

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS DE SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

GABRIEL BUENO

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E O PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO
14 DA LEI 11.947/2009 NO MUNICÍPIO DE SOROCABA-SP.**

Sorocaba

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS DE SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

GABRIEL BUENO

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 14 DA LEI 11.947/2009 NO MUNICÍPIO DE SOROCABA-SP.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, para obtenção do título de mestre em Engenharia de Produção.

Orientação: Profa. Dra. Márcia Regina Neves Guimarães

Sorocaba
2015

Bueno, Gabriel.

B862i Inovação no setor público e o programa nacional de alimentação escolar: o processo de implementação do artigo 14 da lei 11.947/2009 no município de Sorocaba-SP. / Gabriel Bueno. -- 2014.
140 f. : il., tabs., 28 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos,
Campus Sorocaba, Sorocaba, 2015

Orientador: Márcia Regina Neves Guimarães

Banca examinadora: Valdemir Aparecido Pires, José Giacomo

Baccarin

Bibliografia

1. Plano Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 2. Agricultura familiar. 3. Merenda escolar – Sorocaba, SP. I. Título. II. Sorocaba-Universidade Federal de São Carlos.

CDD 353.560981

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do *Campus* de Sorocaba.

DEDICATÓRIA

Ao meu pai Ricardo e minha mãe Rose, pelo amor incondicional.
À minha irmã Ana Laura, que será para sempre minha “irmãzinha”.
À minha amada esposa Lúcia, pelo carinho, companheirismo e apoio.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Márcia Regina Neves Guimarães, por toda a dedicação. Agradeço pela orientação, atenção e confiança. Definitivamente, levarei esta grata experiência entre orientador-orientado por toda minha vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. José Giacomo Baccarin, por suas contribuições na qualificação e defesa deste trabalho, e principalmente, por compartilhar seu conhecimento sobre a agricultura brasileira desde minha graduação.

Ao Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires, pelas contribuições na qualificação e defesa da dissertação, enriquecendo o trabalho com seu conhecimento no campo da Administração Pública.

Ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção – Campus Sorocaba (PPGEPS).

À Érica Kushihara Akim, por toda a atenção dedicada durante meu período como aluno do programa.

Aos meus amigos do PPGEPS, principalmente ao Paulo Renato Pakes e sua família (Sr. Antônio, Sra. Maria, João e Pedro). Tenho imensa gratidão por todo carinho e generosidade.

Aos agricultores familiares, cooperativas agrícolas e assentados da reforma agrária. Mediante a práxis, são eles os detentores do conhecimento e resultados apresentados neste estudo.

À CAPES, pelo fomento ao desenvolvimento da pesquisa.

RESUMO

BUENO, Gabriel. Inovação no setor público e o programa nacional de alimentação escolar: o processo de implementação do artigo 14 da lei 11.947/2009 no município de Sorocaba-SP. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) –Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2015.

A Lei Federal 11.947, de 2009, estabelece que estados e municípios, ao executarem ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devem gastar no mínimo 30% dos recursos recebidos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra de produtos originários da agricultura familiar. Apesar de apresentar características inovadoras, tal regulamentação apresenta inúmeros desafios. Destaca-se a necessidade de maior aproximação e cooperação entre os gestores públicos e agricultores familiares durante o processo de implementação do PNAE. A literatura que aborda o conceito de inovação no setor público também indica a importância da inclusão dos cidadãos/usuários no processo de formulação e provisão das ações públicas. Frente ao exposto, esta pesquisa teve como objetivo identificar aspectos inovadores no processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba-SP. Objetivou-se também levantar os aspectos indutores e barreiras para inovação neste processo. Para coleta e análise dos dados, utilizou-se a abordagem qualitativa e o método do estudo de caso único integrado, com diversas unidades de análise e múltiplas fontes de coleta. Entre os principais resultados, verificou-se que a participação dos atores envolvidos no PNAE apresentou dois momentos distintos quanto ao processo de definição dos preços dos gêneros alimentícios, impactando expressivamente a relação entre a administração pública municipal e as cooperativas de agricultores familiares. De maneira geral, não existe comunicação/articulação efetiva entre os dois principais setores públicos envolvidos na implementação do PNAE no município. Por parte das organizações familiares, a formação de uma cooperativa central permitiu maior representatividade das cooperativas singulares. Como fatores indutores para a adoção de práticas inovadoras, cabe destacar a própria regulamentação federal - que fez emergir a necessidade de inclusão das cooperativas na alimentação escolar - e a pressão social realizada nos espaços de discussão criados através de fóruns e audiências públicas. Dentre as principais barreiras, foram identificadas a herança de práticas anteriores advindas do processo de terceirização, o desconhecimento do controle social e ausência de participação através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), além da falta de estrutura pública voltada especificamente para atender questões agrícolas e de abastecimento no município.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Inovação no setor público. Agricultura Familiar

ABSTRACT

The Federal Law 11.947 of 2009 provides that states and municipalities, to perform actions of the National School Feeding Programme (PNAE), must spend at least 30% of funds received from the National Fund for the Development of Education (ENDF) to purchase products from family farms. Despite presenting innovative features, such regulation has many challenges. Highlights the need for greater contact and cooperation between government managers and farmers during the PNAE implementation process. The literature that addresses the concept of innovation in the public sector also indicates the importance of inclusion of citizens/users in the design and provision of public actions. Based on these, this research aimed to identify innovative aspects in the PNAE implementation process in Sorocaba-SP. Also aimed to raise inducing aspects and barriers to innovation in this process. Collection and analysis of data, we used a qualitative approach and the method of single case study with multiple units of analysis and multiple sources of data collection. Among the main results, it was found that the participation of the actors involved in PNAE presented two different times as to the pricing of foodstuffs, impacting the relationship between the municipal government and the cooperatives of farmers. In general, there is no communication between the two main public sectors involved in the implementation of PNAE. By the family organizations, the formation of a central cooperative allowed greater representation of individual cooperatives. As inducing factors for the adoption of innovative practices, we highlight the own federal regulation - which gave rise to the need for inclusion of cooperatives in school food - and social pressure held in the spaces created through discussion forums and public hearings. Among the main barriers, were identified the legacy of past practices resulting from the outsourcing process, the lack of social control and lack of participation by the Council of School Feeding (CAE), besides the lack of public infrastructure geared specifically to meet agricultural and supply issues in the municipality.

Keywords: National School Feeding Programme. Innovation in the public sector. Family Farming.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de estabelecimentos e área ocupada pela agricultura familiar na EDR de Sorocaba, ano de 2010.....	15
Quadro 2 - Modelo de características dos setores público e privado e suas possíveis relações com a propensão e direção da inovação.....	27
Quadro 3 - Barreiras e indutores de inovação no setor público.....	33
Quadro 4 - Distribuição por área de ação pública de experiências inscritas no Programa Gestão Pública e Cidadania entre 1996 a 2005.....	41
Quadro 5 - Passo a passo da compra da agricultura familiar para o PNAE.....	49
Quadro 6 - Alterações na regulamentação da Lei do PNAE a partir da Resolução 26.....	49
Quadro 7 - Obstáculos presentes no processo de implementação do PNAE.....	54
Quadro 8 - Unidades de análise e respectivas técnicas utilizadas.....	61
Quadro 9 - Função dos entrevistados por unidade de análise.....	62
Quadro 10 - Principais tópicos e referências utilizadas no roteiro de entrevista das cooperativas.....	63
Quadro 11 - Censo Escolar do município de Sorocaba, ano de 2012.....	66
Quadro 12 - Cooperativas e localização geográfica.....	70
Quadro 13 - Discriminação de produtos demandados na chamada de 2010.....	74
Quadro 14 - Cooperativas contratadas na chamada de 2010.....	76
Quadro 15 - Discriminação de produtos demandados na chamada de 2011.....	77
Quadro 16 - Cooperativas contratadas na chamada de 2011.....	78
Quadro 17 - Discriminação de produtos demandados na chamada de 2012.....	79
Quadro 18 - Cooperativas contratadas na chamada de 2012.....	80
Quadro 19 - Discriminação de produtos demandados na chamada de maio de 2014.....	81
Quadro 20 - Comparação de preços divulgados nas chamadas públicas de Sorocaba com os praticados em outros canais de comercialização, em R\$.....	84
Quadro 21 - Comparação de preços (em R\$) divulgados na chamada de agosto e chamada de maio.....	86
Quadro 22 - Comparação de preços divulgados entre as três chamadas públicas.....	87
Quadro 23 - Relação de produtos, volume e preço (em R\$) da chamada pública.....	87
Quadro 24 - Percepção das cooperativas: aspectos inovadores, indutores e barreiras no processo de implementação do PNAE em Sorocaba.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO Australian National Audit Office

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CFP Comissão para Financiamento da Produção

CONAB Companhia Nacional de Abastecimento

CPL Comissão Permanente de Licitação

EDR Escritório de Desenvolvimento Rural

EGF Empréstimo do Governo Federal

FAO Food Agriculture Organization

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAA Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

RA Região Administrativa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Contextualização e formulação do problema de pesquisa.....	12
1.2. Objetivos	15
1.3. Justificativa da pesquisa	15
1.4 Estrutura da Dissertação.....	18
2. REVISÃO DE LITERATURA	19
2.1. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	19
2.1.1. O conceito de inovação no âmbito do setor público	19
2.1.2. Diferenças entre inovação no setor público e privado.....	26
2.1.3. Indutores e barreiras para inovação.....	30
2.1.4 Aspectos político-institucionais e inovação no setor público: o papel das políticas públicas	35
2.2. INOVAÇÃO E GOVERNO LOCAL NO BRASIL	40
2.2.1. Breve revisão histórica	40
2.2.2. Inovação em governos locais: definições e características das experiências inovadoras	42
2.2.3. Adesão a programas federais.....	46
2.3. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	48
2.3.1. Histórico institucional da Lei 11.947/2009: alimentação escolar e agricultura familiar	48
2.3.3. Desafios e obstáculos no processo de implementação do PNAE.....	52
2.3.3. Algumas experiências bem sucedidas: características inovadoras	55
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
3.1. Abordagem e tipo de pesquisa	57
3.2. Método de pesquisa.....	57
3.3. Unidades de análise.....	59
3.4. Técnicas de coleta de dados	61
3.5. Análise dos dados.....	66
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	67
4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO	67
4.1.1. Alimentação escolar no município de Sorocaba e o modelo de gestão utilizado.....	67
4.1.2. O processo de implementação da Lei 11.947 em Sorocaba: informações gerais.....	69
4.1.3. Análise descritiva das chamadas públicas.....	75
4.2. ASPECTOS INOVADORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM SOROCABA: A VISÃO DAS COOPERATIVAS DE AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO	90
4.2.1. Cooperativa A	90

4.2.2. Cooperativa B.....	95
4.2.3. Cooperativa C.....	99
4.2.4. Cooperativa D	101
4.2.5. Cooperativa E.....	105
4.2.6. Cooperativa F	107
4.2.7. Cooperativa G	109
4.2.8. Cooperativa H	111
4.2.9. Cooperativa I.....	114
4.2.10 Síntese das percepções das cooperativas sobre o processo de implementação do PNAE	116
4.3. DESENHO INSTITUCIONAL DO PNAE: ENTRE A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	118
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	125

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização e formulação do problema de pesquisa

Aspectos socioeconômicos relacionados à produção agropecuária familiar brasileira têm levado o Estado a adotar instrumentos, via políticas públicas, que viabilizem a inclusão e competitividade de empreendimentos familiares (GUANZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATO, 2006; HESPANHOL, 2013; DORETTO; MICHELLON, 2007; MULLER, 2010; PEIXINHO et al., 2011; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A Lei Federal 11.947 de 16 de Junho de 2009, em seu artigo 14, estabelece que estados e municípios, ao executarem ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devem utilizar no mínimo 30% dos recursos recebidos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra de produtos originários da agricultura familiar. A aquisição destes gêneros pode dispensar o processo licitatório através do uso de chamadas públicas, desde que os preços praticados sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (BRASIL, 2009).

Desta maneira, a Lei 11.947, que regulamenta o PNAE, está inserida numa concepção de mudanças na gestão da alimentação escolar, atrelando-a ao desenvolvimento local através da aproximação da agricultura familiar, no intuito de proporcionar uma alimentação mais saudável, diversificada e de acordo com os costumes locais (BRASIL, 2009; PEIXINHO et al., 2011; SIDANER et al., 2013).

Segundo a Food Agriculture Organization – FAO, a alimentação escolar pode funcionar como parte de um sistema de proteção social que apoia segmentos mais vulneráveis da população. A FAO destaca, ainda, que o Brasil tem tratado a alimentação escolar como um elemento-chave nas políticas de proteção social, aproximando-a das políticas de transferência de renda para a agricultura (FAO, 2013).

O Brasil apresenta um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. No ano de 2011, por exemplo, foram liberados mais de 3,3 bilhões de reais para alimentação escolar, atendendo em média 43 milhões de alunos (FNDE, 2013).

A tabela 1 apresenta a evolução dos recursos destinados pelo FNDE para a alimentação escolar e o número de alunos atendidos.

Tabela 1. Recursos financeiros e número de alunos atendidos na alimentação escolar no Brasil entre 1995 a 2011.

Ano	Recursos financeiros* (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025,0	37,8
2005	1.266,0	36,4
2006	1.500,0	36,3
2007	1.520,0	35,7
2008	1.490,0	34,6
2009	2.013,0	47,0
2010	3.034,0	45,6
2011	3.051,0	44,4
2012	3.306,0	43,1

Fonte: FNDE (2013)

*Valores nominais

Contemporaneamente, a gestão da alimentação escolar deve ser compreendida sob o processo descentralizador presente na pauta democratizante da Constituição de 1988, que introduziu uma repartição de competências entre os entes federativos, transferindo recursos e responsabilidades para estados e municípios (SUGIYAMA, 2008).

Especificamente, o PNAE advém de tal processo, sendo institucionalmente descentralizado no ano de 1994, mediante a Lei 8.913, na qual os municípios passaram a gerir a alimentação escolar, cabendo aos mesmos a responsabilidade de elaboração dos cardápios, aquisição dos alimentos, controle da qualidade e também a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE (ARRETCHE, 1999; TRICHES, 2010).

Diante deste cenário, Farah (2006) aponta que a importância atribuída às esferas subnacionais a partir da Constituição de 1988 fez emergir a necessidade de inovações por parte dos governos locais (estados e municípios).

Para a autora, o constructo inovação nos governos locais pode ser definido a partir de dois eixos: produtos e processos. O primeiro diz respeito à inovação de produtos provenientes da ação do Estado, ou seja, as próprias políticas públicas e seus respectivos conteúdos orientados para determinado segmento da população. Já o segundo eixo incide sobre

processos políticos e administrativos direcionados à formulação, implementação e controle das políticas, enfatizando principalmente a participação de novos atores, novos processos decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão dos serviços públicos (FARAH, 2006).

Ademais, diversos estudos nacionais e internacionais que avaliaram práticas inovadoras em organizações públicas também destacaram a importância da inclusão e parceria de novos atores (principalmente os cidadãos/usuários) no processo de planejamento e provisão das ações públicas (AHLQVIST et al., 2012; AUDIT COMMISSION, 2007; BUGGE, 2011; EDLER; GEORGHIU, 2007; FARAH, 2006; FELLER et al., 2011; HARTLEY, 2005; KLERING; ANDRADE, 2006; SPINK, 2006; WALKER, 2006; WALKER et al., 2007).

Nessa direção, a Lei 11.947 do PNAE se apresenta como política inovadora no processo de aquisições públicas, visando incluir novos atores – neste caso, os agricultores familiares – na gestão da alimentação escolar (BRASIL, 2009; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A literatura alerta que tal política traz consigo inúmeros desafios para os gestores municipais e organizações familiares, principalmente nas grandes cidades. Dentre tais desafios, destaca-se a necessidade de aproximação, articulação e cooperação entre a gestão pública municipal e os agricultores familiares durante o processo de implementação da Lei 11.947 (AVILA; CALDAS; ASSAD, 2013; BACCARIN, et al., 2011; 2012; BELIK; DOMENE, 2012; BEZERRA et al., 2012; CORÁ; BELIK, 2012; SARAIVA et al., 2013; SILVA et al., 2013; SIQUEIRA et al., 2014; SOUZA, 2012).

Aproximando o conceito de inovação no setor público aos aspectos presentes na legislação e literatura que abordam o PNAE, chegou-se à questão central que guiará a pesquisa: **é possível verificar aspectos inovadores no processo de implementação do PNAE – a partir da Lei 11.947 – no município de Sorocaba-SP?**

Convém elucidar que a conceituação utilizada por Farah (2006) para definir os dois eixos de inovação em governos locais (produtos e processos) contempla em parte as especificidades presentes no contexto da Lei 11.947.

Por um lado, tal política representa uma inovação de produto, pois seu conteúdo está inserido em uma mudança de concepção acerca da alimentação escolar, visando à inclusão de determinado segmento não contemplado anteriormente na pauta da alimentação escolar. Já a inovação de processo, diferentemente do proposto, não é realizada prioritariamente pelos governos locais. Sua formulação ocorre em nível federal, cabendo aos municípios a responsabilidade da implementação e controle do programa.

Portanto, buscando contribuir com a teoria sobre inovação nos governos locais no Brasil, e considerando que cabe aos municípios a necessidade de implementação do PNAE, surge outra questão pertinente ao estudo: **quais os principais aspectos que favorecem ou inibem a adoção de inovações no processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba?**

Visando responder tais questões, optou-se por utilizar o método do estudo de caso único e integrado (com subunidades de análise), tal método permite aprofundar a descrição de fenômenos devidamente complexos. Além disso, foram utilizadas diversas técnicas para coleta de dados, buscando triangular os resultados de forma convergente, para então, compreender o processo de implementação do PNAE em Sorocaba.

1.2. Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral verificar se aspectos inovadores estão presentes no processo de implementação do PNAE – a partir da Lei 11.947/2009 – no município de Sorocaba-SP.

Por sua vez, os objetivos específicos são:

- compreender o processo de implementação do PNAE em Sorocaba, levantando os atores e organizações envolvidas, como também a relação entre os mesmos;
- apontar quais aspectos favorecem ou inibem a adoção de inovações no processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba.

