘ah, eu não coloquei’ e fechou o preço... a gente não vai ter como mexer, né?” (Nutricionista do DASE).

“A logística eles que resolvem...” É pago o que ele ofereceu... o que foi ofertado o preço lá na... **Fechou a Chamada Pública, se depois eles vão ter prejuízo... Eles têm que ter estudado isso...** Lógico que é informado isso em todo momento... Normalmente eles colocam uma média de 30%, que é a logística, né? (...) Só que assim, se for particular, ou se for outra cooperativa...aí... ele só tem que seguir à risca... Por exemplo, se a nutricionista disser que tem que ser carro refrigerado, tal... Isso eles tem que seguir...” (Presidente do CAE, grifo nosso).

Aparentemente, o único parâmetro que a nutricionista utiliza é o do mercado convencional e ela indica que a compra da agricultura familiar tende a ser atrativa inclusive pelo menor custo para a Prefeitura. Resta saber se o agricultor familiar não estaria subestimando os custos de entrega quando indica o preço dos produtos para a Chamada Pública. Contudo, no entendimento dos dois entrevistados isto não seria problema do gestor público.

“Tá um preço realmente dentro do mercado... às vezes a gente tem pago um pouco mais, às vezes um pouco menos, mas assim nada muito fora, né? Nada assim que você fala ‘nossa, um valor absurdo!’ Muito pelo contrário, né? Até menor do que a gente tem pago [no mercado convencional]. Então por isso tem sido muito bom, né? E talvez por isso também a gente tenha se arriscado em comprar as carnes, né?” (Nutricionista do DASE).

Outra importante dificuldade na implementação das compras da agricultura familiar pelo PNAE são os trâmites burocráticos impostos pela Prefeitura de Guarulhos para abertura das Chamadas Públicas e assinatura dos contratos, inclusive envolvendo impasses nos Departamentos de Compras e Jurídico, que resistiam a compreender as particularidades do novo instrumento de contratação e tendiam a querer reproduzir os requisitos e critérios da Lei nº 8.666/1993.

“O pessoal do Departamento de Compras não tinha o entendimento muito correto de como tinha que ser na Chamada Pública... Então a gente marcou, aí adiou, aí marcou e adiou, teve que adiar umas duas ou três vezes pra acertar o Edital... E aí essas coisas acabam às vezes... A questão burocrática... né? Acho que no próprio município, no próprio sistema de compras... Embora seja uma Chamada Pública ainda emperra, né? Porque... No nosso caso a gente depende de um outro Departamento e às vezes a prioridade do outro Departamento não é a mesma que a nossa, né? Então você manda pensando que em dois meses você vai ter uma Chamada Pública e o contrato e acaba demorando cinco, seis meses... Então você acaba não conseguindo cumprir não porque você não previu isso, mais por conta dos trâmites burocráticos...” Nutricionista do DASE).

Visando minimizar as consequências negativas dos empecilhos burocráticos, a partir de 2014 a equipe do DASE passou a trabalhar com contratos de 18 meses, abrindo novas Chamadas Públicas de acordo com as necessidades do PNAE.

“Os contratos que a gente fez o ano passado da agricultura familiar, todos são de 18 meses. (...) A gente preferiu fazer 18 meses por conta dos meses de férias (...) Até porque não tem a questão do repasse dos recursos... A gente garantindo... Minimamente a gente já começa o ano com um valor aplicado pro outro exercício [fiscal], né? (...) se

“você mandar em janeiro, a primeira Chamada Pública vai sair por volta de março e aí até acontecer todo o trâmite, vai ter um contrato por volta de maio... E se você mandar mais pra frente, aí fica pro final do ano mesmo, né? Então a gente achou melhor fazer 18 meses pra gente ter um contrato...uma folga um pouco maior... É mais difícil na hora de gerenciar... porque quando você faz de 12 [meses], você sabe que aquilo é daquele exercício [fiscal], né? O nosso não necessariamente é daquele exercício... tem que ficar sempre fazendo umas contas pra gente acertar o financeiro, né?” (Nutricionista do DASE).

Ao longo da experiência de implementação das compras da agricultura familiar ao PNAE em Guarulhos houve problemas pontuais com atrasos no fornecimento por agricultores familiares, vide o caso do feijão. A hipótese da nutricionista é de que eles assumiram compromissos de entrega também a outras prefeituras e acabaram não dando conta de cumprir todas as entregas.

“A gente tá tendo hoje um problema com a cooperativa de feijão... Passamos o pedido e aí não entregou, não entregou,, não entregou... aí liga ‘ah, mas olha, acabou a luz aqui, ficamos 10 dias sem luz, a máquina queimou’... a gente falou ‘tudo bem, a gente dá mais um prazo’. Aí você liga ‘ah, mas aconteceu num sei que, num sei que, num sei que, num sei que’... Por fim a gente acabou tendo que comunicar o Departamento de Compras pra que tome as medidas legais, caso não entregue... Porque já vai fazer quase um mês e meio que eles não tão entregando, né? (...) a gente sabe que eles tão vendendo pra várias prefeituras (...) talvez seja o problema de ter querido abraçar o mundo e aí não ter pernas...” (Nutricionista do DASE).

A nutricionista sugeriu falta de profissionalismo e enfatizou o risco de penalidades, que ainda não teriam sido aplicadas pela Prefeitura de Guarulhos, mas que deveriam ser objeto de maior atenção pelos agricultores familiares.

“É uma falta um pouco de visão mesmo e de experiência, né? A gente até comentou com eles ‘Gente, vocês precisam agora aprender... se vocês não conseguem atender o volume todo, na hora [da Chamada Pública] vocês precisam já dizer ‘olha, eu só posso atender 30%/40%, uma parte do contrato... Porque fica muito melhor do que vocês não cumprirem... Porque aí se você não cumpre o contrato, é possível de penalidade’... É lógico que a gente não vai aplicar uma penalidade, né? Mas em outro município pode acontecer, de um lugar um pouco mais rigoroso, falar ‘não cumpriu o contrato, então agora a gente vai te penalizar’, tomar uma multa ou sei lá uma suspensão... E aí dependendo do que acontecer, ele pode até nem conseguir licitar com outro município, né? Então a gente sempre fala isso, mas as vezes eles não têm essa noção das penalidades...” (Nutricionista do DASE).

O Presidente do CAE lembrou a possibilidade de chamar a segunda cooperativa habilitada na Chamada Pública para assumir o fornecimento do feijão, mas a nutricionista reforçou os obstáculos burocráticos do “reempenho”.

“Se o Jurídico entender que tá tendo prejuízo às crianças na escolas porque não tá tendo...eles não tão entregando...aí o Jurídico toma as providências e aí automaticamente o Jurídico já informa a nutricionista que ela pode chamar a segunda cooperativa” (Presidente do CAE).

“Na verdade, ela até já está habilitada... mas aí tem um tempo da questão administrativa...que é questão de você fazer o reempenho... e você teria que empenhar os recursos porque teoricamente você não previu comprar desse fornecedor feijão” (Nutricionista do DASE).

Durante a entrevista, foi percebida uma reação defensiva por parte da nutricionista ao ser apontada a falta do feijão por cerca de um mês. Ela fez questão de frisar que não haveria risco de prejuízo ao atendimento das necessidades nutricionais das crianças, à medida que o PNAE teria compromisso de assegurar 30% das necessidades diárias (e não o todo), sugerindo preocupação exacerbada com aspecto legal, que parece por vezes parece se sobrepor aos visíveis impactos negativos da falta desse alimento essencial no cotidiano das escolas, como foi destacado pelas merendeiras nas duas escolas visitadas (falta essa inclusive explicitada pelas crianças).

Por outro lado, é interessante registrar o “plano B” usualmente adotado pelo DASE nestas situações. Embora em 2015 essa alternativa não tenha sido viabilizada, a Prefeitura costuma adotar contratos também de fornecedores convencionais para evitar o desabastecimento de produtos básicos, como arroz e feijão, nas escolas. Essa estratégia parece caminhar na direção da promoção do direito humano à alimentação adequada, à medida que ela procura garantir o acesso a alimentos essenciais de forma regular e contínua.

“Sempre quando a gente coloca... principalmente arroz e feijão... a gente tem um contrato... e a gente sempre coloca pelo menos duas vezes no ano... Porque é o tempo que... a gente pensa assim ‘tá acabando o contrato e ainda não saiu...’ então sempre tem um plano B... Só que, o que aconteceu [em 2015]? O nosso contrato de arroz e feijão, também o normal, o de empresas que não são da agricultura [familiar] também encerrou... e aí não foi possível a gente comprar, pedir desse contrato... então a gente tá há um mês sem feijão” (Nutricionista do DASE).

7. Que agricultura familiar é essa?

Este capítulo procura responder ao segundo objetivo específico da tese, chamando a atenção para a diferença de perfil de agricultor familiar envolvido no PNAE e no PAA de Guarulhos, essencial para compreender a importância destes canais de compra governamental para o incremento da renda familiar e as mudanças identificadas por eles no processo de comercialização dos alimentos após início das vendas aos Programas.

7.1 Perfil do agricultor familiar vinculado ao PAA de Guarulhos

No caso do PAA Municipal, os cerca de 290 agricultores familiares que estavam vendendo alimentos em 2015 eram das cidades de Porto Feliz, Sumaré, Iperó e Franco da Rocha. Os únicos três produtores de Guarulhos que chegaram a compor o Projeto aprovado pelo MDS não efetivaram entregas. Para o responsável pelo PAA Municipal, além da cidade ter baixa produção agrícola (tal como a maioria dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo), as disputas com a operação do PAA via CONAB explicam a ausência de produtores locais participantes.

Como mencionado no capítulo 6, para contatar os agricultores familiares, os responsáveis pelo PAA Municipal partiram da base de dados do ITESP, selecionando produtores de municípios mais próximos a Guarulhos. O responsável explicou como a abstrata e desatualizada lista inicial de produtores foi mudando para agricultores familiares ativos ao longo dos três anos de implementação do PAA Municipal realizado por meio de Termo de Adesão.

“Na época que saiu o Termo de Adesão, a gente pôs outra chamada pública no jornal pra ver quem se interessava. Ninguém se interessou, não apareceu ninguém... O que a gente fez? Pegou a base de dados que a gente já tinha do [PAA] Compra Direta e pôs no Termo de Adesão... isso no início... Aí conforme esses 3 anos a gente tá ainda trocando...por exemplo, o agricultor passa dois... um ano sem entregar nada... a gente já... no ano que vem aparece de novo, fala ‘Substitui esse’, conversa, tira, coloca um outro” (Responsável pelo PAA Municipal).

Ao longo do trabalho de campo, em função da menor distância, optou-se por entrevistar produtores da cidade de Iperó, localizada a cerca de 130 km da capital. Foram entrevistados dois agricultores familiares que vendem alimentos ao PAA, aqui renomeados como João (33

anos) e Leonardo (46 anos). Ambas famílias têm longo histórico de dedicação à atividade agrícola e detêm a propriedade da terra – a área, proveniente de Reforma Agrária, foi dividida entre as famílias de forma equânime desde 1992 e há quase vinte anos eles têm a titularidade.

“Trabalho mesmo desde os treze anos, né? E só tenho um ano e seis meses de firma, o resto é tudo na roça, tudo na lavoura...” (Leonardo, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Como explicou Leonardo, os quase 200 mil metros quadrados da família dele não implicam necessariamente boa capacidade produtiva, já que a terra seria “mais fraca” do que a da família de João, que detém cerca de 97 mil metros quadrados. Em ambas famílias apenas três familiares trabalham no cultivo, que conta com apoio também de trator, roçadeira ou animais, além da caminhonete para ajudar a escoar a produção.

Na família de João, o pai antes trabalhava para terceiros e ele cresceu acompanhando-o no trabalho de cultivo. Após alguns anos voltado a outras atividades, João está há cerca de 13 anos intensamente dedicado à atividade agrícola. Voltou após estudos e quando houve melhora dos canais de comercialização e do retorno financeiro com a venda da produção, explicitando a comercialização como principal entrave para a família.

“Eu tô com 33 anos e ...eu creio que contribuir mesmo... desde dos doze anos a gente contribui na agricultura (...) aqui nesta localidade a gente já tá há 24 anos e... então...produzir não é difícil não, né, pra gente... A gente tem a técnica de produção, meu pai tem um conhecimento vasto a respeito de produzir... **O problema maior é a comercialização**, sempre foi a comercialização... e o que que acontece? **Um tempo atrás a gente tava na mão de atravessadores... então nosso produto era desvalorizado**, né? Então isso...forçava a gente, muitas vezes, a gente como agregado, a gente como filho... a procurar outros meios de renda... Então eu mesmo fiquei um tempo... Eu procurei um serviço na metalúrgica, fiz alguns cursos e trabalhei fora... Tive que trabalhar fora por algum período, né?... Até que começou um pouco esses...os programas, do PAA, por exemplo, que veio a contribuir muito com a questão da comercialização” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal, grifo nosso).

O "carro-chefe" da produção de Leonardo é o maracujá (são 1300 pés de maracujá azedo e 380 de maracujá doce produzindo) e a família planta também couve, quiabo, abóbora e goiaba. Já na família de João, o carro-chefe é a goiaba (são 250 pés, com produção de cerca de 25 mil kg/ano) e recentemente eles têm investido também em "cítricos" (laranja, pokâ etc), além de terem também 20 cabeças de gado para venda e cultivos secundários de berinjela, abobrinha, quiabo e maracujá.

João explicitou a importância do ITESP para o incremento da produção familiar, especialmente na fase inicial de implantação do assentamento: facilitava o acesso a programas federais, inclusive o PAA; fazia orientações técnicas para melhoria da diversidade e qualidade da produção; incentivava a organização dos agricultores familiares. Contudo, atualmente as visitas têm sido pouco frequentes e o próprio João tem cumprindo parte deste papel, especialmente ao favorecer a organização das famílias produtoras.

Leonardo também relembrou os bons tempos do apoio maior do ITESP e contou que hoje o que guia o cultivo é a experiência prática (“Vai por conta... e perguntando...”) e as trocas entre os agricultores. O aprendizado acumulado ao longo dos anos de prática, também destacado por João, lembra a fala dos responsáveis pelo PAA-Municipal sobre o método de *tentativa e erro* usado no cotidiano pela maioria dos fornecedores do Programa, que remete à falta de acesso aos programas de Extensão Rural e assistência técnica.

Por sua vez, no PAA Conab, dos 15 agricultores familiares de Guarulhos associados à Agroverde previstos no Projeto, 10 entregaram alimentos em 2015. Um deles foi Antonio (53 anos), que tem um perfil bastante particular, provavelmente distinto da maioria dos produtores que participam das vendas institucionais a Guarulhos. Sua trajetória profissional foi da cidade para o “campo”: Antonio antes era metalúrgico e ele trabalha na atividade agrícola desde 2010, tendo a propriedade da terra desde 2004 (são nove mil metros quadrados, 80% ocupado com o cultivo⁴⁵).

Ele e um funcionário dedicam-se ao cultivo/comercialização de hortaliças. Os “carros-chefe” são a alface, o coentro e a couve e há também plantio de repolho, rúcula, escarola, brócolis, catalônia e cebolinha. Não há infraestrutura adicional, além de uma pequena caminhonete. A escolaridade diferenciada e o interesse/curiosidade pela terra o fizeram relativamente bem-sucedido no cultivo agrícola em pouco tempo. Contudo, cabe pontuar que para ele não há o compromisso de viver da terra, já que a maior renda da família advém de outra fonte, como será retomado adiante.

Durante a entrevista, Antonio ressentiu-se da falta de suporte técnico/capacitações, citando o aprimoramento da gestão e a prática de uso de adubos como tópicos de interesse. Negou ter tido acesso a capacitações por meio da Agroverde, diferente da expectativa sinalizada pelo Coordenador Administrativo da Associação em meio à reunião do COMSAN. Segundo o Coordenador da Agroverde, a Associação não teria recursos para viabilizar o

---

⁴⁵ Chama a atenção a diferença de extensão da terra entre os entrevistados, também relacionada à localização distinta – área periurbana de uma cidade pólo da Região Metropolitana de São Paulo no caso de Antonio e área rural de pequeno município paulista no caso de João e Leonardo.

acompanhamento dos associados por agrônomos contratados e o que se tenta é fazer articulações com órgãos do poder público para tanto (vide CATI). Na ausência da assistência técnica periódica/regular, Antonio busca orientações informais do agrônomo vendedor de mudas, que o auxiliam na correção de problemas comuns ao cultivo de hortaliças.

“Ele fornece muda, né? (...) quando ele vem aqui, é praticamente uma aula, entendeu?... Eu, quando tô com algum problema em relação a hortaliça... aí ele vem... ele faz uma análise da raiz da planta... acho que é experiência também, né? Aí ele me orienta, ele fala ‘oh, está faltando isso, usa isto...’” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Além disso, Antonio relembrou a capacitação ministrada pela equipe da UFSCAR há alguns anos, com foco na transição para produção orgânica. Elogiou o extenso conhecimento dos técnicos e as experimentações de alguns tipos de adubos alternativos, mas fez críticas ao curto tempo de acompanhamento efetivo e ao grande número de propriedades visitadas no projeto. Chegou a experimentar a produção de *bokashi* e gostou do resultado, mas avaliou que o custo elevado e o tempo muito largo de produção não compensariam.

“Uma coisa que eu ganhei deles que eu gostei muito foi....deixa eu te mostrar... [mostra livro] (...) tem um adubo japonês aí que é uma bomba pra terra! Bomba no bom sentido, né? ...coisa muito boa... Só que por outro lado também, ele é muito bom, mas é caro... Porque ele vai farinha de peixe, vai farelo de trigo, vai farinha de osso, vai torta de mamona, vai terra virgem... então ... a terra tudo bem, você acha, mas... (...) é uma coisa que não consigo fazer todo mês... (...) Eu acho que o tempo não compensa... (...) Se eu tivesse, nossa, condições de forrar um canteirão com *bokashi*, ia ser bom demais!...” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Diferente de João e Leonardo, que vendem alimentos ao PAA desde 2007 e conheceram o Programa por meio do ITESP, Antonio comercializa hortaliças ao PAA de Guarulhos há apenas dois anos. Desconhecia o PAA (assim como o PNAE) até ser procurado pelo presidente da Agroverde. Deixou claro não querer se envolver nos conflitos entre a Agroverde e a Prefeitura de Guarulhos (indicados durante a entrevista), sugerindo histórico de promessas não cumpridas e reforçando expectativas essenciais de toda agricultor familiar: plantar, comercializar e receber.

“O agricultor, no meu pensamento, ele quer...ele quer o que? Ele quer plantar, entregar e receber o que ele plantou... Então conversas políticas, promessas e outras coisas... pra mim não interessa...” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Ao longo da entrevista com Antonio, o Coordenador Administrativo da Agroverde respondeu parte das questões feitas ao agricultor, especialmente aquelas referentes ao volume entregue em 2015 e outras associadas às mediações feitas pela Associação e pela Prefeitura, deixando indícios da baixa apropriação de Antonio sobre o processo de venda ao PAA. Pode-se cogitar que o entendimento restrito de Antonio seja atribuível à baixa importância financeira que este canal de venda tem para ele, ou que seja fruto da falta de transparência da Agroverde sobre o processo e o projeto aprovado pela CONAB.

É possível ainda que a diferença na maior apropriação de João e Leonardo sobre o processo de venda ao PAA estejam relacionadas ao fato da venda ser individual no caso do PAA Municipal, supostamente facilitando a clareza sobre o volume entregue e as notas fiscais geradas por cada produtor. Contudo, cabe pontuar que a transparência e a apropriação das informações seriam desejáveis também nas operações mediadas pela Agroverde/PAA Conab.

Em relação aos canais de venda utilizados pelos agricultores familiares entrevistados para comercialização de seus produtos, Antonio começou vendendo para uma “quitanda” em 2010, mas logo conquistou a venda direta a cinco mercados de bairro (entrega diária, informal, sem nota fiscal), que aportam o principal retorno financeiro que ele tira da terra. No caso do mercado convencional, enfatizou a importância de promover uma boa relação comercial com os compradores, visando assegurar a fidelidade da compra. Recentemente começou a vender também para um “feirante”/ atravessador.

