

# ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E PRODUÇÃO ORGÂNICA: A TRAJETÓRIA DO PNAE NO MUNICÍPIO DE ATIBAIA – SP

Regina Degani Ramos<sup>1</sup>

Resumo: Em 2010, para a implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Atibaia se tornou o primeiro município de sua região (microrregião bragantina) a cumprir com essa regulamentação. Na ocasião, os produtos fornecidos foram orgânicos, atributo não obrigatório pela Lei Federal 11.947/09 (Política Nacional da Agricultura Familiar). A partir disso, o trabalho analisará como se deu a transição de fornecedores tradicionais para agricultores familiares no provimento de produtos destinados à merenda escolar em Atibaia, especificamente com relação à compra de alimentos orgânicos. O olhar teórico e analítico para este processo de mudança na oferta da merenda é o do processo político, vinculado a dinâmicas institucionais e sociais. Também serão apresentadas observações de campo relevantes que auxiliam não só na compreensão dos fatores que podem influenciar no sucesso ou não da política, mas que também reforçam a ideia da complexidade analítica que o PNAE impõe ao unir dois subsistemas institucionalmente apartados até 2009, como o da agricultura familiar e o da alimentação escolar.

Palavras-chave: compras institucionais; alimentação escolar; agricultura familiar; produtos orgânicos.

## 1. Introdução

Nos anos recentes a agricultura familiar vivencia um dos processos mais transformadores da sua história, na interface com as relações governamentais: as compras públicas sustentáveis. Apesar de significativos avanços em relação ao financiamento da produção dos pequenos rurais, a comercialização sempre foi um grande entrave ao desenvolvimento e perpetuidade no campo. Por ser um segmento extremamente pulverizado e pouco organizado, a produção desses agricultores muitas vezes foi destinada a atravessadores ou grandes redes de supermercados, que, por pagarem baixos valores pelas mercadorias, fazem com que a produção possa se tornar inviável. A não garantia nem de preço nem de demanda fez com que essa categoria se tornasse extremamente frágil.

O advento de políticas públicas federais destinadas à compra de produtos de agricultores familiares, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e principalmente o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), proporciona aos pequenos produtores a oportunidade inédita de participarem de canais de comercialização perenes e que privilegiam padrões sustentáveis de produção e de consumo.

Para isso, como mostrado em IPEA (2014, p.75), os governos passaram a atuar “tanto para corrigir as falhas de produção, buscando um processo produtivo mais sustentável, quanto no consumo, ao optar por adquirir, nas compras públicas, produtos

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela UNESP em Araraquara, especialista em Gestão Pública pela UFTPR e mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela USP.

com menor impacto no meio ambiente”. Segundo este mesmo trabalho, como o consumo governamental de bens e serviços representa algo entre 10% e 30% do produto interno bruto (PIB) de um país, este pode criar “economias de escala e aumentar a demanda por determinados produtos e, conseqüentemente, induzir a produção e oferta de bens de consumo produzidos em bases mais sustentáveis” (IPEA, 2011 *in* IPEA, 2014, p. 75).

Dessa forma, as compras públicas em políticas como o PAA e, principalmente, o PNAE, podem trazer, no médio prazo, uma grande transformação no mundo rural brasileiro, se tornando uma prática garantidora do desenvolvimento socioeconômico no campo, estimuladora do desenvolvimento regional, responsável pela segurança alimentar e nutricional de mais de três milhões de alunos da educação básica e grande auxiliadora na sustentabilidade ambiental.

Em 2010, para a implantação do Projeto Agricultura Familiar na Merenda Escolar, a prefeitura de Atibaia, município a 66 km de São Paulo e caracterizado há décadas pela produção de flores e morangos, contratou por meio de chamada pública a cooperativa Entre Serras e Águas, se tornando o primeiro município da região (microrregião bragantina) a cumprir com essa regulamentação. Ademais, todos os produtos fornecidos são orgânicos, atributo não necessário à caracterização de agricultor familiar pela Lei Federal 11.326/06 (Política Nacional da Agricultura Familiar).

Em função disso, este trabalho analisará como se deu a transição de fornecedores tradicionais para agricultores familiares no provimento de produtos destinados à merenda escolar em Atibaia, especificamente com relação à compra de produtos orgânicos entre os períodos de 2001 a 2012, durante a gestão do Partido Verde (PV). Tal governo sucedeu administrações mais conservadoras, pouco preocupadas com a produção agrícola sustentável e marcadas por investigações de irregularidades político-administrativas e cassações de mandato.

## 2. Metodologia

### 2.1. Município estudado

Atibaia faz parte da região conhecida como Circuito das Frutas Paulista, que compreende 10 municípios e é caracterizada pela forte presença de agricultores familiares. Conforme o Censo Agropecuário de 2006, dos 3.595 estabelecimentos agropecuários dessa área, 2.162 foram identificados como sendo de agricultura familiar, representando 60,14% do total de estabelecimentos (BRASIL. CENSO AGROPECUÁRIO, 2006 *in* BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2015). Os pontos de destaque da região são a intensa produção de frutas e o turismo rural, sendo um dos principais destinos turísticos do estado de São Paulo. Fazem parte do Circuito das Frutas os municípios de Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo, e seus principais produtos são uva, morango, pêssego, goiaba, ameixa, caqui, acerola e figo.

Atibaia é conhecida tanto por sua expressiva produção de flores e morangos quanto por ser uma estância turística muito procurada por aqueles que buscam tranquilidade fora dos grandes centros urbanos. A proximidade com São Paulo e Campinas aumentou o fluxo migratório nos últimos anos, transformando o município em cidade dormitório.

A história de Atibaia está diretamente ligada à atuação dos bandeirantes no século XVII. O município era a primeira parada para aqueles que saíam de São Paulo na busca de metais preciosos em Minas Gerais. As pessoas que começaram a se fixar na região iniciaram suas atividades com fazendas de gado e produção de cereais, principalmente trigo. Dessa forma, a população era composta principalmente de pequenos produtores e a economia caracterizada por uma pequena produção agropecuária diversificada.

No final do século XIX e início do XX chegam à região muitos imigrantes europeus e a partir da década de 1930 são os japoneses que começam a se fixar no município, principalmente após a II Guerra Mundial. Hoje a colônia japonesa é formada por aproximadamente 1300 famílias, sendo as principais responsáveis pela produção de flores e morangos. Com relação à produção de morangos, o município é o maior produtor do Estado de São Paulo, sendo a primeira cidade brasileira a receber o selo PIMO (Produção Integrada de Morangos) que certifica os produtores locais que utilizam menos agrotóxico e seguem procedimentos nas lavouras que elevam a qualidade da fruta. Em Atibaia também são produzidos 25% da produção nacional de flores, com mais de 400 produtores na cidade.

