



# COOPERATIVISMO, AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:

reflexões para uma agenda  
municipal de desenvolvimento  
sustentável

Coordenadores:

Alair Ferreira de Freitas

Alan Ferreira de Freitas





# COOPERATIVISMO, AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:

reflexões para uma agenda  
municipal de desenvolvimento  
sustentável

Coordenadores:

Alair Ferreira de Freitas

Alan Ferreira de Freitas



Centro de Referência em  
Empreendedorismo e Cooperativismo  
Para o Desenvolvimento Sustentável



Universidade Federal de Viçosa



Serviço Nacional de Aprendizagem  
do Cooperativismo



Organização das Cooperativas Brasileiras



# PROJETO CNPQ/SESCOOP - 403097/2018-5

## COORDENAÇÃO:

Alair Ferreira de Freitas

Alan Ferreira de Freitas

---

## AUTORES:

Alair Ferreira de Freitas

Alan Ferreira de Freitas

Natan Ferreira de Carvalho

Isabela Renó Jorge Moreira

Joyce Santana Bernardo

Elisa de Jesus Garcia

Renato César Cota Miranda

Almiro Alves Júnior

William Barbosa Valadão

## REVISÃO TEXTUAL:

Daniele Renata Silva de Freitas

Marcelo Rodrigues de Lima

## REVISÃO TÉCNICA:

Élido Bonomo

Juliana Pereira Cassimiro

Sandro Pereira Silva

Fabíola da Silva Nader Motta

João José Prieto Flávio

Leonardo Meira Reis

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cooperativismo, agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar [livro eletrônico] : reflexões para uma agenda municipal de desenvolvimento sustentável / coordenação Alair Ferreira de Freitas , Alan Ferreira de Freitas. -- 1. ed. -- Viçosa, MG : Editora Asa Pequena, 2021.  
PDF

ISBN 978-65-992975-4-0

1. Agricultura familiar 2. Alimentação escolar 3. Cooperativismo I. Freitas, Alair Ferreira de. II. Freitas, Alan Ferreira de.

21-55305

CDD-630

### Índices para catálogo sistemático:

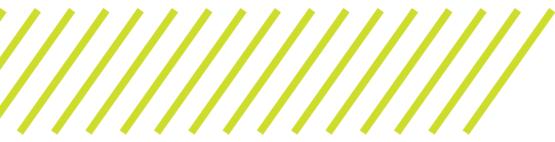
1. Agricultura familiar 630

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	5
COOPERANDO PELA SUSTENTABILIDADE .....	8
APRESENTAÇÃO .....	10
<b>1</b> CONTEXTUALIZAÇÃO E PONTOS DE PARTIDA.....	<b>13</b>
<b>2</b> A IMPORTÂNCIA DO COOPERATIVISMO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS.....	<b>24</b>
<b>3</b> A IMPORTÂNCIA DA CONSOLIDAÇÃO DE UMA REDE DE PARCERIAS PARA A EXECUÇÃO DO PNAE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	<b>35</b>
<b>4</b> INTEGRANDO UMA AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PREFEITURAS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS).....	<b>39</b>



## PREFÁCIO

Este livro é fruto de reflexões realizadas no âmbito de um projeto de pesquisa aprovado na chamada CNPq/Sescoop nº. 07/2018, cujo intuito foi analisar o papel das cooperativas na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em grandes centros urbanos, a partir de casos no estado de Minas Gerais. O PNAE, com a determinação da Lei 11.947/2009, além de contribuir para a alimentação escolar e para o abastecimento da rede socioassistencial dos municípios, tem representado também uma alternativa de renda para a agricultura familiar. Ao conectar produção e consumo, ampliando o mercado aos agricultores familiares, o PNAE tornou-se mecanismo econômico que fomenta a geração de renda e a segurança alimentar e que contribuiu com o combate à fome e a pobreza rural.

O ano de 2021 começou com um cenário de muitas incertezas trazidas pela pandemia da covid-19 e marca o início de novas gestões públicas municipais. Independente do município, os poderes executivo e legislativo precisarão estar atentos às situações de vulnerabilidades socioeconômicas, insegurança alimentar e fome, intensificadas pelas crises decorrentes da pandemia. As alterações nas dinâmicas de abastecimento alimentar exigem, mais do que nunca, atenção direta à produção local de alimentos e seu escoamento.

É sobre este cenário que apresentamos este livro, cujo objetivo é subsidiar a reflexão dos gestores públicos municipais, munindo-os de questões para pensarem e planejarem uma agenda pública de desenvolvimento sustentável, articulando a agricultura familiar, o cooperativismo e o PNAE. Esta reflexão é, nesse sentido, tanto técnica quanto política, sinalizando a importância de conhecer as realidades locais e fundamentar proposições, e de pautar estas temáticas como prioridades políticas na gestão pública, institucionalizando esta agenda como mecanismos de ação do governo municipal.

Este livro também é um reconhecimento da importância assumida pelos municípios na descentralização e implementação de políticas públicas. É nos municípios que as políticas elaboradas em âmbito federal e estadual se realizam. No caso do PNAE e das políticas públicas de segurança alimentar e combate a fome, a implementação está diretamente relacionada à forma como a administração pública municipal se apropria delas e as executa, interagindo com outros atores locais para gerar resultados efetivos para os cidadãos.

Por falar em atores locais, precisamos dar relevância às cooperativas, organizadoras de cadeias produtivas e instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar, o que esperamos ter ressaltado ao longo desta publicação. As cooperativas, como organizações que contribuem para a dinamização econômica dos municípios, merecem atenção dos governos locais. Elas podem ser grandes aliadas da gestão pública para a inclusão produtiva e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Esperamos também valorizar a agricultura familiar, protagonista da produção de alimentos e da conservação da socio-biodiversidade. Este segmento, apesar da histórica falta de reconhecimento e apoio, se mostrou resiliente e se mantém como elo fundamental para o abastecimento alimentar das cidades, como grande vetor da segurança e da soberania alimentar. Especialmente para os pequenos e médios municípios brasileiros, onde a estrutura agrária é marcada predominantemente por estabelecimentos rurais da agricultura familiar, compreender a importância desse segmento, seu papel na dinamização da economia local, na geração de trabalho e renda, na preservação da natureza e na produção de alimentos saudáveis é dar um passo para consolidar uma agenda municipal de desenvolvimento sustentável.

Seguimos, a partir das próximas páginas, a trilha que interage o PNAE, as cooperativas e a agricultura familiar como agenda de governos municipais que perseguem caminhos para alcançar o desenvolvimento sustentável. Sinalizamos ainda que esta pauta trazida pelo livro é, conseqüentemente, uma estratégia

para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS referem-se a 17 objetivos definidos em um pacto global da Organização das Nações Unidas (ONU), que se encarregou da missão de engajar os setores público e privado numa agenda integrada e intersetorial de desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030.

A Agenda 2030 oferece uma série de orientações relacionadas a ferramentas, parcerias e recursos que possibilitam o aprimoramento da gestão e de políticas públicas, alinhadas com um moderno referencial de desenvolvimento sustentável. Este esforço requer uma integração entre os eixos econômico, social e ambiental por meio dos ODS e suas metas. Dessa forma, ao adaptar as metas globais para a realidade de cada município, gera-se engajamento dos gestores públicos, da sociedade civil e do setor privado. É um esforço conjunto que requer aprimorar o olhar para os problemas socioeconômicos do meio rural e urbano.

Reconhecemos que a integração de esforços institucionais articulando o cooperativismo, a agricultura familiar e o PNAE conforma uma agenda pública convergente com a Agenda 2030 e vários de seus objetivos e metas. A reflexão aqui operada, portanto, está em consonância com uma agenda global de desenvolvimento sustentável. Esperamos que os leitores e leitoras possam ter em mãos uma ferramenta técnica que ajude a repensar a implementação do PNAE e o papel das cooperativas e da agricultura familiar, mas também uma orientação política que leve à reflexão sobre as temáticas abordadas e à construção de políticas públicas municipais rumo ao desenvolvimento sustentável. Você não vai encontrar aqui um “guia de bolso” para fazer política ou administrar equipamentos públicos, mas terá uma bússola que pode aportar conhecimentos, fundamentar reflexões, orientar decisões e apontar novos rumos.

Alair Ferreira de Freitas  
Alan Ferreira de Freitas



# COOPERANDO PELA SUSTENTABILIDADE

Brasil e agricultura andam juntos e promovem uma verdadeira rede de inclusão e desenvolvimento em todo o país. Nós sabemos da importância que tem o setor agropecuário na economia nacional. Uma produção que reflete o trabalho de milhões de agricultores e agricultoras, de Norte a Sul. Milhares destes são da agricultura familiar, que têm no campo a sua fonte de trabalho e renda e que, juntos, garantem o abastecimento alimentar e a movimentação econômica em muitos municípios brasileiros.

Os dados nos mostram exatamente isso. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, 77% dos estabelecimentos rurais são da agricultura familiar e é dessas propriedades que vêm 23% do valor total da produção nacional e a geração de mais de 10 milhões de empregos diretos. Nós estamos falando, portanto, de um segmento que tem um papel importante, econômico e social, e que deve ser estimulado com políticas públicas que fomentem o seu crescimento. Políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma iniciativa do governo federal que tem nos municípios parceiros estratégicos.

O programa movimenta uma média de R\$ 4 bilhões por ano em compras de alimentos para as escolas. E desse total, cerca de R\$ 900 milhões são destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar. Isso mesmo, os recursos são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a determinação é de que pelo menos 30% seja utilizado para compras públicas de agricultores familiares. Sem dúvida, o PNAE é uma ferramenta relevante para a movimentação da economia local e regional, contribuindo de maneira significativa para a geração de oportunidades de negócios aos agricultores familiares e,

claro, contribuindo também para o fortalecimento das cooperativas.

Vale aqui um destaque para o cooperativismo, como um agente que desempenha um papel importante para o fortalecimento da agricultura familiar. Organizados em cooperativas, os produtores ganham maior poder de escala e presença no mercado, e ainda contam com assistência técnica e outras vantagens. Como um cooperado, o agricultor familiar tem mais possibilidades de acessar os recursos do PNAE. As cooperativas assumem uma função, neste caso, de facilitadoras entre a produção da agricultura familiar e as políticas públicas de compras institucionais de alimentos.