O PAA-Conab é para Antonio um canal de venda adicional, que parece ser utilizado pontualmente. Foi descrito como a “sobremesa”, “um a mais”, explicitando não depender nem contar com essa fonte para cobrir as despesas familiares cotidianas. Afirmou que tendo produto, tem sempre para quem vender. O principal diferencial das vendas institucionais seria a segurança da venda, não correndo o risco de plantar e perder para o concorrente – o que nunca teria acontecido com ele, mas seria comum entre os agricultores familiares. Além disso, na venda ao PAA de Guarulhos, Antonio não precisa se ocupar/despende recursos com a entrega/mediação na venda, podendo focar o trabalho de cultivo.

“Se você tem uma mercadoria boa, ela não fica parada....se você tem uma parte comercial boa, ela não fica parada... Então, é lógico, eu tive perdas em relação a chuva, mas se esse produto está aí, eu tenho onde mandar... então é... no caso o PAA pra mim é uma coisa mais de segurança (...) É um a mais. (...) embora eu tenha clientes que estejam comigo aí há quase cinco anos... existe uma concorrência que... não vou nem falar por mim, às vezes a pessoa não tá preparada, o concorrente entra e você sai fora... Então vou colocar o PAA, ou a merenda escolar... Se eu planto e eu tenho a certeza [da venda], então pra mim isso é uma segurança...E tem outra parte também né? Eu

economizo em termos de transporte... E eu vou me dedicar mais...mais à terra, né? (...) O arroz e feijão você tem, né? Aí o PAA pode ser uma sobremesa [risos] você come um pouquinho a mais né?...” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Por sua vez, Leonardo retira 100% da renda familiar da terra. Além do PAA, adota a venda direta em “firma” e mercados de Iperó e Sorocaba. Contou que antes vendia para atravessadores que vinham retirar a produção, mas o peso deste canal de venda vem sendo reduzido, não tendo sido utilizado em 2015 – isso por conta do baixo retorno financeiro obtido.

Já a família de João segue vendendo para atravessadores, mas com preço determinado por eles. Há indícios de que o maior volume de alimentos seria absorvido por esse canal, que inclusive pagaria no ato da compra e retiraria os produtos no local. Além dos atravessadores, vendem para mercados de Iperó, que absorvem cerca de 30% da produção, sendo a entrega dos alimentos de responsabilidade da família e demandando cuidados adicionais com a “embalagem” e o transporte para minimizar riscos de perda, dada a perecibilidade das frutas (às vezes chegam até a dispor na prateleira). Uma vez por semana fazem feira em Sorocaba, com foco na venda de goiabas, especialmente as maiores, obtendo bom retorno com a venda de cada fruta, mesmo que o volume não seja tão grande.

No caso da família de João, o PAA Municipal de Guarulhos absorve menos de 10% da produção familiar. João mencionou ainda anos que tiveram a experiência de vender ao PAA de outros municípios, mas sugeriu que teriam sido volumes pouco expressivos. Em 2014 iniciaram a comercialização também ao PNAE de Iperó, de forma individual (pequeno volume e restrito a goiaba). Contou que em 2016 pretendiam expandir o volume de vendas ao PNAE de Iperó com a venda via Associação. João calcula que desta nova forma o PNAE de Iperó teria capacidade para absorver entre 20 e 30% da produção familiar. Ele mencionou ainda vislumbrar a comercialização ao Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS)⁴⁶.

---

⁴⁶ Criado pela Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011, é um Programa de iniciativa do governo paulista inspirado no PAA – modalidade Compra Institucional. Prevê que no mínimo 30% das verbas estaduais destinadas à compra de alimentos sejam utilizadas para adquirir produtos da agricultura familiar, *in natura* e manufaturados, até o limite de R\$ 22 mil por família anualmente. Os alimentos comprados deverão ser utilizados na produção de refeições em órgãos estaduais como hospitais, presídios, escolas etc.

7.2 Perfil de agricultor familiar capaz de atender a demanda do PNAE de Guarulhos

Atender as exigências técnicas da Chamada Pública, o grande volume, a regularidade, a logística de entrega ponto-a-ponto e as condições adicionais determinadas pela nutricionista do DASE não é para todo agricultor familiar.

Dentre o perfil heterogêneo da agricultura familiar, parece que somente os agricultores “profissionalizados”, mais capitalizados e que fazem parte de uma organização modernizada e muito afinada, são capazes de se “adequar” às necessidades da venda ao PNAE de Guarulhos (assim como de outras cidades de grande porte populacional) (ver Tabela 12).

O Presidente do CAE fala deste perfil seletivo de agricultores familiares com bastante clareza e veemência, legitimando as demandas da nutricionista e defendendo a profissionalização da agricultura familiar para atender ao mercado institucional.

“A cada momento eles tão buscando se modernizar... pra poder entrar realmente no mercado da alimentação escolar... Eu acho que é mais essa questão deles se prepararem e se adequarem às necessidades que também a nutricionista precisa ter... Porque assim, é aquela coisa: a lei existe, legal, o cara é agricultor familiar, ele tinha uma realidade...que realmente podia até ser do saco de 60kg de arroz, que ele entregava em tais lugares... Só que assim também tem a parte da nutricionista, que ela tem que seguir toda a legislação, principalmente na questão de SAN e tudo mais... a questão de saúde... então assim, acho que o agricultor familiar entender isso foi um grande avanço... Porque **hoje se você for analisar não perde nada pra ninguém...** (...) eu acho que **eles tão deixando de passar do agricultor familiar mais amador, vamos colocar assim, e tá se tornando numa agricultura familiar mais profissional**, mais... E não deixando de ser agricultura familiar” (Presidente do CAE, grifo nosso).

“E não é um investimento incerto, né? (...) o medo deles [agricultores familiares] também era ‘ah, vou modernizar minha produção aqui e de repente eu não consigo vender’... Mas hoje não... Como no Brasil inteiro é uma obrigatoriedade... lógico que ainda tem municípios que não fazem, né? [refere o não cumprimento do mínimo de 30% de compra da agricultura familiar com recursos do PNAE] Mas assim eles conseguem entrar no mercado...” (Presidente do CAE).

Sua fala evidencia a opção política de priorizar um determinado grupo de agricultores familiares mais capitalizados no acesso ao PNAE. Por sua vez, a nutricionista do DASE reforça a profissionalização da agricultura familiar como condição para atender ao mercado institucional e explicita o necessário entendimento pelos agricultores familiares de que a venda ao PNAE é distinta da venda direta ao consumidor ou mesmo a um supermercado – por conta das exigências sanitárias e burocráticas.

“É diferente vender pra um órgão público... do que você vender pra um supermercado, né? Talvez o rigor não seja... tenha todo rigor, mas talvez não tenha essa coisa do contrato, formalmente, de um ano... e aí as implicações que isso acontece...” (Nutricionista do DASE).

“A gente percebe que eles têm interesse em participar, em vender... Você vai hoje num Congresso de Alimentação Escolar, atualmente sempre tem alguns estandes de agricultura familiar, né? Apresentando os produtos que eles têm pra vender pra merenda escolar... E geralmente um leque grande, né? Então assim acho que eles também têm buscado se aperfeiçoar, melhorar, né? Essa questão toda que a gente pede...de documentação...fez eles irem atrás... Porque eles perceberam que se eles não melhorassem esses aspectos eles não iriam conseguir vender, né?... No começo, acho que eles imaginavam assim ‘É a mesma coisa, não precisa ter documento nenhum, eu vou e participo’... Mas depois começa a...a melhorar, né? O fornecedor da rapadura que tinha abelhinha, coitado, se ele não melhorou, ele não vai conseguir vender em outro município” (Nutricionista do DASE).

O discurso da nutricionista do DASE e do Presidente do CAE evidenciam que no PNAE de Guarulhos não há espaço para cooperativas “amadoras”, como a que chegou a fornecer rapadura para o município por um curto período. Na ocasião foram identificados problemas na qualidade do produto (único caso ao longo dos cinco anos), não reconhecidos pelos agricultores.

“A gente trabalhou um tempo com rapadura, mas foi uma experiência que não foi muito boa... Não por conta da aceitação das crianças, mas a cooperativa tinha alguns problemas de qualidade do produto... (...) era um problema da cooperativa, talvez faltava um pouco de treinamento na questão higiênico-sanitária... (...) eles precisavam ser um pouco...ter uma formação na questão de boas práticas de manipulação de alimentos, né? Que talvez eles ainda não tivessem... Era uma coisa uma pouco mais amadora e aí pra crescer eles teriam que realmente melhorar as condições... Porque pra eles era uma coisa normal uma rapadura ter uma abelha dentro... (...) Se ele quiserem realmente expandir o negócio e vender pra uma escola... Porque as exigências são diferentes... Talvez ele venda no mercado local e a pessoa encontre, mas a pessoa não vai voltar pra reclamar... Outra coisa é um contrato de fornecimento de um ano, né?” (Nutricionista do DASE).

Apesar de identificar as lacunas de capacitação da cooperativa em boas práticas de manipulação de alimentos, a nutricionista se exime da responsabilidade de provê-la/favorece-la, reforçando o indicativo de que para vender para grandes municípios os agricultores familiares precisam já estar “prontos”, ter acumulado experiências de cultivo e de transação comercial, alcançado um patamar elevado de qualidade da produção e de comercialização que

assegure o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos pelo poder público no abastecimento das escolas.

Neste sentido o PNAE parece exigir um perfil diferente de agricultor familiar se comparado àquele que acessa o PAA, que ainda comportaria agricultores familiares que estão no processo de aprimoramento da produção e da comercialização (como vimos acima). Enquanto no PAA ainda parece possível a “formação em serviço”, tão comum no meio da saúde, isto é, o agricultor crescer junto com o Programa, ir aperfeiçoando a produção e a comercialização ao longo dos anos de fornecimento (como se discute no próximo subtópico), no PNAE só parecem entrar os *tops*, os seletos grupos que conseguem tocar os negócios e participar do mercado da alimentação escolar tal qual um fornecedor convencional.

Faz lembrar o modelo *ideal* de agricultura familiar proposto por Lamarche (MARQUES, 2003) e permite questionar se a identidade da agricultura familiar estaria contemplada nestes casos. Contudo, este é um questionamento que não teve eco na pesquisa de campo.

Da parte dos gestores, é como se a DAP fornecesse o necessário atestado de agricultura familiar, não cabendo ao gestor local questioná-lo. De fato, buscar checar se os critérios de caracterização da agricultura familiar que possibilitam a obtenção da DAP são condizentes como os fornecedores contemplados nas vendas a Guarulhos extrapola em muito os objetivos da presente pesquisa.

Da parte de quem recebe os alimentos adquiridos pelo PAA e pelo PNAE (escolas, equipamentos da rede socioassistencial e de SAN), tal questionamento também está fora do rol de preocupações, assim como tampouco foi tangenciado nas entrevistas com os agricultores familiares.

Tais indagações sobre o perfil de agricultores familiares que estão comercializando alimentos ao PAA e ao PNAE talvez sejam pertinentes ao CAE e ao COMSAN. Porém nenhuma das duas instâncias de controle social parece aportar maiores questionamentos sobre a implementação dos Programas na cidade.

A respeito do seletor perfil de agricultores familiares que acessam o PNAE de Guarulhos, vale pontuar, por exemplo, que a entrega ponto-a-ponto, cujos obstáculos e desafios foram repassados da Prefeitura para os fornecedores, gera uma atribuição a mais e demanda uma competência distinta do agricultor familiar acostumado ao cultivo da terra. Mesmo que opte por não efetivar diretamente a entrega em função da indisponibilidade de veículos adequados e motoristas habilitados, decidindo terceirizar a distribuição, a cooperativa precisa saber trabalhar em parceria, envolvendo repassar recursos para terceiros e

assumir responsabilidades em nome de outro, encontrando parceiros de muita confiança para não comprometer o contrato com a Prefeitura. Assim, o próprio requisito da entrega ponto-a-ponto parece pré-selecionar também o perfil de agricultor familiar capaz de fornecer alimentos ao PNAE de Guarulhos.

Atender ao grande volume da alimentação escolar em municípios como Guarulhos parece requerer também uma cooperativa/associação de maior porte, ou que se organiza como uma central de cooperativas, como parece ser o caso dos bananicultores do Vale do Ribeira, que fornecem para diferentes municípios, compreendendo que a organização coletiva pode ser uma boa estratégia para superar a concorrência interna.

“Eles perceberam que se eles se unissem, o Vale do Ribeira como um todo, pra vender, que eles conseguem vender muito mais do que quando um tava competindo com o outro... Então tem uma Chamada Pública, eles se organizam e falam ‘então vai essa cooperativa vender’, ‘ou vai essa e essa...’ ‘E antes...’, eles falaram ‘a gente mesmo tava brigando com o vizinho..’ com a cooperativa do próprio Vale do Ribeira... Então eles perceberam que se eles se organizassem, eles conseguiam vender pra lugares maiores, que um só não teria condição... do que um só brigando com o outro...enquanto eles tavam competindo um com o outro eles não tavam conseguindo vender tanto... e quando eles resolveram se unir...todos eles lá do Vale do Ribeira, agora eles tão conseguindo atender muito mais municípios... (...) Tem espaço pra todo mundo vender... E aí eles mesmo acabam percebendo isso e se organizando...” (Nutricionista do DASE).

Vender ao PNAE de grandes cidades passa também por investir numa boa relação comercial com as prefeituras, por vezes até contratando um representante comercial sem histórico de trabalho na terra e alcançando um grau de profissionalização que torna este perfil de agricultura familiar bastante distante do imaginário do agricultor familiar camponês, dedicado à agricultura de subsistência.

“Às vezes um representante representa várias cooperativas da agricultura, então por exemplo, ele tem o suco, mas ele também vende outro tipo de coisa de outras cooperativas, né? Porque aí eles fazem...tipo uma federaçãozinha, né? E aí a gente fala ‘Traz o que vocês têm’ e aí apresenta pra nutricionista, claro que a nutricionista não vai comprar tudo, mas o suco foi assim, né? (...) Eles vão trazendo, aí a nutricionista, se ela acha que é interessante pro cardápio, aí a gente faz a Chamada Pública (...) Tem ainda cidades que a gente visita, principalmente quando vai fazer palestra, que a nutricionista às vezes ela não sabe que tem...essa gama de produtos, diversos produtos da agricultura familiar...por exemplo, jamais ela vai imaginar que o leite que tá lá no saquinho em pó é da agricultura familiar, ou que o arroz que tá embalado igual você encontra no mercado é da agricultura familiar...” (Presidente do CAE).

Outro requisito importante para avançar no mercado da alimentação escolar em municípios de grande porte populacional como Guarulhos parece ser que os agricultores familiares trabalhem não apenas com alimentos *in natura* (distanciando-se novamente do imaginário da agricultura familiar identificada com a produção de hortaliças e frutas), mas sim que haja um pré-processamento do alimento (vide carne de porco em cubos, frango sem pele e sem osso, mandioca descascada), ou se avance na agroindustrialização (vide leite em pó, molho de tomate, suco em embalagem *tetrapak* etc).

“Eu tava conversando com um pessoal...a gente queria comprar hortifrúti processado... por exemplo, mandioca...é um item que eu não consigo mandar pra escola com a casca...né? Pra eu mandar mandioca pra escola eu precisaria de uma mandioca já descascada...né? E aí a gente tava conversando com alguns agricultores...né? Verificando a possibilidade deles fornecerem... Eu falei pra eles ‘inclusive vai agregar valor, porque vocês não vão cobrar o preço da mandioca, vocês vão poder cobrar um pouco mais, porque é o preço da mandioca já descascada, né?’... Pra alimentação escolar facilita muito o trabalho do dia-a-dia né? A questão de manipulação... Então a gente sempre tem conversado né? ‘Começa a tentar produzir alguns itens já processados’... Não só aqui pra Guarulhos... porque do mesmo jeito que a gente tem a necessidade, outros municípios também têm... E são produtos que você tem vontade de colocar no cardápio e essa questão acaba limitando...” (Nutricionista do DASE).

Sob a ótica dos agricultores familiares, o que parece motivar a busca de atender aos extensos (e restritivos) requisitos da venda ao PNAE é o montante financeiro envolvido nas Chamadas Públicas de municípios de grande porte, como Guarulhos. O Presidente do CAE sugeriu que neste afã de só focar cidades grandes, faltaria aos agricultores familiares um olhar estratégico sobre os ganhos potenciais com a logística de entrega também a municípios próximos.

“No início eles só tinham interesse em cidade grande: é Guarulhos, é São Paulo, é Campinas, São Bernardo... A cidadezinha aqui vizinha, Itaqua por exemplo, quis comprar e eles não queriam vender... Aí um dia eu falei ‘pô cês tão vindo com o caminhão até Guarulhos, estica e vai até Itaqua’ (...) Então, quer dizer, aos poucos, nesse diálogo com eles, a gente foi avançando... (...) Hoje a COOTAP [Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre, que fornece arroz ao PNAE de Guarulhos], eles entregam em várias cidades” (Presidente do CAE).

7.3 Fortalecimento da agricultura familiar com o PAA

Diferente do PNAE de Guarulhos, que abrange produtores profissionalizados, o PAA inclui também agricultores familiares descapitalizados, que foram melhorando a precária estrutura inicialmente disponível ao longo dos 11 anos de comercialização ao Programa.

“No começo era simples... eles vinham me entregar...encostava o caminhão nosso, o agricultor vinha com carrinho de mão de mandioca pra entregar pra gente... não tinha estrutura nenhuma... Hoje eles chegam de caminhonete carregada (...) Os programas federais que foram aparecendo, foram crescendo, eles mesmos começaram a ir atrás... caso da merenda, fazer entrega pra presídio... (...) Acho que baseado na base que a gente deu, né? De entregar pro governo e receber, eles começaram a entrar... (...) Tem agricultor que entrega pra gente e trabalha lá com a merenda de Sumaré... cidade pequena eles conseguem entregar... Às vezes consegue uma cota de R\$ 6,5 mil com a gente [PAA] e mais R\$ 20 mil da merenda, R\$ 26.500 por ano... Hoje cresceu...” (Responsável pelo PAA Municipal).

Sendo o canal de compra institucional da agricultura familiar mais antigo, para muitos agricultores familiares descapitalizados o PAA parece ter sido a porta de entrada a outros programas públicos federais e estaduais do campo da produção e comercialização. Assim, o trabalho de campo reforçou os indícios de que as vendas ao PAA permitiram que esses agricultores familiares fossem aos poucos melhorando sua capacidade produtiva e conseguindo acessar inclusive o PNAE de cidades pequenas e médias, onde os critérios de participação e os volumes de alimentos não são tão inacessíveis a este perfil de agricultor como o PNAE de Guarulhos e outras grandes cidades.

As vendas ao PAA parecem ter colaborado para a melhoria da renda das famílias e dos processos de produção e distribuição, inclusive promovendo a qualidade e a diversidade dos produtos, além do maior acesso à informação e à infraestrutura e da progressiva da organização dos próprios produtores ao longo dos anos.

“O agricultor ia lá, com chapéu de palha e carrinho de mão, entregar a mandioca dele, que ele produziu no fundo do quintal dele... pra gente pesar, pôr no caminhão, fazer a notinha dele lá e enfim... Pra ele dar um telefonema pra gente era uma dificuldade danada... Hoje em dia não, a gente estabelece contato via e-mail (...) **Demorou mas chegou num grau de organização deles mesmos...** Eles mesmos, pra organizar uma carga de cinco toneladas pra entregar pra gente, eles mesmos tem que consultar lá os 30/40 agricultores que vão entregar naquele dia... Eles mesmos fazem esse controle lá: ‘só podemos entregar 500 kg de tomate? Então, você vai entregar 40, ele mais 40, ele mais 40...’, até dar a carga lá... Lá atrás não tinha nada disso, chegava lá era uma briga... Pra nós também melhorou... Às vezes

chegava lá, um agricultor que deixou de receber, porque a conta corrente que ele passou pra gente tava errada, ele queria matar a gente! ‘Eu não recebi, fulano recebeu...’... Hoje tá fácil! Se tiver um problema, a gente anota lá, fala com o MDS⁴⁷... Pro agricultor em si melhorou...” (Responsável pelo PAA Municipal, grifo nosso).