Além da forte característica agrícola, a imigração japonesa trouxe também as crenças religiosas dessa comunidade, como o Budismo, a Seicho-no-ie, o Taoísmo e a Igreja Messiânica (ou Fundação Mokiti Okada). A questão da alimentação mais saudável ou sem uso de agrotóxicos é uma marca comum para a maioria das religiões orientais, sendo que para a Igreja Messiânica é um dos seus pontos fundantes. Isso porque a doutrina messiânica é pautada no que eles chamam de “três pilares da salvação”: o Johrei, o Belo e a Agricultura Natural. O primeiro é dito como a transmissão de energia universal através da imposição das mãos. O Belo está atrelado à valorização da arte através da literatura, música, artes plásticas, teatro, entre outros. Já o terceiro é entendido como um método de cultivo que não utiliza agrotóxicos nem fertilizantes químicos, pois são entendidos como venenos para o solo e prejudiciais ao meio ambiente e à saúde humana (GONÇALVES, 2009).

Em meados da década de 1970 chegam a Atibaia os primeiros sete membros messiânicos japoneses responsáveis pela produção e disseminação da agricultura natural no país. A Igreja recebe como doação uma fazenda onde esses agricultores se instalam e formam uma colônia agrícola. Os produtos são inicialmente ofertados aos integrantes da comunidade religiosa para serem trocados por donativos.

A fazenda se desenvolve e em 1994 torna-se a empresa Korin Agricultura Natural, baseada na filosofia e métodos da agricultura da Igreja Messiânica. Atibaia foi seu primeiro polo de cultivo, mas hoje a instituição é composta por 65 pequenos e médios produtores de regiões de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Bahia, com faturamento em 2015 de R\$ 108 milhões.

A fazenda da Korin em Atibaia se tornou um importante centro disseminador de conhecimento da produção agroecológica. Isso porque, além de transmitir as técnicas da agricultura natural aos funcionários, atraiu também agrônomos e produtores interessados na aprendizagem de métodos mais sustentáveis de cultivo, difundindo esse conhecimento para além dos adeptos da Igreja Messiânica.

Com isso, a propagação das ideias relacionadas à produção e consumo da agricultura natural, inicialmente atrelada às crenças religiosas de um grupo específico,

ganha força e se enraíza. Assim, essas regras informais (valores e convenções sociais) podem ser consideradas instituições que funcionaram como filtros para a penetração das novas normas do PNAE. Isto é, as instituições que se consolidaram em Atibaia através do compartilhamento dessas crenças podem ter viabilizado a pauta da produção agrícola sustentável na agenda governamental durante a gestão do PV, não apenas pela aparente ideologia do partido, mas pela influência dessa ambiência nos atores políticos da região. Dessa forma, a implementação da lei 11.947/09 foi facilitada, pois exigiu algo que já era um valor local, ou seja, a importância da agricultura familiar e orgânica.

## 2.2. Instrumentos para o levantamento dos dados

A pesquisa utilizada no desenvolvimento desse trabalho foi a qualitativa, por permitir identificar os fatores que determinaram ou que contribuíram para o rápido cumprimento da lei 11.947/09 em Atibaia, visando compreender a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar através do processo político e das dinâmicas institucionais e sociais. A estratégia analítica baseou-se na pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos da época e atores relevantes da sociedade civil ligados à questão da agricultura familiar e orgânica no município. Outro método utilizado foi a observação através da participação da pesquisadora nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

## 3. Fundamentação histórica

### 3.1. Breve panorama sobre a trajetória da agricultura familiar no Brasil

O tema da agricultura familiar ganhou nos últimos vinte anos uma projeção e importância não vistas antes na história brasileira. Essa concepção de produção, antes associada ao atraso e à miséria do campo, atingiu visibilidade e empoderamento, ganhou espaço na agenda governamental, além de materializar políticas ligadas ao crédito rural (PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), assistência técnica rural (PRONATER- Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar), fornecimento de alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e da rede socioassistencial (PAA), entre outras. Hoje a agricultura familiar parece ter atingido um status de produção sócio-responsável, agregando valor a esse selo simbólico.

Um exemplo recente da força do segmento foi o lançamento do Plano Safra 2015-2016 da Agricultura Familiar, iniciado em 1º de julho de 2015. O setor contará com R\$ 28,9 bilhões, montante 20% maior do que o do ano anterior. O plano prevê a criação de programas e a adoção de medidas que, em conjunto, regulamentam a agroindústria familiar e de pequeno porte, expandem os mercados de compras públicas de produtos com origem na agricultura familiar e ampliam a assistência técnica e extensão rural com foco na produção sustentável.

A fortuita trajetória e consolidação de políticas públicas para os trabalhadores rurais causa espanto dada a marginalização histórica desse segmento, desacreditado inclusive por seus defensores. De forma quase contraditória, a categoria agricultor familiar se consolidou concomitantemente à manutenção dos privilégios dos grandes proprietários rurais. Como mostrado por Santos (2011),

a nova política voltada para os pobres do meio rural pode também ser definida como paradoxal uma vez que ela se construiu paralelamente à manutenção das antigas políticas beneficiadoras dos grandes produtores agroindustriais e com estas mantém relações tensas e marcadas por disputas e antagonismos. As disputas em torno das alternativas de política agrária e agrícola configuraram a existência de duas coalizões políticas e sociais com ideias e interesses distintos e até mesmo inconciliáveis (SANTOS, 2011, p. 13).

A legitimação dos pequenos rurais é resultado de um longo processo de luta política de trabalhadores do campo que se inicia desde antes do período ditatorial brasileiro, mas que ganha força na década de 1970. Sua mobilização é estimulada principalmente pelo processo conhecido como modernização conservadora que se refere tanto à modernização técnica e empresarial do setor agrícola induzida pelo Estado entre os anos de 1965 e 1982, quanto à situação política que assegurou a manutenção do poder dos grandes proprietários de terra e a exclusão dos trabalhadores rurais de qualquer perspectiva de participação democrática nesse aparente desenvolvimento (SANTOS, 2011).

Na década de 1980 o debate prioritário desses atores sociais era a reforma agrária. Tanto as organizações sindicais nacionais de trabalhadores rurais, como a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e CUT (Central Única dos Trabalhadores), quanto a CPT (Comissão Pastoral da Terra) e o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), organizado oficialmente em 1984, colocaram essa como sua bandeira principal.

Ao lado da luta pela reforma agrária, esses movimentos sociais reivindicavam também a criação de políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores no debate da Constituinte e, principalmente, na tramitação da Lei Agrícola no Congresso Nacional. Dessa forma, ao longo do referido período,

emergiram também novas políticas, instituições e atores que passaram a conviver com aqueles do período anterior. Sem eliminar o padrão histórico de concentração fundiária e com importantes elementos de continuidade com as políticas construídas ao longo dos anos 1960 e 1970, novas políticas públicas direcionadas ao campo incorporaram de forma massiva e inovadora os assentamentos de trabalhadores rurais e o apoio aos pequenos produtores (políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar) (SANTOS, 2011, p. 13).