Comprar da agricultura familiar é fomentar o desenvolvimento sustentável de toda a cadeia, de todo o município. Um círculo virtuoso que começa com os agricultores fornecendo alimentos frescos diretamente às redes públicas de ensino. Alunos passam a contar com uma alimentação diária e balanceada, pessoas muitas vezes vulneráveis e sem acesso a uma nutrição adequada. Os benefícios não ficam restritos à pauta econômica, eles vão além e ganham relevância também na área da saúde e no campo social.

Por todos esses fatores, e ciente do seu compromisso com o povo brasileiro, o governo federal tem atuado para aumentar as compras públicas de produtos originários da agricultura familiar, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Nós sabemos que juntos podemos trabalhar por uma agenda de desenvolvimento sustentável com protagonismo dos municípios, que olhe ao mesmo tempo para a segurança alimentar, a sustentabilidade da economia e a inclusão financeira e social da população. Governos, agricultores, cooperativas, todos juntos por Brasil melhor.

### **Fernando Schwanke**

Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.



# APRESENTAÇÃO

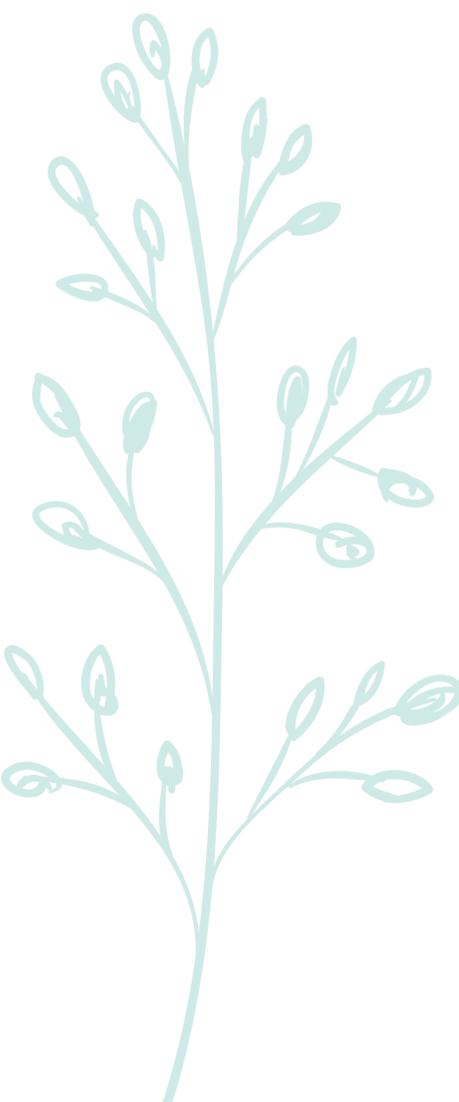
OS MUNICÍPIOS SÃO ENTES FEDERATIVOS FUNDAMENTAIS PARA A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E POSSUEM POSIÇÃO DECISIVA COMO AGENTES DE FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

A trajetória democrática do Estado brasileiro, marcada pela sua descentralização política, fiscal e administrativa, mostrou como a esfera local fundamenta e opera as políticas públicas, de acordo com sua realidade social, para que elas gerem resultados efetivos na vida dos cidadãos. Portanto, governos locais “colocam em prática” políticas e programas definidos nos âmbitos federal e estadual, mas também interpretam e priorizam problemas e demandas do seu entorno e, a partir deles, constroem soluções próprias e apropriadas ao seu contexto.

A identificação de problemas e a construção e implementação de soluções requerem dos entes públicos municipais a capacidade técnica de planejamento e de gestão, bem como diálogo com diferentes setores da sociedade. Planejar é compreender as demandas públicas, os recursos disponíveis, os atores com potencial de parceria e organizar intervenções adequadas à realidade municipal. Nesse sentido, para que os gestores concentrem esforços institucionais voltados ao desenvolvimento sustentável do município, é imprescindível que não se percam apenas em práticas imediatistas de caráter assistencialista que abrangem somente questões pontuais.

A pandemia da covid-19 e suas consequências sociais e econômicas evidenciaram diferentes desafios e demandas para os municípios, muitas em caráter de urgência e outras

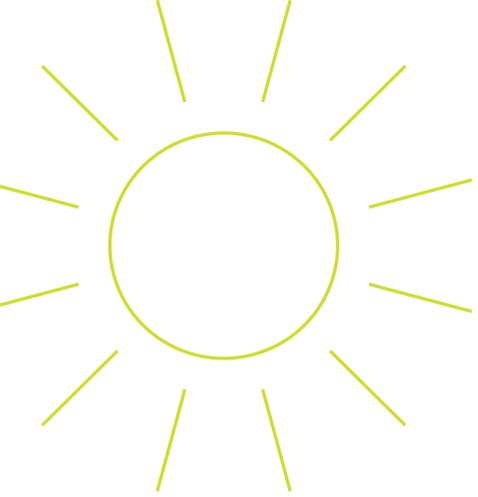
como mudanças necessárias e reivindicadas pela população. Exemplo disso é o acesso a alimentos saudáveis, a conexão entre produtoras(es)<sup>1</sup> e consumidoras(es) e o abastecimento de famílias em situação de vulnerabilidade, que integram, nesse contexto, uma agenda pública fundamental, ligada à geração de renda no meio rural, à segurança alimentar e nutricional e ao combate à fome. Políticas públicas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), incidem diretamente sobre essa realidade socioeconômica e contribuem com tal agenda nos municípios brasileiros, regulamentando a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Contudo, a implementação dessas políticas requer que os governos reconheçam as limitações de seus fornecedores e apoiem a superação de seus desafios para o abastecimento alimentar nas escolas e nas cidades.



A organização das(os) agricultoras(es) familiares em cooperativas pode ser um caminho para a superação de desafios locais e para transformar a realidade alimentar dos municípios, contribuindo para integrar a oferta de alimentos, dinamizar o acesso a mercados e gerar renda no campo. Entretanto, isso demanda atenção dos gestores públicos e construção de uma agenda pública municipal. Estruturar ações de apoio à organização coletiva da agricultura familiar, de sua produção sustentável de alimentos e de seu acesso ao PNAE pode ser estratégico para reconfigurar a ação pública para o desenvolvimento local e converge com uma agenda global para o desenvolvimento

---

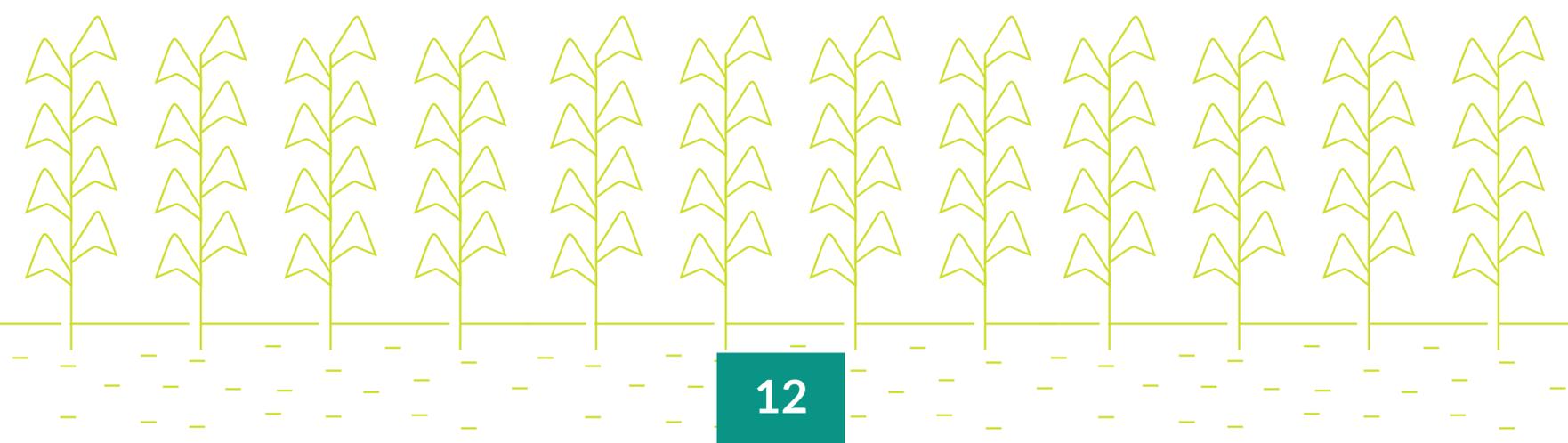
1 O gênero feminino é posto em proeminência, em alguns momentos, para reforçar a importância das mulheres na produção de alimentos, na diversidade da produção e na segurança alimentar. Apesar de invisibilizadas pela economia tradicional, o trabalho das mulheres é essencial para a produção agropecuária, e os quintais, espaços produtivos protagonizados por elas, são territórios da segurança alimentar, que alimentam as famílias no campo e contribuem efetivamente para o abastecimento do PNAE na maioria dos municípios.



sustentável, a Agenda 2030, que estabelece os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), importantes orientadores para o planejamento municipal pós-pandemia.

Este documento é um exercício para a reflexão nos municípios sobre essa agenda pública, sobretudo àqueles de pequeno e médio porte. O objetivo é evidenciar elementos relevantes para o planejamento de políticas públicas que valorizem o cooperativismo na agricultura familiar, viabilizem acesso a mercados institucionais para fornecimento de alimentos saudáveis, gerem renda para as famílias agricultoras e induzam um ciclo virtuoso local. Não se define, assim, a pretensão de ofertar uma “receita”, pois entendemos que cada município possui suas particularidades. O que queremos é explicitar questões basilares para a reflexão dos gestores públicos e de outros atores de incidência no desenvolvimento local, para fundamentar o planejamento da intervenção pública sobre essa agenda estratégica.