“Melhorou a quantidade de produtos, melhorou a qualidade dos produtos, melhorou a informação que ele tem a respeito disso tudo que é feito... Hoje tem semana que a gente não tá conseguindo ir lá, porque às vezes dá problema na nossa logística aqui...por viagens, por notas pra lançar...porque tudo é tarefa pra gente fazer... Eles se organizam lá pra entregar o produto pra gente no Banco de Alimentos... Amanhã ou depois eles vão poder entregar direto e a prefeitura não vai mais precisar assumir essa logística... Então, o que eles conseguiram... Tem unidades que já tem o caminhão deles... (...) Mas foi muito com o projeto de governo federal... Não foi de igreja... Eles perderam emprego, ficaram descapitalizados (...) Mas com o PAA, com o PNAE... eles começaram a melhorar a renda de novo...” (Responsável pelo PAA Municipal, grifo nosso).

Os progressos alcançados ao longo dos 11 anos do PAA indicam que o Programa melhorou as condições de vida dos agricultores familiares/ponta da oferta, facilitou o trabalho dos que se responsabilizam pela mediação do Programa e favoreceu também quem recebe o alimento (pela maior quantidade/qualidade/diversidade)/ponta da demanda.

A melhoria das condições de vida dos agricultores familiares parece inclusive ter colaborado para favorecer a permanência na área rural e a continuidade do foco no trabalho agrícola, com novas perspectivas abertas para as famílias, inclusive para os mais jovens.

“Eles relatam muito que a vida deles melhorou... que antes os filhos dos agricultores iam pras cidades estudar e não voltavam mais, ficava só o pai e a mãe... hoje eles tão ficando pra ajudar os pais, formando a sua família e ficando na agricultura, né? Eles relataram muito isso... Agora muitos filhos tão ajudando, já tem até as suas DAPs” (Nutricionista do Banco de Alimentos).

Enquanto no mercado convencional o preço dos alimentos tende a flutuar segundo interesses alheios ao agricultor familiar, a estabilidade de preço do PAA ao longo do ano colabora para manter o produto valorizado e viabiliza alguma segurança de renda (ao menos cobertura de custos, afastando riscos de prejuízo).

“Outro fator positivo também é que o preço é único o ano todo... por exemplo, tem época que a alface tá super caro, né? No mercado convencional, tem época que tá mega barato... Então ele consegue fazer essa adequação de valores... Na época que o produto tá barato, uma caixa ele entregava pra outros comércios a R\$ 7, no PAA uma

---

⁴⁷ O responsável faz referência ao pagamento direto no cartão do agricultor familiar, sem mediação das prefeituras, possível no PAA-CDS realizado por meio de Termo de Adesão.

caixa sai R\$ 15, R\$ 16, entende? Então tem esse equilíbrio aí” (Coordenador Administrativo da Agroverde).

É importante ressaltar, contudo, que as condições de negociação nas transações comerciais são fundamentais para explicar o retorno financeiro conseguido com a venda dos produtos. Vide o caso de Antonio, para quem a venda direta no bairro – possível por ter um produto de qualidade e nutrir uma boa relação comercial – permite a ele negociar as condições de venda em patamar horizontal com o comprador, viabilizando segurança/estabilidade e permitindo selecionar para quem vender. Vale pontuar que a trajetória profissional anterior e a não dependência exclusiva da terra também parecem contribuir para essa postura assertiva.

Foi assim que Antonio conseguiu um acordo bastante particular com os mercados do bairro: manter um preço fixo ao longo do ano. Talvez por isso não veja diferença no preço pago pelo PAA. Para ele a diferença estaria apenas no tempo de pagamento: de parte dos mercados recebe diariamente, de outros semanalmente, enquanto do PAA Conab chegou a levar 45 dias para receber.

“No meu caso, o preço praticamente equivale... Porque? Porque eu mantenho um preço fixo pro mercado, de janeiro a dezembro, né? Eu mantenho esse preço fixo... Então hoje se tiver uma queda no preço do alface... ele caiu, o meu mantém... E se ele subiu um pouquinho também, o meu fica mantido... então esse é um acordo que eu fiz com o dono do mercado... É mais ou menos assim: ‘eu te ajudo, você me ajuda’... Quando ninguém tem, eu trago no mesmo preço, né?... Quando todo mundo tem, também é justo eu manter o mesmo preço...” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Antonio chegou a recusar a venda a atravessadores e cidadãos que quiseram pagar menos do que o preço estabelecido por ele, explicitando a valorização do próprio trabalho.

“Teve um tempo atrás que veio um atravessador aqui... e ele quis colocar preço na minha mercadoria... E foi uma briga feia, no bom sentido... que eu não... eu não admito (...) fica das sete da manhã às cinco da tarde debaixo de sol, ou... que nem, amanhã cedo, se tiver chovendo, não interessa você tem que sair do... [risos] da sua cama, colocar uma capa de chuva, e colher, né? Então sente isso na pele pra depois você querer desvalorizar o meu trabalho... (...)‘vem plantar... você aguarda sessenta dias cuidando dele [alface], olhando pra ele, pra ver se não pegou nenhuma doença nada...você colhe... né?... e vê se vale ou não vale’...” (Antonio, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Conab).

Por sua vez, Leonardo afirmou que o preço pago pelo PAA seria semelhante ao obtido nas vendas às “firmas”/mercados, adotando a tabela CONAB como referência na negociação

e “baixando um pouco” – o exemplo do maracujá usado na entrevista sugere que cobraria cerca de 10% menos. Contudo, vale frisar que o agricultor não parece contabilizar o custo de transporte (a cargo dele) e as horas de trabalho empenhadas para alcançar o diferencial da “embalagem” exigida pelo comprador – a venda às “firmas” requer a separação dos alimentos em menores unidades, sugerindo indícios de que o “mercado” (convencional) impõe certas condições de comercialização que não são requisitos no PAA (ex tamanho do maracujá).

“Nas firmas eu que tenho que embalar, né?...vamos supor... que nem o maracujá, eu ponho de quilo em quilo; a couve de maço; o quiabo de quilo também, estando embalado no saquinho... (...) Dá mais trabalho, né? Mas tem hora que se cê não mandar perde, né? Então tem que...tem que vender assim...” (Leonardo, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Chamam a atenção os indícios de menor poder de negociação de Leonardo em relação à Antonio e João. Possíveis hipóteses para explicar tal diferença são a mais baixa escolaridade e a total dependência da terra para a composição da renda familiar.

Ao longo da entrevista, Leonardo explicitou a tendência dos atravessadores pagarem valores muito abaixo do PAA, usando como exemplo a caixa de maracujá, pela qual receberia cerca de 50% menos.

“Antes vendia mais pro atravessador mesmo... aí mais os que vinham buscar...(...) o preço não era bom não, né? Até hoje não é bom, né? (...) É bastante diferença... (...) ano passado ainda vendi um pouquinho ainda...” (Leonardo, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

João lembrou que quando PAA começou, os atravessadores pagavam cerca de R\$2/3 na caixa de quiabo, enquanto com o PAA conseguiam R\$28, um retorno financeiro cerca de 10 vezes superior. Antes do PAA, as famílias de João e Leonardo dependiam de atravessadores para escoar seus produtos, predominando uma produção pouco viável e mais voltada à sobrevivência.

“Antes do PAA a gente tava na mão do atravessador, né? E era imposto por eles o que eles queriam pagar... Então muitas vezes era inviável produzir... Até por isso a gente plantava mais pra subsistência, né?... O arroz...o feijão com quantidade um pouco maior... Pra você ter o alimento pra sobreviver e não depender tanto do atravessador... Aí, depois que começou o PAA, a gente começou a comercializar um pouco pro PAA, começou a ter essa referência, né?... Aí começou a ter um pouco mais de controle dos produtos...do que a gente produz... de como você vende, pra quem você vende... Então acho que isso contribuiu pro retorno não só meu, por exemplo, que eu fiquei um pouco fora, mas de muito agricultores... que acho

que começou a partir daí... voltou e começou a produzir no seu lote” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Com a potencialização da comercialização proporcionada a partir do PAA foi possível o retorno de alguns agricultores familiares ao meio rural (caso de João), viabilizando o viver da terra e o aumento da qualidade de vida a partir da retomada do controle sobre o processo de produção e venda dos alimentos. João frisou a importância do preço do PAA ter virado referência inclusive nas negociações com atravessadores/mercado convencional.

“O diferencial do atravessador de hoje e o atravessador de antigamente, é que antigamente, por exemplo, o atravessador ele vinha comprar o seu produto e ele dava o preço do que ele queria comprar: ‘não, eu pago tanto’... E a gente, sem opção de comercialização, você era obrigado a entregar pelo preço que ele queria... Muitas vezes não cobria nem o custo, né? Se a gente fosse contabilizar mão de obra da gente...tudo o que a gente fazia, tava pagando pra trabalhar... (...) **esse preço do PAA virou nossa referência pra venda pro atravessador**, entendeu? (...) então **a gente consegue impor um pouco também**, né? **Porque a gente tem outros canais de comercialização**, que foi o PAA né? Então isso contribuiu muito na questão de você estipular, de você... de você impor as coisas... tentar pôr um pouco na ponta do lápis o seu custo de produção realmente, né? ... e falar pro atravessador ‘não, o meu produto é esse e custa tanto’... Não ficar tanto na mão do atravessador...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal, grifo nosso).

A fala de João evidencia como o PAA foi importante para (re)empoderar os agricultores familiares. A garantia/segurança da venda parece ter devolvido dignidade ao agricultor familiar na transação comercial com o mercado convencional, permitindo uma negociação mais horizontal, possibilitada pela superação da situação de total dependência/ subordinação aos atravessadores (que tradicionalmente tendem a impor condições bastante desfavoráveis à agricultura familiar).

Apesar dos agricultores entrevistados terem reforçado a importância do PAA como canal seguro de comercialização e como referência de preço nas negociações com o mercado convencional, diferente de uma das hipóteses da presente pesquisa, o PAA não parece prover uma renda significativa aos produtores paulistas. Em função do baixo teto da cota anual do PAA (R\$ 6,5 mil por DAP individual na ocasião do trabalho de campo), o retorno financeiro possibilitado pela venda ao Programa parece ser irrisório, tendendo a absorver uma parte pouco significativa do volume de produção anual dos produtores paulistas.

No caso de Antonio, 40% da renda familiar advém da terra e 60% da confecção da esposa, evidenciando a pluriatividade rural/periurbana. O mercado convencional viabiliza o

retorno financeiro principal proveniente do cultivo (garante o “arroz com feijão”) e o PAA é “um a mais”, a “sobremesa”, acrescentando cerca de 3 a 5% na renda familiar, segundo suas estimativas.

Mesmo no caso da família de Leonardo, que depende exclusivamente da terra, o PAA parece oferecer melhores condições/mais cômodas de comercialização, aportando um preço melhor pelo produto e trazendo garantia de venda – com minimização do risco de prejuízos, mas há indícios de que a maior parte da produção seja absorvida na venda direta às “firmas”.

“Antes era mais incerto, né? Plantava... Aí teve semana que o atravessador vinha, daí chovia... Ia fazer feira e aí não vinha... (...) [agora] pelo menos sabe que não vai perder tanto né?...Pode acontecer de perder, mas não perde tanto...” (Leonardo, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Já a entrevista com a família de João indicou que o PAA de Guarulhos absorveria menos de 10% da produção familiar, cobrindo custos de mão-de-obra e ficando muito aquém da capacidade produtiva (em função do teto por DAP).

Por outro lado, além da contribuição indireta do PAA no aumento da renda familiar por conta do maior retorno financeiro possibilitado pela melhoria das condições de negociação com outras frentes (especialmente atravessadores), João explicitou que o Programa ajudou a “alavancar” novas frentes de comercialização – vide PNAE de Iperó e a perspectiva do Pepais, reforçando o depoimento do responsável pelo PAA Municipal.

O depoimento de João também foi rico para favorecer a compreensão das alterações dos tipos de cultivo priorizados pela agricultura familiar nas últimas décadas. Fazendo referências a constrangimentos impostos pela *revolução verde* e, por outro lado, ao impulso na comercialização proporcionado a partir do PAA, ele explicitou as razões que levaram a família a deixar de focar itens básicos de consumo alimentar, como o arroz (que hoje compensaria mais comprar, por conta da inviabilidade do beneficiamento), para se “especializar” em frutas, por meio das quais a família consegue melhor retorno financeiro e viabiliza o acesso a outros bens.

“Antigamente, há uns quinze anos atrás, tinha no nosso município, que é Iperó, e no município que vizinho, que é Boituva, tinha a máquina de beneficiar [arroz]... Hoje não tem mais em lugar nenhum, né? Então você planta, fica travado... você não consegue nem limpar esse arroz pra você comer... então às vezes compensa você ter outra cultura, que nem, por exemplo, a goiaba nossa... Então você tem uma goiaba boa de produção, aceitável no mercado, você consegue comercializar, né?... PAA...mercado....feira etc...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

João defende que os agricultores familiares se especializem em um tipo de produção, visando acumular aprendizados possibilitados pela experiência prática – especialmente importantes em contextos de baixa assistência técnica – e alcançar maior qualidade na produção e melhor retorno financeiro.

“(...) por isso que a questão de especialização de cada agricultor é legal né? Porque assim... às vezes, mesmo que hoje talvez ele não tenha auxílio técnico, mas se ele teve lá um carro-chefe que ele vem produzindo e vem aprendendo né?... vem aprendendo, errando, acertando... (...) ele foi melhorando o sistema de trabalho, foi aprendendo com os erros, né? (...) fortalece um pouco ele produzir talvez sem um auxílio técnico, né?...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

“(...) Assim você tem um retorno econômico melhor um pouco, razoável... E você consegue acessar outras coisas também, né?... (...) tudo melhora quando você consegue ter um pouquinho mais de retorno econômico, né? Você começa a ter acesso que talvez você não tinha, né?... Tudo melhora um pouquinho... questão da alimentação, questão do lazer...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

João reforçou que a conquista do melhor retorno financeiro com a produção familiar foi propiciada pela mudança no tipo de cultivo principal, mas também pelo avanço na comercialização possibilitado a partir do PAA. O retorno de João à atividade agrícola e a faculdade de agronomia estão relacionados ao Programa e o PAA pode ser entendido um dos motores da mudança positiva na produção e comercialização familiares. João explicitou como o PAA contribuiu para a recuperação do orgulho de ser agricultor e de trabalhar com a terra, tomando a si como exemplo de quem fez a opção de retornar ao meio rural, que para ele teria qualidade de vida superior ao meio urbano.

“O PAA veio, alavancou... eu acho que alavancou muita...muita coisa aí, né? O pessoal tava muito desanimado... a gente estava desanimado... porque assim... produzir a gente produz, né? A gente tem capacidade de produzir produto de qualidade, né?... A comercialização é o nosso entrave, ao meu ver sempre vai ser, né? Porque... Assim, atualmente os produtos, tanto no mercado, quanto no geral... tá caro, né?... Tá caro e valorizado... Porque assim... muita coisa falta no mercado, né? E com essa oscilação, por exemplo de temperatura, oscilação de clima... então o produto encarece... (...) tendo essa venda do PAA, tendo essa referência do PAA, eu acho que você consegue produzir, consegue ter um lucrinho aí, permanecer a família na área rural... (...) porque a situação da cidade hoje também não está fácil, né?... Eu acho que, se for analisar, tá pior que a situação na área rural... Então eu acho que, melhorando um pouquinho a área rural, assim, melhorando a comercialização, melhorando o lazer, melhorando a alimentação... Eu acho que você tendo isso

aí equilibrado, eu acho que é um bom lugar pra se viver e pra trabalhar...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Por sua vez, Leonardo afirmou que aumentou a área cultivada após o início das vendas ao PAA, enfatizando a segurança da comercialização de parte da produção como determinante, além de ter mencionado a abertura de novas frentes de comercialização, como a criação de animais (vaca, galinha e cavalo) pelo filho, que permaneceu dedicado à terra.

Já a entrevista com Antonio não permitiu identificar indícios de potenciais mudanças/aprimoramentos no cultivo após as vendas ao PAA. O agricultor destacou almejar o “cultivo protegido” para minimizar as perdas das hortaliças com chuva/sol/calor excessivos. Nesta direção, vem fazendo testes com lonas, mas não motivados especificamente por venda ao PAA e sim visando o mercado em geral e a redução de perdas. Tampouco parece usar o retorno financeiro das vendas do PAA para reinvestir na produção, como o Coordenador Administrativo da Agroverde sinalizou que os associados fariam.

Em relação à alimentação cotidiana, Antonio sugeriu que come o que planta/vende e aproveita também algumas frutíferas (em estágio inicial de produção). Contou que ele e a esposa mudaram os hábitos alimentares para melhor depois que ele começou a trabalhar na terra, embora a melhoria não possa ser atribuída ao PAA.

Por sua vez, Leornado afirmou que não houve mudanças na alimentação com o PAA: a família se alimentaria do que plantam e compraria alimentos complementares com dinheiro obtido com as vendas (ex arroz e feijão). No entanto, cabe considerar os indícios da entrevista de João de que a melhora do retorno financeiro a partir do PAA contribuiria para ampliar o acesso dos agricultores familiares a uma gama maior de alimentos e produtos.

7.4 Fortalecimento da agricultura familiar com o PNAE

Como indicado no capítulo metodológico, em função de dificuldades logísticas não foi possível realizar entrevistas com agricultores familiares do PNAE. Apesar desta limitação da pesquisa, considera-se que os depoimentos da nutricionista do DASE e do Presidente do CAE oferecem indícios de como as vendas ao PNAE de Guarulhos têm contribuído para aprimorar a produção e a distribuição de alimentos pelo já seletivo perfil de agricultores familiares participantes, inclusive a partir da facilitação do acesso ao crédito.

“(…) Tem uma agricultora familiar que ela fala assim que ela contratou mais pessoas pra ajudar ela e comprou um carro com a linha de crédito que eles têm, que era um carro pra fazer a logística... Então assim eles tão tendo essa...tão trabalhando essa questão da linha de crédito pra poder modernizar a questão da produção” (Presidente do CAE).

O Presidente do CAE enfatizou a possibilidade de melhoria da renda para o agricultor familiar que acessa o PNAE de diferentes cidades. Por outro lado, cabe problematizar o risco de determinadas cooperativas de agricultores familiares dominarem o mercado da alimentação escolar, como ocorre nos contratos convencionais.

“As pessoas [agricultores familiares] tão realmente podendo ganhar dinheiro, né? Tão podendo... que nem... já foi um grande avanço quando começou essa Lei, esse Programa, era... acho que era R\$ 9 mil por DAP. Agora é R\$ 20 mil... E ele pode vender R\$ 20 mil aqui [em Guarulhos], pode vender R\$ 20 mil lá em outro lugar... Antigamente era R\$ 9 mil e não podia vender mais em lugar nenhum...” (Presidente do CAE).

A nutricionista do DASE explicitou indícios e depoimentos de melhoria da condição de vida após início das vendas ao mercado institucional, possibilitando inclusive a permanência na área rural pela geração mais jovem.

“(…) pra eles tem sido muito bom essa proximidade com a escola... essa coisa de entregar o produto... eles falaram que a qualidade de vida deles melhorou bastante... Teve até o moço da cooperativa da banana que falou que a ideia dele era ir embora, que ele não ia ficar ajudando... porque os pais que plantavam banana e a ideia dele era estudar... e aí ele acabou ficando porque realmente percebeu a necessidade, viu que tavam conseguindo vender toda produção... que eles tavam conseguindo ter um retorno do que eles tavam plantando, né?” (Nutricionista do DASE).

Corroborando achados de Cardoso, Muniz e Nascimento (2012), tal como no PAA, a ênfase recai sobre a segurança da comercialização, que viabiliza que o viver da terra continue a ser central e possível para estas famílias de agricultores familiares. Contudo, por conta de não haver o finito limite da cota anual de R\$6,5 mil por DAP/ano imposto para o PAA-CDS, o PNAE torna-se muito mais atrativo e passível de um retorno financeiro significativamente maior para os produtores.

8. Alimentos comercializados e o DHAA em Guarulhos

Este capítulo procura responder ao terceiro objetivo específico da tese, trazendo reflexões sobre o tipo de alimento comercializado pelo PAA e pelo PNAE em Guarulhos, os critérios utilizados pelos gestores em sua escolha, bem como a relação dos alimentos comprados com a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável, tanto sob a ótica do acesso a alimentos saudáveis, como problematizando possíveis diferenciais de qualidade.