A agricultura familiar, portanto, passou a ganhar relevância através dos históricos processos de lutas sociais e consequente reconhecimento no universo acadêmico, resultando em novas interpretações sobre o mundo rural brasileiro. A institucionalização dessa causa é materializada com a formulação de políticas públicas de apoio aos pequenos produtores, tendo a implementação do Pronaf, em 1995, e a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1996, como marcos iniciais.

Dessa forma, apesar do agrupamento dos trabalhadores rurais não ter avançado significativamente na realização da reforma agrária, mesmo com o aumento substancial do número de famílias assentadas a partir de 1995, conseguiu influenciar a adoção de políticas públicas específicas para os pequenos produtores.

Esse fato inédito na história brasileira, que teve como eixo inicial o crédito para a produção através do Pronaf, abrange atualmente um amplo espectro de medidas de apoio ao desenvolvimento rural com base no fortalecimento da agricultura familiar.

Assim, a concretização dessa política pode ser entendida como resultado de um longo processo de luta, em que os movimentos dos trabalhadores e produtores rurais construíram uma nova identidade política e social, a de agricultores familiares (SANTOS, 2011).

No entanto, a motivação política que mobilizou essa categoria não se deu de forma ampla nas variadas realidades locais dos municípios brasileiros. Em Atibaia, por exemplo, a disponibilidade de terras, a inexistência de grandes propriedades monocultoras com intensa utilização de mão de obra e a influência da colônia japonesa parecem ter mitigado a atuação de movimentos sociais ligados à questão agrária. Com isso, apesar do forte caráter agrícola, o que prepondera na região são características ligadas à tradição e questões culturais, ao invés das de cunho político.

A seção seguinte tratará das compras públicas sustentáveis e sua importância para os pequenos agricultores em programas como o PAA e PNAE.

### 3.2. Compras públicas sustentáveis

As compras públicas sustentáveis (CPS) estão se tornando prática comum em governos que visam o incentivo a produtos e serviços mais próximos ao ideal de uma sociedade sustentável. Como mostrado em IPEA (2014, p. 76), as CPS estão preocupadas “não apenas com o preço (economicidade), mas também critérios que dizem respeito ao meio ambiente e aos critérios sociais, que consideram, por exemplo, direitos humanos e trabalhistas, além do respeito à cultura local”.

O caso brasileiro tem como marco legal a Lei nº 12.349/2010, que altera a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8666/1993), destacando como um dos objetivos das licitações a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A administração federal vem implantando as CPS através de uma série de normas legais, como a Instrução Normativa 1/2010 e o Decreto nº 7.746/2012, visando à aquisição de bens e serviços segundo critérios sustentáveis, de forma que

a Instrução Normativa no 1/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), dispõe sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras no âmbito da administração pública federal, e o Decreto nº 7.746/2012 estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para as contratações sustentáveis realizadas pela administração pública federal. Este decreto institui, ainda, a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável (IPEA, 2014, p. 76).

Dessa forma, esses avanços legais permitiram o enfrentamento de um dos principais desafios das compras sustentáveis que são os eventuais processos judiciais que possam questionar a adoção de critérios adicionais, além da qualidade e do preço, na aquisição de bens e serviços para a administração pública (IPEA, 2014).

Uma primeira inovação de destaque das CPS visando o fomento à agricultura familiar foi a criação do PAA em 2003, resultado das discussões do Programa Fome

Zero (PFZ) no início do primeiro mandato do governo Lula. Apesar de experiências localizadas anteriores, essa foi a primeira política de âmbito nacional a adquirir produtos diretamente de agricultores familiares através de mercados institucionais (CARVALHO, 2009; SCHMITT e GUIMARÃES, 2008 *in* IPEA, 2014).

O segundo grande momento das CPS voltadas ao pequeno produtor foi 2009, em que é promulgada a Lei Federal nº 11.947 que impõe às prefeituras a compra de pelo menos 30% de produtos de agricultores familiares com o recurso destinado à merenda escolar, induzindo tanto o desenvolvimento do pequeno rural quanto aumentando as exigências alimentares e nutricionais das refeições servidas nas escolas públicas.

Além disso, o PAA e o PNAE também incentivam a produção de produtos agroecológicos e orgânicos, pois permitem o pagamento superior em 30% com relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme a Lei nº 12.512/2011. Outro fato importante é que os preços de referência das chamadas públicas são baseados no tabelamento da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA) que leva em consideração a média de preços dos mercados locais, de forma que muitas vezes é mais interessante ao pequeno produtor o valor pago pelos programas governamentais do que pelos canais tradicionais de comercialização. Dessa forma, apesar de não ser o foco principal dos programas, tais políticas acabam desestruturando os oligopsônios das grandes redes de supermercados, enfraquecendo sua força na imposição do preço pago aos pequenos fornecedores de produtos agrícolas.

As próximas três seções discorrerão sobre o PAA e o PNAE, tratando de suas especificidades, avanços e desafios.

### 3.2.1. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Desde o início dos anos 1990, conforme ilustrado na primeira seção, a primeira grande política conquistada pelos movimentos sociais ligados à questão agrária foi o PRONAF, sendo sua principal característica o crédito subsidiado, de custeio e investimento, para os agricultores familiares. Após esse período, a nova pauta de reivindicações passou a ser a garantia de preços e de mercado, principalmente a partir dos anos 2000 (MÜLLER, 2007 *in* IPEA, 2014).

Em 2003, com a conquista do PT no governo federal, o PFZ passa a ser prioridade, em que a discussão da segurança alimentar torna-se uma constante. Essa parece ter sido a janela de oportunidade para que os debates em relação ao desenvolvimento rural, agricultura familiar e abastecimento ganhassem força e adentrassem a agenda governamental na busca de soluções inovadoras. Foi nesse ambiente que surgiu o PAA, importante ação estruturante do PFZ, que era financiado com recursos do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), sendo estes

não reembolsáveis e destinados à finalidade de comprar alimentos para atender às populações em situação de insegurança alimentar, para servir também como apoio à produção agrícola familiar, funcionando como um tipo de Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) simplificada (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005 *in* IPEA, 2014, p. 79).

Os alimentos adquiridos pelo PAA são distribuídos principalmente a pessoas em situação de algum grau de insegurança alimentar, além de entidades de assistência social, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Por ser um programa com interesses transversais, a gestão do PAA ficou sob a responsabilidade de um grupo interministerial formado pelo MESA, MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), MAPA, Ministério da Fazenda, Ministério Público, e posteriormente o Ministério da Educação (MEC).