1.3. Justificativa da pesquisa

De acordo com o último Censo Agropecuário realizado no ano de 2006, a agricultura familiar respondeu por mais de 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários, representando 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, ocupando uma área de aproximadamente 80 milhões de hectares, 24,3% da área agrícola nacional (IBGE, 2009).

Além disso, a agricultura familiar é responsável por assegurar parte expressiva da produção de alimentos do país, se caracterizando como importante fornecedora de gêneros para o mercado interno. A participação deste segmento em algumas culturas é robusta, respondendo por 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% de feijão, 46,0% do milho, 34,0% do arroz, 59,0% do leite, 67,0% do plantel de aves e 30,0% dos bovinos (IBGE, 2009).

A respeito da capacidade de ocupação, o Censo Agropecuário registrou 12,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura familiar no ano de 2006, abrangendo 74,4% da mão de obra no campo (IBGE, 2009).

Já o Estado de São Paulo possuía 151.015 estabelecimentos agropecuários, ocupando área de 2,5 milhões de hectares. A agricultura familiar ocupava 328.177 trabalhadores, respondendo por 36,1% da mão de obra empregada na agricultura paulista (IBGE, 2009).

Em termos de valor da produção, a agricultura familiar apresentava participação de 15,7% do valor gerado nos campos paulistas. Cabe destacar a horticultura, que respondeu por 41,0% do valor total (familiar e não familiar) gerado neste ramo da agricultura, além de outros produtos com forte presença na alimentação, o arroz, com 34,1% e o feijão, com 19,9% (IBGE, 2009).

Mais especificamente, a região administrativa (RA) de Sorocaba caracteriza-se por uma agropecuária diversificada, com expressiva participação na produção paulista de olerícolas, grãos e produtos de origem animal. De acordo com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (2012), apesar da baixa representatividade, o PIB agropecuário da RA aumentou sua participação relativa ao PIB total em 23,2% entre os anos de 1999 a 2008, passando de 4,3% para 5,3%, respectivamente.

Quanto ao Escritório de Desenvolvimento Regional (EDR) de Sorocaba, é possível identificar uma presença ainda mais importante da agricultura familiar. No ano de 2006, a média de propriedades agrícolas familiares na EDR era 322 por município, enquanto a média estadual era de 234. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2012), em 2010 a EDR contava com 6.121 mil estabelecimentos familiares, 1.618 declarações de aptidão ao Pronaf (DAP) – documento necessário para o acesso às políticas de compras institucionais – e a agricultura familiar representava 15,7% da área rural do escritório, conforme evidencia o Quadro 1.

Quadro 1. Número de estabelecimentos e área ocupada pela agricultura familiar na EDR de Sorocaba, ano de 2010.

Cidade	Quantidade de estabelecimentos	Quantidade de DAP	Área ocupada (ha)	Área rural ocupada pela agricultura familiar (%)
Alumínio	6	1	53	6,3%
Araçariguama	9	0	34	10,8%
Araçoiaba da Serra	189	55	2.303	18,5%
Boituva	159	32	2.076	20,5%
Cabreúva	102	17	574	4,7%
Capela do Alto	230	216	2.434	31,3%
Ibiúna	1236	275	5.777	8,4%
Iperó	174	159	1.245	30,2%
Itú	111	2	1.107	6,6%
Mairinque	94	4	764	24,9%

Piedade	1.404	311	9.370	33,5%
Pilar do Sul	1.453	239	9.568	18,2%
Porto Feliz	270	140	2.829	12,6%
Salto	64	6	569	10,1%
Salto de Pirapora	185	31	1.938	13,3%
São Roque	196	5	1.252	28,6%
Sorocaba	124	146	1.237	13,0%
Tapiraí	111	36	1.158	14,4%
Votorantim	4	6	36	3,9%
Total	6.121	1.681	44.324	15,7% da área rural da EDR

Fonte: BRASIL (2012)

Ao analisar a situação da agricultura familiar nos municípios da região de Sorocaba, Gonçalves (2012) afirma que esta passa por um momento mais favorável em relação às últimas duas décadas em termos de políticas públicas, basicamente devido aos programas de compras institucionais do governo federal. O autor também destaca que o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos - e o PNAE estimularam o avanço do associativismo na região.

Apesar das evidentes inovações acarretadas pela Lei 11.947, tal regulamentação traz importantes desafios para os agricultores familiares e suas organizações, bem como para os gestores públicos, exigindo uma operacionalização complexa (REAL; SCHNEIDER, 2011; SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013).

Segundo Triches e Schneider (2012), a partir da obrigação repassada às Entidades Executoras para adquirir produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, torna-se essencial compreender as dificuldades e estratégias deste processo.

A problemática supracitada é pertinente para a pesquisa em questão, pois conforme Farah (2006) alerta, a inovação só terá sentido na medida em que contribuir para determinada mudança nos governos locais, neste caso, na gestão da alimentação escolar dos municípios.

Ao realizar um diagnóstico descritivo no ano de 2011 sobre as compras locais pelo PNAE em 613 municípios paulistas, Villar et al. (2013) relataram que 325 municípios não haviam efetivado o processo em todas as fases, destes, 57% não haviam sequer publicado a chamada pública para realização das compras dos produtos da agricultura familiar. Inclusive, os autores propõe que sejam realizadas avaliações qualitativas do processo de implementação das compras locais, para compreender em profundidade o que está acontecendo (VILLAR et al., 2013).

Saraiva et al. (2013) também afirmam que, visto o caráter recente da legislação, outros aspectos deverão ser explorados em estudos futuros, de forma a fortalecer a efetivação do PNAE nos diferentes contextos brasileiros.

Corá e Belik (2012) acrescentam que a gestão do PNAE nas grandes cidades - como no caso de Sorocaba - traz desafios acentuados no processo de implementação da respectiva política. Atenção especial deve ser dada a estes grandes centros, pois os recursos repassados pelo FNDE são proporcionais ao número de alunos. No ano de 2011, por exemplo, a cidade de Sorocaba recebeu o sexto maior aporte do estado (aproximadamente R\$ 8,5 milhões) (BRASIL, 2012b).

Outra justificativa da pesquisa diz respeito à necessidade de compreensão do papel dos governos locais na prática de inovações a partir dos anos 2000. Segundo Farah (2013), tal período vem sendo marcado pela presença atuante do governo central via políticas e programas de abrangência nacional, cabendo aos municípios a responsabilidade de implementação e gestão. No entanto, a autora relata que este momento não foi suficientemente estudado (FARAH, 2013).

Sobretudo, pouca atenção tem sido dirigida para as cadeias alimentares de abastecimento local (por exemplo, os mercados institucionais), que podem desempenhar papel significativo no desenvolvimento de um sistema de alimentação local (ABATEKASSA; PETERSON, 2011). Além disso, quando se trata da agricultura familiar brasileira, a comercialização e distribuição se apresentam como um dos maiores gargalos a serem vencidos, sendo necessária a criação/utilização de canais privilegiados para escoamento da produção (BATALHA; SOUZA FILHO, 2005; AVILA; CALDAS; ASSAD, 2013).

Apesar da literatura ainda escassa que trata da gestão municipal da Lei 11.947, acredita-se na relevância de estudos que busquem maior compreensão acerca do processo de implementação do PNAE, tendo em vista que a adoção de inovação por parte dos entes públicos pode trazer incremento na renda dos agricultores familiares, além de melhoria na qualidade da alimentação escolar.

1.4 Estrutura da Dissertação

A dissertação está estruturada em 5 capítulos. O capítulo seguinte apresenta a Revisão e suas três seções principais. A primeira seção trata dos conceitos e abordagens sobre inovação no setor público, dos seus indutores e barreiras e das questões político-institucionais enraizadas no processo inovativo neste setor. A segunda seção afunila tal conceito para os

governos locais no Brasil, apresentando as principais definições sobre inovação nestes entes federativos. Já a terceira seção apresenta o PNAE, detalhando o histórico institucional do programa, as barreiras e obstáculos para implementação e algumas experiências inovadoras.

Posteriormente, é apresentado o terceiro capítulo (Procedimentos Metodológicos), o qual define e justifica a escolha do tipo de pesquisa e do método utilizado, assim como as principais técnicas de coleta de dados e de análise dos resultados.

Já o quarto capítulo, que trata dos resultados, está estruturado em três seções. A primeira contextualiza o processo de implementação do PNAE em Sorocaba, apresentando os principais atores envolvidos, além da avaliação dos documentos e registros em arquivos sobre o PNAE no município obtidos na coleta. A segunda seção trata das percepções individuais das cooperativas de agricultores familiares acerca das práticas inovadoras, indutores e barreiras presentes no processo de implementação do PNAE em Sorocaba. A terceira seção dos resultados apresenta – no campo da teoria do desenho institucional – uma discussão que visa compreender se os princípios presentes na formulação do PNAE também estão presentes na implementação do programa no município de Sorocaba.

Por fim, no quinto capítulo são realizadas as considerações finais do estudo.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

2.1.1. O conceito de inovação no âmbito do setor público

O setor público tem enfrentado desafios na busca por melhor governança e gestão eficiente, como por exemplo: a redução de custos, a pressão por eficiência, qualidade financeira das despesas, a necessidade de aplicação de novas tecnologias e a definição de novas políticas públicas. Tais desafios têm por premissa o atendimento de múltiplas demandas sociais, fazendo emergir a necessidade de inovação por parte dos governos (ALBERTI; BERTUCCI, 2006; BORINS, 2002; ROBERTSON; BALL, 2002; VIGODA et al., 2008).

Dalpé et al. (1992) já destacavam o setor público como importante agente no processo de promoção e utilização de inovações. Tais autores afirmam que as inovações no setor público perpassam questões estritamente relacionadas a custos e receitas, tendo como meta principal questões sociais que podem ser contempladas através de leis, regulamentações, instituições e instrumentos políticos.

Courvisanos (2009) relata que os governos adotam inovações através do desenvolvimento de políticas voltadas tanto para a esfera nacional, regional e setores produtivos específicos.

Também é notório o papel das ações incumbidas ao setor público para a sociedade no que tange ao desenvolvimento socioeconômico (POTTS; KASTELLE, 2010). No campo econômico, os autores destacam que o setor é um componente relevante na composição do produto interno bruto de vários países, e se apresenta como estimulador da inovação. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o setor público responde por cerca de 20 a 30% do PIB dos países, desempenhando um papel de destaque na produção de serviços para os cidadãos, além de estimular outras atividades econômicas (OCDE, 2012).

Já do ponto de vista social, o setor público deve apresentar características inovadoras, visando ofertar produtos e serviços de qualidade para a população através de incrementos nas atividades de gestão e no desenvolvimento de políticas públicas eficientes (KOCH; HAUKNES, 2005).

Sobre a importância de incluir a temática da inovação na esfera pública, Halvorsen et al. (2005) destacam que o setor público tem um impacto significativo na sociedade, na qual as organizações públicas utilizam os recursos para prestar serviços fundamentais, implementar leis e regulamentos, assegurar a democracia, dentre outras atribuições. Portanto, atentar para inovações neste contexto torna-se pertinente e assume notoriedade (HALVORSEN et al., 2005).

Gallouj e Zanfei (2013) reiteram que - como já destacado no início do capítulo - o desempenho das inovações nos serviços públicos deve assumir diferentes formas. Para os autores, não se pode desmerecer a importância na redução de custos e crescimento da produção. Contudo, o próprio fato de inclusão da palavra “público” denota a necessidade de abranger dimensões qualitativas nos estudos sobre inovação, tais quais os direitos civis, aspectos sociais, questões democráticas voltadas à participação popular. Portanto, a inovação neste contexto está intimamente ligada à criação de valor, podendo ser definida através das relações de confiança, ética, inclusão, igualdade, democracia e justiça.

O conceito de inovação vem ganhando espaço entre os assuntos estratégicos discutidos no setor público, trazendo à pauta estudos que se dedicam à análise deste constructo (GALLOUJ; ZANFEI, 2013). Pesquisas que abordam a inovação por parte dos governos vêm de longa data, abrangendo temas variados, como a difusão de inovações, capacidade de

inovação das organizações e a natureza do processo de inovação (BERRY, 1994; GRAY, 1973; MOHR, 1969).

Em relação ao nível de “novidade” da inovação nas organizações públicas, Fernández e Wise (2010) identificaram aspectos que diferenciam inovações-inventadas das inovações-adotadas. O primeiro tipo engloba a invenção de produtos, processos e tecnologias notadamente novos, enfatizando a sua originalidade, ao fato de que nenhuma outra organização tivesse essa ideia anteriormente. O segundo tipo consiste em produtos, processos ou tecnologias adotados pela primeira vez na organização, sendo novos apenas para a mesma. Ao avaliarem estudos sobre inovações premiadas em um programa realizado pelo governo norte americano, os autores concluíram que as inovações adotadas tendem a ser mais frequentes no setor público.

Corroborando com tais colocações, Mulgan e Albury (2001) definem inovação no setor público como um processo de mudanças descontínuas, tal qual algo completamente novo para uma autoridade local em particular, embora já aplicado anteriormente em outra localidade. Isto posto, pode-se considerar a inovação como um processo que resulta da assimilação de um produto, processo ou prática que é novo para a organização adotante (DAMANPOUR; WISCHNEVSKY 2006; WALKER, 2008).

Cabe ressaltar que, assim como no setor privado - desde a definição¹ de inovação tecnológica dada por Schumpeter (1982) – o conceito de inovação no setor público é uma construção complexa e continua sendo estudada e aprimorada a partir de múltiplas perspectivas e diferentes níveis de análise (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2008; WALKER, 2006).

Koch e Hauknes (2005) relatam que a inovação no âmbito público pode incluir a produção de materiais ou produtos, mas frequentemente costuma implicar no desempenho de um novo repertório de ação social, acompanhado por mudanças organizacionais e criação de novas políticas públicas.

De acordo com os autores supracitados, a inovação está relacionada às mudanças de comportamento (induzidas ou não) dos agentes sociais inseridos em determinado ambiente. Além disso, as unidades de análise para identificação da inovação podem ser indivíduos, organizações ou cenários específicos. Para Koch e Hauknes (2005), a inovação no setor público pode ser categorizada como:

- um serviço público novo ou melhorado;

¹ O livro de Schumpeter “A Teoria do Desenvolvimento Econômico” foi publicado pela primeira vez em 1911.

- inovação de processo: alteração em determinado produto ou serviço público;
- inovação administrativa: acarretada pelo uso de um novo instrumento político, por exemplo;
- inovação do sistema: criação de novas organizações ou novos padrões de cooperação e interação e;
- inovação conceitual: mudança na perspectiva dos atores/cidadãos/gestores na provisão dos serviços ofertados.

Por fim, Koch e Hauknes (2005) reiteram que inovação é uma mudança de comportamento para o agente em questão (seja um gestor, funcionário ou organização pública), não sendo algo necessariamente novo para a sociedade como um todo. Por exemplo, se um funcionário público deliberadamente introduz uma nova maneira de fazer suas obrigações ou atividades profissionais, com o objetivo de proporcionar melhor serviço, esta é uma inovação, mesmo que tal ação não se caracterize como uma novidade global.

Por sua vez, ao realizar um levantamento das diversas definições sobre inovação nos serviços públicos, Hartley (2005) destacou as seguintes tipologias:

- inovação de produto: novos equipamentos (hospitais, computadores, *softwares*, por exemplo);
- inovação de processo: novas formas de provisão do serviço público, englobando aspectos gerenciais, organizacionais e administrativos;
- inovação de postura: novos contextos/ambientes de atuação pública e novos usuários;
- inovação estratégica: inclusão de novos objetivos e propósitos nas organizações;
- inovação de governança: novas formas de envolvimento dos cidadãos (fóruns, audiências, novas instituições participativas, entre outros).

Hartley (2005) sintetiza que a inovação nas organizações públicas geralmente não se caracteriza como um artefato físico, mas por mudança nas relações entre prestadores de serviços e seus usuários. O autor conclui que a análise da inovação não deve considerar apenas as melhorias e adequações imediatas na qualidade dos serviços, mas sim questões mais amplas que envolvam valores sociais.

Buscando compreender os tipos de inovação presentes nos governos locais da Inglaterra, Walker (2006) e Walker et al. (2007) sugerem tipologias similares às que foram apresentadas (com algumas alterações e/ou considerações adicionais), classificando a inovação em três tipos:

- Inovação de produto/serviço: criação de novos produtos e/ou serviços para consumidores, englobando três categorias: total (oferta de novos produtos/serviços para novos usuários), expansionista (ampliação da oferta de produtos/serviços já existentes), evolutiva (oferta de novos produtos/serviços para os mesmos usuários);
- Inovação de processo: mudança na gestão, alteração nas relações entre os membros da organização, com impacto nas regras, papéis, processos, estruturas e vias de comunicação. Tal tipo de inovação pode ser: tecnológica (alterações nos equipamentos utilizados na gestão pública) ou organizacional (mudanças na estratégia, estrutura e processos administrativos, assim como novos processos de gestão, reestruturação e descentralização);
- Inovação colaborativa: aborda os dois tipos de inovações apresentadas (produto e processo) e se baseia nas relações entre a organização pública e o ambiente externo.

De acordo com Walker (2006), a inovação colaborativa resulta da combinação de diversos tipos de conhecimento para criação de novos serviços, seja interno à organização (coordenação e trabalho em conjunto com vários departamentos e novas dinâmicas organizacionais), ou externo à organização (empresas locais, sociedade civil, outros níveis de governo e parcerias externas com órgãos oficiais e não oficiais).

Na lógica proposta na definição de inovação colaborativa, Eggers et al. (2012) e Feller et al. (2011) relatam que os cidadãos devem desempenhar um papel importante na transformação dos serviços públicos e na entrega dos mesmos, uma vez que estes são os usuários finais dos serviços. Segundo tais autores, as autoridades públicas devem consultar os cidadãos para que possam tomar parte na concepção de novas estratégias e influenciar os serviços que posteriormente irão usufruir.

De forma semelhante, a Audit Commission (2007) inclui o conceito de inovação democrática, definido como novas práticas que visam incrementar a participação dos cidadãos na elaboração de serviços, processos e políticas públicas. Edler e Georghiou (2007) também destacam que a interface com o cidadão é um dos fatores preponderantes para a efetividade da inovação nos serviços públicos.