8.1 *Tipo de alimento comercializado por meio do PAA*

Por muitos anos a compra de alimentos pelo PAA Municipal foi orientada apenas pelo critério de disponibilidade/oferta pelos agricultores familiares envolvidos (e ainda parece ser assim no PAA Conab), normalmente restrita a poucos itens de mais fácil cultivo e/ou já produzidos para outros canais de comercialização utilizados pelos produtores. Aparentemente, desde a mudança para o instrumento Termo de Adesão, o PAA Municipal vem conquistando a ampliação da diversidade de produtos comprados, visando também a ponta do consumo.

“No começo não tinha produção assim de grande coisa variada... A gente tinha problema de às vezes vir uma carga com 5.000 kg só de mandioca pra distribuir pras entidades... Aí quando mudou pro Termo de Adesão, a gente conversando com o Banco de Alimentos... era pra pegar uma cesta de produtos variada e atender melhor (...) Conversando com o pessoal do Banco de Alimentos sobre essa questão, a gente foi passando pros agricultores um limite de cada produto que a gente pega por semana... E eles foram se adequando a isso... É um processo até meio lento, não dá pra gente chegar de uma hora pra outra e falar ‘Ó não vou mais comprar mandioca do senhor, só vou comprar se cê tiver alface junto’... Que tem que ter a...tem a produção deles... De um ano e meio pra cá melhorou bastante essa diversidade de produtos que eles entregam pra gente... mas é um trabalho que vem aí de uns três anos pra ter essa cabeça e chegar numa seleção de produto melhor pra gente... mais separado, mais dividido, de vir uns 500 quilos de cada coisa na carga ao invés de vir 1.000 quilo de um produto só... e é uma coisa que a gente aqui tem que tá brigando com o agricultor toda semana... (...) Que não adianta pra gente trazer por trazer... na hora de distribuir a entidade não consegue levar por questão de espaço e questão também de consumo, ninguém come só verdura, só mandioca...” (Responsável pelo PAA Municipal).

É interessante notar que a forma como a Proposta de Participação do PAA Municipal - Termo de Adesão foi concebida pelo gestor federal e é construída pelo gestor municipal parece favorecer o planejamento das compras e o necessário diálogo entre as pontas da oferta e do consumo, já que supõe um detalhamento dos tipos e quantidades de alimentos que serão comprados e distribuídos a cada instituição beneficiária das doações.

Já no PAA Conab, o Coordenador Administrativo da Agroverde deixou claro que coloca no projeto/compra o que o agricultor familiar tiver disponível (o “excedente”), menosprezando a ponta da demanda e criticando o PAA Municipal por fazer o que ele chama de “classificação” de produto, que na verdade é o comprador (Agroverde no caso do PAA Conab e prefeitura no caso do PAA Municipal) negociar o que quer comprar e favorecer a capacidade/compromisso do produtor com o planejamento da produção para atender sua demanda.

“Eu sempre lido com o excedente, né? (...) Falo ‘o que você tem de excedente aí na sua produção?’... eu não priorizo ‘ah eu quero produto tal’... nunca o PAA [Conab] fez isso para o agricultor... ‘A gente vai buscar tal produto, tal produto e tal produto’... Não, a gente não faz classificação de produto... O que o agricultor tem disponível e excedente, é o que a gente comercializa... também... claro, levando em consideração a qualidade né?...” (Mediador da Agroverde, PAA Conab).

O Coordenador Administrativo da Agroverde trata o PAA Doação Simultânea como se fosse PAA Formação de Estoque, desconsiderando que mesmo na modalidade Formação de Estoque, o agricultor familiar vendia o que o **poder público** dizia ser importante para ser estocado (escolha esta determinada por itens que deviam compor a cesta básica a ser distribuída a públicos prioritários, ou para favorecer a regulação de preço de alimentos essenciais, por exemplo). Ele parece não levar em conta que se trata de uma relação comercial, que tem de um lado o agricultor familiar vendendo e do outro um agente público comprando para destinar a instituições/Restaurantes Populares que também tem suas demandas.

Em Guarulhos o esforço de promover o diálogo oferta-demanda é facilitado pela interlocução da equipe técnica do PAA com a equipe gestora do Banco de Alimentos, que auxilia a compreensão das demandas da ponta do consumo, em nome das instituições sociais cadastradas e dos dois Restaurantes Populares.

Embora seja notável a ampliação dos itens comercializados, os gestores envolvidos na operacionalização do PAA Municipal reconhecem que ainda predomina o critério de oferta do

agricultor familiar à demanda do Banco de Alimentos – vide a oferta maciça de hortaliças e a baixa diversidade de frutas.

“Ainda é mais pelo produtor... Ainda é mais isso... A gente conseguiu avançar um pouquinho, mas não ainda na necessidade que a gente percebe tanto de Banco [de Alimentos] quanto de Restaurante [Popular]... Tem muita resistência a folhas... Mas aí a gente tá tentando trabalhar pelo outro lado, então vamos educar a população que folha é alimento e o quanto é importante e quais as formas de fazer. O Banco tá nessa proposta também” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

“A gente sabe que existe uma demanda por frutas... Mas o que o agricultor familiar que a gente compra consegue produzir é banana, goiaba, limão, laranja... Fora isso é difícil produzir em SP... Não sei se pelo clima, pela terra... Eles não conseguem uma grande produção de fruta o ano inteiro fora desses itens... O resto, fora as frutas, a gente conseguiu diversificar” (Responsável pelo PAA Municipal).

Entre os alimentos mais frequentes em 2015 (segundo o chefe-de-cozinha do Restaurante Popular do Taboão) estão mandioca, abóbora, alface, escarola, tomate, repolho, salsinha, cebolinha e banana, acrescidos de cará, chicória, quiabo, alho poró, goiaba, mexerica e laranja, conforme a época, sendo mais raros o recebimento de cenoura, vagem, ervilha-torta, beterraba e abobrinha.

O caráter de “doações” dos alimentos às instituições sociais parece chave para compreender porque no PAA a oferta é o critério decisivo para a compra dos alimentos e a demanda fica em um plano secundário – diferente do PNAE, no qual o critério da demanda se sobrepõe (como se discutirá adiante). No PAA, as instituições beneficiárias elaboram o cardápio (ou repassam as doações aos municípios) com o que o Banco doa e não a partir de sua demanda (que parece inclusive pouco estruturada).

“Pra mim, Graças a Deus, eu tô há 11 anos com o Banco de Alimentos. Eu não tenho nenhuma reclamação a fazer com o Banco. Porque, eles sempre me supriram... Não a minha necessidade, mas sim do meu pessoal no tempo certo, no dia certo, na hora certa... (...) acho que não só a minha ONG, mas todas as ONGs **têm recebido gratuitamente** bem os alimentos e...Variações tem, tem variações... às vezes você chega lá, não tem isso, mas tem aquilo, sabe? Tem folha disso, mas não tem folha daquilo... Mas, a gente leva (...) e aí chegou a folhagem eu vou conversar com as pessoas: ‘você gosta disso?’ ‘você quer isso?’ Aí tem pessoas que falam: ‘ah eu não gosto disso, mas eu gosto daquilo’... ‘então tudo bem, leva aquilo’... ‘Se você não gosta, leva o que gosta’... Agora e se não tem? Paciência, né? Então, o pessoal come o que tem... E o que quer? **Não é o que quer não, é o que tem...**” (Conselheiro do COMSAN, membro de uma instituição beneficiária das doações do PAA, grifo nosso).

A fala, bastante despolitizada, que desconsidera inclusive o DHAA, evidencia a lógica assistencialista, do “favor”, segunda a qual cabe a quem recebeu o alimento se conformar com o que “ganhou” do Banco de Alimentos sem questionar (já dizia o dito popular “cavalo dado, não se olha os dentes”). Vale frisar que as instituições recebedoras parecem ter pouca clareza sobre o PAA ser uma das fontes do Banco Alimentos e especialmente de que neste caso os alimentos comercializados foram **comprados** dos produtores – situação significativamente distinta de quando uma pessoa física ou jurídica resolve doar alimentos ao Banco, usualmente por não preencher os padrões de comercialização requeridos em seu estabelecimento comercial.

Por outro lado, cabe pontuar os esforços que o Banco de Alimentos de Guarulhos vinha fazendo para qualificar o trabalho do Banco, buscando difundir o DHAA, eliminar o uso político das doações, melhorar a qualidade e a diversidade dos alimentos, favorecer seu aproveitamento, inclusive por meio da educação alimentar e nutricional.

“Hoje já tem um outro olhar. A gente já tem o olhar da educação pra que essas pessoas recebam e tentem incluir outras coisas dentro da alimentação... (...) também tem a preocupação de existirem regras... Já teve época de a gente ouvir: ‘Ah, o fulano é vinculado ao vereador, ele vai lá escolhe o que ele quer’... Não é assim... (...) Acho que já melhorou qualidade, quantidade, é...preocupação com higiene... Melhorou muito!” (Conselheira do COMSAN).

Nas visitas de monitoramento, a nutricionista e a assistente social do Banco de Alimentos vinham fazendo um trabalho educativo para favorecer o aproveitamento/a aceitabilidade das hortaliças/legumes e capacitavam as instituições para a manipulação dos alimentos doados.

“A gente tá nessa proposta de... dessa aproximação do Banco, através da equipe técnica, com as instituições e também com os munícipes... (...) pra trabalhar esse pequeno aproveitamento do alimento... (...) Porque nem todos sabem trabalhar com o que tá entrando... ‘Ah, é só isso que vem?’... Fica aquela coisa meio que obrigação do Banco doar e a gente quer desconstruir essa coisa do favor, entendeu? O direito mesmo à alimentação, descontruindo o favor... Não é favor nenhum...” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

Os três agricultores do PAA visitados vendem ao PAA o alimento considerado seu “carro-chefe” (no caso de Antonio, o alface; no caso de Leonardo o maracujá e de João a goiaba). Isto sugere que não há um investimento específico para as vendas ao PAA – até porque o montante comercializado por meio desse canal responde por uma parte pequena da renda obtida pelos produtores com a venda de alimentos (como se viu no capítulo 7).

Ao longo da entrevista, Leonardo lembrou que em outros tempos do PAA Municipal de fato os agricultores comercializavam o que tivessem à disposição (“Tivesse couve, abóbora, milho verde, mandioca...o que tivesse mandava...”), sem prévio planejamento/pactuação com o poder público. Desde o Termo de Adesão, os tipos e quantidades de alimentos estão definidos/delimitados na Proposta de Participação e os agricultores de Iperó se organizam para decidir e dividir entre eles quanto cada um comercializará semanalmente de cada produto, dentro do total delimitado pela Prefeitura para o ano.

Embora João tenha defendido a ótica de se especializar em um tipo de produção visando acumular aprendizados e alcançar maior qualidade/retorno financeiro, ele sinalizou também compreender a importância da diversidade de produtos a comercializar ao PAA, visando a ponta do consumo (e não apenas o interesse financeiro e minimização do trabalho do produtor). No caso de Iperó essa diversidade é alcançada com a organização coletiva dos produtores; aparentemente cada agricultor familiar tem seu “carro-chefe” para evitar competição interna e alcançar diversidade na venda. João faz a mediação entre cada produtor e a Prefeitura de Guarulhos.

“Com uma semana de antecedência, a gente faz um planejamento junto com o pessoal... Cada um fala quantos quilos de cada produto ele vai ter, por exemplo, aí eu mando essa lista... [para o responsável pelo PAA Municipal] Claro, tudo de acordo com um limite [máximo, pré-estabelecido pelo projeto negociado pela PMGRU com o MDS]... Que a gente tem uma lista de produtos né?... No qual limita cada produto pra não... pra que tenha diversidade e não force um produto só, que talvez seja ruim na questão do consumo... um exemplo, essa lista tem lá uma quantidade que eu posso mandar de limão, uma quantidade que eu posso mandar de mandioca... Porque senão às vezes o agricultor vai...vai produzir só o que tem melhor preço, por exemplo, ou só o que é mais fácil de produzir” (João, agricultor familiar, vende ao PAA Municipal).

É interessante notar que João, apesar de entender a realidade da produção e estar neste ponto de vista, consegue compreender também as necessidades da ponta do consumo (a escolaridade também parece contribui para tanto). Fica explícita também a importância da longa trajetória de produção e de um certo planejamento produtivo coletivo, provavelmente fomentado pelo ITESP lá atrás e há alguns anos incentivado por João junto aos produtores de Iperó.

8.2 Tipos de alimentos comprados pelo PNAE

Diferente do esperado, na primeira escola pesquisada ficou explícito o desconhecimento das merendeiras sobre quais eram os alimentos fornecidos pela agricultura familiar. O único consenso entre as merendeiras da escola de educação infantil ficou por conta da maçã e da banana. Ao longo da entrevista, algumas sugeririam que o arroz, o feijão e o suco também viriam dos agricultores familiares. Uma das merendeiras referiu o período inicial, em que o fornecimento era feito por agricultores familiares de Guarulhos e elogiou a qualidade e a maior diversidade das compras na ocasião.

Na escola de ensino fundamental, tampouco se tinha clareza da origem dos alimentos. Tal como na primeira escola visitada, a certeza ficou por conta da maçã e um dos entrevistados incluiu o arroz e sugeriu que teria “alguma hortaliça” – hipótese que reflete o imaginário da agricultura familiar atrelado a alimentos *in natura* e não a realidade das compras municipais. Chamou a atenção que inclusive os técnicos do DASE que acompanharam a pesquisadora na visita tampouco tivessem essa clareza, trazendo indícios de que o diferencial da compra da agricultura familiar não é um destaque para toda equipe.

Distintamente do PAA, que organiza a compra da agricultura familiar partindo da disponibilidade de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, no PNAE de Guarulhos a lógica prioritária parece ser encontrar produtores capazes de atender a demanda pré-estabelecida pelo DASE, considerando a minimização das dificuldades logísticas e de armazenamento e, especialmente, a redução dos riscos de desabastecimento e o alcance da obrigatoriedade legal.

A preocupação com a diversidade e a potencial qualidade superior de alimentos fornecidos pela agricultura familiar fica em segundo plano em relação a meta/segurança de cumprir o mínimo de 30% de compra com recursos do FNDE, previstos pela legislação. Inclusive porque a nutricionista procura atender à diversidade pelo todo do cardápio, incluindo alimentos comprados dos fornecedores convencionais e não apenas do que é comprado da agricultura familiar.

Como visto no capítulo 6, desde 2011 predomina a compra de produtos não perecíveis. Como reconheceu a nutricionista entrevistada, são itens que já eram entregues antes por fornecedores convencionais (exceto poucos testes descontinuados), sem implicar ajustes no armazenamento ou na manipulação pelas merendeiras⁴⁸.

---

⁴⁸ As únicas pequenas diferenças no fornecimento/manipulação dos alimentos entregues pela agricultura familiar foram apontadas pelas merendeiras como positivas, vide a banana não ser mais contabilizada por dúzia, mas sim

A Tabela 12 mostra os produtos adquiridos da agricultura familiar e respectivos fornecedores entre 2012 e 2014. Foram comprados 10 tipos de alimentos, entre arroz, feijão, frutas, sucos e produtos diferenciados com volumes de aquisição pouco expressivos – incluindo rapadura (experiência-piloto descontinuada e pouco expressiva), macarrão de arroz e suco de soja (estes últimos com boa aceitação, mas interrompida por limitações no fornecimento).

Tabela 12 – Produtos adquiridos da agricultura familiar e respectivos fornecedores,
PNAE Guarulhos, 2012 a 2014

Ano	Produtos	Cooperativas fornecedoras	UF	Valor adquirido (contrato)
2012	Arroz Agulhinha tipo 1	Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre Ltda - COOTAP	RS	R\$ 38.915,10
	Suco de uva	Cooperativa Regional Agropecuária Serrana	RS	R\$ 636.122,96
2013	Arroz agulhinha tipo 1	Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda - COANA; Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre - COOTAP	PR/ RS	R\$ 1.630.000,00
	Feijão carioca	Cooperativa dos Assentamentos de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva - COAPRI	SP	R\$ 712.800,00
	Rapadura	Cooperativa Mista dos Assentados e Agricultores Familiares do Noroeste de Minas – COOPERFAN	MG	R\$ 141.120,00
	Suco de uva	Cooperativa Vinícola Nova Aliança	RS	R\$ 140.000,00
2014	Arroz Agulhinha tipo 1	Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda - COANA	PR	R\$ 1.743.300,00
	Banana prata e nanica	Cooperativa Agroecologia - COOPERAGUA; Associação dos Bananicultores de Miracatu - ABAM	SP	R\$ 617.580,00
	Feijão carioca	Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva - COAPRI	SP	R\$ 756.000,00
	Maça Nacional	Cooperativa Regional Agropecuária Serrana	RS	R\$ 448.000,00
	Macarrão de arroz sem ovos	Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda - COANA	PR	R\$ 780.000,00
	Suco de laranja integral pasteurizado	Cooperativa dos agropecuaristas Solidários de Itápolis - COAGROSOL	SP	R\$ 616.400,00
	Suco de soja (sabores laranja, maçã, pêssego e uva)	Cooperativa Agropecuária Petrópolis	RS	R\$ 960.960,00
	Suco de uva	Cooperativa Vinícola Nova Aliança	RS	R\$ 213.900,00
	Suco de goiaba pasteurizado	Cooperativa dos agropecuaristas Solidários de Itápolis - COAGROSOL	SP	R\$ 993.600,00

Fonte: Dados fornecidos pelo DASE/PM Guarulhos; Elaboração: pesquisadora, 2017.

Chama a atenção que do total de cerca de R\$ 10,4 milhões adquiridos nos três anos quase 50% estejam concentrados na compra de arroz e feijão, ao passo que os sucos representem quase ¼ do volume financeiro adquirido e as frutas respondam por 10% das aquisições. É interessante notar ainda que as cooperativas paulistas foram responsáveis por 35% do montante contratado, ao passo que as cooperativas da Região Sul responderam por

---

por quilo reduzindo o risco de faltar para alguma criança por avarias, e o suco com embalagem individual, que facilitaria distribuir a cada criança.

63% dos contratos. Sob a ótica do DHAA é relevante ressaltar que 57% das aquisições referem-se a alimentos *in natura ou minimamente processados*.

Embora a nutricionista do DASE tenha enfatizado a perecibilidade como critério preponderante para a escolha dos gêneros, as entrevistas trouxeram indícios de que o maior volume de compras de arroz e feijão resultaria de uma busca para reduzir os impactos negativos gerados por históricos de problema de gestão municipal, envolvendo o desabastecimento de itens por fornecedores convencionais em função de atrasos de pagamento pela Prefeitura.

Assim, o determinante não parece ser a oferta da agricultura familiar, a preocupação com a perecibilidade (como aparece no discurso), ou a expectativa do alimento ser mais saudável ou de maior qualidade, mas sim a tentativa de minimizar um problema de gestão administrativa do município e assegurar o cumprimento legal. Em outras palavras, a ótica da gestão parece se sobrepor ao horizonte do DHAA.

“O que que nós pensamos no começo... (...) Nós tínhamos muito problema, por exemplo, com as empresas que forneciam arroz, feijão, tal... Então a gente pensou o seguinte (...) que tudo que tivesse ata, a gente ia fazer um paralelo com a agricultura familiar... (...) Porque a gente ficou pensando: se de repente der uma crise na parte das empresas, alguma coisa pelo menos a agricultura familiar abastece...” (Presidente do CAE).

O Presidente do CAE argumentou que o raciocínio se aplicaria em função da prefeitura entrar com a maior parte do recurso financeiro utilizado na alimentação escolar (segundo a nutricionista, 70% seria recurso próprio e apenas 30% viria do FNDE) e explicitou que a experimentação de novos itens acontece depois de assegurados os 30% com itens “básicos” (e conforme a oferta venha à mão).

“Então assim, como é recurso próprio, a gente pensava assim, correria o risco do município ter algum tipo de atraso de pagamento pras empresas tal e a empresa poderia, a qualquer momento, romper o fornecimento até ela receber... por causa de atraso de pagamento... da agricultura familiar, uma vez que o dinheiro já é carimbado (...) Então assim não ia ter esse problema, não ia ter o problema de atrasar o pagamento, por exemplo, pro agricultor familiar. Então foi meio que tudo pensado, né? Então se a gente deixa de comprar o básico, que é o arroz, feijão e tal, pra optar por outras questões, aí a gente corre alguns riscos, entendeu? Agora, o novo sempre vem depois que a gente compra isso, né? (...) Aí a nutricionista consegue ir pensando em coisas novas, como agora essa da carne de porco né? (...) na realidade o que tá funcionando, tá dando certo... é meio que assim, cê vai mexer num negócio que tá...” (Presidente do CAE).