A especificidade principal do PAA em relação às outras formas de CPS é a dispensa de licitação para as aquisições feitas pelo programa desde que os preços praticados não sejam superiores aos dos mercados regionais. A dispensa de licitação diminui as exigências burocráticas, viabilizando o acesso dos pequenos agricultores ao programa (IPEA, 2014). A principal operadora desde o início do programa é a CONAB, mas também participam os governos estaduais e municipais através dos convênios estabelecidos diretamente com o MDS.

O PAA é desenvolvido em seis modalidades diferentes, sendo elas a Compra com Doação Simultânea, a Compra Direta, o Apoio à Formação de Estoques, o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite, a Compra Institucional e a Aquisição de Sementes. O quadro 1 descreve as características de cada modalidade.

**QUADRO 1 - Modalidades atuais de execução do PAA**

Modalidade	Descrição	Limite anual de compras por agricultor (R\$)	Executor	Fonte de recursos	Acesso dos agricultores
Compra direta	Compra de uma carteira de produtos diretamente de agricultores	8.000,00	CONAB	MDS e MDA	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Doação simultânea	Compra de alimentos com pronta disponibilização para doação a entidades	5.500,00 ou 6.500,00 ou 8.000,00	CONAB, estados e municípios	MDS	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
PAA-leite	Compra de leite para doação a famílias carentes em estados do Nordeste e norte de Minas Gerais	8.000,00	Governos estaduais	MDS	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Formação de estoque	Apoio à formação de estoque por parte de organizações de produtores	8.000,00	CONAB	MDS e MDA	Cooperativa e associação
Compra institucional	Compra de alimentos para abastecimento do consumo regular de instalação da	8.000,00	Ente interessado	Ente interessado	Cooperativa e associação



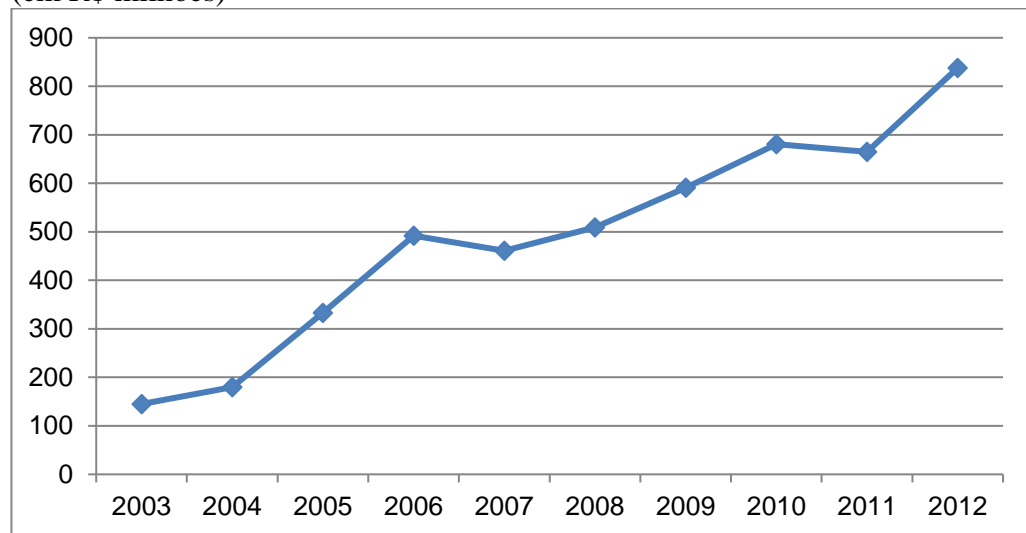
	administração pública				
--	-----------------------	--	--	--	--

Fonte: Brasil (2013) in IPEA (2014)

Os dois gráficos abaixo mostram a evolução dos recursos aplicados no programa e a quantidade de agricultores atendidos entre 2003 e 2012. Ao longo desses anos foram investidos quase R\$ 4,9 bilhões em compras de produtos pelo PAA, mantendo-se uma tendência geral de crescimento em quase em todo o período (o volume passou de R\$ 145 milhões em 2003 para R\$ 838 milhões em 2012). O número de agricultores atendidos, assim como os recursos, também aumentou de forma quase que crescente, passando de 42 mil agricultores em 2003 para 185 mil em 2012.

### GRÁFICO 1

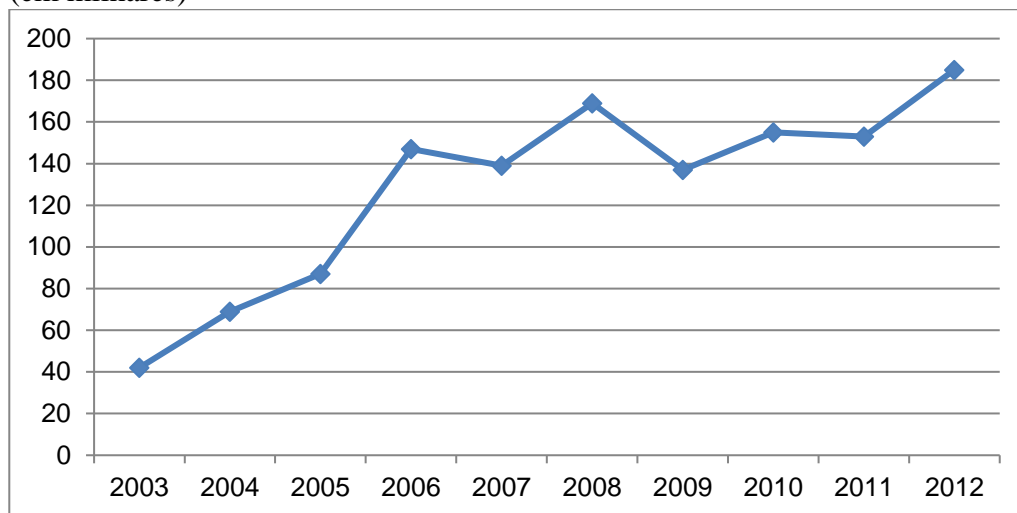
Evolução dos montantes anuais aplicados em compras do PAA (2003-2012)  
(em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2010; 2011) in IPEA (2014)

## GRÁFICO 2

Número de agricultores familiares que venderam produtos para o PAA a cada ano (2003-2012)  
(em milhares)<sup>2</sup>



Fonte: Brasil (2010; 2011) in IPEA (2014)

### 3.2.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um dos programas brasileiros mais antigos, tendo sido implantado ainda em 1955. Entretanto, nunca possuiu rubrica orçamentária específica para seu cumprimento, inclusive sendo explicitamente proibida nos fundos destinados ao custeio educacional, como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Apesar de nos últimos 20 anos ter havido muitos avanços do governo federal em relação à introdução de novos mecanismos de gestão, definição de critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, indução da descentralização institucional e financeira das ações, além de avanços nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino, a questão da alimentação escolar, apesar de ser um direito, ficou a margem dessas conquistas. Tanto a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em tramitação no Congresso Nacional desde o fim dos anos 1980, quanto a instituição do FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, e mais atualmente seu substituto, o FUNDEB, não previam ou vinculavam parte do seu orçamento à merenda escolar (IPEA, 2011).