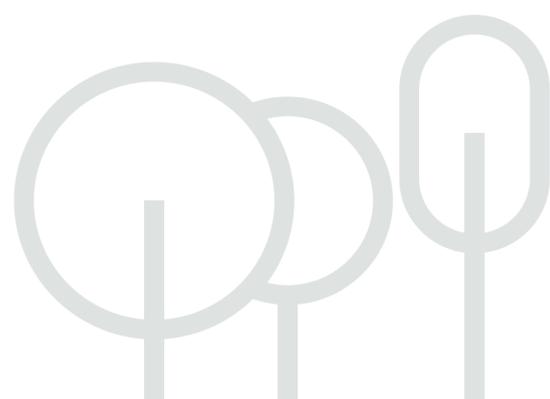
A seguir, apresentamos uma contextualização desse diálogo, de modo a evidenciar o PNAE e sua importância para a geração de renda e para a segurança alimentar e nutricional, mas também, para construir argumentos que fundamentem a necessidade de apoio à organização da agricultura familiar. O que é uma cooperativa e seus desafios para o acesso ao PNAE, a importância da constituição de uma rede de parcerias e a integração disso à Agenda 2030 são questões colocadas em foco para refletir sobre a atuação das prefeituras como agentes de desenvolvimento sustentável. Aproveite a leitura e utilize este documento como base para construir ações integradas entre diferentes setores da gestão pública local.





1

## CONTEXTUALIZAÇÃO E PONTOS DE PARTIDA





O ano de 2020 ficará marcado pela pandemia da covid-19, que trouxe imensos desafios, não apenas sanitários, mas também expondo grandes fragilidades de nossa sociedade e de nossas economias. A pandemia e as medidas de isolamento social necessárias para sua contenção intensificaram, sobremaneira, problemas crônicos de nossos tempos, como o desemprego, a pobreza, a fome e a má nutrição, que já eram apontados como alguns dos principais desafios a serem superados pela humanidade ao longo do século XXI. Essa realidade nos impulsiona a refletir sobre as alterações necessárias nas dinâmicas econômicas e nos processos de abastecimento alimentar para a superação desta crise humanitária, sanitária e econômica que marcará para sempre nossa história.

A pandemia e todas as medidas de isolamento social para contê-la explicitaram importantes deficiências do nosso sistema agroalimentar, caracterizado por longas e verticalizadas cadeias de suprimento e complexos sistemas logísticos e dominado por grandes agroindústrias e corporações varejistas e atacadistas. Em contraponto, reforçou a necessidade de valorizar a agricultura familiar e sua inserção comercial local, ampliando a conexão entre produtoras(es) e consumidoras(es) para garantir a oferta regular de alimentos saudáveis e a geração e circulação de renda nos próprios municípios e regiões.

Durante o período de isolamento social, alguns serviços essenciais, antes invisibilizados ou percebidos de forma automática e natural, passaram a ser valorizados e problematizados, forçando-nos a olhar com mais atenção, por exemplo, para todas(os) as(os) trabalhadoras(es) da agricultura, responsáveis por fazerem a comida chegar à nossa mesa, e sua contribuição para nossa saúde. O fechamento de bares e restaurantes e o aumento de preparo e consumo



de alimentos em casa têm ressignificado a comida e valorizado o acesso a ela e sua origem.

Além de acentuar a importância da produção e da circulação local de alimentos, a pandemia desvelou e reforçou importantes constatações sobre nosso sistema agroalimentar, que precisam ser consideradas para o planejamento de qualquer processo de desenvolvimento sustentável<sup>2</sup>:

- I. O comércio agroalimentar internacional é essencial, mas vulnerável;
- II. O acesso aos alimentos depende, atualmente, de uma complexa rede de logística e de centros varejistas (como os supermercados), característica de longas cadeias produtivas que apagam as referências dos alimentos e criam um abismo entre produtoras(es) e consumidoras(es);
- III. A agricultura familiar é imprescindível para a produção de alimentos e para a promoção da segurança alimentar e nutricional;
- IV. A aproximação entre produtoras(es) e consumidoras(es) é fundamental para o abastecimento alimentar e, conseqüentemente, para ampliar o acesso a alimentos saudáveis, contribuindo não só para a economia local, mas também para a saúde pública.

Como reflexo da pandemia, presenciamos o grande aumento da comercialização de alimentos por meio de plataformas que integram e aproximam produtoras(es) e consumidoras(es), noticiado em diversas regiões do país. A procura por alimentos

---

<sup>2</sup> Baseado em: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/5-aprendizajes-y-oportunidades-sobre-la-agricultura-y-la-alimentacion->. Acesso em: 15 de maio de 2020.



saudáveis, com procedência, produzidos no próprio município ou adjacências, se intensificou na pandemia. Como um exemplo, dentre tantos outros relevantes, podemos citar o caso da Cooperativa de Empreendedores Rurais de Domingos Martins (Coopram). Essa cooperativa, formada principalmente pela agricultura familiar, que produz mais de 40 variedades de alimentos orgânicos, como verduras, legumes e folhagens, mantinha o PNAE como seu mercado principal. Porém, diante da suspensão das aulas escolares, devido a pandemia da covid-19, em março de 2020, a organização percebeu a necessidade de definir estratégias para garantir o escoamento da produção de seus cooperados. A cooperativa inovou em sua forma de atuação, apostando no potencial de consumidores da grande Vitória, com demanda ampliada pela comodidade de aquisição de alimentos saudáveis, estruturando, assim, serviços de entrega direta e criando seu próprio canal de *e-commerce*, que encurtou caminhos entre produtores e consumidores. As vendas on-line de cestas de vegetais da Coopram, durante a pandemia, já integram cerca de 120 produtos de mais de 200 cooperados. Em torno de três meses após o lançamento, a loja virtual da cooperativa já gera retorno suficiente para cobrir seus custos operacionais e tem oportunizado acesso fácil da população da cidade a alimentos saudáveis<sup>3</sup>.

Alimentação e saúde ganharam mais evidência nesse contexto, explicitando a compreensão de que o consumo de alimentos naturais e saudáveis é importante para o fortalecimento do nosso sistema imunológico, o que potencializa a capacidade do organismo de se defender de possíveis infecções. E quando pensamos em produção local de alimentos por agricultoras(es) familiares, com

---

<sup>3</sup> As informações sobre esse caso foram baseadas na matéria: [https://inova.coop.br/radar/coopram-criacao-de-e-commerce-gera-nova-fonte-de-receita-c5984a925aca?utm\\_campaign=inovacoopnews\\_-\\_18-08&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD%20Station](https://inova.coop.br/radar/coopram-criacao-de-e-commerce-gera-nova-fonte-de-receita-c5984a925aca?utm_campaign=inovacoopnews_-_18-08&utm_medium=email&utm_source=RD%20Station). Acesso em: 15 jul. 2020.



diversidade de produtos, formas de manejo sustentáveis e com interação respeitosa com a natureza, constatamos que há consequências significativas e benéficas também em âmbito ambiental, social e econômico, ressaltando uma agenda estratégica para o desenvolvimento dos municípios, edificada sobre a égide da alimentação adequada e saudável como um direito humano.

Porém, historicamente, o Estado brasileiro marginalizou a agricultura familiar nas políticas agrícolas. É relativamente recente, na história brasileira, a criação de uma agenda governamental de apoio direto à agricultura familiar e seu papel na produção de alimentos. Além disso, a sociedade, de forma geral, tem institucionalizado uma cultura alimentar *fast food*, e perdido a conexão com os alimentos e a importância deles para a vida. Hoje, mais do que nunca, se torna evidente a necessidade de investimentos públicos na organização de cadeias curtas de produção e distribuição de alimentos e, conseqüentemente, da valorização da agricultura familiar e das políticas públicas que a fortalecem e a priorizam nas compras públicas de alimentos e induzem o consumo de alimentos saudáveis, seguros e sustentáveis. Isso também é papel dos municípios.

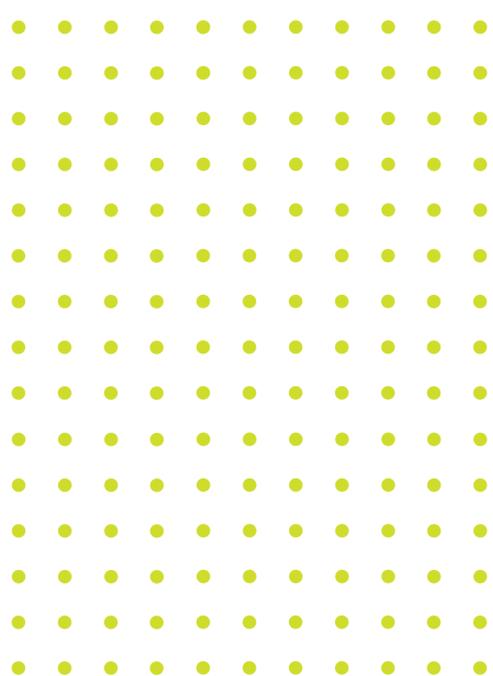
Não basta concordar que é bom, não basta afirmar que o mercado institucional (compras públicas de alimentos) existe, é preciso ação pública coordenada para viabilizar a organização da agricultura familiar, sua produção sustentável e o acesso da população a estes alimentos. Isso é inerente aos processos de desenvolvimento sustentável.





## 1.1 OS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma medida necessária, que pode ajudar efetivamente na garantia do abastecimento de alimentos saudáveis para muitas pessoas e impulsionar a economia local, é a ampliação e a qualificação dos programas públicos de aquisição de alimentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desde a criação desses programas, inúmeros municípios brasileiros têm enfrentado desafios para implementá-los e, a partir deles, fornecer alimentos naturais e de alto valor nutricional aos cardápios de escolas públicas e de outras entidades da rede socioassistencial. Afinal de contas, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um dever do Estado, definido na Constituição Federal do Brasil.



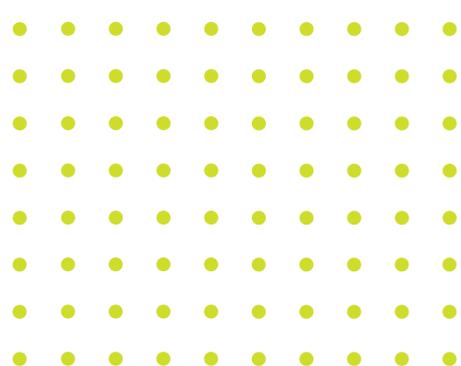
Dentre os programas de compras públicas vigentes, destacamos o PNAE, maior programa de alimentação escolar do país, e um dos maiores do mundo, com cobertura universal e gratuita na oferta de refeições escolares aos estudantes da Educação Básica da Rede Pública. Em âmbito nacional, o PNAE é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Desde 1994, com a promulgação da Lei 8.913, ocorreu a descentralização do programa, e as prefeituras, por meio das secretarias municipais de educação, passaram a ter uma importância ainda maior na gestão da alimentação escolar e na garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes da Rede Básica de Ensino. As prefeituras municipais assumiram as funções de elaborar os cardápios;



adquirir os alimentos; realizar o controle de qualidade (articuladas com a vigilância sanitária e a inspeção agrícola); criar o conselho de alimentação escolar; e prestar contas dos valores transferidos pelo Governo Federal para esse fim. Outro importante avanço foi a aprovação da Medida Provisória 2.178, de 28/06/2001, que obrigou a aplicação de 70% dos recursos transferidos em aquisição de produtos básicos, além da orientação ao respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento local. Porém, para se realizar as compras de alimentos era necessária a observância da Lei de Licitações, Lei 8.666/1993, que limitava o perfil dos fornecedores.