Adiante, o relatório do Audit Commission (2007) identificou os seguintes aspectos inovadores ao avaliar órgãos públicos na Inglaterra:

- inovação na provisão do serviço público: iniciativas e/ou mudanças comportamentais e desenvolvimento de mecanismos eletrônicos para prestação de serviços;

- inovação gerencial: maior envolvimento dos gestores na tomada de decisões estratégicas e políticas, mudanças nas práticas de compras públicas, políticas de recrutamento e desenvolvimento de pessoal;
- inovação democrática: treinamento dos conselhos, envolvimento dos usuários no planejamento dos serviços, criação de mecanismos de participação social.

Já Andrade (2001) propõe uma análise conceitual sobre o processo de inovação nas organizações públicas a partir de quatro dimensões:

- ligação entre demanda externa e eficiência interna: mudança no conteúdo e natureza dos serviços direcionados às demandas sociais;
- complexidade de transpor rotinas: integração de novos atores e espaços, assim como proposição de ações interorganizacionais;
- balanço entre controle e criatividade: rupturas nas formas de planejamento tradicionais;
- balanço entre resultados e legitimidade das inovações: análise dos resultados das ações através da participação e controle social.

De maneira geral, para Andrade (2001) o processo de inovação no âmbito público está direcionado à ideia de ampliação da atuação pública. No nível institucional, busca-se mudança nos valores sociais e perspectivas mais amplas de cidadania. Já no nível organizacional prioriza-se a adoção de novas tarefas e funções mediante a integração de novos atores no processo decisório.

Em relação ao nível institucional, Van de Ven et al. (2000) entendem a inovação no setor público como o processo de desenvolvimento e implantação de novas ideias adaptadas ao contexto de mudanças institucionais. Na mesma linha, Naranjo-Gil (2009) enfatiza a necessidade de melhor compreensão dos fatores ambientais e políticos associados às inovações ocorridas no setor público.

Também é preciso considerar o papel das políticas públicas no processo inovativo das organizações. Ahlqvist et al. (2012) afirmam que o setor público deve impulsionar soluções inovadoras através da rápida adoção de instrumentos políticos. Segundo os autores é necessário identificar os diversos atores sociais, instituições, questões estruturais e respectivas dificuldades, para posteriormente elaborar políticas públicas que atendam as demandas dos cidadãos.

A ANAO – Australian National Audit Office (2007) relata a premissa de colocar o cidadão no centro das políticas públicas, destacando três principais etapas do processo de inovação no setor público:

- Inovação na orientação política: inclusão de outros atores para auxiliar a tomada de decisão do governo durante a formulação de políticas e programas;
- Inovação na implementação de políticas e programas: prestação de serviços à população de forma eficiente e eficaz, com capacidade organizacional e qualidade;
- inovação administrativa: introdução de novos processos e práticas internas para melhorar a provisão dos serviços formulados nas políticas públicas.

Rogers (2003) acrescenta que o processo de difusão de inovações através das políticas públicas deve levar em consideração o tempo em que determinada ação inovadora foi realizada, a compatibilidade da inovação (ou política pública) com o público alvo e a vantagem relativa que esta trará em relação às práticas anteriores.

Já no nível organizacional, Damanpour et al. (2009) acrescentam que a inovação no setor público pode ser conceituada mediante o desenvolvimento e implementação de um novo produto, serviço, processo, tecnologia ou gestão. Em relação às dimensões organizacionais, alguns estudos compreendem que a inovação nas organizações públicas está relacionada com a capacidade de liderança dos gestores, a qualidade e profissionalismo da equipe de funcionários e a capacidade de atuação e comunicação dos conselhos municipais (BORINS, 2002; IHRKE et al., 2003; NELSON et al., 2011; VIGODA et al., 2008).

Dentre as inúmeras abordagens, observa-se que o conceito de inovação no setor público apresenta tanto a perspectiva macro (ambiente político, institucional e social), como também a perspectiva micro, considerando as características locais, as interações entre os atores, questões organizacionais e a influência do contexto.

Ao realizar levantamento das publicações nacionais e internacionais sobre inovação no setor público entre os anos de 2000 a 2010, Brandão e Faria (2013) ressaltam a necessidade da ampliação de pesquisas que levam em consideração o contexto político e seus respectivos efeitos sobre práticas inovadoras; os fatores que atuam como indutores ou barreiras para inovação; assim como as características organizacionais e gerenciais presentes no processo de inovação das organizações públicas.

Kattel et al. (2013) também realizaram uma revisão de estudos e relatórios que tratam da inovação no setor público e destacaram a importância de operacionalizar tal conceito na lógica da esfera pública, considerando as diferenças entre o setor público e privado.

Corroborando com a afirmação supracitada, Potts e Kastle (2010) propõem uma nova agenda de estudos para a inovação no setor público, focando menos na utilização de *best practices* (melhores práticas) e modelos presentes no setor privado.

2.1.2. Diferenças entre inovação no setor público e privado

A priori, cabe destacar que as características centrais que concebem as atividades públicas envolvem abordagens diferentes das aplicadas no setor privado, por conseguinte, a transposição do conceito de inovação do setor privado para o público não deve ser automática (KOCH; HAUKNES, 2005; HALVORSEN, 2005).

Por exemplo, no caso dos fatores ambientais, as organizações públicas tendem a apresentar menor orientação para o mercado e, por vezes, suas respectivas receitas são baseadas em decisões político-institucionais, e não em índices de desempenho voltados para o lucro, ou mesmo à vantagem de mercado. Desta forma, tais organizações atuam em condições de predomínios formais, respondendo a um grupo mais diversificado de usuários e interesses (HALVORSEN, 2005).

Hirmukhe (2013) reitera que a complexidade inerente ao ambiente público levanta uma série de dificuldades, tornando difícil a tarefa de identificação do usuário dos serviços públicos. Segundo a autora, os clientes podem ser grupos específicos, indivíduos, grupos patronais ou a sociedade como um todo. Aliás, diferentes grupos de clientes ou de partes interessadas podem ter expectativas diferentes acerca do mesmo serviço prestado (HIRMUKHE, 2013).

Na estrutura interna, as organizações públicas muitas vezes apresentam uma gama de objetivos, por vezes conflituosos e de difícil mensuração. A autoridade pública tende a ser mais fragmentada, com interesses difusos afetando a tomada de decisões. Conseqüentemente, este processo decisório tende a afetar os processos de inovação (HALVORSEN, 2005).

Dentre as principais diferenças entre o setor público e o privado, encontram-se os tópicos relacionados à avaliação do orçamento, questões contratuais, medidas de desempenho, padrões organizacionais e as diferenças no trato dos usuários/cidadãos (HALVORSEN, 2005).

É possível encontrar na literatura autores que apontam as diferenças entre o setor público e privado e as analisam no campo da inovação. Kinder (2002) aponta uma série de peculiaridades existentes no setor público quando se trata do tema inovação. São estas:

- metas: na gestão dos recursos públicos, a administração pública precisa lidar com diversas partes interessadas, buscando inovações em um amplo o escopo de metas

direcionadoras. No processo de inovação pode existir a necessidade de planejar ou consultar outras agências públicas e/ou níveis de governo e a sociedade;

- relação com fornecedores: processos de aquisição são frequentemente sujeitos a abertura pública e uma predileção à escolha do menor preço, impactando na adoção de possíveis inovações;
- aspectos organizacionais: o setor público enfrenta de forma acentuada a inflexibilidade. Consequentemente, as estratégias para inovação nas organizações públicas podem se tornar limitadas e;
- resultados: o setor público possui caráter redistributivo, enquanto as empresas são geradoras de lucro. Ao tratar de inovações é aconselhado instrumentos apropriados para avaliação de desempenho.

Quanto à relação entre governança e inovação, Hartley (2005) destaca uma diferença importante entre o setor público e o privado. No caso do setor privado, tal relação se dá impulsionada pela busca de vantagem competitiva, restringindo o compartilhamento de novas ideias com outros parceiros estratégicos. No caso do setor público, parcerias não buscam estritamente a lógica da competição, podendo ser obtidas com as organizações sociais, setor privado e outras jurisdições públicas.

Outra constatação importante é feita por Bloch (2010; 2011), que ao realizar estudo piloto sobre inovação com organizações públicas de vários países nórdicos, adapta os pressupostos do Manual de Oslo (2005) para o contexto do setor público.

Entretanto, o autor adverte que, embora elementos genéricos possam ser similares, existem diferenças marcantes nas características dos serviços oferecidos, no processo decisório, nos objetivos, na estrutura organizacional e na forma com que novas ideias surgem e se transformam em inovações. Assim, o modelo de medição de inovação precisa ser diferente, a fim de obter as especificidades inerentes do setor público (BLOCH 2010; 2011).

Já Roste e Miles (2005) e Tan (2004) também elencaram características dos setores público e privado (princípios da organização, estrutura organizacional, medidas de desempenho, problemas de gerenciamento, relações com usuários, fonte de conhecimento e tempo de horizonte) buscando-as relacionar com a propensão e direção da inovação em ambos os casos. Tais características são apresentadas no Quadro 2.

Vários autores que avaliaram *gaps* nos estudos sobre inovação no setor público destacaram que comumente são utilizados modelos advindos do setor privado de maneira inapropriada (GALLOUJ; ZANFEI, 2013; KLERING; ANDRADE, 2006; MOTTA, 2013; OSBORNE; BROWN, 2011).

Quadro 2. Modelo de características dos setores público e privado e suas possíveis relações com a propensão e direção da inovação.

Características	Setor privado	Setor público
Princípios da Organização	Busca pelo lucro e estabilidade da receita: alteração nas condições de mercado pode exigir inovações para aumentar o lucro. A lógica do mercado atua no processo de seleção das inovações.	Promulgação de políticas públicas e alcance de valores sociais: novas políticas podem exigir inovações de vários tipos. Muitas vezes novas políticas criam ambiente complexo e nem sempre bem compreendido.
Estrutura Organizacional	Empresas de diversos tamanhos: grandes empresas costumam ter orçamentos dedicados à inovação; outras empresas podem ser criadas em torno de produtos inovadores.	Sistema complexo de organizações com várias tarefas (até certo ponto conflitantes): inovações tendem a ser definidas por estruturas organizacionais difusas e/ou diferentes níveis de governo; necessidade da aceitabilidade política.
Medidas de Desempenho*	Retorno sobre Investimento: geralmente quantificadas em termos de aumento de vendas, lucro, tempo de retorno, entre outros.	Vários indicadores e metas de desempenho: benefícios das inovações são muitas vezes difíceis de quantificar em termos estritamente financeiros e orçamentários.
Problemas de Gerenciamento	Alguns gestores têm autonomia considerável. Outros são regidos pelos acionistas, por aspectos de governança corporativa ou rigor financeiro.	Embora existam esforços para emular práticas de gestão do setor privado, gestores são tipicamente postos sob níveis de controle político. As principais inovações são suscetíveis à aprovação de líderes políticos e regulamentações.
Relação com usuários*	Comumente o <i>feedback</i> do mercado fornece o veredito sobre a inovação. Inovação motivada pela necessidade de manter ou aumentar a fatia de clientes e o sucesso da mesma passa pelo sucesso de absorção dos mesmos.	Diversidade de "clientes"; papel ativo do cidadão na implementação e formulação de inovações. Os serviços/produtos abordam valores amplos e visam atender necessidades, indo além das vontades e desejos.
Fonte de conhecimento	Considerável flexibilidade no recebimento de informações relacionadas à inovação através de consultores, associações comerciais e pesquisadores. Todavia, muitas empresas menores têm recursos limitados para adoção de inovações.	Usuário das inovações adotadas no setor privado; processo de difusão de inovações/políticas públicas também exerce papel importante; influência coercitiva de políticas e regulamentações.
Tempo de Horizonte*	Inovações normalmente precisam compensar investimentos no curto prazo, embora algumas empresas invistam estrategicamente na busca de vantagens a longo prazo.	Muitas vezes abrange o longo prazo. Difícil avaliar as consequências da inovação no curto prazo. Grandes investimentos precisam ser sustentados por longos períodos; entrave se refere à mudança dos decisores responsáveis por conta da descontinuidade/mudança política (eleições).

Fonte: Ian e Miles (2005); *Tan (2004), adaptado pelo autor.

Neste cenário, Osborne e Brown (2011) entendem que a revolução neoliberal ocorrida no século XX realizou suas abordagens para a gestão da prestação de serviços públicos sob um pressuposto de supremacia dos métodos de gestão de negócios do setor privado - frente

aos encontrados na administração pública - muitas vezes através do modelo intitulado Nova Administração Pública (NAP), ou Administração Pública Gerencial.

Klering e Andrade (2006) reiteram que as diferenças entre o setor público e o setor privado não podem ser negligenciadas quanto ao uso do termo “inovação”. Métodos e teorias gerenciais, como a NAP, estão enraizados nos princípios do mercado competitivo e, se aplicadas sem critério nas pesquisas de contexto público, podem trazer resultados adversos (KLERING; ANDRADE, 2006).

A NAP surgiu como movimento “inovador” que visava promover uma ruptura ao modelo tradicional de administração pública, propondo alguns componentes básicos: gestão profissional; normas e medidas de desempenho explícitas; mudança do foco no processo para maior ênfase em controles de saída e resultados; desagregação das unidades do setor público; maior competição; utilização de métodos e práticas do setor privado (HOOD, 1991).

Tais componentes podem ser encarados de forma favorável para a dinâmica de inovação no setor público, com capacidade de trazer mais consistência e produtividade às ações públicas. Entretanto, também podem danificar valores fundamentais dos serviços públicos (MOTTA, 2013). Nesta linha, Kattel et al. (2013) relatam que existe uma clara tendência na utilização de medições de desempenho, como produtividade e eficiência. Contudo, avaliações mais críticas sugerem cautela quanto a esta utilização, sendo pertinente também buscar variáveis inerentes ao setor público.

Aliás, o modelo gerencialista não tem se mostrado apto para lidar com a complexidade do ambiente público, pois, ao primar pelas dimensões econômico-financeira-administrativa, tende a aumentar sua rigidez e desconsiderar aspectos inovadores e de comprometimento com a participação da sociedade (DE PAULA, 2005).

O uso de indicadores de desempenho pode gerar rigidez quanto ao cumprimento de metas específicas e não deixar tempo suficiente para a busca de novas direções, novas metas, novas ideias e, portanto, na busca de inovações (KOCH; HAUKNES, 2005).

Sobretudo, ao avaliar modelos organizacionais e reformas no setor público com base na NAP, Secchi (2009) revelou características típicas do tradicionalismo burocrático, com demasiada ênfase no controle, não configurando assim um modelo de ruptura e avanço na administração pública. Pelo contrário, a busca pela flexibilidade não desfez os controles tradicionais e algumas reformas criaram mais regras burocráticas, maior rigidez e aumento da hierarquização (DIEFENBACH, 2009; FLYNN, 2007; MOTTA, 2013).

Mesmo as administrações públicas com maiores características empresariais – com vistas à eficiência - não se tornaram mais atentas aos cidadãos. A lógica enraizada no setor

privado se apresentou pouco favorável à população, negligenciando ativos intangíveis, valores tradicionais, questões culturais e tirando o foco da participação popular no processo conjunto do “pensar” a ação pública (DE PAULA, 2005; KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Por fim, também convém tecer breves considerações acerca da diferença entre a definição de melhores práticas – bastante utilizada no setor privado - e inovação.

Segundo Farah (2008), o conceito de *best practices* implica na inovação como uma solução fechada, que prescreve um modelo único de resposta a determinado problema. Tal abordagem tende a desconsiderar a influência de diferentes cenários para implementação de uma solução (através de novas políticas públicas, programas ou novos arranjos institucionais) correndo risco de negligenciar o contexto que conduz à inovação.

Para Spink (2006), não se trata de propor que a definição de melhores práticas está falha na sua concepção, nem mesmo afirmar que a avaliação de desempenho não traz aspectos positivos. Não obstante, ao adotar o critério do “melhor”, se faz jus que tal modelo deve ser seguido, sem fomentar o debate e construção entre os diversos atores determinados a mudar alguma prática pública.

2.1.3. Indutores e barreiras para inovação

De acordo com Kattel et al. (2013), a literatura que trata da inovação no setor público tem se concentrado ora em níveis organizacionais, ora políticos. Entretanto, por vezes tem negligenciado estudos que envolvem ambos os níveis e as respectivas influências destes como indutores ou barreiras para inovação na esfera pública.

Damanpour e Schneider (2008) também alertam sobre a necessidade de uma construção macro (ambiente externo) e micro (organizacional) que reflita as características facilitadoras e inibidoras para adoção de inovações nas organizações públicas.

Convém então apresentar algumas barreiras e indutores que afetam a inovação no setor público, que posteriormente poderão ser úteis na análise dos resultados da pesquisa em questão.

Referente às barreiras, Koch e Hauknes (2005) destacam:

- herança/legado público: as organizações do setor público são frequentemente propensas a práticas e procedimentos arraigados (gestões anteriores e questões políticas). O que funcionou no passado é visto como uma boa prática e geralmente não há uma atitude voltada à inovação;
- complexidade: a hierarquização das relações, a própria estrutura das organizações públicas, o envolvimento político nas decisões, a falta de um acordo claro para

resolução de problemas e a necessidade de provisão de serviços públicos cada vez mais segmentados (demandas múltiplas);

- resistência profissional: presença de grupos de servidores distintos, no qual cada categoria possui suas próprias perspectivas, justificativas e práticas. Tal fato tende a diminuir o diálogo entre as classes profissionais. Outra barreira diz respeito a “não propriedade da ideia”, que gera resistência pelo fato de que as mesmas poderão ser apropriadas por outras pessoas.

Dentre outras barreiras, os autores ainda citam a falta de avaliação do impacto das políticas públicas, falta de autonomia profissional e a baixa aprendizagem (cursos, capacitações, treinamentos).

Halvorsen et al. (2005) e Gallouj e Zanfei (2013) reiteram que a burocracia pública (quando exacerbada) e a rígida hierarquização podem acarretar obstáculos claros ao processo de inovação nas organizações públicas.

Já o Audit Commission (2007) destaca como barreiras para adoção de inovação a ausência de uma liderança eficaz, baixa comunicação entre os gestores de cargos superiores, ausência ou má gestão de um projeto direcionador e a ausência de comunicação externa. Damanpour e Schneider (2008) também sugerem que características gerenciais (instrução, proatividade, satisfação no trabalho e capacidade de lidar com conflitos) podem induzir ou barrar inovações.