Vale reforçar que a primeira compra de frutas aconteceu em 2014 e que somente a partir de 2016 estava prevista a compra de carnes e a ampliação das frutas compradas da agricultura familiar, incluindo itens mais sensíveis como caqui e pêssago, ofertados por agricultores do entorno de Guarulhos e para os quais a Prefeitura vinha tendo problemas com o fornecedor convencional.

“Esse ano a gente já tá com a Chamada Pública pra ser aberta de pernil suíno em cubos e peito de frango sem pele e sem osso da agricultura familiar. (...) Vai ser uma 1ª tentativa. Na verdade a gente tava buscando algumas inovações no cardápio, e introduzir carne suína, e a gente achou interessante a proposta da cooperativa, que eles tinham condições e aí a gente vai fazer uma experiência, né?...” (Nutricionista do DASE).

“(...) o caqui e o pêssago, a gente ficou meio receoso porque são frutas muito sensíveis, né? A gente tem problemas já com o nosso fornecedor e a gente falou ‘puxa vida, vamos arriscar?’ Mas aí a gente entendeu que era interessante fazer essa tentativa, né? Tanto que a gente não colocou tantas vezes no cardápio, colocou acho que duas vezes no ano, dois meses só, pra gente realmente experimentar e de repente, numa próxima, a gente até aumentar um pouquinho né?” (Nutricionista do DASE).

8.3 Diferenciais das compras da agricultura familiar em relação a fornecedores convencionais: implicações para o trabalho cotidiano

No caso do PNAE, em função dos itens comprados e até pelo fato dos alimentos entregues pela agricultura familiar serem os mesmos antes entregues por fornecedores convencionais, as merendeiras não apontaram diferenças no trabalho cotidiano. As merendeiras da EMEI lembraram inclusive que já houve compra de mandioca com casca, assim como de batata doce e inhame, de fornecedor convencional, ponderando que no caso de uma escola menor (como a delas) era viável – até porque normalmente eram quantidades pequenas, já que só era previsto no cardápio da educação infantil. Elas sugeriram que ficaria inviável caso se tratasse de uma escola grande, com 1500 alunos. Vale pontuar que esse é um número próximo ao de usuários frequentadores dos Restaurantes Populares. Contudo, neste caso os funcionários sujeitam-se a esse trabalho.

Ajustes no cardápio previsto pelo DASE são feitos pelas merendeiras quando há falta de algum item, sendo que as decisões costumam se dar em grupo no dia anterior. Segundo as merendeiras entrevistadas, lacunas acontecem tanto no caso da agricultura familiar (ex feijão), como no caso do Ceasa (vide espinafre, abacaxi...) e seriam mais comuns no fim do ano.

Já no caso do PAA, as instituições que recebem os alimentos do Banco de Alimentos elaboram os cardápios em função das doações. Na ONG Ação Vida⁴⁹ o cardápio é elaborado pela cozinheira e copeira, com apoio da nutricionista voluntária, e por vezes admite-se adaptações em função da urgência de consumo e da falta dos alimentos previstos, obrigando improvisos.

No Restaurante Popular do Centro a nutricionista queixou-se da imprevisibilidade das entregas semanais do PAA, implicando prever um cardápio incompleto (com arroz, feijão e carne) para o chefe de cozinha acrescentar a guarnição/salada/sobremesa em função da “realidade do dia” – que considera o que foi entregue e o aproveitamento possível –, reforçando a mudança de periodicidade de um cardápio antes mensal a um cardápio diário.

“(...) Antes eu montava mensal, montava até 2 ou 3 meses. Agora, o que acontece? Eu comecei a montar mensalmente depois que começou o Compra Direta. Só que aí não tava dando certo... Aí eu falei: quer saber? Vou montar semanal... Só que também não dá certo semanal... Então, o que acontece? Quando chegam as coisas, geralmente, eu só determino as carnes porque é a única coisa que eu sei que é fixa e que vai chegar e deixo lá. Aí a chefe de cozinha, quando começam a chegar as coisas, aí ela vai vendo o que colocar ou não... porque eu não consigo determinar isso, porque como... às vezes, chega na semana e eu não tenho como saber o que chega ou não, então assim, eu deixo pré-montado muitas vezes, coloco ali e, conforme vai mudando, a chefe de cozinha vai mudando, vai adaptando, porque não dá, é impossível isso... (...) é montado praticamente diariamente, um dia antes... geralmente, a guarnição, a salada e a sobremesa, porque o prato principal não... O prato principal sempre vai chegar, então, eu já sei com o que contar e aí fica mais fácil pra mim. Agora o restante é mais conforme vai chegando mesmo”. (nutricionista do Restaurante Popular do Centro).

Esta também é a forma adotada pelo Restaurante Popular Taboão, no qual o chefe de cozinha adapta o cardápio semanal previsto em conjunto com a nutricionista: “cardápio baseado no que tem e na urgência de consumo” (Chefe de cozinha do Restaurante Popular Taboão). Além da previsibilidade apenas parcial do cardápio, o coordenador do Restaurante do Taboão tangenciou uma crítica um tanto velada ao ponto de maturação dos alimentos entregues pelo PAA.

“Hoje nós temos que trabalhar às vezes com o que vem e às vezes até mesmo com surpresas né?... Porque a gente não sabe o que a gente vai receber... É uma surpresa realmente e até mesmo... a nossa

---

⁴⁹ A ONG Ação Vida recebe doações do Banco de Alimentos há mais de 10 anos. Em fins de 2015 retirava as doações a cada 15 dias (poderia ser semanal, mas a quantidade determinada para a quinzena seria dividida em dois). A diretora afirmou que nesse período houve melhora na quantidade, qualidade e diversidade dos alimentos doados.

preocupação até é a conservação também desse alimento, né? Porque, uma hora vem muito verde, outra hora vem muito maduro... Não deixa, lógico, nada a desejar... Mas, a gente...quem tá na frente do programa, ele tem que tá se sensibilizando com essa condição de ter que trabalhar com o que ele tem na mão, com o que chegar...” (Coordenador do Restaurante Popular do Taboão).

Em relação ao período em que os Restaurantes Populares eram abastecidos pelo Ceasa, o cardápio tornou-se menos saudável, por conta das reduções de quantidade de frutas, verduras e legumes e da diversidade de itens ofertados. Os entrevistados no Restaurante Popular do Centro enfatizaram que quando há entrega de produtos de época, frequentadores criticam a repetição de alguns não tão bem aceitos, vide inhame e abacate. Há também o desafio de diversificar o modo de preparo e encontrar estratégias para minimizar a baixa aceitabilidade de alguns produtos, como a catalônia, que precisa ser mesclada a outras hortaliças para favorecer o consumo.

“(...) o CEASA a gente tinha todos os dias... Então, todos os dias tinha salada, todo dia tinha fruta... A guarnição às vezes era um purê, às vezes era um macarrão... Mas a grande maioria das vezes era um legume... E quando acabou o CEASA, acabou tudo... E aí a gente teve que passar a usar mais macarrão, mais a farofa, mais a fécula, mais o fubá... As sobremesas foram mais doces... Tanto que a sobremesa, a gente fazia uma vez por semana doce... Agora, é praticamente a semana inteira... Fruta que é uma vez por semana, duas, no máximo”. (nutricionista do Restaurante Popular do Centro).

Cabe atentar que a mudança na forma de planejamento e os indícios de empobrecimento do cardápio e inclusive oferta não compatível com o DHAA não foram apenas originados pelo PAA, mas sim principalmente pelo corte de recursos da Prefeitura e interrupção das compras do Ceasa. Como discutido, desde 2014 o PAA tornou-se a única fonte de fornecimento de frutas, verduras e legumes aos Restaurantes Populares. Em outras palavras, não fosse o PAA os Restaurantes Populares estariam expondo ainda mais os usuários a uma alimentação inadequada e não saudável.

Além da mudança no planejamento do cardápio e da redução da quantidade e diversidade de alimentos, os responsáveis pelos Restaurantes Populares apontaram como obstáculos/dificuldades adicionais a falta de padronização das frutas (ex laranja), o pré-preparo mais trabalhoso de alguns alimentos recebidos (ex cará, milho, mandioca – por vir com terra) e a alta perecibilidade de parte dos produtos (associada a inadequação das condições de transporte). Tais dificuldades implicam maior rigor no critério de seleção/separação pelos funcionários (para evitar queixas dos frequentadores) e em

procedimentos adicionais para minimizar perdas (ex pré-preparo e congelamento da couve-flor, fazer doces com as frutas não estão boas o suficiente para servir in natura, preparar molho com o tomate quando vem muito maduro).

“Chegou couve-flor na sexta-feira e ela já veio meio escura... então, a gente já teve que correr, pré-preparar, dar um choque, congelar, porque senão... porque foi na sexta, não tinha como usar na própria sexta, chegou à tarde... Então já pré-preparou, colocou pra congelar pra usar essa semana, senão... se deixasse até segunda-feira, ia tudo pro lixo... Então, a gente já tem essa noção também...” (Coordenadora do Restaurante Popular do Centro).

“É um pouco mais de mão-de-obra... elas tiveram que se acostumar, mas até aí... No começo reclamavam, reclamavam... mas agora... Se acostuma...” (Coordenadora do Restaurante Popular do Centro).

No Restaurante Popular do Taboão, o coordenador ressaltou o uso da criatividade do chefe de cozinha (e comprometimento da equipe como um todo) para driblar a baixa diversidade de produtos entregues pelo PAA, contemplando distintos pratos a partir dos mesmos ingredientes (ex seleta de legumes com molho branco, creme e doce de abóbora etc, que favorecem a aceitabilidade pelo público), além da necessária adaptabilidade para trabalhar com a imprevisibilidade e com um planejamento apenas parcial do cardápio semanal.

O pré-preparo de alimentos para minimizar perdas e a criatividade para driblar a repetição de produtos de época entregues pelo PAA também foram recursos mencionados pelas cozinheiras da ONG Ação Vida.

8.4 Avaliação sobre a qualidade dos produtos do PAA

Um ponto crítico na implementação do PAA, mencionado no capítulo seis, é a inadequação do caminhão utilizado pela Prefeitura para transporte dos alimentos. Por tratar-se de alimentos perecíveis, boa parte bastante sensíveis às condições de transporte e armazenamento, seria necessário um transporte refrigerado.

O uso do caminhão não refrigerado interfere negativamente na qualidade dos alimentos, implicando perdas e fazendo com o que as (poucas) hortaliças que chegam ao Banco de Alimentos por meio do PAA Conab (compradas de agricultores familiares da cidade de Guarulhos) tenham qualidade superior às do PAA Municipal (compradas de agricultores familiares que vivem a no mínimo 40 km de Guarulhos). Contudo, a baixa disponibilidade de hortaliças locais implica no abastecimento irregular dos Restaurantes Populares.

“A gente não pode nem culpar o agricultor... a logística é que tá interferindo (...) o caminhão não é refrigerado, então dependendo do percurso da viagem... se for do assentamento mais longe, na época de verão, tem muita perda...” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

“Folha é o principal... Fruta, a gente ainda aproveita, se vem muito madura, a gente faz doce, a gente consegue aproveitar... Agora verdura, legumes... não dá... Não dá pra aproveitar, muitas vezes...” (nutricionista do Restaurante Popular do Centro).

“(…) Seria muito melhor se pudessem ser todos os agricultores aqui de Guarulhos... Pelo menos se a maior parte das folhas pudessem ser aqui de Guarulhos (...) Mas como a quantidade não é suficiente, fica difícil trazer da Agroverde pros Restaurantes (...) Então, às vezes, vem alface e a gente manda só pro Restaurante do Centro... Aí da outra vez que vem a gente manda só pro do Taboão, pra poder tentar suprir...” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

A fala da Coordenadora do Banco sugere uma relação positiva entre menor proximidade oferta-demanda e maior qualidade dos alimentos, especialmente aplicável ao caso de hortaliças. Corresponde à lógica dos circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo referida no documento da CAISAN (2011). Contudo, está também presente na fala da Coordenadora as dificuldades de prática dessa lógica quando se trata de regiões com alta demanda mas baixa produção de alimentos, inclusive condicionada pela histórica despriorização do cultivo de alimentos em áreas metropolitanas e a discussão sobre o uso do solo e a lógica da especulação imobiliária. À época do trabalho de campo, tangenciamos os conflitos envolvendo distintos interesses nos usos da terra na região do Álamo, que ainda mantinha poucos produtores nessa zona periurbana.

Apesar das limitações impostas pela logística, os entrevistados ressaltaram melhora da qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares vinculados ao PAA com o passar dos anos, inclusive fruto do maior controle dos produtos, diálogo com os produtores e maior exigência pela Prefeitura. Em casos extremos, o poder público passou a deixar de adquirir produtos e não pagar parte da entrega por não atenderem aos critérios de qualidade requeridos (vide capítulo seis).

“No decorrer dos anos teve alguns produtos que a gente não tá comprando mais porque a melhor qualidade que eles tem pra oferecer, chega aqui sem condições de aproveitar... já teve vez que a gente teve que pegar e cortar mesmo, não tem jeito...” (Responsável pelo PAA).

“Tem que trabalhar essa questão da qualidade... A qualidade e a diversidade de alimentos... Então as nutricionistas dão esse apoio, fazem a parte técnica... O que acontece também é que a gente faz relatório pra eles de vir alimentos que não tá numa qualidade pra consumo... então ou devolve ou até acaba descontando em nota e a

gente tem que fazer o descarte...” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

No momento de distribuir os alimentos do Banco às instituições cadastradas (e ativas), considera-se o critério de pessoas atendidas (a nova gestão do Banco orienta a divisão por um cálculo de per capita feito pelas nutricionistas) e as quantidades e os tipos de alimentos disponíveis, procurando atentar para a diversidade nas doações.

“Anteriormente no Banco tinha muito assim: ‘ah tem alface, batata...’, dava só um tipo de alimento para aquela instituição, para poder ter um peso para as instituições dividirem... Mas aí mudaram as nutricionistas, a gente fez essa conversa: ‘Não...tem que dar diversificado’. Porque o Banco é um subsídio pra instituição, não é a única fonte de alimento que ela tem pra trabalhar com os munícipes” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

“Tem quantidade, por exemplo, que não vai suprir Restaurante, que a quantidade que não vai ser suficiente... Aí a gente deixa pras instituições... Tem alimentos que vem que os Restaurantes têm mais dificuldade de usar, por exemplo, inhame... Então, se vem, a gente já sabe que vai pra instituição...” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

A Coordenadora do Banco de Alimentos admitiu a pré-seleção diferenciada entre as instituições, favorável aos Restaurantes Populares e preterindo as demais instituições.

“(...) acaba sendo uma seleção, né? Não tem como... O que chega melhor, a gente manda pro Restaurante... O que acabou ficando com uma aparência não tão boa, mas tá próprio pra consumo, a gente acaba encaminhando pras instituições” (Coordenadora do Banco de Alimentos).

Mesmo assim, a diretora da ONG Ação Vida atestou a qualidade dos alimentos recebidos do Banco, comentando apenas perdas maiores no tomate e hortaliças. As cozinheiras confirmaram o mesmo e reforçaram o aproveitamento integral das doações. Como pontuado na metodologia, cabe ponderar a possível influência do contexto da entrevista para o tom pouco crítico da diretora e das cozinheiras. Contudo, mais do que o contexto, a dependência da ONG das doações e a ótica do favor, característica do campo da assistência tradicional, parecem ter sido determinantes no conteúdo do discurso.

Outro ponto importante envolvendo a discussão da qualidade dos alimentos da agricultura familiar é a reflexão sobre o uso de agrotóxicos. Um dos entrevistados justificou a falta de padronização das frutas recebidas do PAA em função do (suposto) menor uso de agrotóxicos, se comparado às frutas vindas do Ceasa, atribuindo qualidade superior às primeiras, inclusive a favor da saúde.

“As frutas, por exemplo, como eles num... num usa muito agrotóxico, né?... Então as frutas não desenvolve tanto quanto desenvolve uma fruta do CEASA, que é mais ou mesmo uniforme, grande assim, né? (...) Quanto à qualidade, eu acredito... não... tenho certeza que a qualidade é até melhor... (...) Porque não tem tanto né...tanto agrotóxico... o pessoal de agricultura familiar, eles trabalham mais na base das coisas naturais também...” (Chefe de cozinha do Restaurante Popular do Taboão).

“(...) a qualidade que eu falo tá inserida no problema da quantidade de agrotóxico que se usa na agricultura normal... porque na agricultura familiar é menos... é uma quantidade de agrotóxico muito menor do que o que se usa... né? Por essa questão é que o produto não vem com uma aparência tão bonita que nem vem o outro... (...) se existe essa diferenciação por conta da falta do agrotóxico, também existe uma qualidade nutritiva melhor... porque já é sabido, por vários estudos, que quando se usa bastante agrotóxico...o alimento...a qualidade...fica mais propensa assim...a ter mais problema de saúde...do consumidor...é muito mais fácil.” (Chefe de cozinha do Restaurante Popular do Taboão).

É interessante reconhecer a crença da redução de agroquímicos em se tratando de agricultura familiar. Essa crença aparece tanto na literatura, que corrobora para uma aproximação fácil entre agricultura familiar e agroecologia/produção sustentável, como na fala de vários entrevistados. Contudo, a pesquisa empírica não ampara a efetividade da crença (tampouco permite afirmar o contrário, já que este foi um ponto apenas tangenciado nos roteiros de entrevista e as trocas no campo também foram um tanto evasivas a este respeito).

Os agricultores entrevistados reconheceram o uso de defensivos em seus cultivos, alegando que eliminar o uso de agrotóxicos seria muito difícil e chegaria a inviabilizar a produção de alimentos – inclusive pelo (suposto) maior custo da produção orgânica. O representante comercial da Agroverde afirmou que os associados estariam comprometidos com a redução do uso de agrotóxico, que ficaria “dentro do aceitável”.

“Existe um nível aceitável de defensor... senão ele [agricultor familiar] não consegue produzir... tem que trabalhar muito a terra... se você trabalha muito bem a terra com a questão de compostagem, de melhor qualidade, você tem um custo muito, muito grande... então você agrega valor e lá na ponta você tem que ter o retorno desse investimento... Muitas vezes fica difícil você tocar um produto que tá caro no mercado...” (Representante comercial da Agroverde).

A fala parece justificar o uso de agrotóxicos e desmitifica a identificação direta entre agricultura familiar e produção orgânica/agroecológica. Contudo, como delimitar quanto de agrotóxico (e que tipo) seria admissível? Qual o parâmetro para o “aceitável” se o trabalho de

campo reforçou indícios de que o agricultor familiar trabalha por “tentativa e erro” e tem pouco acesso (quando tem) a assistência técnica?

João sinalizou a falta de assistência técnica e o usual desconhecimento dos agricultores familiares sobre estratégias de produção amparadas pelos princípios da agroecologia, explicitando como o próprio mercado induz o uso de agroquímicos pelos produtores.

“(...) Meu pai sempre foi da área rural, né? sempre... Só que trazia o conhecimento tradicional, até imposto mesmo pelo mercado, né?... Toda vez que você vai numa casa agropecuária, não existe informação, por exemplo, pra você trabalhar num sistema mais natural, né?... (...) Ele impõe lá um produto químico: ‘Que que tem lá na sua roça? Ah não, leva isso, isso e isso...’ É só dessa forma que a gente encontra informação, né?” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

Talvez um diferencial da agricultura familiar em relação ao modelo agroalimentar predominante seja a *preocupação* (não necessariamente traduzida em prática) com a redução dos agroquímicos e o horizonte da produção agroecológica. Tal imagem-objetivo esteve presente principalmente na fala de João, que reconhece a relação entre alimentação e o processo saúde-doença e vislumbra um “sistema mais natural” de produção de alimentos. A família de João vem adotando métodos/estratégias como a vegetação entre linhas, barreira viva, o uso de iscas e agentes biológicos, o monitoramento de pragas, bem como esterco animais.