Um dos avanços significativos do PNAE ocorreu em 2009, quando, além de garantir a universalização da alimentação escolar, a



Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, regulamentou a obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% dos produtos diretamente da agricultura familiar e suas organizações, com dispensa de licitação,

favorecendo o acesso desse público. Garantir de forma legal que os gestores adquiram parte importante dos alimentos da agricultura familiar está em sintonia com as demais diretrizes do programa, as quais buscam promover uma alimentação escolar saudável, que respeite os hábitos alimentares da população, as características da produção agrícola local e que priorize a qualidade dos alimentos.

No ano 2019, foram repassados aos estados, municípios e escolas federais no Brasil R\$ 3,97 bilhões, pelo

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atendendo mais de 40 milhões de alunos, o que representa cerca de 50 milhões de refeições diárias, totalizando mais de 10 bilhões de refeições no ano<sup>4</sup>. Com a paralisação das aulas nas escolas públicas, a partir de março de 2020, em função da pandemia da covid-19, uma importante medida foi adotada pelo Governo Federal (Lei 13.987, de 7 de abril de 2020), permitindo que estados e municípios pudessem repassar os produtos da alimentação escolar diretamente às famílias dos estudantes, reforçando a importância dessa política para amenizar situações de vulnerabilidade social intensificadas nessa conjuntura.

No ano 2017, dos aproximadamente R\$ 3,91 bilhões transferidos pelo FNDE, pouco mais de R\$ 846 milhões de reais (21,6%) foram adquiridos em produtos para a alimentação escolar diretamente da agricultura familiar (FNDE, 2017)<sup>5</sup>. Apesar do importante volume de recursos, existe ainda uma significativa margem de expansão, uma vez que os 8,4% restantes dos recursos para alcançar a determinação dos 30%, ou seja, cerca de 328 milhões de reais, que deveriam ser obrigatoriamente adquiridos da agricultura familiar, não foram.

Como já relatado, 30% é apenas o mínimo legal. Há municípios brasileiros que compram quase 100% e outros que não adquirem praticamente nada, deixando de induzir a produção local de alimentos e de contribuir com a segurança alimentar e nutricional e a circulação local dos recursos financeiros decorrentes do programa. Dessa forma,

---

4 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13261-balan%C3%A7o-mec-2019-fnde-divulgacao-de-meros-dos-principais-programas>. Acesso em: 03 mar. 2020.

5 Os dados quantitativos mais recentes sobre as aquisições da agricultura familiar no PNAE são do ano 2017 e estão disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 09 mar. 2020.

o PNAE não deve ser visto apenas como uma obrigação aos municípios, mas como uma oportunidade que os gestores públicos têm para fortalecer a agricultura familiar, impulsionar a produção local de alimentos saudáveis e, com isso, utilizar recursos públicos para o desenvolvimento sustentável. Contudo, não basta que os governos digam que o recurso está disponível, é preciso criar condições para que essas ações sejam realizadas. É preciso lembrar que a agricultura familiar foi, historicamente, esquecida pelo Estado brasileiro e precisa de apoio para realizar seu potencial.

A seguir, mostramos como os municípios podem se beneficiar com o processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio do PNAE.

## **1.2 QUAL A IMPORTÂNCIA DE APOIAR A EXECUÇÃO DO PNAE E A ORGANIZAÇÃO DAS(OS) AGRICULTORAS(ES) PARA OS MUNICÍPIOS?**

- » O PNAE amplia as oportunidades de venda dos produtos das(os) agricultoras(es), funcionando como um canal de comercialização com demanda regular, induzindo aumento da produção e gerando mais renda para as famílias no campo;
- » Ao gerar renda, amplia o consumo das famílias agricultoras e o acesso a serviços, estimulando a permanência no campo e contribuindo para a diminuição do êxodo rural e para a melhoria da qualidade de vida;
- » Fortalece associações, cooperativas e grupos informais, estimulando a organização social das(os) agricultoras(es);

- » Respeita e valoriza hábitos alimentares e vocações produtivas locais e regionais, conectando de forma direta a produção local com os consumidores;
- » Ajuda na promoção da segurança alimentar e nutricional no município, ao criar oportunidades para o consumo de alimentos mais saudáveis nas escolas, interferindo positivamente no processo de aprendizagem e na saúde dos estudantes;
- » Impulsiona a economia local e o desenvolvimento sustentável ao induzir a demanda de alimentos, a comercialização, o consumo e o reinvestimento na produção agrícola de forma sustentável.

Em termos gerais, **Investir no PNAE e na agricultura familiar permite a criação de um círculo virtuoso**: as prefeituras, ao invés de fazerem licitações e comprarem alimentos de grandes fornecedores e sem procedência, compram das próprias famílias agricultoras locais, que podem ofertar alimentos saudáveis; as famílias conseguem aumentar sua produção e sua renda e investem o recurso no próprio município para adquirir bens e serviços que melhoram sua qualidade de vida; isso provoca um incremento no comércio local, que gera oportunidades de trabalho e mais impostos para a prefeitura, que, por sua vez, poderá reinvestir e ampliar esse círculo. Esse processo favorece não apenas as(os) agricultoras(es) familiares, mas todos aqueles que participam direta ou indiretamente do comércio local, bem como a própria administração pública. O círculo virtuoso, além do impacto socioeconômico, ajuda na promoção da segurança alimentar e nutricional e fortalece a saúde pública local ao permitir o acesso a alimentos saudáveis produzidos de forma sustentável.

**O CÍRCULO VIRTUOSO, ALÉM DO IMPACTO SOCIOECONÔMICO, AJUDA NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E FORTALECE A SAÚDE PÚBLICA LOCAL AO PERMITIR O ACESSO A ALIMENTOS SAUDÁVEIS PRODUZIDOS DE FORMA SUSTENTÁVEL.**



O que chamamos aqui de círculo virtuoso, como reflexo da implementação das compras públicas de alimentos e apoio à organização da agricultura familiar, **se edifica, portanto, sobre três sólidos pilares do desenvolvimento sustentável: (i) segurança e soberania alimentar e nutricional; (ii) saúde pública; e (iii) geração de trabalho e renda no campo.** Isso é uma apropriação sistêmica desse processo, entendido para além da obrigação legal, convergindo para uma agenda municipal de desenvolvimento, que possui a alimentação como eixo estruturante e o cooperativismo como elo estruturador.



## ALIMENTAÇÃO COMO EIXO ESTRUTURANTE E O COOPERATIVISMO COMO ELO ESTRUTURADOR.

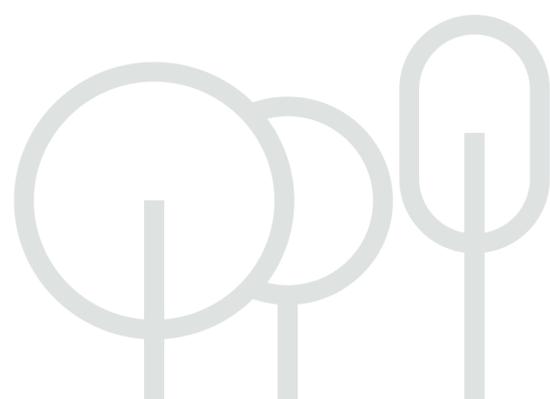
A organização social das(os) agricultoras(es) familiares é fundamental para realizar esse potencial, por isso a classificação do cooperativismo como “elo estruturador”. Pesquisas já revelaram que municípios que contam com empreendimentos coletivos formais das(os) agricultoras(es), bem organizados e articulados a uma rede de apoio, conseguem dinamizar o acesso ao PNAE e cultivar outras iniciativas socioeconômicas<sup>6</sup>. **As cooperativas e as associações emergem como importantes articuladoras econômicas, integrando a produção de seus associados, qualificando a inserção dos produtos no mercado, facilitando o acesso ao PNAE e sua implementação, bem como outros benefícios em seus municípios.**

<sup>6</sup> Para mais informações, como exemplo de uma pesquisa que retrata esse assunto, ver: FREITAS, Alan. F. ; FREITAS, Alair F. **Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação. Revista Sociedade e Estado, v. 35, p. 525-552, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922020000200525&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922020000200525&tIng=pt)



# 2

**A IMPORTÂNCIA DO  
COOPERATIVISMO PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR E  
A IMPLEMENTAÇÃO DO  
PNAE NOS MUNICÍPIOS**



A organização e a articulação entre agricultoras(es), escolas, prefeituras, instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e organizações não governamentais (ONGs) em uma rede de colaboração são fundamentais para garantir a efetividade do PNAE e conseguir torná-lo instrumento para o desenvolvimento sustentável. Nessa rede, atenção especial precisa ser dada às organizações da agricultura familiar, um elo fundamental para garantir a efetividade da política pública. As(os) agricultoras(es) e suas organizações não podem ser compreendidas(os) como meras(os) fornecedoras(es), mas sim como protagonistas do processo de abastecimento alimentar e de desenvolvimento rural.

A legislação que regulamenta o PNAE expressa claramente a importância das organizações formais das(os) agricultoras(es) e confere prioridade a elas(eles) no acesso ao programa, em comparação com grupos informais. Além disso, pesquisas têm demonstrado que as(os) agricultoras(es) inseridas(os) em organizações coletivas formais apresentam melhores oportunidades para se empoderarem com o programa e expandirem suas capacidades<sup>7</sup>, principalmente em grandes centros urbanos, onde a demanda por produtos alimentícios é enorme. Daí a importância das cooperativas e associações da agricultura familiar como empreendimentos econômicos capazes de coordenar as demandas do processo de comercialização e as relações institucionais com as prefeituras e demais parceiros. É importante esclarecer que cooperativas e associações têm papéis distintos nesse contexto.