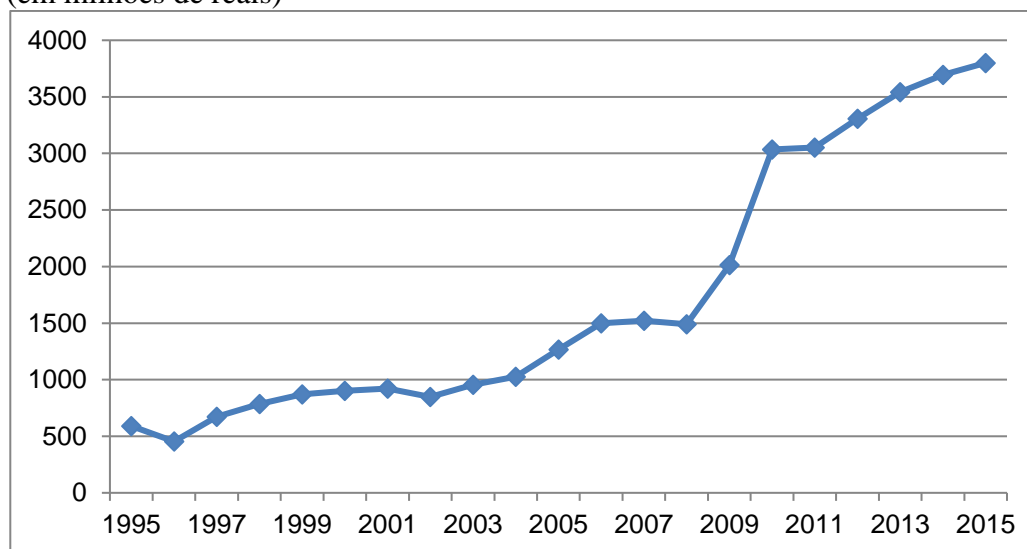
O cenário é alterado quando em 2009 é promulgada a Lei Federal nº 11.947/09, que além de vincular parte dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE, impõe às prefeituras que seja adquirido, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios da merenda escolar diretamente de cooperativas e associações da agricultura familiar. O não atendimento a tais diretrizes poderá incidir no bloqueio de recursos financeiros repassados pelo Fundo.

A associação do PNAE à produção familiar chama atenção tanto pelo volume da compra, já que esse é o maior programa de alimentação escolar gratuito do mundo,

<sup>2</sup> Valores nominais.

quanto pela preocupação com a qualidade dos alimentos fornecidos aos alunos da rede pública de ensino. A abertura desse mercado aos pequenos produtores significa a utilização de, no mínimo, R\$ 1,05 bilhão na compra de seus produtos (FNDE, 2013), feito importantíssimo para um segmento tão fragilizado. O gráfico 3 mostra a evolução do orçamento destinado à alimentação escolar entre 1995 e 2015.

**GRÁFICO 3**  
Orçamento da Merenda Escolar  
(em milhões de reais)<sup>3</sup>



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Consulta executada em 08/12/2015 (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>)

É possível verificar que apesar do aumento em quase todo período, a partir de 2009 a taxa de crescimento do orçamento destinado à merenda escolar é sensivelmente maior em relação aos anos anteriores, ilustrando a importância da Lei Federal 11.947/09 no fomento aos pequenos agricultores. Somente no ano de 2015 foram destinados mais de R\$ 1,2 bilhão, ou seja, 30% dos R\$ 3,8 bilhões, na compra de produtos dos pequenos agricultores, possibilitando um impacto inédito na distribuição de renda do mundo rural brasileiro.

### 3.2.3. Avanços e desafios do PNAE e PAA

Muitos são os aspectos positivos dessas políticas, sendo que alguns merecem destaque. Como já foi dito, o PAA e, principalmente, o PNAE permitem a garantia da segurança alimentar e nutricional a seus beneficiários, além de melhorarem os hábitos alimentares dos estudantes da educação básica. Além disso, a compra governamental de agricultores familiares permite a sustentabilidade econômica e ambiental através do estímulo à produção agroecológica e do incentivo ao cooperativismo e associativismo dos pequenos produtores, aumentando com isso seu poder de mercado.

<sup>3</sup> Valores nominais.

Outro benefício socioeconômico é o fortalecimento dos mercados locais atrelado ao seu relevante caráter distributivo. Eles também são mais justos socialmente por romperem com o oligopólio dos tradicionais fornecedores da merenda escolar, possibilitando aos pequenos rurais adentrarem num segmento de mercado antes praticamente inacessível.

Entretanto, importantes desafios necessitam ser superados para a perpetuidade e efetividade dessas políticas. O primeiro é a dificuldade que muitos pequenos produtores encontram na expedição da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento emitido pelo governo estadual que habilita o produtor familiar a participar das políticas públicas para a agricultura familiar, como o PNAE e a maioria das modalidades do PAA.

O segundo é o fato de que muitas prefeituras não possuem merendeiras concursadas no seu quadro de pessoal, inviabilizando a implantação da Lei Federal 11.947/09 e fortalecendo, conseqüentemente, o *lobby* dos fornecedores de merenda. No caso de prefeituras com merendeiras, o desafio está na conscientização dessas funcionárias para a importância da ingestão de produtos não industrializados pelos alunos, convencendo-as de que apesar dos produtos *in natura* serem mais trabalhosos no manuseio são fundamentais ao desenvolvimento educacional.

Ainda com relação ao *lobby* dos fornecedores de merenda, eles também são beneficiados pela manipulação das chamadas públicas, pois é possível inserir no edital da alimentação escolar produtos não fornecidos pelos agricultores locais, abrindo precedente legal para a compra de produtos desses fornecedores convencionais.

Outro entrave é a dificuldade dos pequenos produtores para formarem e se consolidarem em associações e cooperativas. Isso ocorre tanto pela falta de instrução quanto pela adaptação às novas regras que o trabalho coletivo impõe. Por fim, quando todos esses desafios são superados, os produtores se deparam com o alto custo da certificação orgânica, que pode desestimulá-los a esse tipo de produção. Apesar de modelos alternativos serem possíveis, como os Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade Orgânica, em que a certificação é mais barata, além de permitir a transmissão do conhecimento agroecológico, ela ainda é pouco difundida.