Por sua vez, quanto aos possíveis indutores, de maneira geral a inovação no setor público é alavancada para atender metas e demandas da sociedade (ANAO, 2007; EDLER; GEORGHIOU, 2007). Certas inovações no setor público podem advir do próprio processo democrático, com relação ao desenvolvimento de políticas, programas, respostas regulatórias, pressão da sociedade ou mudanças organizacionais (ANAO, 2007).

Dentre os indutores, pode-se elencar:

- impulso político: a mudança estratégica no setor público muitas vezes requer uma ação *top-down*, aliando o reconhecimento político de que a mudança é necessária por conta de leis e regulamentações. Isto pode acontecer baseado em resposta a acontecimentos críticos ou pressões de segmentos da população (HALVORSEN et al., 2005; KOCH; HAUKNES, 2005);
- incentivos salariais, promoções e reconhecimento podem estimular a atividade inovadora no ambiente público (HALVORSEN et al., 2005; LSEPPG, 2008);

- pressão: a inovação pode ser resultado da pressão política realizada por organizações externas ou da própria população (BUGGE, 2011);
- fontes de informação: canais de transferência de conhecimento por meio da interação com outras organizações e atores sociais (BUGGE, 2011);
- liderança crível e inovadora: a partir de uma perspectiva baseada no indivíduo, entende-se que gestores críveis agem de uma forma lógica e coerente, sendo capazes de implementar e influenciar de modo natural as inovações nas organizações públicas (BORINS, 2002; GABRIS et al., 2009; IHRKE; PROCTOR, 2003);
- equipe gerencial colaborativa: ambiente com comunicação frequente, complementariedade de habilidades e conhecimentos facilita a adoção de inovações (GABRIS et al., 2009);
- apoio político: embora os políticos não sejam necessariamente os líderes ou promotores de inovações, o apoio dos mesmos é necessário. Na esfera local, as câmaras municipais devem orientar as políticas no sentido de encorajar a inovação (GABRIS et al., 2009).

Por sua vez, Walker et al. (2007) analisaram um cenário de 676 governos locais e identificaram os seguintes aspectos indutores de inovações:

- concorrência pública: possível competição entre agências públicas e outras autoridades;
- concorrência com outros prestadores de serviços (organizações privadas, sem fins lucrativos, entre outros). Os autores deixam claro que não se trata da concorrência/competição por clientes entre o setor público e os prestadores de serviço. A prerrogativa é que tais prestadores têm servido para criar um ambiente de pressões para melhoria do serviço público, no qual as organizações públicas buscam ser “mais bem vistas” perante os cidadãos;
- aprendizagem: capacidade de adotar inovações e melhorar as práticas organizacionais;
- influência vertical: papel das políticas governamentais centrais e regulações (de outros níveis de governo) na condução por inovações, também denominada como “coerção” pelos autores;
- pressão da opinião pública: pressão dos cidadãos e demanda crescente dos usuários.

Quantos aos resultados, Walker et al. (2007) observaram as seguintes situações: a maioria das variáveis indutoras influenciaram a inovação total, menos a competição pública

(relação insignificante e fraca); a capacidade de explicar as variáveis indutoras por tipo de inovação é reduzida; a pressão pública (especialmente a demanda dos usuários) aparentou relação significativa em todos os tipos de inovação; a variável “concorrência com prestadores de serviço” foi estatisticamente significativa para os tipos de inovação colaborativa e tecnológica; a influência vertical foi significativa para todos os tipos de inovação e a variável de aprendizagem foi principalmente significativa em relação à adoção de inovação de serviços.

Entretanto, os autores concluem que diferentes contextos podem oferecer resultados alternativos, e novos trabalhos abordando outros ambientes são necessários para enriquecer tal problemática (WALKER et al., 2007).

Já Vigoda et al. (2008) examinaram um modelo de inovação no setor público através de uma amostra multinacional em oito países europeus, com 626 participantes. O estudo desenvolveu uma análise de antecedentes e consequências para a inovação na administração pública percebidos pela ótica dos cidadãos. Segundo os autores, alguns aspectos organizacionais podem favorecer a adoção de inovações. Por outro lado, a ausência dos mesmos também pode resultar em barreiras.

São estes:

- receptividade e capacidade de resposta: orientação proativa para a inovação, com adoção de maneiras novas e criativas para atender às necessidades dos cidadãos;
- organização política: nível de conflito e uso do poder por membros da organização quanto à capacidade de influência, as comunicações interpessoais ou interdepartamentais, os interesses e visões divergentes;
- profissionalismo: capacidade profissional e implementação adequada das políticas e programa, treinamento e habilidades funcionais e compromisso com seus deveres;
- liderança: desempenha um papel importante em instituir mudanças, vontade de assumir riscos;
- ética: percepção de honestidade no quadro de servidores públicos.

Por fim, Vigoda et al., (2008) sugerem atenção às questões políticas inerentes ao processo de inovação no setor público, e que serão melhor discutidas na seção 2.1.4. Damanpour e Schneider (2008) também destacam que aspectos político-institucionais podem impactar diretamente a capacidade de adoção das inovações nas organizações públicas.

Nelson et al. (2011) buscaram mensurar – através de uma *survey* - a capacidade de inovação em 53 municípios da região de Chicago, aplicando questionários em 220

administradores locais. Os autores consideraram os seguintes aspectos como indutores para adoção de práticas inovadoras em governos locais:

- finalidade/função dos Conselhos Municipais: devem atuar com caráter facilitador, cooperativo e de confiança entre os membros eleitos e demais servidores públicos, facilitando o processo de adoção de inovações;
- gestão da equipe pública: capacidade de os membros da equipe/departamento trabalharem de forma colaborativa, buscando a tomada de decisão por consenso e a comunicação aberta, com altos níveis de confiança entre os funcionários;
- capacidade de liderança: esforços para inserir aspectos de liderança democrática e partilha do poder. A inovação não se gerencia somente nos altos níveis e necessita ser aceita e apoiada por diversos membros da organização, tornando crucial a credibilidade da liderança pública.

De maneira geral, os autores argumentam que diferentes níveis de combinação destes aspectos permitem aos municípios inovar com mais frequência e sucesso (NELSON et al., 2011).

Ihrke et al. (2003) também relacionaram a capacidade de inovação com a credibilidade dos gestores municipais e a respectiva capacidade de lidar com conflitos entre o corpo político e os funcionários administrativos em 179 municípios de Wisconsin.

Em trabalho realizado com vistas a avaliar o motivo de inovações administrativas em municípios noruegueses nos anos de 1980, Dyrstad (1989) identifica cinco hipóteses para explicar por que os municípios inovaram: mudanças estruturais (estrutura de setores produtivos regionais, densidade populacional, expansão do município); problemas internos aliados a problemas nos arredores do município; a capacidade de gestão e liderança; fatores políticos; processo de difusão de inovação e utilização de práticas de outros municípios.

Borins (2001) categoriza as razões que motivam a inovação no setor público em cinco grupos principais: iniciativas políticas (mandato eleitoral atuante, legislação ou pressões políticas); novos líderes; crises (visível falha ou problema); variedade de problemas internos (mudanças no ambiente, incapacidade de atender à demanda ou atingir usuários, escassez de recursos, necessidades de coordenação); novas oportunidades.

O Quadro 3 sintetiza as barreiras e indutores apresentados nesta seção.

Quadro 3. Barreiras e indutores de inovação no setor público

Barreiras	
Herança/legado público, resistência profissional, complexidade, falta de autonomia profissional, baixo	Koch e Hauknes (2005)

interesse na aprendizagem.	
Burocracia, rigidez e hierarquização das relações.	Halvorsen et al. (2005); Gallouj e Zanfei (2013)
Ausência de liderança, má gestão de projeto direcionador, falta de comunicação externa.	Audit Commission (2007)
Indutores Externos	
Impulso/apoio político.	Koch e Hauknes (2005); Koch e Hauknes (2005); Gabris et al. (2009)
Novas políticas, programas, respostas regulatórias, mudanças organizacionais.	ANAO (2007), Borins (2001)
Pressão social.	ANAO (2007); Bugge (2011); Walker et al. (2007)
Canais de transferência de conhecimento.	Bugge (2011)
Indutores Internos	
Conselhos municipais atuantes	Nelson et al. (2011)
Incentivos salariais, promoções e reconhecimento.	LSEPPG (2008)
Profissionalismo, receptividade	Vigoda et al. (2008)
Capacidade de aprendizagem	Walker et al. (2007)
Liderança credível e inovadora.	Borins (2002); Gabris et al. (2009); Ihrke e Proctor (2003)
Ambiente colaborativo e com complementariedade de habilidades e conhecimentos.	Gabris et al. (2009); Nelson et al. (2011)

Fonte: elaborado pelo autor com base na literatura da seção 2.1.3

2.1.4 Aspectos político-institucionais e inovação no setor público: o papel das políticas públicas

A priori, Motta (2013) alerta que não se deve desconsiderar as dimensões políticas nas organizações públicas, haja vista que o poder político se sobrepõe ao administrativo, tornando impossível dissociá-los.

Também é preciso compreender que os serviços públicos não estão inseridos somente no processo macro das políticas públicas, mas também estão sujeitos aos processos políticos internos das organizações (HILL; HUPE, 2003). Desta maneira, deve-se atentar à adequação constante das organizações públicas em virtude das mudanças políticas e institucionais (GALLOUJ; ZANFEI, 2013).

Entende-se por instituição o conjunto de hábitos, rotinas, normas, práticas, regras ou leis estabelecidas que visam orientar as relações entre indivíduos, grupos e organizações (EDQUIST, 2006). Knickel et al. (2008) abordam um amplo entendimento das instituições, tomando-as por um conjunto de regulamentações legais e normas sociais informais que estruturam as relações entre os atores envolvidos.

No entanto, é importante destacar que no ambiente institucional (com instituições fundamentadas em processos complexos e conflituosos, com racionalidade limitada) podem

estar presentes práticas oportunistas por parte dos agentes envolvidos (BUENO, 2004; BOEHE; BALESTRO, 2006).

O processo de inovação nas organizações públicas também está inserido neste ambiente político-institucional. Aliás, já foi destacado que a política pode se configurar num importante indutor para a adoção e difusão de inovações no setor público (BORINS, 2001; HALVORSEN et al., 2005; KOCH; HAUKNES, 2005).

As atribuições das organizações e instituições públicas são definidas através da política, portanto, ao estudar inovação no setor público torna-se pertinente compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas. Principalmente, entender como as organizações aderem (ou ajustam) as formulações frente às demandas locais no processo de implementação das políticas públicas (ROSTE; MILES, 2005).

Entretanto, Osborne e Brown (2011) ressaltam o cuidado quanto ao posicionamento de considerar qualquer “inovação normativa” presente nas políticas públicas como algo necessariamente bom, e conseqüentemente, a oposição à inovação é literalmente ruim. Para os autores, podem ocorrer casos em que os resistentes estarão certos e a inovação proposta estará errada. Hartley (2005) denomina tal situação como “inovação sem melhora”, podendo gerar um esforço desnecessário no processo de implementação.

Nesta ótica, os aspectos políticos podem tanto induzir, como também minar o poder de inovação pública (COURVISANOS, 2009).

A inovação é um conceito complexo e que envolve riscos; isso inclui o fato de que algo pode ser inovador, mas não consiga lidar com as necessidades socioeconômicas existentes, ou mesmo não as resolva de forma adequada (OSBORNE; BROWN, 2011). A complexidade para avaliar o processo de difusão das inovações nas organizações públicas se dá mediante o enraizamento de questões sociais, políticas e institucionais (HARTLEY, 2005).

Farah (2008) aponta que a literatura sobre difusão de políticas públicas se filia à literatura que trata da difusão de inovações. Dentre alguns exemplos de estudos que abordam a temática da difusão da inovação na perspectiva da difusão de políticas públicas encontram-se: Walker (1969), Berry e Berry (1990), Donahue (2005), entre outros. Estes autores abordaram a difusão de políticas inovadoras entre governos locais, considerando o processo de difusão através de governos de níveis mais abrangentes.

Por sua vez, no Brasil ainda é escassa a produção acadêmica que trata do tema da difusão de políticas públicas (FARAH, 2008).

Farah (2008) alerta que para compreender o que ocorre hoje em nível local de governo é preciso considerar a influência do que vem de fora, seja por questões de proximidade

geográfica, por meio de redes horizontais, ou mesmo como resultado de difusão por outras esferas de governo, através de mecanismos coercitivos ou de indução (tais quais os programas e políticas federais).

O modelo² de Rogers (2003) sobre difusão de inovações entende que as normas do sistema (regras, instituições, regulamentos) nortearão as interações e responsabilidades dos atores envolvidos, impactando na estrutura social de determinado contexto. Consequentemente, tais normas acarretam consequências no processo de implantação das inovações, no qual os atores envolvidos podem (ou não) enxergar que ocorreram vantagens em determinado processo (ROGERS, 2003).

Robichau e Lynn (2009) entendem que nos estudos sobre políticas públicas existe certa polarização entre formulação e implementação, e tais processos tendem a ser tratados separadamente. Consequentemente, sua relação é raramente contemplada. No geral, as pesquisas sobre inovação que abordam as duas fases ainda são pouco desenvolvidas (BOYNE et al., 2002; ZHAO, 2012).

O processo de formulação e implementação de políticas deve considerar a complexidade intrínseca aos diferentes contextos institucionais nos quais a inovação formulada por determinada política pública ocorrerá (OSBORNE; BROWN, 2011). Consequentemente, torna-se necessário assimilar – levando em conta o ambiente institucional específico – a formulação das políticas públicas e as formas de implementação, com vistas a apoiar a inovação prescrita na fase de formulação (KAPSALI, 2011).

Diante disso, é necessário reiterar que, nas relações intergovernamentais no Brasil, o governo federal estabelece normas para que os governos locais executem as ações de acordo com o esperado, seja no campo da política fiscal ou social (VAZQUEZ, 2010).

Apesar da importância da regulação federal para coordenar esforços dos governos locais, é impossível definir o melhor modelo de instituições, haja vista que não existe uma receita pronta. (VAZQUEZ, 2010). Neste cenário, o próprio autor entende que o município deve ser a melhor unidade de análise para avaliar a eficácia dos mecanismos de regulação federativa.

Para Vazquez (2010):

“a combinação entre diretrizes definidas centralmente e políticas executadas localmente é destacada nas análises institucionalistas, onde a execução local deve ser

² Rogers (2003) define difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um determinado sistema social. Tal definição advém do clássico livro de Everett Rogers, publicado no ano de 1962

norteada por uma regulação do governo central. Esta diretriz é observada nas relações intergovernamentais no Brasil...”(p., 86).

Na mesma lógica, ao avaliar o financiamento federal e a gestão de políticas sociais no Brasil, Arretche (2003) entende que são as normas institucionais de determinada política pública que favorecem a adesão e delineiam o comportamento dos governos locais.

Rocha (2004) também aponta que a corrente que trata do novo institucionalismo apresenta conceitos e métodos analíticos que proporcionam uma avaliação consistente das políticas públicas no Brasil.

Aliás, já foi relatado que a organização da vida política e do ambiente social ocorre através das instituições. Dentre as diferentes perspectivas da corrente neo-institucional utilizada para avaliação de políticas públicas - trajetória da dependência, custos de transação, escolha racional – optou-se, neste estudo, pela abordagem do desenho institucional (*institutional design*) proposta por Goodin (1997).

A abordagem institucional permite estabelecer modelos para avaliações de políticas públicas. Nesta lógica, Pires (2001) entende que a teoria do desenho institucional de Goodin (e seus princípios direcionadores) pode trazer resultados interessantes quando utilizado na análise sobre formulação e implementação de políticas públicas.

Sobretudo, a teoria do desenho institucional se mostra apropriada para contribuir com a discussão sobre inovação em governos locais proposto por Farah (2006) e utilizada neste trabalho. No caso específico do PNAE, a inovação de processo não é realizada na sua concretude pelos governos locais, já que sua formulação ocorre em nível federal, cabendo aos municípios a responsabilidade da implementação e controle do programa.

Ao analisar o trabalho de Goodin, Pires (2001) alerta que a mudança institucional só ocorrerá quando os princípios direcionadores presentes na formulação de determinada política pública estejam presentes no processo de implementação da mesma. Pires (2001) observa uma relação entre **desenho institucional** e **formulação** de políticas públicas, e **mudança institucional** e **implementação** destas políticas.

O termo “desenho institucional” diz respeito à criação de um formato de normas e valores que promova resultados dentro de determinado contexto (GOODIN, 1997). O autor ressalta que um bom desenho é aquele que cria instituições com valores morais e funcionais. Concomitantemente, o desenho institucional deve se consolidar tanto na esfera cultural, como também no cumprimento das metas propostas, através da mudança institucional (GOODIN, 1997).

Adiante, Goodin (1997) destaca cinco princípios direcionadores para elaboração de desenhos institucionais, são estes: revisão, robustez, sensibilidade à complexidade motivacional, publicidade e variabilidade.

Para Pires (2001), os princípios podem ser utilizados na avaliação de políticas públicas:

- princípio da revisão: pressupõe que a flexibilidade é essencial para que a política pública e suas instituições evoluam no decorrer do tempo, visto que o ambiente é passível de mudanças. A capacidade de adaptação pode ser imprescindível para o funcionamento e aprimoramento dos arranjos de determinada política pública;

- princípio da robustez: apesar da importância da revisão, uma política deve ter em seus principais elementos institucionais uma solidez suficiente. Desta forma, mesmo que ocorram possíveis adaptações, o seu conteúdo essencial não será destruído;

- princípio da sensibilidade à complexidade motivacional: a formulação de uma política deve definir de forma clara qual é o público alvo, assim como os interesses e preferências da parcela da população atendida. Problemas relacionados a este princípio podem acarretar ações incapazes de satisfazer as demandas existentes, alocando de forma indevida os recursos públicos;

- princípio da publicidade: política pública deve apresentar características capazes de gerar aceitação (legitimidade) sobre o público direta e indiretamente envolvido;

- princípio da variabilidade: relacionado ao surgimento de arranjos institucionais inovadores, que podem ocorrer mediante autonomia delegada aos municípios. O conjunto de experimentações ocorridas nos governos locais deve favorecer o acúmulo de diferentes ideias, além de oferecer novos instrumentos para solucionar problemas comuns.