Já sabemos que a organização das(os) agricultoras(es) é muito importante para o PNAE e para os próprios municípios. Contudo, uma questão recorrente é: qual tipo de organização? As dúvidas sobre criar cooperativas ou

---

<sup>7</sup> podemos citar como exemplo, a seguinte pesquisa: FREITAS, Alan. F. **Dinâmicas Locais de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem relacional.** Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG), 2017. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/11570>



associações ainda são frequentes em muitos municípios e, às vezes, a definição é feita sem critérios técnicos e jurídicos. O PNAE não define a que tipo de organização formal ele está direcionado. Para acessá-lo, o empreendimento pode ser formalizado como cooperativa ou associação.

Contudo, apesar do PNAE se constituir como impulso para criação de organizações formais com objetivo de acessarem esse mercado e, em muitos casos, o programa tornar-se o mercado principal (ou único) das(os) agricultoras(es), é preciso planejar a saúde financeira da organização, definir estratégias para acessar outros mercados e reduzir a dependência da política pública. Se esse propósito está em vista, ou seja, **se a finalidade da organização é econômica, operar comercialmente em algum(uns) mercado(s) e distribuir seus resultados aos associados, que são os donos da organização, a cooperativa é a melhor opção.** Veremos, a seguir, algumas explicações sobre isso e a diferenciação entre cooperativas e associações.

## **2.1 MAS AFINAL, O QUE É UMA COOPERATIVA?**

A cooperativa é uma organização formal, com finalidade econômica, mas sem fins lucrativos, constituída por pessoas que tenham interesses comuns e que estejam dispostas a cooperar entre si para viabilizá-los<sup>8</sup>. As cooperativas estão em todos os setores da economia e em todas as partes do mundo, configurando hoje um movimento global, representado pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI). As cooperativas são instrumentos para efetivação das relações entre as(os) suas(seus) cooperadas(os) e os mercados. Os excedentes financeiros das operações econômicas não

---

<sup>8</sup> A Lei Geral das Cooperativas, Lei 5.764/1971, define cooperativa e regulamenta seu funcionamento no Brasil. Para mais informações sobre o cooperativismo, as cooperativas e sua organização no Brasil, acesse: <[somoscooperativismo.coop.br](http://somoscooperativismo.coop.br)> . Para informações sobre cooperativismo da agricultura familiar, acesse: [www.unicopas.org.br](http://www.unicopas.org.br).

são chamados de lucros, mas de sobras, que são distribuídas entre as(os) cooperadas(os) de forma proporcional às operações por elas(eles) realizadas ou reinvestidas na própria cooperativa. Trata-se de uma organização de cunho eminentemente democrático, em que cada cooperada(o) tem “vez e voz”, em iguais condições.

No Brasil, há inúmeras experiências de constituição e desenvolvimento de cooperativas na agricultura familiar, as quais assumem papéis significativos na vida das famílias associadas, tornando-se o principal mecanismo de acesso a mercados. A regulamentação da Lei 11.947/2009 impulsionou a criação de várias organizações, muitas criadas de forma imediatista, algumas impostas como condição para que as prefeituras realizassem a compra pública de alimentos, outras induzidas por instituições parceiras e de assessoria como solução para a comercialização. Porém, sem a devida compreensão do processo de cooperação e de organização no meio rural e sem mobilização e formação das(os) agricultoras(es), as organizações se tornam apenas um CNPJ para facilitar a venda de produtos ao PNAE. É preciso ter cuidado, pois apesar da “boa intenção” de criar uma solução, a organização formal constituída pode se tornar mais um problema<sup>9</sup>.

As pessoas envolvidas na criação e na gestão de uma cooperativa precisam se conhecer e conhecer seu negócio, precisam entender o que é e como funciona uma cooperativa, precisam criar relações de confiança, despertar lideranças no grupo para conduzirem o processo, e também desamparar a viver relações assistencialistas e individualistas. É um processo técnico, que envolve a formatação de uma empresa, mas também, e principalmente, um processo social que envolve as expectativas, emoções e interesses

---

<sup>9</sup> Sobre essa reflexão, ver o trabalho: FREITAS, Alair F.; FREITAS, A. F. ; COELHO, France. M. G. ; Dias, M. M. **Implicações da Constituição de Organização Formais Para o Acesso a Políticas Públicas**. Revista Isegoria - Ação Coletiva em Revista, v. 01, p. 82-99, 2011. Disponível em: [http://www.isegoria.ufv.br/Freitas\\_Implicacoes%20da%20constituio%20de%20organizaes%20%20formai\\_.pdf](http://www.isegoria.ufv.br/Freitas_Implicacoes%20da%20constituio%20de%20organizaes%20%20formai_.pdf).



das pessoas que formam a cooperativa. É exatamente por isso que afirmamos antes que **não basta mostrar aos agricultores que o PNAE existe, é preciso oferecer orientação e apoios diversos para planejar e viabilizar sua organização e, conseqüentemente, o acesso ao mercado.** E isso não é uma “despesa” para os governos, é um investimento, portanto, precisa ser tratado como uma política pública de desenvolvimento, que se articula com outras políticas e com outros setores da administração municipal.

## **2.2 O QUE DIFERE AS COOPERATIVAS DAS ASSOCIAÇÕES?**

A principal distinção entre cooperativas e associações está nas finalidades descritas no Código Civil brasileiro. Ambas não têm fins lucrativos, mas as cooperativas possuem finalidade econômica e as associações não. Isso não significa que as associações são proibidas de realizar atividades econômicas, mas elas não podem distribuir seus resultados. Além disso, em alguns estados, essa definição ressoou em limitações de participação das associações em muitos mercados e no tipo de operações que podem realizar. Se o que a organização formal faz é a realização de operações comerciais, o acesso a mercados e a viabilização de um negócio, o modelo cooperativo é a melhor alternativa. As associações, como não possuem finalidade econômica, se destinam à promoção de assistência social e a atividades filantrópicas e culturais para os seus associados.

No quadro a seguir, apresentamos uma breve síntese das diferenças entre esses dois modelos de organização das(os) agricultoras(es):

CARACTERÍSTICAS	ASSOCIAÇÃO	COOPERATIVA
<b>Delimitação Legal</b>	União de pessoas que se organizam para fins não econômicos (Art. 53, Lei 10.406/2002).	Sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, com finalidade econômica, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços às(aos) associadas(os) (Art. 4º, Lei nº 5.764/71).
<b>Objetivos Legais</b>	Prestar serviços para atender necessidades e interesses de suas(seus) associadas(os).	Viabilizar e desenvolver a atividade produtiva, prestar serviços econômicos e sociais às(aos) cooperadas(os).
<b>Amparo Legal</b>	Constituição Federal (Art. 5º e Art. 174). Código Civil.	Constituição Federal (Art. 5º). Código Civil. Lei 5.764 de 1971.
<b>Constituição</b>	“Celebram <b>duas ou mais pessoas</b> que, mutuamente, se obrigam a combinar esforços ou recursos para lograr fins comuns” (Art. 1.363, Código Civil).	“[...] constituídas pelo número mínimo de <b>20 pessoas físicas</b> , sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas” (Art. 6º, Lei 5.764/71) <sup>10</sup> .
<b>Remuneração dos Dirigentes</b>	Não são remuneradas(os). Podem receber reembolso das despesas realizadas para desempenho de suas funções.	A remuneração se dá por meio de retiradas mensais “pró-labore”, desde que determinadas em Assembleia Geral.  Não caracteriza vínculo empregatício.
<b>Limitações / Vantagens</b>	Não pode exercer atividades comerciais plenas.  Pode receber doações ou auxílios, devido ao seu caráter social e filantrópico.  Gerenciamento mais simples.	Realização plena de atividades comerciais.  Pode receber doações ou auxílios, além dos benefícios da política governamental de apoio ao cooperativismo e aos empreendimentos agropecuários.  Tratamento tributário diferenciado.
<b>Capital Social</b>	Não possui capital social.	O capital social é formado pelas quotas partes dos cooperados, definido em estatuto.
<b>Representação e apoio exclusivo para as organizações</b>	Não possui.	Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (UNICOPAS).

Fonte: Adaptado de Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014).<sup>11</sup>

10 Com exceção das cooperativas de trabalho, regidas pela Lei 12.690/2012, que estabelece o mínimo de sete (7) sócios para a constituição.

11 CARDOSO, Univaldo C.; CARNEIRO, Vânia L. N.; RODRIGUES, Édina R. Q. Cooperativa. Série empreendimentos coletivos. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/65f0176ca446f4668643bc4e4c5d6add/\\$File/5193.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/65f0176ca446f4668643bc4e4c5d6add/$File/5193.pdf)



A comparação das características da associação e da cooperativa demonstra que esta última é um modelo de organização mais complexo e, por isso, a sua gestão é também um pouco mais complexa. Entretanto, essa “complexidade” é amparada por leis específicas e possui representação nacional e estadual e um sistema de apoio técnico e de aprendizagem exclusivo para as Cooperativas, o SESCOOP. Além disso, reside aí o fato de que essas diferenciações permitem às cooperativas uma inserção comercial mais ampla, bem como oportunizam o retorno financeiro das operações econômicas às(aos) donas(os) dos negócios: as(os) agricultoras(es) associadas(os).

### **2.3 QUAL A IMPORTÂNCIA DAS COOPERATIVAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR DOS MUNICÍPIOS?**

-  Criam canais de diálogo entre as(os) agricultoras(es) sobre suas condições de vida e de produção;
-  Aumentam o poder de barganha das(os) agricultoras(es) em negociações e reivindicações e facilitam o diálogo com os governos, ONGs e com o setor produtivo;
-  Facilitam o acesso das(os) agricultoras(es) ao crédito, aos recursos públicos e privados destinados a projetos de desenvolvimento, e aos serviços de apoio técnico, como assistência técnica, treinamentos e capacitações;
-  facilitam o acesso a Assistência técnica e extensão rural (ATER)<sup>12</sup>.