A partir do que foi exposto, parece clara a importância do PAA e, principalmente, do PNAE para que o desenvolvimento do mundo rural brasileiro ocorra de forma mais equânime. As compras institucionais de produtos da agricultura familiar estão possibilitando a superação de uma das maiores dificuldades dos pobres do campo que é a comercialização de seus produtos. No caso do PNAE, que possui rubrica orçamentária específica e é direcionado aos produtores associados e cooperados, o segmento dos pequenos rurais se empodera ainda mais tanto pela perpetuidade da origem dos recursos quanto pela sua nova condição de produtor cooperado. A superação dos desafios expostos é vital para que a consolidação de programas tão significativos auxiliem no fortalecimento da cidadania brasileira.

#### 4. Análise do PNAE em Atibaia

##### 4.1. Conjuntura política e a pauta do desenvolvimento sustentável

Em 2001 tem início a gestão do PV com o prefeito Beto Tricoli. Durante sua campanha, além da forte defesa pelo meio ambiente e desenvolvimento sustentável, uma de suas principais plataformas foi a de iniciar no município uma cultura política de participação popular, visando acabar com os caudilhos políticos considerados motivo de atraso para a cidade.

Beto Tricoli, que foi um dos fundadores do partido no município em 1988, possuía um forte histórico de atuação política antes de assumir a prefeitura em 2001. Foi eleito o primeiro vereador do PV para o mandato 1993-1996 já com a proposta da defesa de uma gestão pública democrática e do desenvolvimento local sustentável.

No período de 2001 foi eleito prefeito e reeleito em 2004, exercendo a função até 2008. Após o seu segundo mandato, deixou a prefeitura conseguindo eleger seu sucessor José Bernardo Denig, também membro do PV e vereador de 2001 a 2008, que cumpriu o seu mandato entre os anos de 2009 a 2012.

Findada sua gestão como prefeito, Beto Tricoli iniciou a campanha para deputado estadual, elegendo-se para o mandato 2010-2014 por Atibaia. Hoje ele é secretário adjunto da Secretaria Estadual de Turismo e pré-candidato à prefeitura de Atibaia para as eleições desse ano.

Entre 2001 e 2011 Atibaia passou por um crescimento econômico decorrente do desenvolvimento dos setores industrial, de serviços e da agricultura. O orçamento da Prefeitura neste período triplicou. Em 2001 eram quase R\$ 60 milhões, já no ano de 2011 chegou a R\$ 225 milhões.

Paralelamente às medidas de crescimento econômico, era frequente no discurso e nas ações políticas do governo propostas de desenvolvimento sustentável e de defesa do meio ambiente. Um exemplo de destaque foi a aprovação da lei de proteção ambiental que criou em 2010 do Parque Estadual do Itapetinga e o Monumento Natural Estadual da Pedra Grande.

Logo no início do primeiro ano da nova gestão foi aprovada na Câmara Municipal a lei ordinária nº 3165, que versa sobre a constituição da Associação Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Integrado Sustentado das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, a fim de promover nas cidades participantes projetos que fomentem, dentre outras medidas, o fortalecimento da agricultura familiar e o apoio à organização e bem estar das comunidades rurais.

Em 2006, quando se aprova o Plano Diretor do município, é explicitado no Anexo A.07, item 15.4 (Diretrizes e Proposições Gerais de Desenvolvimento Social), referindo-se ao desenvolvimento rural, que deve haver políticas de fomento nas seguintes áreas:

- a) programa de incentivo à agroecologia (cultivo orgânico), com fomento à produção de sementes crioulas;
- b) programa de incentivo à agroindústria;
- c) programa de incentivo à agricultura familiar;
- d) programa de incentivo de adesão dos produtores ao S.I.M. (melhoramento da qualidade dos produtos, ampliação do acesso comercial aos moradores locais);
- e) legislação de incentivo ao produtor rural e agroindústria integrada à produção local.

Em 2010, logo após a publicação da Lei nº 11.947/09, a prefeitura firma a parceria com a Cooperativa Entre Serras e Águas, com sede em Bragança Paulista e constituída por 102 cooperados atuando em 18 cidades do estado de São Paulo, sendo elas Águas de Lindóia, Amparo, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Joanópolis, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Nazaré Paulista, Pedra Bela, Pedreira, Pinhalzinho, Piracaia, Serra Negra, Socorro, Tuiuti e Vargem.

A cooperativa não possuía nenhuma parceria com programas governamentais antes de 2010. Depois de Atibaia, primeiro município parceiro após a publicação da Lei nº 11.947/09, passou a fornecer alimentos para outras prefeituras da região. Hoje participa tanto do PNAE quanto do PAA, sendo esses dois programas seus únicos canais de comercialização (ANTUNES, 2012).

A cooperativa foi fundada em maio de 2007, com 24 produtores de hortaliças e frutas que visavam fornecer alimentos para a merenda escolar. Além disso, 80% dos cooperados eram agricultores familiares que tinham como objetivo prepararem-se para produção orgânica, de forma que em 2010 sete produtores foram certificados. A cooperativa tem hoje 40 produtores orgânicos certificados para suprir os contratos de comercialização dos dois programas federais (BOTELHO, 2012).

Após a publicação da Lei Federal 11.947/09, a cooperativa firmou parceria com seis municípios para fornecimento de produtos à merenda escolar, sendo eles, além de Atibaia, Campinas, Socorro, Nazaré Paulista, Monte Alegre do Sul e Pouso Alegre (MG).

O que chama a atenção é que além de ser sediada em outro município (Bragança Paulista), a cooperativa tem a maioria dos seus produtores fora de Atibaia. Em entrevista com a nutricionista responsável pelo programa na prefeitura, foi relatado que a intenção inicial era travar parceria apenas com os agricultores locais, porém pelo fato da maioria deles não ser associada a nenhuma entidade o fornecimento foi inviabilizado.

No ano seguinte a implementação da lei, em fevereiro de 2012, é nomeado em cargo de comissão como assessor de gestão pública para a Secretaria de Educação C. G. A., um dos fundadores da Cooperativa Entre Serras e Águas e forte articulador entre os pequenos rurais e o poder público.