“Meu pai sempre teve a consciência de tentar melhorar o sistema de produção, né?... (...) trazer um sistema mais natural, tentar trabalhar um produto de mais qualidade, né?... Porque a gente precisa se alimentar melhor... (...) na verdade hoje em dia muitas doenças... tem tanta doença que você nunca viu na vida, né?... Diabetes em criança... muita pressão alta em criança... coisa que você não via antigamente... que tinha alimentação mais saudável, né?... Então de uns cinco, seis anos pra cá, a gente já tá buscando também um sistema mais natural (...) são práticas que você vai reduzir a quantidade de praga que vai entrar na sua roça... então, você reduzindo a quantidade de praga e você fazendo um monitoramento, você vai reduzir também a quantidade de inseticida que você vai aplicar, né? Até que....é muito difícil né?... mas é um caminho para se ter um equilíbrio de sistema (...) você vai melhorando o sistema de produção, né?... Tentando caminhar pra um modelo mais natural, você tem um produto de mais qualidade...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

A maior parte dos testes da família de João rumo a um sistema mais natural de produção de alimentos vinha sendo feito na nova produção de cítricos e em uma pequena parte da

produção de goiabas, tendo em vista um “risco calculado” e uma transição gradativa, sendo vislumbrada inclusive a certificação participativa como horizonte para alcançar maior retorno financeiro com a produção.

“Por que a gente colocou em parte da produção? Porque a gente depende desse produção, então a gente não pode errar... Se a gente errar, a gente erra só com um percentual, não erra com toda a produção... (...) Então eu falei ‘vou fazer o teste nesse restante dessa produção, porque se perder, se não der certo, não perdeu muito né?’... Pelo menos você tirou ali o custo da produção, tirou o custo da mão de obra, né?... Deu certo? Então aí esse ano a gente implanta de novo (...) Conforme vai dando certo, a gente vai expandido pro restante da produção, né? (...) Se você faz um risco muito grande e você perde essa produção... Nossa! Aí fica...a gente volta à estaca zero... E o que que acontece?... Aí esse tipo de sistema a gente não vai querer nem ver, né?...” (João, agricultor familiar, vende alimentos ao PAA Municipal).

8.5 Avaliação sobre a qualidade dos produtos do PNAE e DHAA

A nutricionista do DASE avalia que os alimentos comprados da agricultura familiar têm qualidade superior aos do fornecedor convencional – vide arroz, feijão, banana e maçã. Ela destaca o ganho duplo: melhora a qualidade da alimentação escolar, ao mesmo tempo que fortalece a agricultura familiar.

“Você tem produtos de qualidade melhor quando você compra direto do produtor, né? A gente já percebeu isso na prática: feijão muito melhor, arroz muito melhor, banana melhor, maçã melhor... Então assim você consegue melhorar a qualidade [da alimentação escolar] e pagando um preço justo, às vezes menor do que pagaria do fornecedor comum, né? E trazer produtos de qualidade melhor pras criança, né? E ao mesmo tempo também ajudar... Por outro lado, você tá ajudando várias famílias que tão lá na terra, plantando, e que às vezes não tinha pra onde vender a produção...” (Nutricionista do DASE).

“Com a banana e a maçã, que é a experiência que a gente tem de hortifrúti, a qualidade foi melhor do que o produto que a gente comprava anteriormente. E provavelmente o nosso fornecedor comprava dos próprios agricultores [familiares]... Então é legal porque assim você faz uma compra direta e você percebe na fala dos agricultores o quanto melhorou a vida deles” (Nutricionista do DASE).

Ao longo da entrevista ela enfatizou a experiência particularmente positiva com a Cooperativa que fornece a banana, que tem surpreendido por acertar o tempo de entrega/consumo, de forma mais adequada do que o fornecedor convencional – talvez até pela

experiência direta com o plantio e o conhecimento sobre o estágio de maturação da fruta (vale lembrar que, diferente da maioria dos alimentos, a entrega da banana não era terceirizada).

“Tem dado muito certo a parceria com eles. A gente achou que ia ser mais difícil, principalmente os perecíveis por conta da entrega (...) mesmo do fornecedor que a gente compra que não era da agricultura [familiar], ou chegava muito verde, ou chegava muito madura... E aí ‘ah, não dá tempo de consumir’ ou ‘ah, tá verde’... Com a agricultura [familiar] a gente não tem tido esse problema” (Nutricionista do DASE).

A qualidade superior também foi destacada pelas merendeiras. Diferente das entregas vindas do Ceasa, ou das críticas ao fornecedor de carnes (pela mistura de cortes, implicando um “trabalho invisível” e perdas), as merendeiras da EMEI afirmaram que nunca tiveram que devolver produtos da agricultura familiar por qualidade aquém do esperado. Ao contrário, teceram extensos elogios aos alimentos, que teriam inclusive sabor diferenciado.

“A qualidade a gente percebe que é outra, né? Sem dúvida... Hoje a banana nem está tão bonita, mas geralmente ela é linda! Dificilmente você pega uma banana dessa aí... Até do jeito que ela está aí, se você for destacar uma, ela tá doce... (...) Quando era do CEASA, que era por dúzia, quando não vinha muito verde, às vezes vinha muito madura...às vezes o cara jogava, despejava a caixa, amassava 20 bananas...era uma tortura... Então, agora é bem melhor a qualidade! Não tem nem comparação... (...) Então, você percebe que é outro sabor... Os produtos deles são muito bons! As maçãs são bens melhores do que o CEASA... A maçã você morde, ela é suculenta! É docinha, é boa! (...) Na época do arroz, o arroz é maravilhoso! Não empapava de jeito nenhum... (...) Esse suquinho é sem açúcar, sem conservante...” (Merendeiras da EMEI).

As merendeiras demonstraram ter consciência sobre a capacidade de exigência de quem compra e se sentem representando a Prefeitura ao devolver um produto impróprio. Mostraram um nível de crítica bastante elevado, baseado no conhecimento acumulado e no comprometimento com o público infantil.

As merendeiras da EMEF também elogiaram os alimentos entregues pela agricultura familiar, vide o feijão, que seria mais bonito, “clarinho”, “cozinha rápido”, “engrossa o caldo”. Já o arroz teria variações conforme a remessa (algumas ótimas – “soltinho”, outras nem tanto), mas ponderaram que tais diferenças também ocorriam entre os fornecedores convencionais.

Foi interessante a ponderação de um dos entrevistados na EMEF sobre a aparência menos atraente (não tão bonita, por vezes menor) dos produtos da agricultura familiar em relação ao mercado convencional, chegando a cogitar ser fruto de distinto incentivo

governamental. Contudo, o sabor e a textura seriam superiores, sendo explicitada a crença de que seria mais saudável por supostamente não ter agrotóxico.

“A gente sabe, tem conhecimento, que quando vem do CEASA já tem a aceleração pra amadurecer... Todas essas coisas, né?... E usam aqueles produtos pra matar os bichinhos e as pragas... Então, com certeza da agricultura familiar é bem mais saudável” (Merendeira da EMEF).

Aqui, assim como visto na fala do chefe-de-cozinha do Restaurante Popular, tangenciamos o imaginário da agricultura familiar. Em um trecho não gravado uma das merendeiras da EMEF, que ficou incomodada por não saber identificar quais alimentos vinham da agricultura familiar, explicitou acreditar que os alimentos da agricultura familiar seria os *in natura* e que não imaginava que um suco na embalagem *tetrapak* também pudesse ser agricultura familiar.

Uma das merendeiras chegou a defender que 100% dos alimentos fossem entregues pela agricultura familiar.

“Eu acho que poderia vir tudo da agricultura familiar, pra ajudar os agricultores... [risos] Porque é mais saudável pras crianças... Então assim, se eles têm condição... A não ser que eles não tenham... Se eles têm condição de suprir as escolas...eu achava bem viável que fosse da agricultura familiar pelo quesito saudável...” (Merendeira da EMEF).

Uma das merendeiras da EMEF explicitou a resistência das crianças ao consumo de legumes e verduras, demandando estratégias como o uso “disfarçado” no molho da carne. Outra sugeriu que a alimentação das crianças em casa seria pouco variada e pouco saudável – vide apreço por *tekitos* e salsicha e o desconhecimento de algumas variedades de frutas, legumes e verduras, como melão e parte das hortaliças.

Na direção da promoção da alimentação adequada e saudável, cabe destacar como a horta escolar parece estar contribuindo para a ampliação/sensibilização e aceitabilidade dos alimentos *in natura*, não apenas pelos alunos, mas por toda equipe da escola, inclusive trazendo sentimento de pertencimento, favorecendo a relação direta/valorização do alimento, cuidado com o espaço coletivo, promovendo trocas e propiciando o orgulho dos resultados colhidos.

“Eles não conhecem... E as professoras fazem aula com eles justamente pra isso... pra tentar inserir isso no dia a dia deles... Porque eles devem conhecer o que? Só alface, né? Aí se veem um almeirão, uma rúcula... algo diferente assim, eles não sabem... (...) Quando ele acompanha o processo todo, né?... do plantio, da colheita... aí é servido aqui... eles parecem que têm uma vontade a mais de experimentar, de saber: ‘olha, foi a gente que colheu’... ‘fomos nós

que colocamos ali um pouquinho do nosso tempo ali'..." (Merendeira da EMEF).

Ainda que não seja somente em função da compra da agricultura familiar, fica explícito como o PNAE em Guarulhos vem contribuindo para melhorar os hábitos alimentares dos alunos.

A qualidade superior dos alimentos da agricultura familiar também tem sido elogiada por professoras, superando expectativas e viabilizando vencer as resistências iniciais da equipe da Prefeitura.

"(...) Isso é muito legal, né? Você escutar de um professor: 'Nossa! Mas aquele suco que vocês mandam da agricultura [familiar] é excelente! Que legal que vocês colocaram!'... Esses dias eu escutei uma professora falando isso... Então isso é muito bom! Você percebe que você tá agregando valor dos dois lados, né? Tanto ajudando o agricultor, mas oferecendo pra criança um produto de qualidade, né?" (Nutricionista do DASE).

8.6 Indícios de fragilidade do DHAA sem o PAA

As entrevistas realizadas sugerem que com o PAA o acesso ao alimento doado por meio do Banco deixou de ser um favor condicionado à boa vontade do doador para se aproximar da ótica de garantia do DHAA, tanto pela maior regularidade, como pela qualidade superior – vide depoimentos indicativos de que seria comum doações de supermercados e do Ceagesp em sua maioria virarem rejeito após a pré-seleção pelo Banco.

"Eu acho que um benefício que o PAA trouxe foi justamente transformar a alimentação em algo atrelado à política pública [de SAN], né? Depois que a alimentação entrou na Constituição como um direito... Porque até então, ela [instituição] só recebia do Banco de Alimentos né? Que por sua vez fica dependendo da solidariedade de um supermercado, de uma campanha, de um evento... Com a vinda do PAA, apesar de ter criado...de ter deixado o objetivo do Banco de Alimentos em segundo plano... Pras famílias o que é importante é a garantia de ter o alimento... Pras famílias, pras instituições... Então, a partir do momento que você tem uma programação, quer dizer R\$ 1,9 milhão pra isso, eu estou dizendo tenho o alimento garantido. Aconteça o que acontecer com os supermercados, com quem doar, a política pública tá garantida. Então o alimento na mesa de muita gente tá garantido. Isso é política pública, então acho que isso é um grande benefício" (Conselheira do COMSAN).

A assistente social do Banco reconheceu que o PAA é a principal fonte de frutas, legumes e verduras disponíveis no Banco e que o Programa responde pela maior quantidade

de alimentos distribuídos às instituições, reforçando indícios da dependência do Banco de Alimentos em relação ao PAA, como apontado na reunião do COMSAN.

“Agora, praticamente dezembro, pára o Compra Direta [PAA]... E aí, no caso do PAA, só retoma, às vezes, depois de fevereiro... Então, aí eles [as instituições] ficam um período só com as doações que vem dos mercados pro Banco... que muitas vezes é pouco e não vêm frutas e verduras” (Assistente Social do Banco de Alimentos).

Tal dependência ficou explícita na instituição visitada. Na falta das doações do Banco de Alimentos, a ONG Ação Vida costuma servir produtos ultraprocessados, como suco em pó, gelatina, arroz doce etc.

“Nós ficamos um mês sem receber alimentos, o que pra gente fez muita falta... A cozinheira reclamava sempre ‘não tá chegando verdura, não tem legume, não vem uma fruta pra fazer um suco’... E o suco é natural... Quando a gente compra com recurso da Prefeitura [a ONG recebe recursos via FUMCAD], a gente compra o suco em pó pra fazer (...) Então, foi muito difícil... (...) As próprias crianças sentiram, todo mundo sentiu...” (Diretora da ONG Ação Vida).

“Fica bem vazio quando não tem [doações do Banco de Alimentos]... Muito vazio mesmo... É o grosso... (...) Agora quando chega é uma felicidade só! (...) Quando ela [diretora] fala que vai no Banco é uma alegria só, né? ‘Ai que bom! Hoje vai vir verdura, vai ter salada’ (...) às vezes pode não ter uma sobremesa, mas naquele dia veio o Banco e tem a fruta... (...) tem algo pra acrescentar... dá pra fazer verdura... aquele dia chegou, você já faz uma salada... É bem proveitoso” (cozinheiras da ONG Ação Vida).

A diretora enfatizou a importância do acesso das crianças à “alimentação de qualidade” servida na ONG, que seria inclusive importante para atrair o público-alvo e seria distinta da alimentação que as crianças receberiam em casa. Ela deu como exemplo o desconhecimento da manga e cozinheiras também mencionaram a pouca familiaridade das crianças com hortaliças como berinjela, repolho e abobrinha, sugerindo que o PAA favoreceria inclusive a reeducação alimentar das crianças e adolescentes. A diretora frisou que a ONG está situada em um bairro de grandes vulnerabilidades sociais, insinuando risco de insegurança alimentar e nutricional.

“A gente tá num bairro que, aparentemente, pareça ser desenvolvido... mas é meio camuflado...tem muitas vulnerabilidades aqui no entorno do bairro... E a própria questão da alimentação é um fator muito grande e forte... (...) nós servimos uma vez manga pras crianças e tinha criança aqui na nossa organização que não sabia o que era manga... Nunca tinha comido uma manga... Então, assim, percebo a importância da parceria com o órgão público na questão de oferecer qualidade na questão da alimentação e assim essa inclusão também... porque eles não tinham acesso... (...) O que traz as crianças pra ONG é

a comida...é a alimentação... Pela alimentação que é desenvolvida aqui... Uma criança uma vez falou assim ‘a comida que vocês fazem aqui é muito boa, vocês amam a gente’. Tem criança que chega no balcão e elogia: ‘Tia, sua comida tava ótima hoje!’. Então você vê o retorno... (...) Então assim alimentação pra gente é primordial...porque ela até atrai a criança... As outras atividades também, mas a alimentação... (...) tem coisas que elas comem aqui que nunca comeram em casa...elas tão aprendendo a comer aqui... Porque não têm acesso...” (Diretora da ONG Ação Vida).

“Eu acho que as mães não ensinam a comer verdura... Então geralmente as crianças ficam meio assim com receio, mas experimentam... Quando experimenta, gosta e aí quer repetir... (...) é uma coisa assim diferente, que eles não conhecem e eles ficam olhando e falam: ‘o que que é isso, tia?’ E a gente explica pra eles e fala o que é, né? Eles acabam comendo e acabam gostando” (Cozinheira da ONG Ação Vida).

A importância do PAA para a promoção do DHAA também é notória no caso dos Restaurantes Populares. Desde 2014, quando houve interrupção das compras do Ceasa pela Prefeitura, o PAA vem sendo a única fonte de frutas, verduras e legumes nos Restaurantes Populares.

“Teve momentos aqui na Prefeitura que se não fosse o alimento do PAA, não teria fruta, legume e verdura nos Restaurantes. O momento é hoje inclusive né? (...) Quer dizer, isso é um hiper, mega benefício, ganho pro município, né? (...) Também não é o ideal, né? Porque a gente acaba ficando dependente da produção do agricultor... E aí eu acho que isso é um obstáculo: a gente conseguir equilibrar a demanda e a oferta... Isso pra mim é um obstáculo incrível...” (Conselheira do COMSAN).

Mais do que o desafio de pautar a oferta dos agricultores considerando a demanda dos Restaurantes, o problema maior parece estar em depender exclusivamente do PAA para o abastecimento de frutas, verduras e legumes. Tal dependência sugere indícios da fragilidade e despriorização dos Restaurantes Populares pela Prefeitura de Guarulhos, provavelmente em função de seu alto custo e da orientação geral para redução de gastos públicos.

A consideração sobre a decisão da Prefeitura de deixar de comprar alimentos do Ceasa é chave para compreender a avaliação dos gestores dos Restaurantes sobre o alimento que chega por meio do PAA. Se, por um lado, o parâmetro de comparação for a quantidade e a diversidade que vinha por meio do Ceasa, a avaliação tenderá a ser negativa. Por outro lado, se considerar que se não fosse o PAA os Restaurantes Populares não teriam nenhuma fruta, verdura ou legumes e que a qualidade dos alimentos e regularidade das entregas são

superiores às doações eventuais antes vindas de outras fontes do Banco, a avaliação tenderá a ser positiva.

O tom negativo foi percebido no depoimento da Coordenadora do Restaurante Popular do Centro, que se queixou da quantidade insuficiente de alimentos recebidos do PAA para abastecer o Restaurante, sugerindo que normalmente as entregas semanais seriam utilizadas em dois ou três dias, além de ter apontado também a diversidade aquém do esperado.

Contudo, a queixa explicita um uso indevido do PAA em Guarulhos, sinalizando um desvio de propósitos do Programa, já que ele não se propõe a ser a fonte exclusiva de abastecimento de um equipamento público municipal de SAN, como o Restaurante Popular. O PAA pode sim ser fonte complementar, à semelhança do que ocorre com o PNAE, e é interessante que haja relação entre programas/equipamentos de SAN.

No Restaurante Popular Taboão, embora também tenham sido apontadas lacunas quanto a baixa diversidade dos alimentos entregues pelo PAA, as críticas sobre a potencial insuficiência das quantidades recebidas foram atenuadas (exceto frutas), alegando-se que a câmara frigorífica permitiria maior aproveitamento dos legumes e verduras e oferecimento usual nos cinco dias da semana (porém cabe notar que no dia da visita não havia nenhum).

Além da importância do PAA para a promoção do acesso aos alimentos ofertados nos Restaurantes, a nutricionista e o coordenador do Restaurante Popular do Taboão enfatizaram como alimentação servida, especialmente pelo menor uso de sal e a priorização dos alimentos in natura ou minimamente processados, contribuiria para a promoção da reeducação alimentar dos frequentadores.

“Eles reclamam bastante da comida insossa, que é pouco sal, pouco sódio... porque a população tá acostumada com isso... muito sódio e tudo mais... Quando eles sentem o verdadeiro gosto da refeição, da fruta, da verdura e do legume, eles estranham... Então pra eles é um choque, pra eles já é o início de uma reeducação alimentar, de uma mudança em casa... Pra começar a sentir o verdadeiro gosto do alimento...e não do sódio...do glutamato monossódico” (Nutricionista do Restaurante Popular do Taboão).

Tal como na ONG Ação Vida, quando não podem contar com as entregas do PAA, os Restaurantes Populares incluem no cardápio alimentos processados e ultraprocessados, como purê (a partir da fécula), polenta (a partir do fubá), farofa (quando possível a farinha é enriquecida com couve no Restaurante Popular Taboão), ervilha e milho enlatados, arroz doce, gelatina ou doces industrializados em lugar da fruta.

Questionados sobre possíveis reclamações dos usuários frente ao empobrecimento do cardápio, os entrevistados sugeriram que a maioria tende a se conformar em função do baixo

preço pago, não se colocando como detentor do DHAA e evidenciando um padrão alimentar que tende a dispensar o consumo de hortaliças e frutas.

“No começo, quando começou a faltar o Ceasa, eles reclamavam bem mais... Mas agora, como eles se acostumaram, então eles não...não ligam muito não. Mas a carne, se não tiver...” (Nutricionista do Restaurante Popular do Centro).

“Mesmo porque...por causa do preço, né? Eles chegam, falam: ‘ah, por R\$1,00, vale a pena, vou comer’. Então, o preço também ajuda muito, né? Por isso que a maioria... **muita gente que já tá acostumada a comer todo dia não se importa com o que tem e o que não tem**⁵⁰... Agora, é mais as pessoas que não estão acostumadas, né? Então quando eles veem e vê que é salsicha, vai embora, e não voltam mais... (Coordenadora do Restaurante Popular do Centro, grifo nosso).