12 O Censo Agropecuário de 2017 do IBGE mostrou que apenas 20,2% do total de estabelecimentos agropecuários no país tem acesso a ATER. Porém, entre aqueles que se declararam sócios de cooperativas, 63,8% teve acesso a ATER. Essa uma das evidências de que estar vinculado a um cooperativa facilita o acesso a esse tipo de serviço.



Podem contribuir tanto para o planejamento da produção, voltado para a diversificação e o aumento da produção familiar, quanto para a transição para sistemas produtivos orgânicos e agroecológicos;



Possibilitam a aquisição de insumos a preços mais acessíveis;



Fazem a mediação entre produtoras(es), compradoras(es) e consumidoras(es), reduzindo o tamanho e horizontalizando as cadeias produtivas de alimentos;



Reduzem custos de agregação de valor e de processamento dos alimentos, por meio da viabilização de agroindústrias;



Auxiliam no monitoramento da qualidade dos alimentos produzidos e comercializados;



Ajudam a criar identidade para o grupo e a manter a rastreabilidade dos produtos;



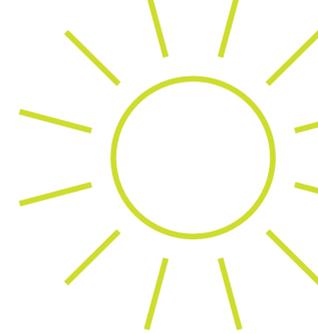
Promovem o desenvolvimento local ao gerar emprego e renda.

## **2.4 DESAFIOS DAS COOPERATIVAS PARA AMPLIAR O ACESSO E PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DAS(OS) AGRICULTORAS(ES) FAMILIARES NO PNAE**

Novamente, é válido enfatizar que a compra pública de alimentos por meio do PNAE não se realiza simplesmente quando a prefeitura manifesta que está disposta a comprar. Não é uma equação simples, que se resume ao encontro de um ente público querendo comprar com as(os) agricultoras(es) precisando vender. Há inúmeros desafios que as cooperativas e as(os) agricultoras(es) cooperadas(os)

enfrentam para viabilizar a venda de alimentos saudáveis para as escolas públicas. Uma vez que já mostramos como o PNAE e a organização das(os) agricultoras(es) é importante para os municípios, precisamos mencionar alguns dos desafios da agricultura familiar aos quais os governos e outras instituições de apoio precisam se atentar para viabilizar a execução das compras públicas de alimentos:

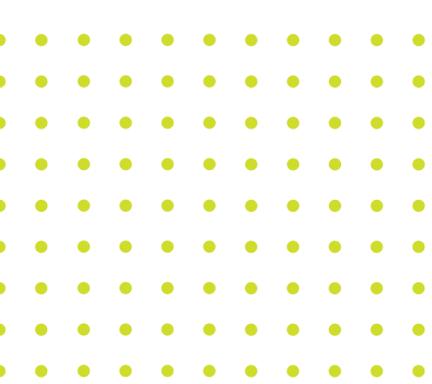
- » **Falta de formação e de informação das(os) agricultoras(es) sobre organização coletiva e sobre o acesso e a gestão do PNAE:** as(os) agricultoras(es) precisam de informação sobre o que é e como se implementa essa política pública; e de formação técnica e política para poderem assumir protagonismo nesse processo;
- » **Limite da disponibilidade de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a agricultura familiar:** falta orientação técnica e comercial adequada às propriedades da agricultura familiar, à produção sustentável de alimentos e às organizações, em relação a planejamento e a gestão;
- » **Adequação da dinâmica de alimentação escolar à realidade socioproductiva da agricultura familiar:** há dificuldades em adequar os cardápios das escolas de acordo com a sazonalidade e as características dos produtos locais e em flexibilizar contratos de compra de alimentos, limitando a realização de ajustes de acordo com a produção das(os) agricultoras(es), em muitos casos, decorrente da falta de diálogo;
- » **Custos de distribuição dos alimentos:** a complexidade da logística para distribuição dos alimentos, desde as propriedades rurais até as escolas, e os custos a ela associados limitam, consideravelmente,



a participação das(os) agricultoras(es) familiares, pois demandam mais trabalho e oneram o produto. Até uma cooperativa conseguir escala para reduzir custos e investir nesse processo leva tempo e demanda apoio público;

- » **Dificuldades de processamento e agregação de valor aos produtos e acesso a tecnologias:** a maioria das(os) agricultoras(es) só conseguem vender produto *in natura*, justamente pela falta de infraestrutura adequada para processar os alimentos. É necessária a realização de investimento em infraestrutura e padronização sanitária para a agricultura familiar, o que agregaria valor aos produtos e aumentaria a vida útil dos alimentos, facilitando sua utilização para a alimentação escolar. Falta também investimento público para viabilizar a agroindustrialização e a compreensão sobre os processos de fiscalização sanitária, que muitas vezes desconsideram a realidade da agricultura familiar;
- » **Falta de conexão ou interação efetiva entre os diversos atores envolvidos na implementação do PNAE:** dificuldade de comunicação e constituição de parcerias entre os diversos órgãos da gestão pública municipal, instituições de ATER e as organizações da agricultura familiar. Uma rede de organizações frágil ou inexistente coloca em risco o potencial de induzir o círculo virtuoso do desenvolvimento a partir do PNAE.

Todas essas limitações estão inter-relacionadas e devem ser superadas, a partir da articulação dos diversos atores envolvidos, por meio de um processo de planejamento e monitoramento da execução do PNAE e de fortalecimento do cooperativismo, integrado a uma agenda de desenvolvimento sustentável.



É preciso formar redes, incluindo organizações públicas e privadas, visando diminuir as dificuldades estruturais, comerciais, burocráticas e produtivas da agricultura familiar e das compras públicas de alimentos.

Isso favorece o ambiente político-institucional municipal, convergindo esforços para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes e para o desenvolvimento sustentável.

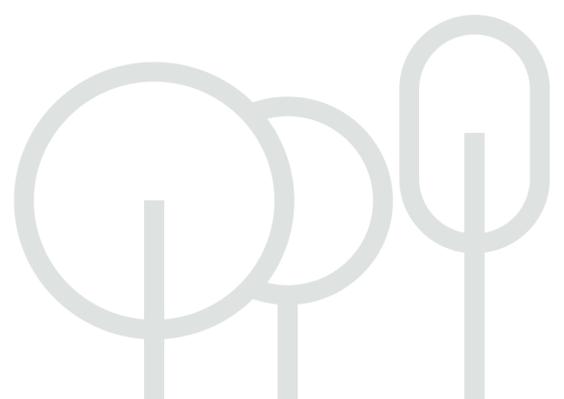
Como se pode observar, a implementação das compras públicas de alimentos e os resultados que isso pode gerar dependem da iniciativa dos governos locais e da sua capacidade de envolver diferentes secretarias nesse processo, não como uma obrigação, mas como uma agenda pública municipal. Diferentes repartições administrativas precisarão conhecer e se engajar em uma estratégia que é interseccional, bem como buscar outras organizações parceiras na sociedade civil capazes de fortalecer essa iniciativa.

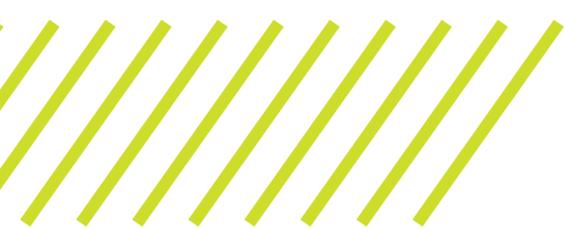
É fundamental conhecer a realidade da agricultura familiar no município: esse é o ponto básico para ativar o potencial anteriormente mencionado. O diálogo entre a gestão pública, executora do PNAE, e as organizações da agricultura familiar, fornecedoras de alimentos, diminui os gargalos e facilita o acesso ao programa, bem como sua contribuição para o município. É necessário incluir as(os) agricultoras(es) no processo de construção das chamadas públicas, para discutir e esclarecer todas as etapas de execução, colaborando para torná-las(os) protagonistas do processo de aquisição de alimentos e para superar os desafios listados anteriormente.



# 3

**A IMPORTÂNCIA DA CONSOLIDAÇÃO  
DE UMA REDE DE PARCERIAS  
PARA A EXECUÇÃO DO PNAE E O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**





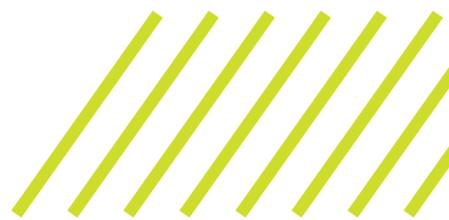
Uma rede pode ser definida por um conjunto de pessoas ou organizações que se relacionam em determinado contexto para atingir um objetivo comum, por meio da troca de informações e serviços e do suporte mútuo a seus membros. Assim, quanto mais definida e atuante for uma rede, melhores serão seus resultados. Os envolvidos devem buscar compreender a importância dos diversos atores que compõem essa rede, a fim de fortalecer as relações e, com isso, compartilhar e otimizar a utilização dos recursos que estão em jogo.

O PNAE, em seu desenho institucional, já indica a necessidade de envolvimento de diferentes organizações na execução. Entretanto, é preciso considerar que essa rede deve ser dinâmica e colaborativa, sem que ocorra a sobrecarga das ações em um ou outro ator envolvido, contribuindo para que as ações não sejam centralizadas na gestão pública municipal ou em entidades públicas de ATER, como é comumente encontrado em experiências locais de implementação do programa. Em alguns municípios com baixo nível de organização social da agricultura familiar, serão exigidas, dos gestores públicos, ações mais diretas para garantir o fluxo de implementação. O papel dos governos locais é criar condições para que o programa seja realizado, desde apoio operacional ao abastecimento alimentar à gestão das cooperativas, oportunizando o protagonismo dessas organizações da agricultura familiar e não criando dependência.