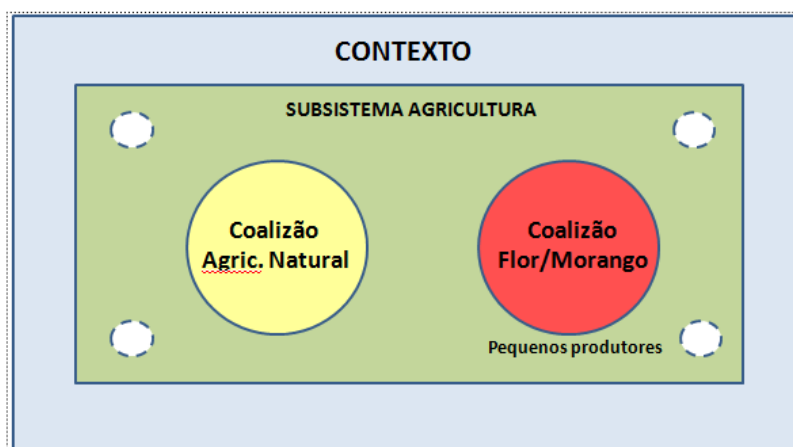
A articulação desse ator com outros agentes do executivo permitiu que em maio deste mesmo ano e último da gestão do Partido Verde, fosse aprovada a lei orgânica nº 4087 que cria o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social - PMAIS, voltado aos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, bem como às respectivas associações e cooperativas. De acordo com essa norma, 20% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios *in natura* ou processados pelos órgãos da administração pública devem ser utilizados na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendimento familiar rural, mediante chamada pública. Ou seja, diferentemente da Lei Federal nº 11.947/09, essa lei permite que além das associações e cooperativas, agricultores familiares autônomos também sejam fornecedores de produtos à prefeitura.

#### 4.2. Proposta analítica

A partir da realização das entrevistas e dos dados coletados foi possível constatar que antes da gestão do PV já havia na região um ambiente favorável ao consumo e produção de produtos agroecológicos influenciados, entre outros motivos, pelas religiões orientais. Isso ocorreu porque a disseminação e institucionalização dessas crenças ao longo das últimas décadas possibilitaram o enraizamento de tais valores, conforme o conceito do *embeddedness* de Polanyi (1968) e Granovetter (1985), que trata justamente de como as relações não-econômicas fundadas socialmente podem condicionar o comportamento dos atores econômicos.

Nesse contexto pode ser identificado o subsistema<sup>4</sup> da agricultura no município, que é marcado principalmente por duas importantes coalizões, a da agricultura natural e a das flores e morangos. Esta última parece aparentemente dominante, pois, além de mais coesa e organizada foi mais bem sucedida na transformação de suas metas em ações governamentais, como ao eleger para o legislativo e executivo municipal alguns de seus principais representantes.

Paralelamente, apesar da existência de centenas de outros pequenos agricultores com produção diversa, este grupo pulverizado não poderia ser caracterizado como coalizão. Isso porque além de não possuírem estratégias de atuação específicas (como, por exemplo, se organizarem em associações ou cooperativas), não compartilhavam de um sistema de crenças suficientemente forte que possibilitasse o alcance de um objetivo comum. Essa interpretação pode ser visualizada na figura 1.

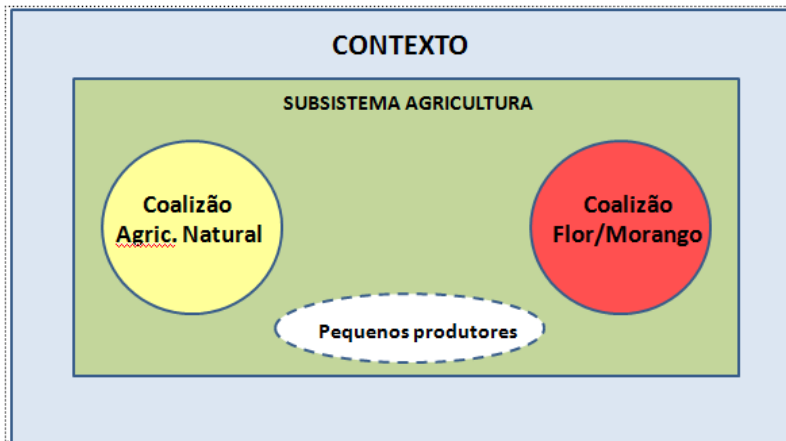


**Figura 1: Cenário agrícola antes da gestão do PV**

Fonte: Elaborada pela autora

Já nos anos entre 2001 e 2009, que compreendem as duas gestões do Beto Tricoli e o início da administração da terceira gestão do PV, percebe-se o fomento de políticas voltadas à agricultura familiar que objetivavam principalmente a inserção e consolidação dos pequenos produtores na economia local. No entanto, apesar da produção orgânica ser valorizada, esse não era o foco principal das ações governamentais. Medidas como a realização de exposições periódicas, a criação da Feira do Produtor, a construção de um centro de capacitação e a aquisição dos produtos agrícolas para a merenda escolar fizeram com que os pequenos produtores do município, antes dispersos, se aproximassem. Apesar de não se configurarem como coalizão, se aglutinaram como um grupo mais coeso. Essa situação pode ser visualizada na figura 2.

<sup>4</sup> O conceito de subsistema está atrelado ao modelo do *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, ou Modelo de Coalizão de Defesa, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que entende a formulação de políticas públicas como resultado de disputas entre diversas coalizões que se formam nos subsistemas políticos, compostas por atores ligados ao poder público e também os não governamentais. O ACF analisa as mudanças nas políticas públicas no longo prazo, abrangendo além das crenças dos atores e coalizões formadas, o processo de tomada de decisão, levando em conta tanto os períodos de mudança quanto de estabilidade (SABATIER, 1993, p. 14; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 95 e 152 in ARAÚJO, 2013).



**Figura 2: Cenário agrícola entre 2001 e 2009**

Fonte: Elaborada pela autora

A partir desse ambiente favorável em relação à valorização de produtos agroecológicos e ao estímulo às atividades agrícolas dos pequenos produtores, a implementação da Lei 11.947/09 em Atibaia parece não ter encontrado grande resistência. Apesar do município não possuir cooperativa de agricultores familiares, já havia tanto no novo grupo político quanto nos atores afetos à agricultura natural um contexto permeável às ideias de uma produção agrícola mais sustentável.

Baseado no modelo de *multiple streams* de Kingdon<sup>5</sup> (1995 [1984]), a promulgação da lei parece ter sido a janela de oportunidade na confluência do fluxo dessas novas ideias, do fluxo de soluções para a implementação da lei (como a fundação da Cooperativa Entre Serras e Águas que visava justamente o fornecimento para o PAA e PNAE) e do fluxo político (os doze anos de uma gestão que incluía a pauta da agricultura familiar na agenda). Dessa forma, a articulação entre os produtores familiares de orgânicos e atores políticos interessados pela causa da agricultura familiar e produção sustentável foi viabilizada. A imposição legal da compra institucional de alimentos agroecológicos permitiu que ideias e valores pré-existent se tornassem uma prática possível.