Ainda que fuja aos objetivos da presente pesquisa, cabe pontuar a inadequação de um equipamento de SAN, como o Restaurante Popular, criado para promover o DHAA ofertar alimentos tão pouco saudáveis, inclusive salsicha toda semana. Afinal, mesmo que o principal objetivo seja a promoção do acesso à alimentação, não se pode desconsiderar o compromisso com uma alimentação saudável. Tal prática sugere a prioridade da ótica da contenção de despesas em lugar da promoção do DHAA.

---

⁵⁰ Cabe registrar que no Restaurante Popular do Centro cerca de 15% dos usuários são população de rua.

9. Considerações finais

A análise dos dados primários e secundários do PAA-CDS e do PNAE no estado de São Paulo e em particular do material coletado ao longo do trabalho de campo no município de Guarulhos mostrou que as compras governamentais têm permitido alcançar boa parte das finalidades esperadas de ambos Programas, com destaque para os seguintes resultados: i) promoção da inclusão econômica e social de agricultores familiares; ii) incentivo ao consumo e valorização de alimentos produzidos pela agricultura familiar; iii) promoção do abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; iv) garantia do direito à alimentação escolar e promoção do acesso à alimentação a pessoas em risco de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada; v) incentivo a hábitos alimentares saudáveis.

Assim, a presente pesquisa permite reforçar que a implementação das compras governamentais do PAA-CDS e do PNAE cumpre o duplo potencial de ambos Programas: sob a ótica da política agrícola, promove a inclusão produtiva de agricultores familiares, colaborando para minimizar a concentração de renda no meio rural; ao mesmo tempo, sob a ótica do DHAA, colabora na redução do risco de insegurança alimentar e nutricional e para a promoção do acesso a alimentação adequada e saudável. Os resultados encontrados reforçam a importância das compras governamentais como ponte entre as dimensões da produção e do consumo de alimentos saudáveis e corroboram os achados de Turpin (2009), Grisa et al. (2011) e Cardoso, Muniz e Nascimento (2012).

Contudo, os resultados sugerem fragilidades quanto a almejada promoção da produção orgânica e agroecológica de alimentos, bem como “o apoio ao desenvolvimento sustentável” por meio da “aquisição de gêneros alimentícios diversificados, **produzidos em âmbito local**” (BRASIL, 2009, Lei nº 11.947, Art 2º, grifo nosso). Isso porque, como visto especialmente na experiência de Guarulhos, o não uso de agrotóxico por agricultores familiares é mais um(a) mito/crença do que uma realidade, ainda que as entrevistas tenham reforçado a preocupação em reduzir as quantidades adotadas e alguns estejam começando a experimentar estratégias agroecológicas em parte da produção. Este ponto sugere a importância de novas investigações que se debrucem no aprofundamento do uso de agrotóxicos e de defensivos naturais por agricultores familiares.

A produção local estabelecida como horizonte na legislação do PNAE e o fomento aos esperados circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo vislumbrados nos

documentos da CAISAN (2011) tampouco são uma realidade em Guarulhos. Como visto, no PAA-CDS a maior parte dos alimentos são comprados em outros municípios do estado de São Paulo, ao passo que no PNAE não há nenhuma compra local e o abastecimento da agricultura familiar é feito predominantemente por cooperativas da Região Sul do país.

Tais limitações observadas ao longo da presente pesquisa remetem a dois desafios comuns a ambos Programas: promover a formação e a assistência técnica aos agricultores familiares e efetivar o diálogo entre os gestores e os agricultores familiares (ou entre a demanda e a oferta de alimentos aos programas de compra institucional).

Em relação ao primeiro desafio, cabe pontuar que em municípios onde a atividade agrícola é pouco importante em termos de geração de trabalho e renda, como é o caso de Guarulhos e em geral de grandes cidades, é bastante compreensível que não haja investimento direto da prefeitura nessa tarefa. Contudo, pontuar o desafio da assistência técnica aos agricultores familiares e ao mesmo tempo isentar-se de qualquer responsabilidade em sua superação, como observado tanto no discurso dos responsáveis pelo PAA-CDS como pelo PNAE em Guarulhos, é bastante insatisfatório. Caberia sim à gestão municipal promover a articulação com órgãos estaduais, federais e organizações da sociedade civil que desenvolvem esses trabalhos. Afinal, o PAA e o PNAE são considerados programas basilares de SAN, mas precisam estar articulados a outras iniciativas, programas e políticas para que alcancem a efetividade esperada.

Já em relação a maior aproximação entre agricultores familiares e os gestores do PAA-CDS e do PNAE, desde a ótica da oferta ela é essencial para o reconhecimento da realidade da produção e seus potenciais, dos entraves enfrentados e as possibilidades de flexibilização dos critérios técnicos e da burocracia exigida nas Chamadas Públicas do PNAE (afinal a nutricionista do DASE reconheceu que a Prefeitura adota o mesmo rigor de documentações e comprovações exigidos no processo de contratação de um fornecedor do mercado convencional). Ela também é essencial desde a ótica da demanda, de forma que a produção possa também ser pautada pelas necessidades das escolas e unidades receptoras do PAA-CDS (vide por exemplo ampliar a comercialização de frutas no estado de São Paulo e avaliar a possibilidade de algum grau de processamento dos alimentos *in natura*).

A este respeito, embora a nutricionista do DASE tenha defendido a aproximação com os agricultores familiares, sugerindo um caráter quase educativo no diálogo e afirmando que haveria uma margem de flexibilidade nas compras, a ação da Prefeitura de Guarulhos envolvendo o PNAE sugere a preponderância do atendimento à Legislação (indicando uma lógica “legalista” de execução do PNAE), assim como da ótica da demanda/ponta do

consumo, deixando indícios de falta de horizontalidade na negociação com os agricultores familiares.

Além de não ter sido identificada nenhuma mediação da Prefeitura na almejada formação dos agricultores familiares da cidade ou do entorno, o referido estreitamento do diálogo com os agricultores familiares parece ter uma intencionalidade maior: viabilizar que os agricultores atendam às restritivas condições impostas pela Prefeitura, parecendo haver pouco espaço efetivo para que as necessidades/limitações dos agricultores familiares sejam contempladas – vide por exemplo o discurso não concretizado de atenção parcial a itens da Chamada Pública por agricultores de Guarulhos ou outras cooperativas menores que não dariam conta de atender a integralidade da demanda municipal.

Desta forma, além da continuidade e ampliação de ambos Programas, parece importante reforçar o acompanhamento de sua implementação e favorecer sua articulação com outros programas e políticas públicas do campo agrícola, inclusive assistência técnica a agricultores familiares do estado de São Paulo, tanto sob a ótica da produção como da comercialização de alimentos diversificados, saudáveis, produzidos de modo sustentável e livres de agrotóxicos, que atendam a demandas das redes de ensino e socioassistencial, fortalecendo o elo entre produção e consumo alimentar.

Especificamente no caso do PAA-CDS, parece importante ampliar a abrangência do Programa entre os municípios paulistas com percentual de extrema pobreza acima da média estadual, favorecendo o alcance de agricultores familiares mais descapitalizados e a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável por pessoas com maior dificuldade de acesso às políticas públicas. Cabe destacar que, no caso da operação por *Termo de Adesão*, coordenada pelo MDS, o aumento da abrangência no Estado requer a manifestação de interesse na adesão pelo governo estadual, ou a revisão dos critérios estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA).

Os resultados desta pesquisa sugerem notável diferença entre os perfis de agricultores familiares que acessam o PAA-CDS e o PNAE no estado de São Paulo. Enquanto o PAA-CDS consegue abarcar assentados de reforma agrária em fase inicial de implantação dos projetos de assentamentos e agricultores de baixa renda, isto é, a agricultura familiar *descapitalizada/em via de descapitalização* ou *periférica* (MARQUES, 2003), a venda ao PNAE, especialmente em grandes cidades, tende a abranger a agricultura familiar *em transição* ou *em via de capitalização* (MARQUES, 2003), correndo o risco de reproduzir o favorecimento de um determinado grupo de agricultores familiares, já privilegiado inclusive pelo Pronaf. Como visto pela experiência de Guarulhos, o PNAE tende a requerer agricultores

familiares “profissionalizados”, associados a cooperativas modernizadas, com elevada capacidade organizacional, capazes de se “adequar” às necessidades de venda à alimentação escolar, inclusive atendendo aos requisitos técnicos da Chamada Pública e aos desafios logísticos da entrega ponto-a-ponto a centenas de unidades escolares.

Em relação ao perfil dos agricultores familiares do PAA-CDS, visando potencializar a inclusão produtiva rural no estado de São Paulo e se aproximar das metas do PPA 2012-2015, é importante ampliar a participação dos grupos A, A/C e B do Pronaf e seguir superando o mínimo de 40% de mulheres participantes. Afinal, como enfatiza o material de divulgação do PAA, “Embora o programa adquira alimentos de todos os agricultores familiares, há um esforço de priorização dessas famílias mais pobres e vulneráveis como mecanismo de inclusão econômica e social” (CONAB/CONSEA/MAPA/MDA/MDS, 2010, p. 21).

No caso do PNAE de Guarulhos destaca-se a importância da busca ativa de agricultores familiares paulistas, por exemplo por meio do contato com a CATI, visando favorecer a venda por cooperativas de municípios do entorno da cidade ou de dentro do Estado, encurtando as distâncias entre os locais de produção e consumo dos alimentos e favorecendo a apropriação da renda possibilitada pelo significativo poder de compra do PNAE por agricultores familiares paulistas. Pontue-se que à época do trabalho de campo a cooperativa mais próxima estava em Miracatu, a mais de 160 km de Guarulhos, havendo um horizonte de início de vendas de frutas por um município vizinho (Arujá).

Vale ressaltar que a análise macro, baseada em dados da pesquisa “O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar”, evidenciou o aumento da renda familiar com as vendas ao PNAE por mais de 75% dos agricultores familiares entrevistados, cabendo atentar para a tendência desse canal de comercialização ser mais relevante quanto mais descapitalizado for o produtor. É justo o agricultor familiar com menor capacidade de inserção no mercado convencional que ambos Programas deveriam priorizar e não o seletivo grupo das cooperativas *tops* (que por vezes deixam inclusive dúvidas sobre a adequação do qualificativo de *agricultura familiar*), capazes de ofertar produtos processados que atendem a *zona de conforto* das nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar, visto que são de mais fácil manuseio, armazenamento e logística.

Em relação a esperada melhoria da renda com as compras governamentais, o PNAE mostra-se mais potente que o PAA-CDS, à medida que o limite anual do PAA por DAP parece pouco expressivo para os agricultores familiares paulistas. Contudo, vale ressaltar a importância da segurança das vendas e o fato dos preços praticados pelo PAA terem se tornado uma referência para os agricultores, aumentando seu poder de barganha junto a outros

canais de comercialização adotados e permitindo reduzir as vendas a atravessadores (reforça achados de GRISA et al., 2011 e CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012). Correspondem aos “benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores” (DELGADO et al., 2005, p. 18). Mais além, sugere a valorização e empoderamento dos agricultores familiares.

Não há dúvida de que o poder de barganha dos atravessadores e das grandes corporações multinacionais que dominam o sistema agroalimentar predominante segue sendo maior e, conseqüentemente, o jogo de forças tende a continuar sendo desfavorável aos agricultores familiares, especialmente aos que permanecem nas periferias do mercado convencional. Contudo, as possibilidades abertas pelas compras governamentais parecem ter favorecido a recuperação do valor do trabalho na terra e o alargamento do então inexistente/estreito poder de negociação dos agricultores familiares mais descapitalizados no momento da comercialização, reduzindo as assimetrias de poder.

Por sua vez, os alimentos comercializados pela agricultura familiar ao PAA-CDS e pelo PNAE demonstraram ser favoráveis à promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável, uma vez que se tratava predominantemente de alimentos *in natura ou minimamente processados* (98% no caso do PAA-CDS no estado de São Paulo – alcançando 100% em Guarulhos – e 57% no PNAE de Guarulhos). No PAA observou-se uma maior diversidade de tipos de alimentos, com elevada predominância de hortaliças e frutas. Assim, atendendo à *regra de ouro* do Guia alimentar para a população brasileira (MS, 2014) e reforçando achados de Triches e Schneider (2010) e de Ferigollo et al (2017), destaca-se a contribuição das compras governamentais da agricultura familiar na promoção do acesso à alimentação saudável, contrapondo-se ao atual padrão alimentar inadequado predominante nas famílias brasileiras.

Embora ambos Programas tenham se mostrado potentes na realização do direito humano à alimentação adequada e saudável, notou-se distinções significativas entre eles a este respeito. No PNAE de Guarulhos, o acesso a frutas, verduras e legumes parece estar assegurado independentemente do fornecimento pela agricultura familiar, sendo feito em sua maior parte por fornecedores do mercado convencional, de acordo com os parâmetros legais do Programa. Assim, a alimentação servida nas escolas parece refletir conquistas associadas a exigibilidade da qualidade da alimentação escolar ao longo das mais de sete décadas de implementação do PNAE e o fortalecimento de seu amparo legal, não sendo notáveis mudanças no cardápio por conta das compras da agricultura familiar.

Diferentemente, o PAA-CDS em Guarulhos mostrou-se essencial na promoção do acesso a alimentos saudáveis aos beneficiários consumidores. Como discutido no capítulo 8, sem ele, nos últimos anos os Restaurantes Populares e as instituições cadastradas no Banco de Alimentos não teriam frutas, verduras e legumes a ofertar no cardápio e a alimentação cotidiana teria maior presença de alimentos ultraprocessados.

Assim, ao mesmo tempo que este resultado reforça a importância do PAA-CDS no município, ele expõe a vulnerabilidade do DHAA a que parece estar sujeita o público beneficiário do Programa, tanto na perspectiva do acesso como da qualidade dos alimentos. Refletindo o histórico assistencialista da imensa maioria das unidades recebedoras, a oferta de refeições nas instituições sociais (ou a simples distribuição dos alimentos) parece carecer de parâmetros (e talvez condições) para a promoção da alimentação adequada e saudável. Assim, os alimentos do PAA tornam-se um complemento à alimentação servida/distribuída a partir dos alimentos disponíveis para o preparo da alimentação cotidiana.

Em outras palavras, a experiência do PAA-CDS de Guarulhos remonta a ótica do favor por parte do Banco de Alimentos e também do atendimento prestado às crianças e adultos nas instituições socioassistenciais, ou mesmo nos Restaurantes Populares. A lógica assistencialista (e a gratidão pela oferta) parece continuar se sobrepondo à exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável em sua plenitude.

Tendo em vista aprimorar os resultados do PAA-CDS a favor da redução da insegurança alimentar e nutricional, parece relevante adotar o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) como *proxy* da população a ser priorizada com as doações do PAA-CDS nos territórios, bem como medida para analisar a evolução dos resultados sob a ótica dos beneficiários consumidores. Tal medida contribuiria para enfrentar um dos desafios do PAA identificados pelo CONSEA (2010).

Ainda focando a ponta da destinação dos alimentos, é importante fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente os Conselhos Municipais de Assistência Social, para atuar no acompanhamento de instituições religiosas, beneficentes e associações comunitárias, que, como discutido, concentraram as doações do PAA-CDS no estado de São Paulo e em Guarulhos. Em paralelo, cabe fortalecer os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) enquanto equipamentos públicos voltados a ofertar ações prioritariamente à população em situação de vulnerabilidade social.

Outra importante diferença do PNAE em relação ao PAA-CDS percebida ao longo do trabalho de campo em Guarulhos diz respeito a esperada aproximação entre oferta e demanda de alimentos. No PNAE, o poder de compra da alimentação escolar (e a longevidade do

Programa, com parâmetros legais para a oferta de alimentos e exigibilidade da qualidade das entregas) permite que a demanda do poder público paute a oferta por agricultores familiares, o que no caso do PAA ainda parece estar em processo de amadurecimento, especialmente no caso das operações da Conab, nas quais o compromisso é essencialmente com a ponta da produção.

O fato do PAA ter nascido com um pé no MAPA/MDA parece favorecer o compromisso com a política agrícola desde a concepção do Programa no âmbito federal, sendo mais recente ao longo dos anos de implementação a tentativa de atender também às necessidades da ponta do consumo, isto é, a expectativa de contribuir para a redução da insegurança alimentar e nutricional dos beneficiários das doações.

Neste ponto podem-se observar as diferenças entre a ótica do MDS e do MAPA/Conab na operação do PAA-CDS em Guarulhos: no PAA-Municipal, coordenado pelo MDS, parece haver um maior empenho na integração das pontas da oferta e da demanda, mediado pelo Banco de Alimentos. Já no PAA-Conab, operado pela Agroverde, é notável a desconsideração da ótica da demanda desde a elaboração do projeto, sugerindo que não importaria a quem se destinam os alimentos; importa sim escoar a produção, focando apenas a ótica do agricultor familiar e deixando de contemplar um dos maiores ganhos (e desafios) do PAA, que é justo aproximar oferta-consumo por meio de um programa de compra governamental.

Por sua vez, a reconfiguração do PNAE aproveitou a abertura do PAA na compra governamental da agricultura familiar, mas parece encontrar limitações para viabilizar a integração com a política agrícola, não permitindo expor o abastecimento escolar ao risco por um compromisso com a agricultura familiar.

Resgatando o desafio exposto por Delgado et al (2005), o PAA comporta desde sua concepção a expectativa de integração de “duas funções autônomas: a garantia da comercialização da produção familiar (incluindo os assentamentos agrários); e a provisão de segurança alimentar às populações em situações de risco” (p. 9). A primeira função remete ao compromisso com a ponta da produção, ao passo que a segunda foca a ponta do consumo de alimentos. Já na ocasião os autores chamavam a atenção para a dificuldade de atender às duas funções. Afinal, as óticas, interesses, necessidades e modos de operação da produção e do consumo alimentar são muito distintas.

A pesquisa de campo em Guarulhos reforçou que, embora o PAA e o PNAE tenham o mérito de aproximar as duas pontas, promovendo o diálogo entre elas e o fortalecimento recíproco resultante dessa aproximação, uma das pontas tende a se sobrepor à outra. No caso

do PNAE, tende a haver a sobreposição da ponta do consumo, ao passo que no PAA-CDS a ponta da produção tende a ser preponderante.

No PNAE o compromisso essencial parece estar na ponta do consumo, isto é, em assegurar que os alimentos ofertados aos alunos por meio da alimentação escolar sigam os parâmetros legais. Como explícito pela nutricionista do DASE, se o fornecimento será por meio da agricultura familiar ou de fornecedores do mercado convencional, isso parece secundário. Contudo, tal prerrogativa não dispensa o esforço para assegurar que no mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE estejam comprometidos com a compra de gêneros da agricultura familiar, conforme prevê o Art. 14 da Lei 11.947/2009. De toda forma, prevalece a lógica de minimização do risco no abastecimento das escolas. Essa lógica, implícita entre os responsáveis pela implementação do PNAE, induz algumas escolhas, inclusive o perfil do agricultor familiar capaz de atender as demandas da Prefeitura, o tipo de alimento que será comprado e a localidade da produção.

Uma vez assegurado o cumprimento do mínimo de 30% em poucos itens (vide mais de 70% do montante financeiro adquirido da agricultura familiar corresponder a arroz, feijão e sucos), a Prefeitura de Guarulhos admite experiências-piloto de itens adicionais que vem tendo oferta espontânea por cooperativas atraídas pelos expressivos volumes de compra governamental do mais populoso município brasileiro, exceto capitais. Assim, os critérios de proximidade e fomento ao desenvolvimento local e regional, ou mesmo a busca de alimentos *in natura* produzidos por cooperativas de agricultores familiares do entorno ou de municípios paulistas, parece ficar em segundo plano.

Já no PAA-CDS a ponta da oferta é preponderante e parece prevalecer a lógica assistencial, segunda a qual as doações às unidades receptoras não são passíveis de questionamento, cabendo aceitar de bom grado o que vem, quando vem e como vem (“não é o que quer, é o que tem”). Não é diferente para as compras da agricultura familiar: a demanda das unidades receptoras (pouco estruturada e reconhecida) segue se adequando à oferta dos produtores. A submissão se estende aos trabalhadores que preparam os alimentos, aos quais cabe ajustar os tempos, processos e tipos de preparos, por vezes envolvendo maiores trabalhos e cautela para minimizar perdas ou driblar a menor variabilidade dos alimentos, associada a sazonalidade da produção.