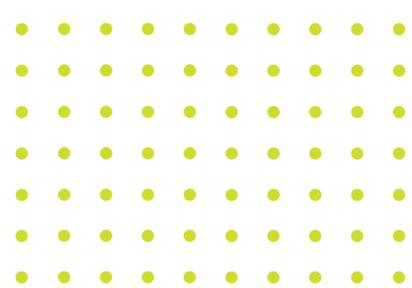


A coordenação do PNAE no município é de responsabilidade da Secretaria de Educação. Ela acompanha e presta conta da execução, além de designar a(o) nutricionista, como responsável técnico (RT), para a elaboração e o acompanhamento dos cardápios escolares e a direção e avaliação de todas as ações no âmbito da alimentação e nutrição escolar, inclusive da qualidade dos alimentos entregues pelas(os) agricultoras(es). O apoio técnico é oferecido às(aos) agricultoras(es) familiares por empresas públicas de ATER (e, em alguns casos, por organizações não governamentais), que também as(os) auxiliam na confecção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento que as(os) habilitam a participarem do PNAE.

A proximidade entre nutricionistas, cozinheiras(os) das cantinas, que atuam diretamente com a preparação dos alimentos e com a oferta destes aos estudantes, e agricultoras(es), detentoras(es) dos conhecimentos técnicos e culturais sobre as melhores épocas para o plantio e a colheita de alimentos de qualidade, facilita o planejamento e a execução do PNAE. Isso torna mais fácil para todos definirem seus papéis, se conhecerem e se ajudarem, compartilhando um objetivo comum: a promoção da segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento sustentável. Em relação a essa temática, não se pode esquecer dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que, em muitos municípios, assumem papel relevante no controle social de políticas públicas e podem ser um instrumento pedagógico para a formação de lideranças e o planejamento de ações públicas municipais.



A atuação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é outro bom exemplo de envolvimento necessário, pois o CAE mobiliza entidades civis, mães, pais, estudantes, professoras(es) e, até mesmo, gestoras(es) municipais, impulsionando o alcance dos objetivos do programa. Esse conselho consta nos normativos do PNAE, o que reforça sua importância. Todo município deve contar com um CAE, que é formado por membros da comunidade e do poder Executivo municipal. Eles acompanham a aplicação dos recursos, o fornecimento de alimentação aos estudantes, o armazenamento dos alimentos e, ainda, fiscalizam a prestação de contas das prefeituras e escolas. Fortalecer o CAE é fortalecer a rede<sup>13</sup>.



Dessa forma, o papel da prefeitura é de integrar essa rede e ajudá-la a funcionar, apoiando toda a cadeia de implementação do PNAE e fortalecendo a agricultura familiar e suas organizações.

O diálogo é o principal instrumento do desenvolvimento sustentável e não haverá governos eficientes se eles não prezarem pela participação social e pelas parcerias na construção das agendas públicas. Compreendemos, assim, que a melhor forma de as prefeituras se prepararem para “olharem” de maneira diferente para esse processo e “agirem” de forma mais adequada é interagindo com os diferentes atores que incidem na implementação do PNAE e na agricultura familiar, corresponsabilizando-os com essa agenda, definindo papéis institucionais e criando condições operacionais para que o programa seja adequadamente executado no município.

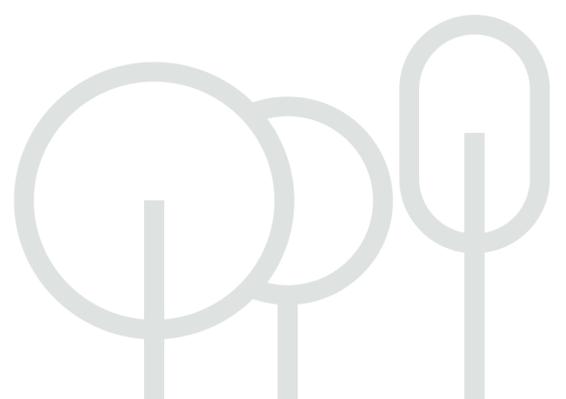
---

13 Nos atemos, aqui, ao contexto municipal, mas vale lembrar que o PNAE é operado também em âmbito estadual e isso implica em considerar outros atores nessa rede que não foram mencionados, como CEDRAF, CONSEA-MG e CAE Estadual, uma vez que esse não foi o recorte analítico deste trabalho.



# 4

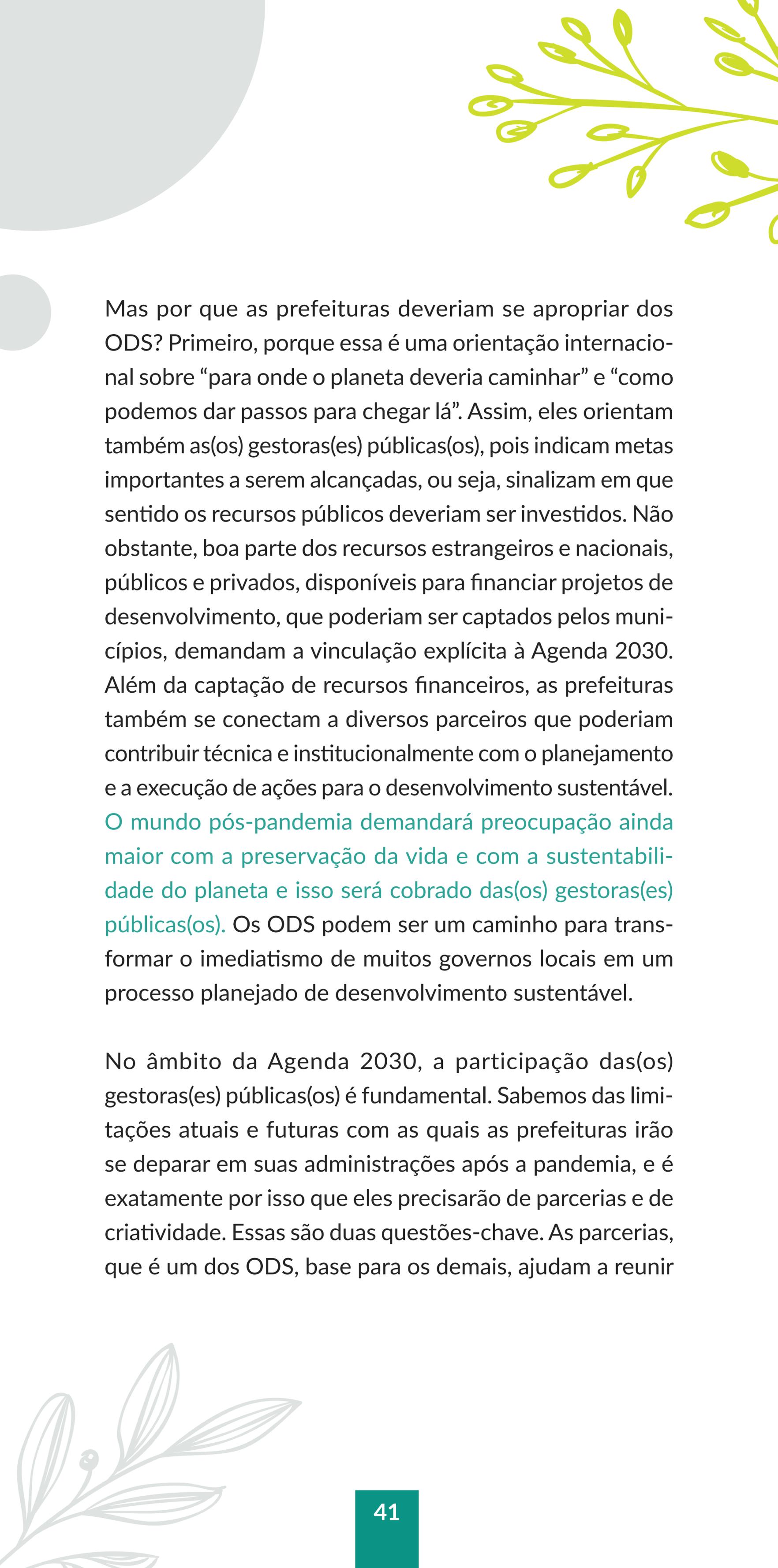
**INTEGRANDO UMA AGENDA  
GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL: PREFEITURAS E OS  
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL (ODS)**



Em 2015, a ONU, a partir de uma construção coletiva junto a diferentes instituições ao redor do mundo, lançou a Agenda 2030, que traz os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se de um Plano de Ação, no qual os ODS se desdobram em 169 metas para “direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente” (ONU, 2015). A Agenda 2030 se constitui como um chamado à ação e busca mobilizar os diferentes atores e setores da sociedade no sentido de definir formas mais adequadas de cuidar das pessoas e do planeta, sem prejudicar as gerações futuras.

A erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a ampliação do acesso da população a bens e serviços essenciais para uma vida digna e plena são pilares dessa agenda. Nela, o combate à fome e a promoção da segurança alimentar constituem-se como fatores centrais e definem um dos 17 ODS.





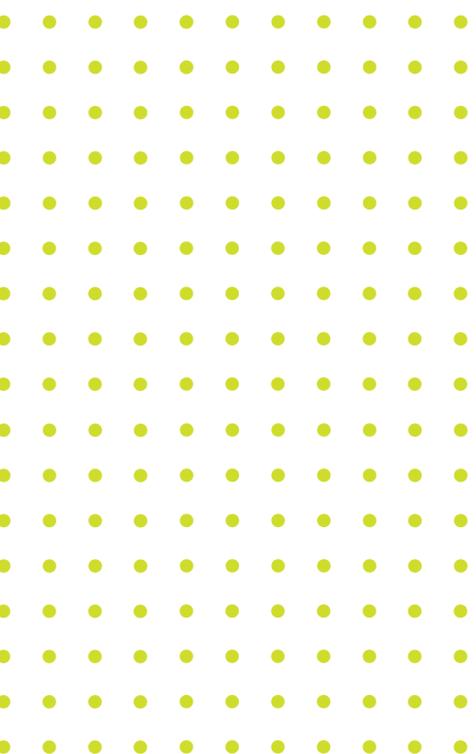
Mas por que as prefeituras deveriam se apropriar dos ODS? Primeiro, porque essa é uma orientação internacional sobre “para onde o planeta deveria caminhar” e “como podemos dar passos para chegar lá”. Assim, eles orientam também as(os) gestoras(es) públicas(os), pois indicam metas importantes a serem alcançadas, ou seja, sinalizam em que sentido os recursos públicos deveriam ser investidos. Não obstante, boa parte dos recursos estrangeiros e nacionais, públicos e privados, disponíveis para financiar projetos de desenvolvimento, que poderiam ser captados pelos municípios, demandam a vinculação explícita à Agenda 2030. Além da captação de recursos financeiros, as prefeituras também se conectam a diversos parceiros que poderiam contribuir técnica e institucionalmente com o planejamento e a execução de ações para o desenvolvimento sustentável. O mundo pós-pandemia demandará preocupação ainda maior com a preservação da vida e com a sustentabilidade do planeta e isso será cobrado das(os) gestoras(es) públicas(os). Os ODS podem ser um caminho para transformar o imediatismo de muitos governos locais em um processo planejado de desenvolvimento sustentável.