- princípio de imposição ou sanção: apesar de ainda restrito na análise sobre formulação de políticas públicas, Pires (2001) incorpora este princípio direcionador, ressaltando a importância de mecanismos que garantam que as instituições produzam os resultados esperados.³

Quanto à institucionalização do PNAE, é necessário compreender a capacidade efetiva proposta na formulação de seu desenho institucional, e como os princípios direcionadores deste desenho se concretizam no processo de implementação do programa. Sobretudo, considerando os diferentes contextos (municípios) em que o programa será implementado.

³ “Que mecanismos ou arranjos institucionais garantem que uma política pública possua estabilidade e produza os resultados para seu público alvo? Ela é formalmente institucionalizada sob a forma de lei? Existem organizações responsáveis pela sua fiscalização e acompanhamento?” (PIRES, 200, p. 68).

Para Vihinen e Kröger (2008) a função principal das instituições voltadas ao desenvolvimento rural deve ser a de facilitar e produzir conexões eficientes entre diferentes atividades e atores.

2.2. INOVAÇÃO E GOVERNO LOCAL NO BRASIL

Esta seção afunilará o conceito de inovação para o campo dos governos locais no Brasil, enfatizando o papel dos municípios. Primeiramente será apresentado um breve histórico sobre o surgimento do tema inovação nos governos locais nacionais.

Posteriormente, serão apresentadas as definições conceituais e as características inovadoras presentes nas ações desta esfera de governo.

Por fim, será realizada uma discussão sobre inovação e o papel dos governos locais a partir dos anos 2000, período caracterizado pelo processo de adesão a programas federais (FARAH, 2013).

2.2.1. Breve revisão histórica

A Constituição de 1988 introduziu uma repartição de competências entre os entes federativos e foi marcada pela transferência de recursos e responsabilidades para estados e municípios (SUGIYAMA, 2008). Desta forma, a pauta descentralizadora da Constituição trouxe consigo um cenário de atribuições repassadas às esferas subnacionais, como também a inclusão da sociedade civil na formulação e controle de políticas e programas (FARAH, 2000).

Cabe destacar que o processo de ampliação da atuação dos governos locais (estados e municípios) foi precedido por inúmeras críticas realizadas pelos movimentos sociais, organizações e sindicatos desde os anos de 1970. São estas: a centralização extrema da esfera federal, a exclusão da sociedade civil no processo decisório, ausência de controle social e exclusão de diversos segmentos da população na pauta política (DRAIBE, 1997).

Somados a este cenário de insatisfação, outros fatores também conduziram à importância crescente dada aos governos locais. A citar-se: o caráter descentralizador presente na agenda democratizante; a crise fiscal que limitou a capacidade administrativa do governo federal; o processo de globalização, que redefiniu o papel dos Estados Nacionais (FARAH, 2006; OLIVEIRA, 1992).

Assim, é possível afirmar que estados e municípios assumiram crescentes responsabilidades na realização do gasto público e na promoção de políticas públicas (AFFONSO, 2000; DINIZ, 1996).

Com a importância atribuída às esferas subnacionais, novos desafios e funções foram repassadas, fazendo emergir a necessidade de inovações por parte dos governos locais (FARAH, 2006).

Entretanto, cabe destacar que, além da Constituição de 1988, outro momento marcante incidu nas relações intergovernamentais de financiamento e gestão das políticas sociais (VAZQUEZ, 2010). Este momento se refere às reformas aprovadas na segunda metade da década de 1990, nas quais a União recuperou a sua capacidade fiscal através do crescimento da carga tributária, ampliando sua capacidade de regulação. Tais reformas acarretaram novas formas de coordenação para os entes federados (principalmente aos municípios), ora para atingir as metas estabelecidas pela política econômica, ora para vincular recursos às políticas públicas prioritárias (VAZQUEZ, 2010).

Para o mesmo autor, estas reformas institucionais implantadas na década de 1990 definiram características marcantes do federalismo brasileiro, que denotam a execução local das políticas sociais, mas sob coordenação federal. Vazquez (2010) entende que a descentralização de competências não significa, necessariamente, maior autonomia decisória aos governos locais, já que a gestão local pode estar atrelada às regras (instituições) definidas centralmente.

Já em artigo intitulado “o futuro dos governos locais”, Warner (2010) aponta que existe uma tendência generalizada referente aos desafios e busca por soluções inovadoras nesta esfera, seja na prestação de serviços, alocação de recursos financeiros, geração de empregos e maior envolvimento dos cidadãos.

No Brasil, a agenda dos governos locais incorporou a perspectiva da inovação sobre a influência do debate internacional (agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional), com o intuito de enfatizar aspectos gerenciais, superar os limites da administração burocrática e livrar a União de todas as responsabilidades (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Por outro lado, a perspectiva da inovação também foi influenciada pela corrente que estabelecia uma relação positiva entre descentralização, democratização e gestão social, buscando transcender a associação inicial da prática inovadora ao paradigma gerencial. Desta forma, a partir dos anos de 1990, o termo inovação era utilizado tanto para mudanças de caráter democratizante, quanto para a orientação gerencial, com vistas à eficiência (BARACCHINI, 2002; FARAH, 2006).

Entretanto, ao analisar experiências inovadoras, é importante considerar o contexto político-institucional em que cada inovação é introduzida. Assim sendo, se torna mais fácil

identificar traços das perspectivas (gerencial e/ou democrática) que presidem a ação governamental (FARAH, 2006).

2.2.2. Inovação em governos locais: definições e características das experiências inovadoras

Para identificação de quais inovações foram promovidas pelos governos municipais no Brasil, estudiosos têm utilizado como base de análise o Programa Gestão Pública e Cidadania (FARAH, 2006; PINHO; SANTANA, 1998; SPINK, 2006).

Tal programa foi desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, com apoio do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e contempla um banco de dados com mais de 8.000 experiências em governos subnacionais, entre os anos de 1996 a 2006. O Quadro 4 apresenta os setores (áreas temáticas) presentes nestas experiências.

Quadro 4. Distribuição por área de ação pública de experiências inscritas no Programa Gestão Pública e Cidadania entre 1996 a 2005.

Setor ou área temática	%	Setor ou área temática	%
Educação	16,9	Questões gerais de cidadania	1,7
Criança e adolescente	14,2	Mulher e gêneros	1,6
Saúde	11,7	Habitação	1,6
Assistência social	6,3	Segurança pública	1,6
Cultura e patrimônio histórico/artístico	4,7	Água e esgoto	1,5
Capacitação profissional e Geração de renda	4,1	Minorias	1,2
Desenvolvimento local e regional	3,5	Trânsito, estradas e transporte público	1,2
Gestão e planejamento	3,5	Planejamento urbano, uso do solo e controle de poluição	1,1
Portadores de necessidades especiais	2,7	Sistemas de informação	1,1
Esporte e lazer	2,5	Capacitação de administradores	0,8
Terceira idade	2,4	Judiciário	0,7
Participação popular	2,4	Indústria, comércio, ciência e tecnologia	0,7
Limpeza pública e Tratamento de lixo	2,3	Prevenção de acidentes em áreas de risco	0,6
Preservação ambiental e Recursos hídricos	1,8	Juventude	0,5
Agricultura, pesca e abastecimento	1,8	Legislativo	0,5
		Melhorias em condições de trabalho	0,4

Fonte: Farah (2013), adaptado pelo autor

*porcentual não atinge 100% pois a distribuição por áreas se refere às inscrições municipais (excluindo estados)

Spink (2006) explica que as iniciativas submetidas ao programa devem ter pelo menos um ano de implantação, com coordenação realizada por uma organização pública. Ademais, os programas, atividades ou projetos devem apresentar resultados inovadores e/ou estratégias acerca da resolução de necessidades sociais.

Entretanto, a limitação do programa se refere ao fato de que o questionário é respondido pela própria organização pública que remeteu a iniciativa. Assim sendo, não se tem conhecimento sobre outros “olhares” acerca da iniciativa inovadora, sejam estes dos funcionários da equipe de trabalho ou dos cidadãos utentes dos serviços prestados (SPINK, 2006).

Ao elencar os principais aspectos presentes nas iniciativas inovadoras premiadas nos governos municipais, Spink (2006) frisa que não se pretende buscar definições estritamente conceituais sobre inovação, mas sim avaliar as iniciativas inovadoras inseridas no contexto do programa/projeto inscrito. Interessante é que tal explicação é corroborada quando se relembram as definições de inovação no setor público, nas quais vários autores destacam que tal constructo se refere à prática, processo ou ação nova para a organização adotante, não sendo necessariamente uma novidade global (DAMANPOUR; WISCHNEVSKY 2006; FERNÁNDEZ e WISE, 2010; KOCH e HAUKNES 2005; MULGAN e ALBURY, 2001; WALKER, 2008).

Realizadas as considerações, Spink (2006) enumera sete temas principais observados nas práticas inovadoras realizadas por governos locais, sendo estes:

- assunção de iniciativas na busca de soluções novas para problemas: tais soluções podem possuir caráter técnico, administrativo e organizacional;
- mudança no enfoque de como pensar a ação: inclusão de uma visão interdisciplinar, introdução de temas norteadores antes de se tomar determinada ação;
- inclusão ativa e coletiva: participação explícita de outros atores nas ações e políticas públicas;
- articulação com outros arranjos institucionais: parcerias com setor privado, organizações sociais, outros níveis de governo, entre outras;
- extensão e humanização dos serviços: pensar a ação pública de acordo com o contexto do setor da população atendido.
- transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) entre áreas: transpor questões para outros departamentos, intersetorialidade;
- pioneirismo: referente ao grau de novidade.

Pinho e Santana (1998) também buscaram compreender as práticas de inovação na gestão pública em governos locais e, ao analisarem 100 experiências semifinalistas no ano de 1997, constataram aspectos muito similares aos já apresentados por Spink (2006).

A partir de uma revisão sobre teorias administrativas e projetos inovadores observados no setor público brasileiro, Klering e Andrade (2006) elencaram uma lista de características presentes nas práticas inovadoras da administração pública. São estas:

- introdução de mudanças qualitativas e quantitativas em relação a práticas anteriores: novos modelos de provisão dos bens públicos, mudança de hábitos e costumes de trabalho e desenvolvimento/renovação de produtos e serviços;
- melhoria na qualidade de vida do público-alvo: geração de novas fontes de renda, aspectos ambientais, auto estima dos cidadãos;
- viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira: projeto deve ser exequível quanto a estes termos, com recursos suficientes para sua implementação, com adequado custo-benefício;
- credibilidade pública: importância e visibilidade interna e externa;
- *accountability*: contas e funcionamento apresentados de forma clara, objetiva e transparente;
- desenvolvimento de tecnologias e responsabilidades: melhora na gestão de recursos sociais e desenvolvimento de novas habilidades de ação pública;
- consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil: melhora na comunicação e envolvimento da população;
- articulação com diferentes setores sociais: interação e envolvimento ente diferentes setores, formulando e implementando soluções via rede de ações;
- articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais: melhora na comunicação e envolvimento com demandas específicas, abordando assuntos de interesse potencial da sociedade.
- articulação entre governos de mesmo nível e níveis diferentes: busca de soluções conjuntas;
- ampliação do número de beneficiários: geração de impactos positivos para além do público-alvo, passível de beneficiar outros usuários de forma direta ou indireta;
- permeabilidade ao público-alvo: projeto em questão deve ser entendível, de simples acesso e coerente com os usuários;
- simplificação da vida dos cidadãos: facilidade de acesso a bens e serviços sociais, respeitando tradições e valores do público-alvo;
- inclusão de minorias sociais: estimular a inclusão de segmentos historicamente desfavorecidos ou prejudicados.

Por sua vez, Farah (2006) adota uma abordagem mais conceitual acerca da inovação nos governos locais, destacando dois eixos: produtos e processos. O primeiro eixo diz respeito às inovações de produtos provenientes da ação do Estado, ou seja, as próprias políticas públicas e seus respectivos novos conteúdos orientados para a inclusão de determinado segmento da população. As inovações neste caso correspondem a novas políticas/produtos.

Já o segundo eixo incide diretamente sobre o processo, afetando o “como fazer”. Ou seja: a formulação, implementação e controle das políticas; o relacionamento com novos atores; a flexibilidade dos processos e como se dá o uso dos recursos públicos. Segundo a autora, neste eixo se estabelecem novos processos decisórios, novas formas de gestão e, conseqüentemente, novas formas de provisão dos serviços públicos.

No caso da inovação de produto (novas políticas), Farah (2006) destaca as inovações no conteúdo das políticas públicas promovidas por governos locais, ora visando a inclusão de novas áreas de atuação dos governos locais, ora na mudança da abordagem ou concepção sobre determinada política pública, como também promovendo a extensão e universalização do acesso.

Dentre tais inovações de produto/política, a autora destaca as iniciativas direcionadas ao atendimento de segmentos da população outrora ignorados. Neste caso, as políticas podem constituir novas áreas de intervenção dos governos locais (FARAH, 2006).

Também se enquadram como “novas políticas”, programas voltados à geração de emprego e renda, atrelados ao desenvolvimento local (FARAH, 2006).

Por outro lado, as inovações de processo indicam novas formas de gestão e novos processos decisórios, enfatizando a maneira como ocorre a formulação, implementação e controle das políticas públicas. Algumas características também são observadas (FARAH, 1997; 2000; 2006):

- democratização dos processos decisórios: envolve a abertura efetiva de espaço para a sociedade civil, tendo como ponto primordial a participação do cidadão no “desenho, implementação e controle das políticas públicas, sobretudo das políticas sociais” (p. 65). Neste caso, é importante verificar se a participação do cidadão se dá de maneira controlada ou efetiva;
- parcerias para a provisão de serviços públicos: inclusão de novos atores, seja através de parcerias com organizações não governamentais, sociedade civil, setor privado, segmentos/grupo específicos, entre outros;

- abordagem integral e articulação intersetorial: ruptura do modelo baseado na centralização da tomada de decisões, buscando a colaboração de múltiplas instituições e a superação da fragmentação através de ações integradas (intersectorialidade);
- colaboração intergovernamental: configura a emergência de colaboração entre governos do mesmo nível;
- formação de redes de governança: caracteriza a interlocução com inúmeros atores, mobilizados em torno de um problema de interesse público cujo enfrentamento ultrapasse a capacidade de ação isolada do Estado (seja por questões financeiras ou pela necessidade de maior imersão no problema a ser tratado).

Além da inclusão de novos atores, Farah (2006) destaca outras inovações de processo nas ações realizadas pelos governos locais que visam modernizar e democratizar a gestão pública. São estas:

- participação do servidor público no processo decisório;
- formação e qualificação dos servidores;
- reforço a sistemas de apoio a decisões: banco de dados, estatísticas gerenciais, entre outros;
- simplificação e racionalização de procedimentos;
- maior adequação de projetos ao público alvo: não entender o cidadão como um cliente que receberá um “pacote” fechado de serviços.

Por fim, Farah (2006) conclui que as inovações promovidas nos municípios não advêm de uma fonte única. Por vezes elas se originam no próprio município, ora chegam ao município através de iniciativas de níveis mais abrangentes do governo, sob a forma de programas federais. Tal cenário será apresentado de forma mais detalhada na seção seguinte.

2.2.3. Adesão a programas federais

Em pesquisas mais recentes, Farah (2013) sugere que tem ocorrido um movimento – diferente do ocorrido após Constituição de 1988 - de redefinição do papel dos municípios a partir dos anos 2000, marcado pela presença atuante do governo central via políticas e programas com abrangência nacional, porém com implementação e gestão de responsabilidade municipal.

De acordo com Farah (2013), existe um desequilíbrio evidente na distribuição de inovações entre os municípios, sendo este mais um indicador que reitera as desigualdades regionais no país. Tal desigualdade é considerada um aspecto crítico no processo de

descentralização, e acaba por conduzir a necessidade de coordenação federativa por parte do governo central, reconduzindo a re-centralização de políticas e programas. Neste caso, o papel dos municípios passa a ser o de adesão (SOUZA, 2004).

Por outro lado, a heterogeneidade do processo de descentralização atenta para a necessidade de preservação (ou mesmo criação) de políticas de coordenação de esferas mais abrangentes do governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos locais aliados ao projeto nacional (FARAH, 2000).

Desta maneira, os programas federais passaram a ser um elemento preponderante nas relações intergovernamentais. No ano de 2008 havia 186 programas destinados aos municípios e, no ano de 2011, o número de programas federais era 216 (CATÁLOGO, 2011).

Cabe destacar que a escala de disseminação de um programa orientado por mecanismos voluntários é modesta quando comparada aos programas de intervenção federal (FARAH, 2013). Posto isto, a autora destaca que avanços consideráveis ocorreram a partir da transposição de programas para o nível federal, além de ressaltar que ocorreram inovações tanto quando os municípios atuaram por determinação regulatória, quanto no atendimento a demandas por novas políticas.

A citar-se o exemplo do Programa de Saúde da Família. Havia 55 municípios adotantes no ano de 1994, um ano após o programa tornar-se federal, o salto foi para 150. Em 2001 já eram mais de 3.500 e em agosto de 2011 mais de 5.000 municípios adotantes do programa. O mesmo ocorreu com o Bolsa Escola, um ano após a criação do programa federal, mais de 5.500 municípios aderiram ao programa. Entre 1994 a 2001, apenas 200 eram adotantes do programa (FARAH, 2013; VAZ, 2006).

Contudo, Farah (2013) conclui que, se por um lado se pode caminhar no sentido de redução das desigualdades e ampliação de atuação das políticas e programas através da intervenção federal. Por outro, a instauração de padrões de decisão - nos quais tudo é prescrito na fase de formulação - poderá inibir respostas inovadoras locais.

Frente ao exposto, a próxima seção apresentará o Programa Nacional de Alimentação Escolar, suas recentes regulamentações, os desafios e dificuldades na implementação por parte dos municípios e dos atores envolvidos, assim como algumas considerações e exemplos que aparentam conferir a possibilidade de inovação por parte dos municípios no cumprimento do PNAE.

2.3. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

2.3.1. Histórico institucional da Lei 11.947/2009: alimentação escolar e agricultura familiar

Em 16 de junho de 2009 foi aprovada a Lei Federal 11.947 que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), vigente no Brasil desde a década de 1950. O artigo 14 da referida lei determina que, do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios para gastos na alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos de agricultores familiares (de preferência do município ou região) e/ou suas organizações (BRASIL, 2009).