É também significativamente distinta a responsabilização da Prefeitura pelas etapas do sistema alimentar nos dois Programas. Enquanto no PAA a Prefeitura de Guarulhos assume a responsabilidade pela retirada dos alimentos junto aos produtores, utiliza a infraestrutura do Banco de Alimentos para conferir, armazenar e mediar a distribuição às instituições sociais,

faz a entrega no caso dos dois Restaurantes Populares e se encarrega do destino adequado aos alimentos descartados, no PNAE a entrega ponto-a-ponto está a cargo dos agricultores familiares (de acordo com os quantitativos pré-estabelecidos pela equipe do DASE) e a conferência está a cargo das merendeiras (assim como o potencial descarte).

Se por um lado a responsabilização do gestor municipal pela logística do PAA pode ser encarada como positiva, à medida que permite que agricultores familiares mais descapitalizados e que não poderiam arcar com os custos logísticos acessem o Programa, por outro lado a infraestrutura limitada (especialmente o único caminhão não refrigerado) dificulta a contínua ampliação do Programa e coloca em risco a qualidade dos alimentos.

Na ótica do SISAN e da consolidação da Política Pública de SAN, é importante ainda compreender o conflito identificado na pesquisa de campo entre o PAA e o Banco de Alimentos. As entrevistas deixaram indícios de que prefeitura de Guarulhos cobraria o crescimento de ambos sem efetivamente apoiá-los com as requeridas infraestruturas e equipe/pessoal necessários. A crítica ao PAA deturpar o objetivo original do Banco de Alimentos – a saber, contribuir para a redução do desperdício de alimentos, objetivo relevante em um contexto mundial no qual boa parte dos alimentos produzidos é diariamente jogada fora –, ecoa em debates referidos ao âmbito federal, que sugerem o desinvestimento do MDS nos chamados equipamentos de SAN, como os Bancos de Alimentos, os Restaurantes Populares e as cozinhas comunitárias. Tais estruturas, cuja construção e reforma foram incentivadas pelo governo federal nos municípios principalmente na década de 2000, têm tido alto custo de manutenção, frequentemente não priorizados/suportados pelas prefeituras e não mais bancados pelo governo federal, que, além de se desincumbir do custeio, tem reduzido os investimentos na ampliação dos equipamentos de SAN.

Em paralelo a estes impasses, o governo federal vinha incentivando a construção de unidades de apoio à distribuição de alimentos da agricultura familiar, em especial vinculados ao PAA. Se por um lado há risco de sobreposição de estruturas e atividades em municípios que contam com Bancos de Alimentos, como é o caso de Guarulhos, pode-se argumentar que ter estruturas distintas colaboraria para frisar a diferença entre receber um alimento *doado* (predominando a lógica assistencialista e partindo da premissa do distanciamento de um lugar de exigibilidade de direitos) e receber um alimento *comprado* com recursos públicos visando a promoção do DHAA, como é o caso do PAA e do PNAE.

Por fim, retomando o diálogo a Política Nacional de SAN e o horizonte de alcance das diretrizes e iniciativas do 1º e 2º PLAN SAN, é importante destacar os indícios de maior fragilidade do PNAE e especialmente do PAA com as mudanças recentes na gestão federal.

Tal fragilidade está explícita inclusive na redução da previsão orçamentária do PAA. Enquanto em 2014, a previsão orçamentária da ação “Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar” (2798), sob responsabilidade do MDS, era de R\$ 1,2 bilhão, ela caiu para R\$ 294 milhões em 2017⁵¹.

Este encolhimento é reflexo do atual contexto político de desmonte das políticas redistributivas e fragilização dos direitos sociais. Como discutido ao longo da tese, é sabido que Programas como o PNAE e o PAA demandam vontade política para alcançar seu duplo potencial. Contudo, no caso do PAA, o corte orçamentário pelo governo federal parece inviabilizar desde o ponto de partida a realização do DHAA e a promoção da SAN por unidades executoras estaduais e municipais possivelmente comprometidas com esse horizonte. Por sua vez, no PNAE a vontade política do gestor estadual e municipal tende a se refletir no perfil de agricultores familiares contemplados, nos alimentos comprados e arranjos logísticos envolvidos, já que a Lei 11.947/2009 assegura (alguma) disponibilidade orçamentária. Não obstante, cabe pontuar que a vontade política também fica expressa quando gestor estadual ou municipal opta por aportar recursos próprios para complementar a execução do Programa.

Neste contexto político de fragilização de direitos e encolhimento de políticas públicas é ainda mais essencial a mobilização social, o fortalecimento dos movimentos de luta pela terra e de SAN e o exercício do controle social pelos Conselhos Nacional, Estadual e Municipais de SAN para buscar frear o retrocesso e alavancar as conquistas recentes.

10. Referências bibliográficas⁵²

- ABRANDH (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos); IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Projeto “Agricultura familiar, alimentação escolar e a realização do direito humano à alimentação adequada”**: relatório de pesquisa. Brasília, DF, 2012. 225 p.

---

⁵¹ Dados do SIOP, consulta em julho de 2017.

⁵² Conforme Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e “Guia de apresentação de teses” (Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Guia de apresentação de teses / Angela Maria Belloni Cuenca, Maria Teresinha Dias de Andrade, Daisy Pires Noronha, Maria Lúcia Evangelista de Faria Ferraz. 2. ed. atual. on-line São Paulo: A Biblioteca, 2008). Disponível em <http://www.bvs-sp.fsp.usp.br:8080/html/pt/paginas/guia/home.htm>.

- ABRANDH (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF, 2013. 263 p.
- ALVES, K. P. S.; JAIME, P. C. Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, p. 4331-40, 2014.
- AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, n. 3, p. 63-81, 2013.
- AZEVEDO, E.; PELICIONI, M. C. F. Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersectorial. **Saude soc**, São Paulo, v. 20, n.3, p. 715-729, set. 2011.
- BACCARIN, J. G.; BUENO, G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, D. B. P.. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: Adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no Estado de São Paulo em 2011. In: **50º CONGRESSO DA SOBER** (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural) (apresentação oral), 2012, Vitória. p. 1-20.
- BIANCHINI, V. Dez anos de políticas para a agricultura familiar – avanços e desafios. In: MIELITZ, C. **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 65-79.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Constituição (1988). Emenda Constitucional (EC) nº 64**, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: Senado, 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre Atos Internacionais, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Promulgação. Brasília, DF, 1992.
- BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.
- BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. **Lei nº 11.346** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38**, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 7.272**, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação

adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

- BRASIL. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. **Decreto nº 7.775**, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 25**, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. **Resolução/CD/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, DF, 2013.
- BRASIL. **Resolução nº 59**, de 10 de julho de 2013, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Estabelece normas que regem a Modalidade Compra Com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e dá outras providências. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. **Resolução nº 62**, de 24 de outubro de 2013, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. **Resolução nº 1**, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2017.
- CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –2012-2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011.
- CARDOSO, J. C.; MUNIZ, A. L. P.; NASCIMENTO, C. A. Potencialidades e desafios dos apoios financeiros alternativos para a agricultura familiar por meio de compras governamentais: o caso do PAA e do PNAE. In: **50º CONGRESSO DA SOBER** (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural) (apresentação oral), 2012, Vitória. p. 1 a 19.
- CONAB; CONSEA; MAPA; MDA; MDS. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA** [material de divulgação]. Brasília, DF; 2010.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e Monitoramento** – da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF, 2010.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos. **Documento de Referência da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF, 2011.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Texto para discussão nº 1145. Brasília: IPEA, 2005.

- DESLAURIERS, J-P; KÉRISIT, M. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et AL. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- FERIGOLLO, D.; KIRSTEN, V. R.; HECKLER, D.; FIGUEREDO, O. A. T.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Rev Saude Publica**, São Paulo, v. 51, n. 6, fev 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102017000100205&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Abril 2017. Epub Fev 16, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s1518-8787.2017051006648>.
- FERREIRA, V. Artes e manhas da entrevista compreensiva. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n° 3, 2014.
- FBB (Fundação Banco do Brasil); UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária). **Estratégias de Acesso a Mercados para Agricultura Familiar** (cartilha). Brasília, jun 2013.
- GEERTZ, C. O mundo em pedaços: cultura e política no fim do século. In: _____. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001, p. 191-228.
- GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 34-41, set 2011.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário 2006. Agricultura familiar: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2006.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2010.
- MACHADO, P. P.; OLIVEIRA, N. R. F.; MENDES, A. N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 505-515, jun 2016.
- MALUF, R. S. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. In: **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 135-154.
- MARCOS, V. Agroecologia e campesinato: uma nova lógica para a agricultura do futuro. **Agrária**, São Paulo, 7, p. 182-210, 2007.
- MARQUES, P. E. M. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF. **Raízes**, Campina Grande, v. 22, n 2, p. 16–28, dez 2003.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar** (edição atualizada). Brasília, DF, 2011.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria da Agricultura Familiar); INSTITUTO VIA PÚBLICA. CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs.). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.
- MONTEIRO, C. A. Obesidade e diabetes: epidemias silenciosas. **O Globo**, 23 Abr. 2017. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/geral/noticia/2017/04/obesidade-e-diabetes-epidemias-silenciosas.html>. Acesso em: 24 abr. 2017.

- MS (Ministério da Saúde). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF, 2013.
- MS (Ministério da Saúde). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia Alimentar para a população brasileira**. Brasília, DF, 2014.
- MS (Ministério da Saúde). Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil 2016: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico**. Brasília, DF, 2017.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.
- POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et AL. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- ROCKWELL, E. **Reflexiones sobre el proceso etnográfico**. IPN/CINVESTAV. Mimeo. 1987.
- SATO, L.; SOUZA, M. P. R. Contribuindo para desvelar a complexidade do cotidiano através da pesquisa etnográfica em psicologia. **Psicologia USP**, v. 12, n. 2, p. 29-47, 2001.
- SCHWENGBER, R. B.; RIBEIRO, E. P.; SOARES, F. V.; ORAIR, R. O. **Escala de compras públicas de alimentos no Brasil**. Working Paper nº 134. Brasília: PNUD, 2015.
- TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. 297 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2010.
- TURPIN, M. P. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.
- ZALUAR, A. Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas. In: CARDOSO, R. C. L. (Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 107-125.

ANEXO I: Roteiro de entrevista com responsáveis pelo PNAE e PAA

Nome do entrevistado:

Função ou cargo que exerce:

Ano em que começou a trabalhar como responsável pelo PNAE/PAA no município:

- 1) Histórico de implementação do PNAE/PAA (desde quando, principais dificuldades iniciais, obstáculos superados...)
- 2) Antes de comprar diretamente dos agricultores familiares para o PNAE, as escolas recebiam produtos da agricultura familiar por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?
- 3) Desde que iniciou implementação, quanto comprou anualmente da agricultura familiar (R\$ e %)?
- 4) Nº de agricultores contemplados e perfil + critérios de participação?
- 5) Houve projetos e/ou ações da Prefeitura, dirigidos aos agricultores familiares, para apoiar o processo de implementação das compras da agricultura familiar pelo PNAE/PAA? (divulgação; incentivo à organização/legalização; assistência técnica para produção/comercialização...)
- 6) Nº de equipamentos públicos contemplados e perfil + critérios de participação? + critérios de divisão dos alimentos?
- 7) Foi necessário fazer adaptações/aprimoramentos na infraestrutura das escolas e cozinhas dos equipamentos para armazenamento, conservação, preparo e manipulação dos produtos da agricultura familiar? Foi necessário capacitar as merendeiras? (detalhar)
- 8) Acessar chamadas públicas PNAE e projetos de venda PAA. (caso tenha havido grandes mudanças, acessar de todos os anos; caso contrário basta mais recente)
- 9) Tipos de alimentos comercializados + lista 2015
- 10) Como se dá a definição dos gêneros a comprar?
- 11) Como é o processo de entrega aos equipamentos? (quem é responsável?)
- 12) Houve necessidade de fazer trocas ou ajustes no cardápio devido à falta de qualidade, quantidade ou atrasos nas entregas dos produtos da agricultura familiar em 2015? (com que frequência?)
- 13) Para agrônomo: A produção/comercialização de alimentos no município mudou com o PNAE/PAA? Quais as principais mudanças?
- 14) Para nutricionista: A oferta de alimentos mudou depois que a escola/equipamento passou a receber alimentos da agricultura familiar? Quais as principais mudanças? (se for o caso, explicitar se houve aumento/diminuição na oferta de frutas, legumes, verduras, alimentos da safra, alimentos e/ou preparações regionais, alimentos orgânicos/agroecológicos, alimentos processados) Acessar cardápios antes e depois das vendas aos Programas
- 15) Para nutricionista: Na sua opinião, houve mudanças na qualidade da alimentação servida depois que a escola/equipamento passou a receber alimentos da agricultura familiar? (detalhar/quais as mudanças)
- 16) Outras mudanças percebidas com a implementação dos programas de compra institucional?
- 17) Quais os principais desafios para avançar no processo de compra da agricultura familiar?

ANEXO II: Roteiro de entrevista com agricultores familiares

Nome do entrevistado:

Idade: Escolaridade:

Vende para (PAA/PNAE)?

Perfil (CadÚnico/ assentado ref agrária povos tradicionais)?

Pertence à alguma associação/cooperativa de agricultores?

1. Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha na agricultura?
2. Há quanto tempo vende alimentos para o PAA/PNAE?
3. Como o(a) senhor(a) ficou sabendo do PNAE/PAA?
4. Qual o motivo do(a) senhor(a) não ter iniciado as vendas ao PAA/PNAE antes?
5. Para iniciar as vendas ao PAA/PNAE, que tipo de apoio o(a) senhor(a) recebeu?
6. Quem deu esse apoio?
7. Antes de iniciar as vendas ao PAA/PNAE, quais eram os canais de venda utilizados? (feira, atravessadores, mercados etc) A comercialização a estes canais continuou sendo feita após iniciar as vendas ao PAA/PNAE?
8. Tendo em vista o retorno financeiro com as vendas de alimentos, houve mudanças na importância dos canais de venda após iniciar as vendas ao PAA/PNAE?
9. Avaliar o preço pago pelos alimentos no PAA/PNAE em relação a outros canais de venda.
10. O(a) nutricionista da merenda escolar / o agrônomo do seu município realizou algum contato com o(a) senhor(a) para identificar os produtos que o(a) senhor(a) produz?
11. As vendas ao PAA/PNAE geraram mudanças nos tipos de alimentos cultivados? (detalhar) (passou a produzir novos tipos? Aumentou a quantidade de algum?)
12. Há algum alimento que seja comercializado apenas ao PAA/PNAE? Qual? Por que? (preço melhor? produção insuficiente para a venda a outros mercados? Não alcança padrão de venda exigido por outros mercados? dificuldade de transporte?)
13. Houve outras mudanças nas formas de produção e comercialização antes adotadas? (detalhar) (insumos, infra-estrutura, formas de distribuição...)
14. Houve mudanças na renda familiar? (detalhar) (aumentou? Mudou peso da atividade agrícola?...)
15. Houve mudanças no acesso a outros Programas (Pronaf, assistência técnica, acesso a crédito...), bens ou serviços? (detalhar)
16. Os alimentos cultivados fazem parte da alimentação cotidiana? Houve mudanças na alimentação cotidiana após o início das vendas ao PAA/PNAE? (detalhar)

ANEXO III: Roteiro de entrevista com responsáveis pelos equipamentos (diretora/coordenador e/ou merendeira/cozinheira)

Nome do entrevistado (priorizar quem trabalha há mais tempo):

Função ou cargo que exerce:

Tipo de instituição:

Nº de alunos/atendidos:

1. A partir do momento que a escola/equipamento começou a receber alimentos da agricultura familiar, houve mudanças no fornecimento dos produtos? (caso sim, especificar- tipos de alimentos, quantidades, regularidade, qualidade etc)
2. Em 2015, quais produtos a escola/equipamento recebeu?
3. Para diretora: Houve necessidade da prefeitura/instituição realizar melhorias na escola e/ou cozinha para a implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE/PAA? Especificar tipo de melhoria.
4. Para merendeira/manipulador de alimentos: O (a) senhor (a) recebeu alguma orientação/capacitação a respeito de como manejar os alimentos da agricultura familiar (recebimento, armazenamento, produção e distribuição)? Especificar quem orientou.
5. São feitos ajustes são feitos ajustes em relação ao cardápio elaborado pela nutricionista? Com que frequência? Quem define os ajustes?
6. Houve necessidade de fazer trocas ou ajustes no cardápio devido à falta de qualidade, quantidade ou atrasos nas entregas dos produtos da agricultura familiar em 2015? (explicitar frequência: todo dia/semana/15 dias/mês/raramente/outro)
7. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos cozinheiros(as)/merendeiras para a manipulação e preparo dos alimentos da agricultura familiar?
8. A oferta de alimentos mudou depois que a escola/equipamento passou a receber alimentos da agricultura familiar? Quais as principais mudanças? (se for o caso, explicitar se houve aumento/diminuição na oferta de frutas, legumes, verduras, alimentos da safra, alimentos e/ou preparações regionais, alimentos orgânicos/agroecológicos, alimentos processados)
9. Na sua opinião, houve mudanças na qualidade da alimentação servida depois que a escola/equipamento passou a receber alimentos da agricultura familiar? (detalhar)
10. Na sua opinião, depois que a escola começou a receber os produtos da agricultura familiar, houve mudanças na aceitabilidade das refeições por parte dos escolares/atendidos? (detalhar)
11. Foram percebidas mudanças na aceitabilidade das FLV (indícios de promoção de melhoria dos hábitos alimentares)?

ANEXO IV: Termo de consentimento livre e esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa: **“As contribuições das compras governamentais via Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa de Aquisição de Alimentos para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável”**.

A pesquisa é parte da tese de doutorado apresentada ao Programa Nutrição em Saúde Pública, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Ela tem dois **objetivos específicos**: 1) compreender como a compra governamental do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa de Aquisição de Alimentos tem contribuído para a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares; 2) compreender como a oferta de alimentos na rede de ensino e nos equipamentos socioassistenciais e de alimentação e nutrição têm sido aprimorados com a compra da agricultura familiar.

Os **procedimentos de coleta de dados** incluem visitas às áreas de cultivos dos alimentos e aos equipamentos da rede de ensino e socioassistenciais, bem como a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores, agricultores familiares e merendeiras/manipuladores de alimentos. Estima-se que a entrevista tenha duração de aproximadamente 30 minutos. Tanto a observação como a entrevista serão conduzidas pela própria doutoranda.

DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS: Uma vez que a observação das áreas de cultivos dos alimentos e dos equipamentos da rede de ensino e socioassistenciais será feita após negociação com os envolvidos e que a participação nas entrevistas será voluntária, assegurando-se o sigilo, a pesquisa traz riscos mínimos aos participantes (conforme Resolução CNS 466/2012). Quanto aos benefícios, acredita-se que os resultados da pesquisa poderão contribuir para a valorização do trabalho realizado por agricultores familiares e merendeiras/manipuladores de alimentos, bem como para a reflexão sobre os avanços e as dificuldades do processo de implementação de ambos Programas, colaborando para o aprimoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa de Aquisição de Alimentos.

FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA: Este item não se aplica à esta pesquisa.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

O pesquisador irá tratar seu depoimento com padrões profissionais de sigilo. Seu nome ou materiais que indiquem sua participação na pesquisa não serão divulgados. Os resultados da pesquisa serão compartilhados a posteriori com você.

Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no Programa de Nutrição em Saúde Pública, da Faculdade de Saúde Pública, da Universidade de São Paulo e outra será fornecida a você.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para o(a) senhor(a). Por outro lado, não será disponibilizada qualquer compensação financeira.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE: Eu, _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e deixar de participar da pesquisa se assim o desejar. A pesquisadora certificou-me de que os dados da pesquisa serão confidenciais. Também sei que caso existam gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa. Em caso de dúvidas poderei contatar a doutoranda Juliana Lordello Sícoli e a professora orientadora Betzabeth Slater Villar no telefone (11) 3061-7853, ou o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, sito à Av. Dr. Arnaldo, 715, Cerqueira César – São Paulo, SP.

Declaro que concordo em participar dessa pesquisa. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Prof^a Dr^a Betzabeth Slater Villar
Coordenadora da pesquisa
FSP/USP

Pesquisador:

Instituição:

Participante

Local:

_____ de _____ de 2015.