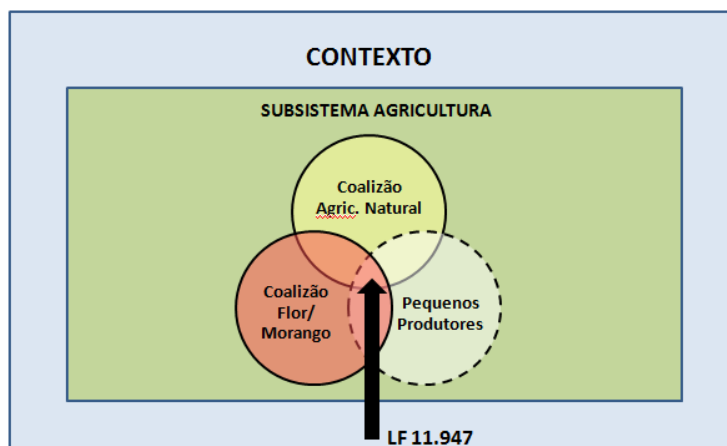
Paralelamente, alguns produtores pertencentes à coalizão das flores e morangos perceberam nas CPS uma nova possibilidade de incremento financeiro. Áreas antes utilizadas exclusivamente para o plantio desses dois produtos, agora também produzem gêneros que são fornecidos para o PNAE.

A partir desse novo cenário, seria possível concluir que a Lei 11.947/09 possibilitou a sobreposição das agendas da coalizão da agricultura natural, da de flores e

<sup>5</sup> O Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon busca explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Para ele, a agenda é um conjunto de assuntos nos quais o governo se concentra em determinado momento. Dessa forma, uma questão faz parte da agenda quando desperta a atenção dos formuladores de políticas, apesar de nem todas as questões tidas como relevantes serem sempre consideradas. No modelo de Kingdon existem três fluxos decisórios (fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo da política) que ocorrem de forma relativamente independente, porém, é no momento da sua confluência em que há uma maior probabilidade do problema se transformar em política.



morangos e do grupo de produtores familiares. Essa perspectiva pode ser visualizada na figura 3.



**Figura 3: Cenário agrícola entre 2009 e 2012**

Fonte: Elaborada pela autora

Com relação às políticas voltadas à agricultura familiar na gestão do PV, é possível afirmar que podem ter sido influenciadas pelos legados pré-existentes da produção agroecológica no município, baseado no conceito de *path dependence* (KATO, 1996; LEVI, 1997; PIERSON, 2000)<sup>6</sup>. Ou seja, fatores existentes num dado momento histórico influenciaram as escolhas futuras da comunidade local, como pode ser o caso da produção de orgânicos na região bragantina. Dessa forma, as decisões dos atores ao longo de todo esse tempo deixaram legados quase que irreversíveis.

## 5. Considerações finais

A partir do que foi exposto, parece clara a importância do PAA e, principalmente, do PNAE para o desenvolvimento do mundo rural brasileiro. As compras institucionais de produtos da agricultura familiar oferecem a possibilidade de se superar uma das maiores dificuldades dos pequenos agricultores que é a comercialização de seus produtos. No caso do PNAE, que possui rubrica orçamentária específica e é direcionado aos produtores associados e cooperados, o segmento dos pequenos rurais tem a possibilidade de se empoderar ainda mais tanto pela perpetuidade da fonte de recursos quanto pela sua nova condição de produtor cooperado.

No entanto, o caso de Atibaia parece apresentar características singulares que geram dúvida na sua avaliação, de forma que simples qualificadores como sucesso ou insucesso são limitados na captura das múltiplas características dessa realidade local. Como já foi dito, o PNAE por si só já impõe uma complexidade analítica ao unir dois subsistemas institucionalmente apartados até 2009, como o da agricultura familiar e o

<sup>6</sup> A ideia de *path dependence* ou dependência da trajetória, está atrelada a corrente teórica do neoinstitucionalismo histórico, que considera que a criação de instituições, apesar de iniciarem novas trajetórias, são constrangidas por legados pré-existentes. Essa linha do neoinstitucionalismo está preocupada com uma racionalidade que seja produto de processos históricos, construída e apoiada por conjuntos específicos de instituições e ideias (teorias, modelos, visões de mundo etc.) adotadas pelos atores para entender o mundo que os cerca. (GOMIDE, 2011). O desenvolvimento dessa corrente pode ser encontrado em Kato (1996), Levi (1997) e Pierson (2000).

da alimentação escolar. Entretanto, a influência das ideias relacionadas à produção e consumo de produtos orgânicos atreladas às crenças religiosas de um grupo específico, podem ter relação com a aparente bem sucedida implementação do PNAE em Atibaia.

Porém, a dificuldade em se separar as ideias de um grupo político específico dos valores locais pré-existentes podem induzir a deduções precoces. A impossibilidade de dimensionar o peso das regras informais (valores e convenções sociais) na trajetória dos atores impede que se caracterize o caso de Atibaia como algo apenas casuístico ou, ao contrário, como um fato modelo, trazendo luz à influência das crenças, valores e ideias no sucesso da implementação da lei.

## Referências

ARAÚJO, S. M. V. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Decreto no 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Grupo Gestor. Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) 2003 a 2010. Relatório descritivo. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). 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, 2010.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e políticas públicas (PPP)*, Brasília, n. 32, p.116-148, 2009.

DELGADO, G; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: *Texto para Discussão*, n.1.145. Brasília: Ipea, 2005.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília, 2013.

GOMIDE, A. A. **A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes**. 2011. 178 f. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

GONÇALVES, H. R. Alimentação e agricultura natural na Igreja Messiânica Mundial do Brasil e suas dissidências. *Revista Nures*, n. 13, set/dez 2009, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP.

GRANOVETHER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360-1380.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. 2014. 273 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Comunicado n. 42 – PNAD 2008: Primeiras análises – O setor rural.** 2010. 24 p.
- KATO, J. Path dependency as a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application. In: *Annual Meeting of American Political Science Association (APSA)*, San Francisco, ago/set, 1996.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1995 [1984].
- LEVI, M. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis. In: LICHBACH, M. I. e ZUCKERMAN, A. (eds.), **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure.** Nova York, Cambridge University Press, 1997.
- MALUF, R. S. J. Alimentação escola e agricultura familiar. *Boletim do Observatório de Política Pública para Agricultura*, n. 26, maio. Rio de Janeiro, 2009.
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.
- POLANYI, K. The economy as instituted process. In: DALTON, George (Ed.). **Primitive, archaic and modern economies: essays of Karl Polanyi.** Boston: Beacon Press, 1968, p. 139-174.
- SABATIER, P. A.; BRASHER, A. M. From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press, 1993, p. 177-208.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press, 1993, p. 211-235.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process.** Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.
- SANTOS, F. P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- SCHMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Agriculturas*, v. 5, n. 2, p. 7-13, 2008.