A Lei 11.947 (comumente chamada de lei do PNAE) advém institucionalmente da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e, mais especificamente, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (BACCARIN et al., 2011).

A PGPM foi instituída no ano de 1945 e sua coordenação era realizada pela Comissão para Financiamento da Produção (CFP) (WEDEKIN, 2005). Tal política se dava mediante dois instrumentos: a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF) (BACCARIN, 2011).

Na década de 1990, a PGPM foi marcada por importantes alterações no âmbito institucional, e seu gerenciamento passou a ser realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com a criação de novos instrumentos de aquisição pública. Apesar do aprimoramento destes instrumentos e do arcabouço administrativo criado, a PGPM não conseguiu contemplar a garantia de renda aos agricultores familiares, principalmente por conta das inúmeras exigências desta política (MÜLLER, 2010).

Em julho de 2003 - no âmbito do Fome Zero - foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem por premissa determinar preços mínimos para alguns produtos agropecuários, garantindo ao mesmo tempo renda ao agricultor familiar e contribuindo com a segurança alimentar de segmentos da população (BRASIL, 2014; ROCHA, 2009).

Desta forma, o PAA resultou a necessidade de criação de mecanismos institucionais que garantissem a absorção da oferta da produção oriunda da agricultura familiar, assim como da efetivação de elaborar formas concretas de atendimento a parcela da população em contextos de insegurança alimentar (MULLER et al., 2007). Sob este prisma, o PAA representou uma inovação ao promover novas formas de articulação entre novos atores sociais (agricultores) e diversas instituições envolvidas (DORETTO; MICHELLON, 2007;

HESPANHOL, 2013; MULLER et al., 2007; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; VOGT; SOUZA, 2009).

No que tange especificamente à alimentação escolar, no ano de 1955 foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), visando combater as deficiências nutricionais dos alunos brasileiros. O programa foi institucionalmente descentralizado a partir de 1994, e o município passou a ser gestor dos recursos destinados à alimentação escolar (ARRETCHE, 1999; PIPITONE, 1997). Ademais, a descentralização trouxe consequências positivas para o programa, tal qual a possibilidade de fornecimento de uma alimentação escolar mais variada e de melhor qualidade (PEIXINHO et al., 2011).

Desde então, surgiram diferentes modelos de gestão, com respectivas vantagens e desvantagens. No geral, três formas podem ser destacadas: a gestão escolarizada, centralizada e centralizada-terceirizada. A gestão escolarizada ocorre através da transferência de recursos das Entidades Executoras (EE) às instituições de ensino, as quais tornam-se responsáveis pela execução da merenda. Tal modalidade tem por premissa a autonomia das escolas na aquisição de gêneros alimentícios (STOLARSKI, 2005; WEIS; CHAIM; BELIK, 2004).

Já na gestão centralizada, as prefeituras executam o PNAE em todas as suas fases, desde o planejamento de cardápios até a distribuição dos gêneros alimentícios. Ainda na gestão centralizada, a EE pode contratar empresas privadas para executar parcial ou integralmente o PNAE, caracterizando a gestão terceirizada, cabendo à EE a elaboração do cardápio, controle e fiscalização do serviço (CORÁ; BELIK, 2012; STOLARSKI, 2005).

Atualmente, os recursos federais destinados à alimentação escolar são geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação, que os repassa a estados e municípios obedecendo a um valor per capita, de acordo com o número de alunos matriculados. Além disso, geralmente os municípios também contam com aporte de recursos próprios destinados à alimentação escolar. No ano de 2010, por exemplo, foram liberados mais de três bilhões de reais para alimentação escolar (FNDE, 2013).

Um grande salto na trajetória institucional do PNAE ocorreu em 16 de junho de 2009, quando foi promulgada a Lei 11.947. A partir desta, Peixinho (2013) – coordenadora nacional do PNAE - destaca as principais mudanças ocorridas, tais como: a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE na compra de produtos oriundos da agricultura familiar; fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); universalização do programa para toda rede de educação básica; respeito à sazonalidade de produção e a tradição local.

Deve-se atentar ao fato de que os limites e possibilidades na gestão e execução do programa são múltiplos e complexos, envolvendo questões: individuais, locais, econômicas, sociais, políticas, entre outras (PEIXINHO, 2013).

A Lei 11.947 também prevê que se utilize a Chamada Pública para a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE, devendo esta atuar como elo entre agricultores e prefeituras. Inicialmente, o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar deveria respeitar o valor máximo de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)/ano.

Em 4 de julho de 2012, o limite de venda anual por agricultor foi alterado para R\$ 20.000,00 por DAP/ano, através da Resolução 25 (BRASIL, 2012c).

De maneira geral, o quadro 5 apresenta o passo a passo de como ocorre o processo de aquisição de compras de produtos da agricultura familiar destinado à alimentação escolar.

Quadro 5. Passo a passo da compra da agricultura familiar para o PNAE

1º Passo: Planejamento dos gastos – Responsável: Entidade executora (EE)
2º Passo: Cardápio - Responsável: Nutricionista
3º Passo: Pesquisa de preço – Responsável: Entidade executora
4º Passo: Chamada pública - Responsável: Entidade Executora
5º Passo: Elaboração do projeto de venda - Responsável: Grupo formal e/ou agricultores individuais
6º Passo: Recebimento do projeto de venda - Responsável: EE e Agricultores Familiares
7º Passo: Amostra para controle de qualidade - Responsável: Entidade Executora
8º Passo: Seleção dos projetos de venda - Responsável: Entidade Executora
9º Passo: Assinatura do Contrato - Responsável: EE e Agricultores familiares fornecedores
10º Passo: Entrega dos produtos - Responsável: Agricultores familiares fornecedores

Fonte: Brasil (2009) adaptado pelo autor

Mais adiante, em 17 de Junho de 2013 a resolução 26 trouxe outras mudanças para a condução do programa. O Quadro 6 pontua algumas alterações pertinentes, especialmente no que trata do processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar. Tais alterações serão pormenorizadamente discutidas mediante aparições das mesmas na pesquisa de campo.

Quadro 6. Alterações na regulamentação da Lei do PNAE a partir da Resolução 26

Tópicos	Regulamentação anterior	Resolução 26
Divulgação da chamada pública	Publicação em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, além da divulgação em sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação.	Publicação prioritariamente em jornal de circulação local. Mantidas as outras formas de divulgação (sítio e mural). Somente se necessário publicar em jornais de abrangência maior.
Prioridade das propostas	Fornecedores do município; grupos familiares da região; do	Fornecedores do município; assentamentos de reforma agrária; comunidades tradicionais

	território rural; do estado e do país.	indígenas e quilombolas; fornecedores de produtos orgânicos ou agroecológicos; grupos formais (DAP jurídica); grupos informais (DAP física); organizações com maior porcentagem de agricultores familiares; grupos do território rural, do estado e do país.
Tempo de recebimento do projeto de venda	não consta	Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.
Substituição de Produtos	Podem ser alterados quando ocorrer a necessidade, mediante aceite do contratante e devida comprovação dos preços de referência.	Podem ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente. Substituição deverá ser atestada pelo Representante Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE e com a declaração técnica da Assistência Técnica e Extensão Rural.
Entidade Articuladora	Os Grupos Informais deverão ser cadastrados junto à Entidade Executora por uma Entidade Articuladora, responsável técnica pela elaboração do Projeto de Venda.	Os agricultores familiares, detentores de DAP Física, poderão contar com uma Entidade Articuladora que poderá, nesse caso, auxiliar na elaboração do Projeto de Venda.
Definição do preço	<p>- Preços de Referência praticados de acordo com a definição do PAA.</p> <p>- No caso da localidade não ter definição do Preço de Referência do PAA: <u>chamadas de até R\$ 100 mil</u> (média dos preços pagos aos Agricultores Familiares por 3 mercados varejistas, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar; preços vigentes de venda para o varejo, apurado junto aos produtores); <u>chamadas acima de R\$ 100 mil</u> (média dos preços praticados em no mínimo 3 mercados atacadistas nos 12 últimos meses; preços apurados nas licitações de compras de alimentos pela entidade executora)</p>	<p>- O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver;</p> <p>- o preço deve ser publicado na chamada pública;</p> <p>- Entidade Executora deve incluir no preço as despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros custos necessários para o fornecimento do produto.</p>
Valor da Chamada	No processo de aquisição dos alimentos, as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano.	Caso o valor total de repasse do FNDE seja superior a R\$ 700 mil por ano, a Entidade Executora poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública.
Precisão nos aspectos contratuais	Não consta	Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução expressas em cláusulas que definam os

		direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública e da proposta a que se vinculam.
--	--	--

Fonte: Brasil (2009; 2013), adaptado pelo autor

Entende-se que o PNAE se apresenta como instrumento político inovador que visa alavancar transformações significativas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, propondo uma nova configuração no sistema de alimentação escolar, aproximando geração de renda aos agricultores, alimentação saudável e desenvolvimento local. Para tal, torna-se necessário superar os inúmeros desafios presentes no processo de implementação do programa, que serão abordados na seção seguinte.

2.3.3. Desafios e obstáculos no processo de implementação do PNAE

O atendimento a Lei do PNAE traz desafios tanto para os agricultores familiares e suas organizações produtivas, bem como para os gestores públicos responsáveis pela alimentação escolar (BACCARIN et al., 2012; TRICHES, 2013). Por parte dos agricultores, existe a necessidade de gerenciamento da produção, adequação sanitária e planejamento logístico para efetivamente cumprir com as obrigações de oferta de seus produtos durante toda a vigência da chamada pública. Diferentemente do PAA, a entrega era feita em um único lote.

Por parte dos municípios brasileiros, as aquisições de alimentos pela agricultura familiar representam um enorme desafio frente ao estabelecido pela lei do PNAE, exigindo mudanças diretas no setor de compras e licitações municipal, com intuito de adequar tais compras às exigências legais do PNAE (BACCARIN et al., 2012).

No caso dos agricultores, estes geralmente acessavam o mercado de maneira informal, atuando apenas como produtores de alimentos. A possibilidade de fornecer gêneros para a alimentação escolar exige mudanças nas suas práticas, atitudes e relações com os novos atores envolvidos neste novo mercado institucional (TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Elucidando de forma geral as dificuldades de implementação do PNAE, em pesquisa descritiva com 613 municípios paulistas no ano de 2011, Villar et al. (2013) relataram que 47% (288) haviam realizado as compras locais pelo menos uma vez. Contudo, 325 municípios não haviam efetivado o processo em todas as fases, destes, 57% não haviam sequer publicado a chamada pública.

Já a pesquisa de Saraiva et al. (2013) diz respeito à análise dos pareceres dos Conselhos de Alimentação Escolar, também no ano de 2010. Os autores avaliaram a justificativa referente ao não atendimento da meta de compra dos 30% estipulados pela lei em

602 municípios da região Sudeste e observaram que: aproximadamente 25% das justificativas se deram pelas dificuldades dos agricultores (inviabilidade de fornecimento, questões sanitárias e impossibilidade de emissão de documento fiscal); 32% dos CAE não souberam informar o motivo (o que denota uma baixa articulação e participação do Conselho na fiscalização e acompanhamento do programa); 40% deram outra justificativa que envolve inclusive, a demora da prefeitura na elaboração da chamada pública.

A elaboração da chamada pública impõe para os entes públicos mudanças organizacionais no setor de compras e licitações, devendo-se estabelecer maior envolvimento com os agricultores. Cabe às prefeituras divulgar de forma efetiva a chamada pública, conhecer a produção agropecuária do município e proximidades, verificar a existência de DAPs entre os produtores e caracterizar as estruturas de produção/comercialização dos agricultores e suas organizações (CORÁ; BELIK, 2012).

Dentre as dificuldades de implementação do programa, Baccarin et al. (2011; 2012) verificaram que as chamadas públicas apresentavam baixa adequação à realidade da agricultura familiar, além de pouca clareza de informações essenciais.

Tais trabalhos analisaram um conjunto de chamadas públicas para compra de produtos da agricultura familiar em municípios paulistas no ano de 2010 e 2011. Em alguns casos, era exigida uma logística de entrega muito descentralizada, acima de 100 unidades receptoras (escolas e creches). Destaca-se que nestes anos (antes da Resolução 26), a regulamentação do PNAE ainda não contemplava as despesas com frete.

Aliás, muitas chamadas públicas não definiam a periodicidade da entrega dos produtos, dificultando a participação dos agricultores familiares. Ora, o agricultor só teria conhecimento da sua efetiva possibilidade de distribuição após sua habilitação. Salienta-se que, quando o cronograma de entrega se apresenta mais detalhado, o produtor tem possibilidade de um planejamento mais eficaz acerca de suas obrigações.

De acordo com Corá e Belik (2012), desafios e críticas sobre as ações das prefeituras no cumprimento da legislação do PNAE também foram levantados em oficinas realizadas com agricultores familiares em algumas regiões do estado de São Paulo, sendo estas:

- dificuldade com a logística de distribuição;
- elaboração do cardápio de acordo com a aptidão da região;
- atrasos no pagamento;
- má qualidade das estradas;
- falta de comunicação entre prefeituras e agricultores/cooperativas;
- falta de assistência técnica;

- pouca clareza nas chamadas públicas;
- defasagem do preço praticado em relação aos custos finais dos produtos.

Triches (2013) também relata algumas barreiras a serem vencidas para o sucesso do PNAE, como a desconfiança em negociar com o poder público e falta de qualificação das equipes à frente do programa.

Já Silva et al. (2013) realizaram a aplicação de questionário em 72 agricultores da região de Jaboticabal-SP e também destacaram algumas dificuldades acerca do PNAE: baixo entendimento da lei (13% sequer conheciam a legislação); falta de preparo dos gestores municipais; assistência técnica insuficiente e baixa cooperação com os entes públicos.

Becker et al. (2011) destacam como dificuldade de implantação do PNAE o enfrentamento das rígidas estruturas da gestão pública, até mesmo por conta das grandes empresas que atuam no setor de alimentação escolar. Nesta ótica, Siqueira et al. (2014) apontam que a adoção ao PNAE transcorre com ritmo e impacto condicionado a interesses políticos, sociais e econômicos dos estados e municípios.

Dentre as barreiras já apresentadas, alguns obstáculos também podem ser destacados por parte das prefeituras:

- dificuldade de definição do preço de referência (CORÁ; BELIK, 2012);
- falta de estrutura administrativa/pessoal dedicada ao desenvolvimento rural (BACCARIN et al., 2011);
- treinamento e motivação das merendeiras (falta de conhecimento da lei, baixa capacitação, elevada jornada de trabalho, falta de consulta às merendeiras sobre todo processo de alimentação escolar) (MORAIS; NASCIMENTO, 2013);
- falta de estrutura e equipamentos para manuseio de produtos *in natura* (MORAIS; NASCIMENTO, 2013);
- falta de documentação, capacidade produtiva e organização dos produtores (CORÁ; BELIK, 2012; SARAIVA et al., 2013; TRICHES, 2013);
- conhecimento parcial da legislação (CORÁ; BELIK, 2012; TRICHES, 2013).

Souza (2012) também aponta o desconhecimento da produção familiar local, as dúvidas sobre a elaboração da chamada pública, a falta de diálogo entre os setores da administração pública (órgãos de assistência técnica, outros departamentos da própria prefeitura) e a falta de pessoal e limitações estruturais como principais obstáculos sob o ponto de vista do gestor público.

Gabriel et al. (2013) relatam a baixa participação do CAE na elaboração do cardápio, a necessidade de maior periodicidade na fiscalização do FNDE e o próprio desconhecimento

dos membros do Conselho sobre suas atribuições. Já Siqueira et al. (2014) destacam como barreira a omissão ou atuação insuficiente dos CAEs no acompanhamento e fiscalização do PNAE.

O quadro 7 apresenta um resumo das principais barreiras relatadas nesta seção.

Quadro 7. Obstáculos presentes no processo de implementação do PNAE.

Incompatibilidade de tópicos presentes nas chamadas públicas; falta de estrutura administrativa/pessoal dedicada ao desenvolvimento rural	Baccarin et al. (2011)
Pouca clareza nas chamadas públicas	Baccarin et al. (2012); Corá e Belik (2012)
Dificuldade com a logística de distribuição, atrasos no pagamento, falta de estrutura e equipamentos nas escolas, má qualidade das estradas, falta de organização dos agricultores	Corá e Belik (2012); Morais e Nascimento (2013)
Falta de comunicação/cooperação entre prefeitura e agricultores familiares	Corá e Belik (2012); Silva et al. (2013); Souza (2012); Saraiva et al. (2013)
Baixa qualificação das equipes à frente do programa	Triches (2013); Silva et al. (2013); Souza (2012)
Pouco entendimento da lei por parte dos agricultores	Silva et al. (2013)
Desconhecimento da produção familiar local	Souza (2012)
Falta de diálogo entre os setores da administração pública	Souza (2012)
Participação ineficaz do CAE	Gabriel et al. (2013); Siqueira et al. (2014)

Fonte: elaborado pelo autor

2.3.3. Algumas experiências bem sucedidas: características inovadoras

De antemão, convém mencionar que não se pretende conceituar criteriosamente cada prática realizada pelos municípios aos conceitos de inovação já apresentados na revisão de literatura. Cabe apenas compreender que em algumas experiências é evidente a aproximação dos usuários (neste caso, os agricultores) ao processo de planejamento do PNAE, destacando traços de inovação colaborativa, inovação democrática e de governança (FARAH, 2006; WALKER et al., 2007; HARTLEY, 2005; AUDIT COMMISSION, 2007).

Conforme já evidenciado, a inovação pode ser entendida como algo novo realizado pelo adotante, as definições de inovação parecem se enquadrar nas novas práticas - ora administrativas, organizacionais e de processo na provisão do serviço público - realizadas em alguns municípios para aquisição de gêneros da agricultura familiar. Por vezes, realizando ações para além do que estava previsto na legislação.

Apesar das dificuldades, vários municípios vêm realizando experiências positivas no processo de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Corá e Belik (2012) apresentam alguns casos de sucesso, como o município de São Bernardo do Campo, onde houve um envolvimento e treinamento efetivo do pessoal da cozinha para inspeção e

manuseio dos alimentos *in natura*, articulação constante nas negociações com os agricultores familiares, ajuda técnica nas questões logísticas, adoção de mecanismos de substituição de produtos em caso de intempéries climáticas, mecanismos de alteração de preços durante a validade da chamada (caso aconteça alguma oscilação muito grande no mercado), entre outros fatores. Aliás, a prefeitura em questão já compra além dos 30% e tem por meta expandir ainda mais a aquisição de produtos agrícolas familiares.