No âmbito da Agenda 2030, a participação das(os) gestoras(es) públicas(os) é fundamental. Sabemos das limitações atuais e futuras com as quais as prefeituras irão se deparar em suas administrações após a pandemia, e é exatamente por isso que eles precisarão de parcerias e de criatividade. Essas são duas questões-chave. As parcerias, que é um dos ODS, base para os demais, ajudam a reunir



e a coordenar esforços e recursos para ações estratégicas. Aproveitar uma política federal, como o PNAE, apoiando a produção sustentável de alimentos e a organização das(os) agricultoras(es) e ampliando o fornecimento de alimentos saudáveis à população é, sem dúvida, um grande projeto para os municípios. **Apoiar o cooperativismo da agricultura familiar e a execução do PNAE, no sentido de garantir o potencial do círculo virtuoso, é um projeto para o desenvolvimento sustentável.**

Um projeto como esse, precisa, primeiro, formar a rede que já mencionamos. Se não houver disposição para o diálogo e para a participação social, a prefeitura pode até conseguir viabilizar a compra (o que já é uma ação importante), mas reduz o potencial de realização do círculo virtuoso, porque não adapta o processo à realidade local. A realização de um planejamento participativo do projeto, pensando as necessidades da agricultura familiar, desde a organização inicial das(os) agricultoras(es) e a formação e o fortalecimento de cooperativas (se for o caso), até a preparação dos alimentos, é um passo essencial.



**Articular ATER, incluindo organização socio-produtiva da agricultura familiar e produção sustentável de alimentos; ações educativas para fomentar a cooperação e o cooperativismo e o consumo consciente de alimentos; e orientações técnicas sobre a gestão das cooperativas e de funcionamento do PNAE são ações para construir o engajamento do município em um processo de desenvolvimento sustentável.**



Essas ações, na composição de um projeto, convergem com importantes ODS, demonstrando como as prefeituras podem organizar essa Agenda de Desenvolvimento Sustentável em seus municípios. Todos os ODS são importantes e estão inter-relacionados e deveriam orientar as políticas públicas municipais. A articulação entre cooperativismo, agricultura familiar e PNAE, aqui ressaltada, é apenas um dos projetos possíveis para conectar a gestão pública a essa agenda internacional.

Além do Objetivo 17, que aborda a formação de parcerias, o projeto com a temática aqui focalizada está diretamente relacionado ao Objetivo 1, de acabar com a pobreza, nesse caso, a pobreza rural, contribuindo para gerar renda às famílias do campo. E alcança isso com a produção de alimentos saudáveis, fornecidos a estudantes de escolas públicas, muitos dos quais podem estar em situação de vulnerabilidade, ajudando, assim, a erradicar a fome e a melhorar a nutrição, que é o Objetivo 2 da Agenda 2030. Se a prefeitura apoia a agricultura familiar, orienta sua produção sustentável e desenvolve ações educativas para o consumo consciente da população, ajudará a assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (Objetivo 12) e a promoção do uso sustentável do ecossistema (Objetivo 15). Articulando essas ações, está contribuindo para o crescimento econômico sustentado (Objetivo 8) e para a redução das desigualdades (Objetivo 10). Aí estão apenas alguns exemplos de como essas ações estão conectadas entre si e com os ODS, contribuindo com toda a Agenda 2030.

Entretanto, considerando o escopo deste documento, o contexto da pandemia da covid-19 e seus impactos na sociedade, podemos destacar que o apoio ao PNAE e à organização da agricultura familiar para o abastecimento alimentar das cidades contribuirá de forma mais direta para o ODS 2, já mencionado: “acabar com a fome, alcançar a



segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. A adaptação dos ODS feita para o Brasil pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>14</sup> sinaliza que o Objetivo 2 tem, dentre suas metas, a de (i) erradicar a fome e a má-nutrição e garantir o acesso de todas as pessoas a alimentos saudáveis; e (ii) garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e aumentar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, especialmente mulheres, agricultoras(es) familiares e povos e comunidades tradicionais, por meio de oferta de crédito adequado, de assistência técnica e extensão rural, de políticas de compras públicas (como o PNAE) e de estímulo ao cooperativismo e associativismo.

#### **4.1 PREFEITURAS: DE OPERADORAS DE BUROCRACIA A PROMOTORAS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

O município é o local onde a vida acontece, onde se constroem as demandas e se realizam os serviços públicos, mas é, também, onde os desafios públicos mais imediatos se manifestam, exigindo muita criatividade e trabalho das(os) gestoras(es) públicas(os). Esse contexto imprime, para muitas(os) gestoras(es), a característica de viverem “apagando fogo”, consumidas(os) na operação de burocracias e com grandes limitações para realização de planejamentos sistemáticos da ação pública, necessários para construir caminhos para o desenvolvimento sustentável do município. Essa característica de imediatismo e de ação reativa parece ser cultural no sistema político. Nossa reflexão é que o desenvolvimento sustentável não se realiza em um mandato, mas na história, que revela as diferentes decisões e opções das(os) gestoras(es) públicas(os) sobre os rumos

---

14 Para mais informações, ver: SILVA, Enid R. A.(coord.). Agenda 2030: ODS – metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf).



de seus municípios. O que apresentamos, anteriormente, é um convite a ser e fazer diferente, para fazer a diferença na vida das pessoas, porque o que a pandemia já revelou é que “voltar ao normal” não é mais uma opção.

Pensar o abastecimento alimentar da cidade, compreendendo-o dentro do ciclo econômico municipal, será estratégico. Fomentar circuitos curtos de comercialização de alimentos e ajudar a conectar produtoras(es) locais e consumidoras(es) é contribuir com a geração de trabalho e de renda no campo e com a promoção da saúde (alimentos saudáveis) na cidade e, ainda, ajudar a preservar a natureza, caso se apoie a produção sustentável de alimentos. A formação e/ou fortalecimento de cooperativas da agricultura familiar e o apoio para viabilizar o acesso ao PNAE pode, sim, ser um caminho. Esse apoio deve ser uma política pública municipal, pelo menos daquelas(es) gestoras(es) que querem estimular e fomentar a formação de parcerias para serem agentes de desenvolvimento sustentável e não apenas operadoras(es) de burocracia.

A gestão pública pós-pandemia, sabemos, não será fácil para as prefeituras. Mas elas não estarão sozinhas. As universidades, por exemplo, podem ser grandes parceiras nessa empreitada. Elas possuem pessoas qualificadas em seus quadros e desenvolvem pesquisas e projetos de extensão, por meio dos quais podem apoiar as prefeituras no planejamento e na execução de projetos. A Confederação Nacional dos Municípios também pode ser parceira, e já está engajada na Agenda 2030, com projetos para conectar prefeituras e universidades. A Organização das Cooperativas Brasileiras, como organização nacional de representação e de apoio ao cooperativismo, também

poderia dialogar sobre projetos e estabelecer parcerias para o desenvolvimento das cooperativas.



As prefeituras podem, portanto, gerar novos valores para a gestão pública e criar projetos que as fortaleçam institucionalmente.

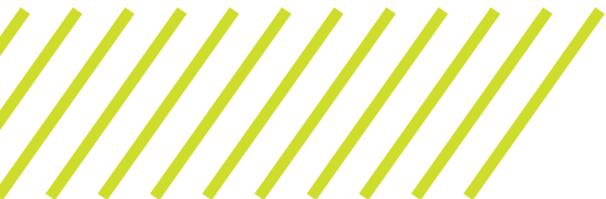
Valorizar o cooperativismo deve ser, inclusive, uma ação intersetorial e não apenas para projetos no meio rural. Como bem observou o renomado estudo de Putnam<sup>15</sup> (1996), as regiões e os municípios que possuem maior nível de cooperação e confiança entre a população, o que ele chamou de capital social, são, em geral, mais prósperas. A cooperação pode ser ensinada desde a infância e as prefeituras podem escolher o que querem apoiar com ações educativas nas escolas.

Os ODS são um caminho e a opção é das prefeituras. Apoiar o cooperativismo e a agricultura familiar é um passo para trilhar esse caminho e é também uma opção das prefeituras. Como afirmou o famoso poeta chileno Pablo Neruda, “somos livres para fazer nossas escolhas, mas prisioneiros das consequências”. Por isso, é importante que as escolhas de investimento dos recursos públicos sejam feitas com rigor, com consciência do problema público e que sejam compartilhadas com os atores que integram esse problema. O que o poeta ajuda a pensar é que, se seremos prisioneiros das consequências, nossas escolhas precisam ser aquelas que nos assegurem de estarmos no caminho certo. No ciclo das políticas públicas, não se pode garantir os resultados (consequências), mas se pode formulá-las com clareza, monitorá-las, avaliá-las e alterá-las no percurso para garantir resultados mais efetivos para a população.

---

15 PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.





## SITES E DOCUMENTOS COMPLEMENTARES



CARTILHA SOBRE BOAS PRÁTICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE



LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009, QUE TRATA DA OBRIGATORIEDADE DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR



LEI DA AGRICULTURA FAMILIAR



LEI DO COOPERATIVISMO



MANUAL DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



ORIENTAÇÕES PARA EXECUÇÃO DO PNAE- PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19)





ORGANIZAÇÃO DAS  
COOPERATIVAS BRASILEIRAS



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES  
UNIDAS E A AGENDA 2030



PORTAL FNDE- PNAE



UNIÃO NACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES  
COOPERATIVISTAS SOLIDÁRIAS



PORTAL: COOPERATIVAS  
NAS COMPRAS PÚBLICAS



CARTILHA: COMPRAS PÚBLICAS  
DA AGRICULTURA FAMILIAR





Centro de Referência em  
Empreendedorismo e Cooperativismo  
Para o Desenvolvimento Sustentável



Serviço Nacional de Aprendizagem  
do Cooperativismo



Organização das Cooperativas Brasileiras