Corá e Belik (2012), ao avaliarem 42 chamadas públicas, observaram que 14 municípios haviam incluído mecanismos de realinhamento de preço nas chamadas públicas. Em chamadas públicas nos estados do Paraná e Sergipe, do Distrito Federal e Tocantins, verificou-se a possibilidade do agricultor familiar escolher a quantidade de escolas que seriam feitas as entregas.

Os mesmo autores relatam, entre vários outros casos, o município de Tambaú, que facilitou questões logísticas colocando a Central de Alimentos Municipal como ponto de entrega único, além da cessão em comodato de terreno (por 30 anos) para construção do Complexo do Produtor em parceria com agricultores familiares, o incentivo ao associativismo e a adequação do cardápio de acordo com a aptidão produtiva local. Baccarin et al., (2011) também relatam que algumas prefeituras adequaram suas cozinhas-piloto para recebimento dos produtos agrícolas.

Outro exemplo interessante se dá na cidade de Porto Alegre, onde foi prevista a possibilidade de escolher em quais regiões da cidade o empreendimento familiar faria a entrega (CORÁ; BELIK, 2012).

Em atenção especial dada ao papel dos conselhos de alimentação no estado de Santa Catarina, Gabriel et al. (2013) alerta que a sensibilização dos CAE e sua atuação articulada com outros conselhos municipais e atores envolvidos no PNAE são essenciais para a promoção de uma alimentação saudável.

Pipitone et al. (2003) já reforçavam que um fator determinante para o êxito do PNAE é a participação social, seja pela atuação ativa do CAE ou pelo envolvimento de merendeiros, professores e agricultores locais.

Froehlich (2010) também destaca exemplos exitosos nos municípios de Dois Irmãos e Tapes, no Rio Grande do Sul. Nestes casos, o estudo observou inovações na operacionalização do programa, como por exemplo: empenho extra dos funcionários; envolvimento dos pais de alunos; atuação de vários departamentos e outros órgãos do município; criação de um Grupo Gestor Municipal voltado à discussão dos problemas que ocorriam durante o processo; participação ativa dos professores no processo de educação

alimentar; ações conjuntas entre as Secretarias da Agricultura e Saúde para a implantação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM); fortalecimento nas relações de confiança entre agricultores e gestores públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Abordagem e tipo de pesquisa

A priori, destaca-se que a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, visando maior entendimento sobre o contexto de determinado evento, assim como a compreensão dos fatos à luz da interpretação teórica (BRYMAN, 1989).

A premissa da pesquisa é relacionar o constructo “inovação no setor público” ao processo de implementação do PNAE. Sendo assim, o estudo aborda uma determinada realidade social, dentro de um contexto específico e, para melhor compreendê-la, recomenda-se a utilização de uma abordagem qualitativa de pesquisa (MARTIN, 2004).

Gil (2002) aponta que há situações que exigem estudos com características qualitativas, principalmente quando se evidencia a importância de compreender aspectos que não podem ser efetivamente coletados através de outros métodos, por conta da complexidade dos mesmos.

Outro ponto a destacar é que a pesquisa apresenta caráter descritivo. Segundo Gil (2002), este tipo de pesquisa se dispõe a descrever as características de determinada população ou fenômeno. Yin (2010) relata que as pesquisas descritivas visam apurar a teoria abordada em determinado estudo, ilustrando contextos devidamente complexos.

Uma vez que a pesquisa irá descrever um fenômeno considerado complexo (o processo de implementação do PNAE) e analisá-lo à luz da teoria sobre inovação, o presente trabalho pode ser compreendido como descritivo.

3.2. Método de pesquisa

De antemão, destaca-se que o método utilizado é o estudo de caso. Este método é mais aconselhado nos exames de eventos complexos e contemporâneos, quando os comportamentos dos agentes não podem ser manipulados, já que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão definidos de forma clara. (YIN, 2010). Para o autor, “o estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados como resultado” (YIN, 2010, p. 32).

O caso pode ser algum evento ou entidade, indo além de um único indivíduo. “Os estudos de caso têm sido realizados sobre decisões, programas, processo de implementação e mudança organizacional” (YIN, 2010, p.51).

Sendo assim, o caso definido na presente pesquisa se refere ao processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba-SP, a partir da Lei 11.947 de 2009. Já o escopo temporal do estudo compreende o período entre os anos de 2010 a 2014.

Yin (2001) também aponta para a necessidade de se determinar a quantidade de casos: ora o caso único, ora múltiplos casos, cada qual com suas vantagens e desvantagens. A adoção do caso único, por exemplo, padece de limitações quanto à validade externa, dificultando a possibilidade de generalizações. Por outro lado, pode trazer maior profundidade e riqueza descritiva ao fenômeno quando comparado ao estudo de múltiplos casos (YIN, 2010).

A pesquisa trata de um estudo de caso único. Tal escolha se justifica pois no ano de 2012, Sorocaba era a sexta cidade paulista com maior alunado no estado de São Paulo, conseqüentemente, recebeu o sexto maior aporte de recursos do FNDE, aproximadamente R\$ 8,5 milhões (BRASIL, 2012a). Além disso, Corá e Belik (2012) destacam que a implantação do PNAE nas grandes prefeituras é um fator crítico. Portanto, o presente estudo se configura também como um caso representativo/decisivo (YIN, 2010).

Ademais, o mesmo autor destaca que outra justificativa para o caso único se dá quando ele representa um caso crítico, com intuito de testar uma teoria específica. “O caso único, preenchendo todas as condições para o teste de teoria, pode confirmar, desafiar ou ampliar a teoria, auxiliando investigações futuras” (YIN, 2010, p. 71).

Assim, o estudo de caso pode ser utilizado para dar seguimento às pesquisas baseadas em *surveys*, buscando examinar determinado contexto de forma mais profunda, validando (ou não) os resultados empíricos anteriores (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002).

A presente pesquisa visa aprofundar (no município de Sorocaba) o quadro já apresentado por Villar et al. (2013) e Saraiva et al. (2013). Tais autores realizaram um levantamento geral sobre a situação dos municípios paulistas na implementação do PNAE. Ao observarem que 325 municípios não haviam efetivado o processo em todas as fases, os próprios autores propõem que sejam realizadas avaliações qualitativas do processo de implementação das compras locais, para compreender em profundidade o que está ocorrendo nos diferentes contextos brasileiros (SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013).

Nesta lógica, Voss, Tsiriktsis e Frohlich (2002) destacam a possibilidade do pesquisador desenvolver e/ou testar determinada teoria, com a oportunidade de refinar e expandir a literatura sobre um tema ao estudar práticas emergentes.

Na pesquisa em questão, ao analisar o processo de implementação do PNAE sob o arcabouço teórico da inovação no setor público, é permitido ao pesquisador descrever um fenômeno recente utilizando uma literatura que se mostra apropriada, como também contribuir com o conceito de inovação em governos locais proposto por Farah (2006).

Parte-se da hipótese de que tal contribuição poderá pelo fato de que a conceituação utilizada por Farah (2006) para definir os dois eixos de inovação em governos locais no Brasil (produtos e processos) contempla em parte as especificidades presentes no contexto da Lei 11.947, já que a inovação de processo - diferentemente do proposto pela autora - não é realizada na sua concretude pelos governos locais. Sua formulação ocorre em nível federal, cabendo aos municípios a responsabilidade da implementação e controle do programa.

Ainda sobre a justificativa do estudo de caso para contribuição/ampliação da teoria, pode-se lembrar que, dentre as justificativas da pesquisa, Farah (2013) aponta para a necessidade de compreensão do papel dos governos locais brasileiros na prática de inovações a partir dos anos 2000. Segundo a autora, tal período não foi suficientemente estudado e vem sendo marcado pela presença atuante do governo federal via políticas e programas (FARAH, 2013).

3.3. Unidades de análise

Justificado a escolha do método, cabe também destacar que o mesmo se configura como um estudo de caso único integrado. De acordo com Yin (2010), isto ocorre quando um único caso envolve mais de uma unidade de análise, visando um estudo mais completo do caso em questão. Portanto, as unidades integradas de análise favorecem *insights* ao caso único (YIN, 2010).

Dentre as unidades integradas de análise, citam-se:

- nove cooperativas agrícolas da região que entregaram ou ainda entregam gêneros alimentícios para o PNAE no município de Sorocaba;
- Cooperativa Central de Produção Rural e Abastecimento (CCPRA): instituída formalmente no ano de 2012 para auxiliar a produção, logística e gerenciamento das cooperativas singulares da região. Dentre as nove cooperativas da pesquisa, apenas duas não estão associadas à CCPRA;

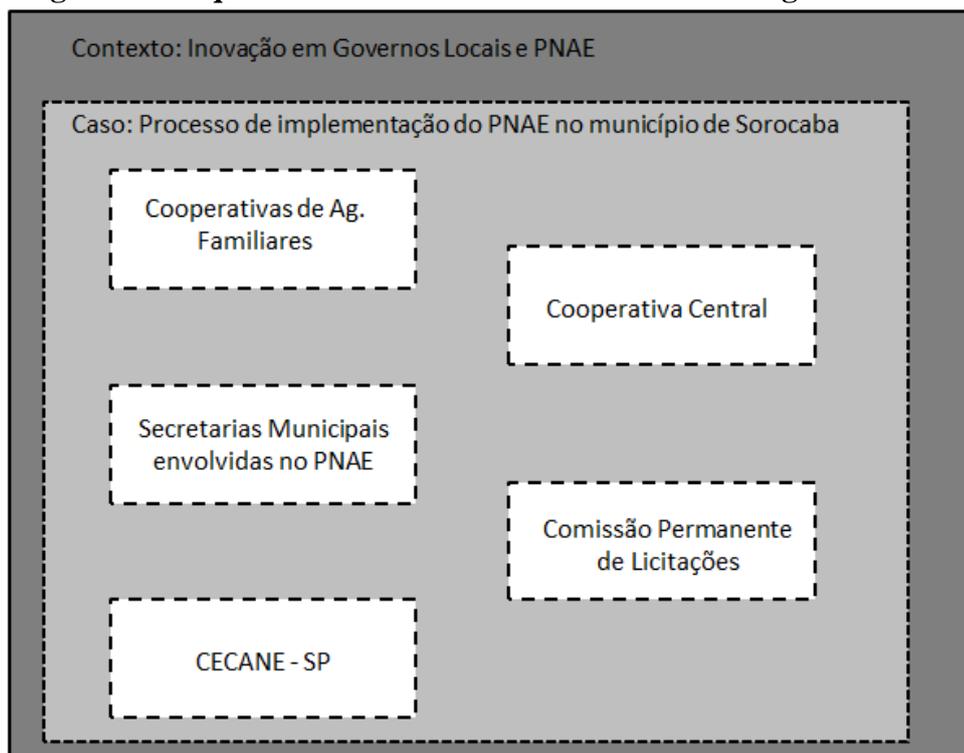
- Secretarias Municipais: Secretaria da Educação, na qual o Setor de Alimentação Escolar está inserido e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (possui funcionários que foram alocados para auxiliar no processo de implementação do PNAE no município);

- Comissão Permanente de Licitações (CPL): responsável pela divulgação das chamadas públicas, análise dos projetos de venda e credenciamento das cooperativas contratadas;

- Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Região Sudeste (CECANE-SP): centro criado no ano de 2006 que trabalha em convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dentre suas finalidades, destaca-se a avaliação e monitoramento permanente da execução do PNAE na região Sudeste.

A figura 2 apresenta uma visão panorâmica das unidades integradas de análise abordadas no trabalho.

Figura 2 – Esquema básico do estudo de caso único integrado



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Yin (2010)

A escolha destas unidades integradas ocorreu no intuito de atingir os objetivos propostos, responder as perguntas da pesquisa, assim como enriquecer o processo de coleta de dados através da análise de unidades pertinentes ao contexto e, concomitantemente, ao caso da pesquisa.

3.4. Técnicas de coleta de dados

Segundo Miguel (2007), a partir da seleção do(s) caso(s), torna-se necessário determinar as técnicas para a coleta dos dados. Nos estudos de casos, geralmente são utilizadas entrevistas, análise documental e observações diretas (MIGUEL, 2007).

Yin (2010) relata a importância de se utilizar diversas fontes de coleta no estudo de caso. A utilização de múltiplas fontes de evidências permite compreender de forma mais ampla o fato ou evento pesquisado. Ademais, a partir da utilização de múltiplas fontes é possível triangular os dados coletados de forma convergente, trazendo maior sustentação e validade à pesquisa (YIN, 2010). O trabalho utilizou as seguintes fontes de evidências: entrevistas, observação direta, registro em arquivos e análise documental.

A priori, no presente trabalho utilizou-se a análise de registro em arquivo (dados secundários), visando justificar o motivo da realização da pesquisa. Neste caso, foram utilizados dados do Censo Escolar do IBGE, relatando o expressivo número de alunos no município de Sorocaba, além de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto de Economia Agrícola (IEA), contextualizando a potencialidade da agricultura familiar da região. Estes registros também serviram de base para confrontar (ou corroborar) eventuais informações obtidas através de outras fontes.

Fazendo uso dos registros em arquivos, foram levantadas informações acerca do repasse do FNDE ao município entre os anos de 2010 a 2013, através do sítio eletrônico. Também foi realizado acesso ao Portal da Transparência do município, a fim de verificar o percentual de recursos aplicados diretamente nas compras do PNAE, filtrando a modalidade “inexigibilidade de licitação” e “alimentação escolar”.

Para Yin (2010), os registros em arquivos podem servir de base para produção do estudo de caso, como também fornecer informações importantes na realização do roteiro de entrevista.

Quanto ao uso das observações diretas como fonte de evidências, pode ser destacada a participação do pesquisador em diversos eventos⁴ que tratavam do caso da pesquisa, possibilitando um estreitamento ao contexto estudado. Além disso, tais eventos contaram com a presença das cooperativas que participaram das entrevistas, permitindo ao pesquisador

⁴ 2 audiências públicas em Sorocaba; 2 reuniões do Fórum de agricultura familiar e 2 oficinas sobre o PNAE em Araçoiaba da Serra. Os eventos tiveram participação das cooperativas, gestores municipais, técnicos agrícolas de Sorocaba e região.

realizar protocolos de anotações (YIN, 2010) das narrativas destes atores, além da possibilidade do pesquisador questionar aspectos pontuais *in loco*.

Nestes eventos foi possível obter apontamentos de informantes considerados chaves, auxiliando ora na compreensão do processo de implementação do PNAE em Sorocaba, como também nas questões mais amplas que abordam as compras institucionais.

Dentre tais informantes, destacam-se:

- presidente do Conselho Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento (COMAPA): órgão diretivo que estabelece orientações para o setor agropecuário ao município de Sorocaba;
- presidente do Sindicato Rural de Sorocaba;
- responsável pelo Projeto Nutre Mais Gestão nos municípios paulistas (Ministério do Desenvolvimento Agrário);
- especialista em Políticas de Abastecimento Alimentar (Prefeitura de Santo André - SP);
- gerente de operações da CONAB-SP.

Convém assumir que, por se tratar de um caso único integrado, cada unidade de análise apresenta diferentes técnicas de coleta de dados (YIN, 2010). Desta forma, o Quadro 8 apresenta as técnicas utilizadas.

Quadro 8. Unidades de análise e respectivas técnicas utilizadas

Unidades integradas de análise	Técnica de Coleta de Dados
Cooperativas agrícolas	Entrevista semiestruturada; observação direta
Cooperativa Central	Entrevista não estruturada; observação direta
Secretarias Municipais e COMAPA	Observação direta; bloco de anotações
Comissão Permanente de Licitações	Análise documental
CECANE-SP	Entrevista estruturada (aplicada por e-mail)

Fonte: elaborado pelo autor

Referente à unidade de análise da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura de Sorocaba, foram levantadas as chamadas públicas⁵ e as atas do processo para compra de produtos oriundos da agricultura familiar para o PNAE, fazendo o uso da análise documental. Para Yin (2010), o uso de documentos serve para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes (entrevistas e observação direta).

Adiante, o Quadro 9 apresenta quais foram os respondentes das unidades de análise pesquisadas mediante o uso de entrevistas. Destaca-se que informantes das cooperativas A, B,

⁵ O processo de 2010 não foi encontrado por meios eletrônicos e será obtido mediante protocolo de solicitação de documentos públicos na Prefeitura Municipal de Sorocaba.

C também ocupam os cargos de tesoureiro, presidente e gerente administrativo da Cooperativa Central, respectivamente.

Previamente as entrevistas, foram apresentados o conteúdo e objetivo da pesquisa, ficando a cargo da organização escolher a pessoa mais adequada a participar. No entanto, o nível de informações que cada representante das organizações possuía sobre o tema abordado influenciou na profundidade em que ocorreram as análises individuais.

Quadro 9. Função dos entrevistados por unidade de análise

Unidade de Análise	Cargo do(s) entrevistado(s)
Cooperativa Central	Presidente, gerente de projetos e tesoureiro
Cooperativa A	Tesoureiro
Cooperativa B	Presidente
Cooperativa C	Presidente e gerente administrativo
Cooperativa D	Presidente, vice-presidente e secretário
Cooperativa E	Presidente
Cooperativa F	Presidente
Cooperativa G	Presidente
Cooperativa H	Presidente
Cooperativa I	Responsável por Licitações
CECANE-SP	Equipe Responsável – Agentes do PNAE

Fonte: elaborado pelo autor

Em relação às cooperativas, estas foram escolhidas mediante a intersecção de dois critérios: questões geográficas⁶ e participação no processo do PNAE em Sorocaba. Já as informações para contato e posterior acesso foram fornecidas pelo Sindicato Rural de Sorocaba.

A escolha das entrevistas semiestruturadas nas cooperativas se deu pelo fato deste tipo de entrevista não seguir uma ordem fixa, permitindo maior flexibilidade para realizar as perguntas no momento mais adequado, conforme se delineiam as respostas do respondente (SOUZA et al., 2006; FLICK, 2009).

Essas entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, facilitando a organização dos dados e aumentando a confiabilidade da pesquisa (YIN, 2010). Ainda em relação à confiabilidade, a partir do segundo semestre de 2013 foram realizados contatos (telefone e e-mail) frequentes com as cooperativas, sendo que as informações foram transcritas em blocos de anotações (YIN, 2010).

⁶ Região Administrativa (RA) de Sorocaba, conforme relação do Instituto de Economia Agrícola

Também foi realizada uma reunião final⁷, na presença de 4 cooperativas e da gerente da Cooperativa Central, na qual o trabalho foi apresentado e os pontos mais relevantes foram novamente discutidos. Além disso, foi possível obter informações atualizadas sobre o andamento do PNAE em Sorocaba.

Ressalta-se que o roteiro utilizado nas cooperativas agrícolas foi elaborado a partir da revisão de literatura que trata do PNAE e também de inovação no setor público, conforme Quadro 10. Conta, como mostra o APÊNDICE A, com uma seção geral que visa levantar informações básicas das cooperativas: canais de comercialização, número de cooperados, processo de gestão do PNAE, entre outras. Também foram utilizados dados do extrato da DAP Jurídica, através do sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Quadro 10. Principais tópicos e referências utilizadas no roteiro de entrevista das cooperativas.

Unidade de análise	Tópicos principais do roteiro	Arcabouço teórico	Referencial
Cooperativas e Cooperativa Central	Como tomou conhecimento da Lei 11.947	- canais de comunicação	Rogers (2003)
	Participação no processo de implementação do PNAE	- novas formas de envolvimento dos cidadãos - novos padrões de cooperação e interação - inovação democrática - inclusão de novos atores no processo de implementação e controle das políticas públicas - consulta aos cidadãos - interface com o cidadão - inclusão ativa e coletiva	Hartley (2005) Koch e Hauknes (2005) Comit Audition (2007) Farah (2006) Eggers et al. (2012); Feller et al. (2011) Edler e Georghiou (2007) Spink (2006)
	Troca de aprendizado	- inovação colaborativa - capacidade de adotar inovações	Walker (2006) Walker et al. (2007)
	Chamada Pública	- preço de referência, aspectos logísticos, sazonalidade, mecanismo de substituição de produto/preço	Corá e Belik (2012); Baccarin et al. (2011); Baccarin et al. (2012)
	Receptividade da gestão municipal	- receptividade e capacidade de resposta	Vigoda et al. (2008)
	Canal de Comunicação	- abrangência da relação nos canais de comunicação - novas estruturas e novas vias de comunicação - melhoria na comunicação e envolvimento com demandas específicas - parcerias com outras instituições e interlocução com diversos atores	Rogers (2003) Walker (2006) Klering e Andrade (2006) Farah (2006)
	Transparência no processo de implementação do PNAE	- relações de confiança, ética, igualdade e justiça - percepção de honestidade - desconfiança em negociar com o poder público - accountability	Gallouj e Zanfei (2013) Vigoda et al. (2008) Triches (2013) Klering e Andrade (2006)

⁷ Todas as cooperativas foram convidadas.

Barreiras e dificuldades para implementação do PNAE	Capítulo 2.1.3 e capítulo 2.3.3	-
Apoio do poder público	- papel dos políticos no encorajamento de inovações - mandato eleitoral atuante e pressões políticas	Gabris et al. (2009) Borins (2001)
Capacitação da equipe à frente do PNAE	- aprimoramento (cursos, capacitações, treinamentos) - capacidade de adotar inovações - capacidade profissional de implementação adequada das políticas e programa - formação e qualificação dos servidores - preparo dos servidores à frente do programa	Koch e Hauknes (2005) Walker et al. (2007) Vigoda et al. (2008) Farah (2006) Silva et al. (2013); Triches (2013)
Avaliação do CAE	- credibilidade dos conselhos municipais - papel dos conselhos municipais - articulação e participação do CAE	Borins (2002); Ihrke et al. (2003) Nelson et al. (2011) Saraiva et al. (2013); Gabriel et al. (2013)
Percepção dos benefícios do PNAE	- vantagem relativa - melhoria na qualidade de vida do público-alvo - mudança efetiva aos usuários	Rogers (2003) Klering e Andrade (2006) Farah (2006)
Crítica sobre a legislação	- normas do sistema - análise crítica das "inovações normativas" - "inovação sem melhora" - aspectos políticos X inovação - processo X produto	Legislação PNAE; Rogers (2003) Osborne e Brown (2011) Hartley (2005) Courvisanos (2009) Farah (2006)

Fonte: elaborado pelo autor

Como os informantes da Cooperativa Central (presidente, tesoureiro e gerente de projetos) eram os mesmo de algumas cooperativas singulares, optou-se por utilizar entrevistas não estruturadas nesta unidade de análise. Tal forma de entrevista possibilitou maior dinamismo e frequência de contato, que era realizado de acordo com a aparição de novos acontecimentos no PNAE de Sorocaba.

Na entrevista não estruturada, o pesquisador determina o tema podendo introduzir outros tópicos durante a entrevista, solicitando que o respondente relate sua visão sobre determinado fenômeno (SILVA et al., 2006).

No caso das cooperativas singulares, reitera-se a técnica da observação direta⁸, possibilitando obter informações ao longo das visitas em campo (YIN, 2010).

A partir das demandas e apontamentos levantados nas entrevistas das cooperativas, foi elaborado um roteiro para o CECANE-SP (APÊNDICE 2). Quando necessário, foram realizados outros contatos por telefone e/ou e-mail, utilizando a coleta através de bloco de anotações.

⁸ Apenas em uma cooperativa a entrevista ocorreu fora da organização.

Por fim, nas secretarias municipais optou-se por utilizar apenas a técnica de observação direta (anotações sobre como ocorreu a participação dos servidores envolvidos com o PNAE em audiências públicas e fóruns). O uso de entrevistas foi descartado, pois as exigências e prazos exigidos nestes órgãos impossibilitariam a realização da dissertação caso a técnica de entrevistas fosse proposta. Yin (2010) inclusive relata que algumas dificuldades na realização do estudo de caso estão ligadas ao acesso às organizações e o tempo disponível para a pesquisa.

3.5. Análise dos dados

Segundo Yin (2010), a análise das evidências no estudo de caso é particularmente complexa, pois não apresenta técnicas definitivas. Desta forma, a análise tende a seguir uma estratégia analítica geral, cabendo ao pesquisador definir as prioridades sobre o que analisar (YIN, 2010).

Na presente pesquisa, optou-se por apresentar os resultados em três seções principais.

Cabe reiterar que em todas as etapas de análise irão considerar as múltiplas fontes de evidência utilizadas (observação direta, documentação, registro em arquivos e entrevistas), no intuito de trazer maior validade ao constructo abordado (MIGUEL, 2007).

A primeira seção apresenta um panorama geral da alimentação escolar no município de Sorocaba, assim como algumas informações referentes ao processo de implementação do PNAE, tais como: órgãos municipais envolvidos, porcentual de repasse do FNDE aplicado nas compras de produtos oriundos da agricultura familiar e as cooperativas contratadas. Nesta seção também é realizada análise descritiva das chamadas públicas, conforme metodologia utilizada nos trabalhos de Baccarin (2011; 2012) e Corá e Belik (2012), descrevendo os produtos demandados, cronograma e pontos de entrega, definição dos preços, mecanismos de substituição de produtos e vigência do contrato.

Buscando maior validade interna, na seção supracitada foi realizada análise de séries temporais (MIGUEL, 2007), descrevendo como ocorreu o processo de implementação do PNAE ora por anos, ora por chamada pública divulgada (considerando a vigência de contrato destas).

A segunda seção verifica – sob à ótica das cooperativas - se existem aspectos inovadores no processo de implementação do PNAE em Sorocaba. Para análise destes resultados, utilizam-se as proposições teóricas que permearam a revisão de literatura do trabalho (YIN, 2010). Sendo assim, busca-se relacionar a temática da inovação no setor público (assim como os indutores e barreiras à inovação) com as informações obtidas sobre a

implementação do PNAE no município. Para Yin (2010), a teoria e suas respectivas proposições servem de orientação para análise do estudo de caso.

A terceira seção realizou uma discussão acerca dos aspectos formulados na Lei 11.947 e as resoluções que a sucedem, descrevendo os impactos destas no processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba. Nesta seção, o cenário observado em Sorocaba será confrontado com as informações obtidas pelo CECANE - SP, a fim de compreender como as inovações propostas na lei PNAE se institucionalizaram no município.

Neste caso, também se fez uso das proposições teóricas - principalmente da seção 2.1.4 – que abordam os princípios orientadores do desenho institucional propostos por Goodin (1997). Assim, é possível avaliar se tais princípios presentes na **formulação** do PNAE também estão presentes na **implementação** do programa no município de Sorocaba.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1.1. Alimentação escolar no município de Sorocaba e o modelo de gestão utilizado

De acordo com o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep, no ano de 2012, o município de Sorocaba contava com 115.588 alunos (matriculados em escolas públicas). No Estado de São Paulo, o município apresenta o sexto maior alunado, somente atrás de São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e Osasco, respectivamente.

O quadro 11 apresenta a distribuição das matrículas no ano de 2012.

Quadro 11. Censo Escolar do município de Sorocaba, ano de 2012.

Dependência Administrativa	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Eja		Educação Especial
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais		Fundamental	Médio	
Estadual Urbana	12	0	8.811	35.447	23.013	232	560	752
Estadual Rural	0	0	151	0	0	0	0	1
Municipal Urbana	7395	12286	22.381	2.322	1.024	701	0	381
Municipal Rural	0	0	118	0	0	0	0	1

(Estadual + Municipal)	7407	12286	31.461	37.769	24.037	933	560	1135
Total	115.588							

Fonte: Inep (2013), adaptado pelo autor

Desde 1997 a prefeitura de Sorocaba realiza a gestão da merenda de forma terceirizada, configurando um modelo centralizado-terceirizado (STOLARSKI, 2005; WEIS; CHAIM; BELIK, 2004).

Segundo a Secretaria de Educação de Sorocaba (2012), é de responsabilidade da empresa:

- contratação e capacitação das merendeiras (733 merendeiras até o ano de 2010);
- fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI's);
- fornecimento e preparo de todos os gêneros alimentícios;
- reposição de gêneros danificados;
- fornecimento de material de limpeza e descartáveis;
- fornecimento e instalação do gás de cozinha;
- envio e reposição de utensílios e equipamentos de cozinha;
- serviço de dedetização da cozinha e limpeza da caixa d'água;
- análise microbiológica das refeições;
- confecção do manual de boas práticas;
- confecção de receituário dos cardápios.

Cabe à prefeitura realizar a supervisão e fiscalização do serviço, atentando para a qualidade da alimentação, o uso de uniformes por parte das merendeiras e a aceitação do cardápio pelos alunos. Até 2010, o Setor de Alimentação Escolar da Secretaria da Educação contava com uma equipe técnica composta por 3 nutricionistas, 1 técnica em alimentos e 10 supervisoras (SOROCABA, 2009).

Destaca-se que a empresa contratada pelo município também fornece o serviço de alimentação escolar para várias prefeituras brasileiras, e corriqueiramente é alvo de investigações⁹ por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP, 2014).

Também é possível encontrar termos de ajustamento de conduta (TACs) firmados com o Ministério Público do Trabalho nos últimos anos, exigindo os direitos básicos das merendeiras, tais como: pagamento na data correta, pagamento da remuneração de férias, fornecimento de vales transporte nos termos da lei, entre outras questões (MPT, 2014).

⁹ Tal empresa é investigada por questões relacionadas à propina, improbidade administrativa e prejuízo ao erário, má qualidade da merenda, fornecimento de alimentos com validade vencida e formação de cartel.

Em audiência pública realizada no município de Sorocaba no dia 19 de Junho de 2014, houve participação de aproximadamente 20 merendeiras de diferentes escolas denunciando o alto descarte de alimentos, baixa qualidade dos produtos (principalmente a carne moída), ausência de equipamento para manuseio dos alimentos, mudanças constantes no cardápio e concomitante necessidade das próprias merendeiras programarem o que será servido, falta de fiscalização da prefeitura e reclamações sobre atrasos no pagamento de vales transporte e cestas básicas.

Na mesma audiência foram discutidos os valores do novo edital de pregão presencial que visa à contratação de empresa para prestação de serviço e preparo da alimentação escolar do município. O montante passou de R\$ 139 milhões (último contrato) para um valor estimado de R\$ 258 milhões. Um mês depois da publicação do edital, o Tribunal de Contas do Estado decretou a paralisação do certame, denotando indícios de descumprimento de princípios da lei de licitações, tais como: comprometimento à competitividade, falta de informações para elaboração das propostas, inviabilidade de se obter a proposta mais vantajosa para a administração pública e ausência de justificativas para os valores estimados na contratação (TCE-SP, 2014).

Em uma das oficinas que trataram do PNAE na região foi relatado que municípios que aderiram integralmente ao modelo de terceirização da merenda costumam apresentar um “desmonte” nas estruturas de autogestão da alimentação escolar, acarretando em maiores dificuldades no cumprimento da Lei 11.947.

Relacionando tal afirmação com a literatura que trata de inovação no setor público, Koch e Hauknes (2005) entendem que a herança de práticas e procedimentos arraigados pode gerar barreiras à inovação nas organizações públicas. Destarte, Andrade (2001) aponta que uma das dimensões da inovação pública se refere à capacidade de romper com as formas de planejamento tradicionais.

No caso específico do PNAE, a Lei 11.947/2009 exige mudanças profundas tanto no setor de alimentação escolar, como no setor de compras públicas.

4.1.2. O processo de implementação da Lei 11.947 em Sorocaba: informações gerais

Esta seção de resultados tem por intuito apresentar os principais atores envolvidos e o panorama das compras de gêneros da agricultura familiar pelo município de Sorocaba, relacionando-o com algumas proposições utilizadas na revisão de literatura. A discussão teórica mais detalhada que trata dos possíveis aspectos inovadores deste cenário (assim como barreiras e indutores para inovação) será realizada nas análises individuais das cooperativas.

De maneira geral, o processo de compra dos produtos da agricultura familiar ocorre da seguinte forma: a Secretaria da Educação elabora o cardápio e define a quantidade de produtos para aquisição, em seguida, envia as informações à Comissão Permanente de Licitações (CPL). A CPL elabora (e divulga) a chamada, seleciona os projetos de venda e toma providências jurídicas durante o processo.

Dentre outros atores públicos envolvidos no PNAE, destaca-se que no ano de 2012 a prefeitura alocou 2 funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho para auxiliar nas compras da agricultura familiar, além de trazer o Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (COMAPA) para a discussão.

É possível identificar indícios de práticas inovadoras relacionadas à reestruturação organizacional na pasta de funções municipais (WALKER et al., 2007), visando o incremento na comunicação e articulação entre os departamentos do setor público (FARAH, 2006; VIGODA et al., 2008). Os servidores desta Secretaria inclusive se propuseram a participar como membros do Fórum¹⁰ de Agricultura Familiar de Sorocaba, representando a Prefeitura Municipal. Aliás, a própria criação do Fórum indica uma característica de inovação de governança (HARTLEY, 2005), ao criar novas formas de envolvimento de segmento da população outrora não atendido.

Entretanto, nas duas oficinas técnicas organizadas pelo Fórum – com presença de vários gestores públicos da região – os servidores de Sorocaba não estiveram presentes. Estes alegaram conhecimento restrito sobre o PNAE e pouco tempo para tratar do tema, principalmente por conta das inúmeras atividades que eles já desempenhavam na secretaria que faziam parte.

Tal cenário aparenta ser contrário ao proposto por Farah (2006) e Vigoda et al. (2008), que sugerem como aspectos inovadores a qualificação dos servidores e a capacidade de implementar políticas e programas de forma efetiva.

Em audiência pública, o presidente do COMAPA ressaltou a emergente necessidade de criação de uma secretaria específica para tratar dos assuntos da agricultura e abastecimento na cidade. Tal afirmação vai ao encontro do relatado por Baccarin et al., (2011), que apontam a falta de estrutura administrativa dedicada especificamente ao desenvolvimento rural como obstáculo na implementação do PNAE.

O presidente também afirmou que o COMAPA é um órgão diretivo, e muitas das propostas esbarram no poder executivo municipal, tal qual o projeto realizado junto aos

¹⁰ Fórum criado em Abril de 2013 e coordenado por um vereador municipal, no intuito de discutir questões gerais sobre a agricultura familiar da região, dentre elas o PNAE.

agricultores que visava conceder um local destinado às cooperativas da região para armazenar e processar seus produtos. Koch e Hauknes (2005) apontam que a complexa estrutura das organizações públicas e a hierarquização das relações são consideradas barreiras à inovação.

Realizadas tais considerações, segue a apresentação do processo geral do PNAE em Sorocaba, agora por parte das organizações familiares.

O quadro 12 apresenta as cooperativas e seus municípios.

Quadro 12. Cooperativas e localização geográfica

Cooperativa	Município
A	Capela do Alto – SP
B	Porto Feliz – SP
C	Sorocaba – SP
D	Pilar do Sul – SP
E	Iperó – SP
F	Araçoiaba da Serra – SP
G	Iperó – SP
H	Sorocaba – SP
W	Juquiá – SP
X	Sete Barras – SP
Y	Erechim – RS
Z	Porto Alegre – RS

Fonte: elaborado pelo autor

Quando contratadas, tanto a cooperativa H como as cooperativas singulares pertencentes à Cooperativa Central de Produção Rural e Abastecimento (CCPRA) terceirizam o processo de entrega nas escolas de Sorocaba. As cooperativas levam os produtos para o galpão de armazenamento da empresa, que por sua vez realiza a entrega ponto a ponto nas escolas. A empresa contratada pelas cooperativas é a mesma que realiza a logística da empresa terceirizada responsável pela merenda no município.¹¹

No caso do transporte, o cenário é semelhante ao apontado por Corá e Belik (2012), que ao visitarem 32 organizações familiares no Estado de São Paulo, verificaram que apenas 12 tinham veículo próprio, e grande parte terceirizava o serviço de entrega (principalmente nas grandes cidades).

¹¹ No caso de entrega em outros grandes municípios (Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André), as cooperativas singulares levam a produção até o ponto combinado das respectivas cidades (com o caminhão da Cooperativa A) e contratam empresas da região para realizar a entrega ponto a ponto. Já Santo André possui cozinha piloto, não sendo necessária a contratação de empresa terceirizada para o frete.

A prefeitura de Sorocaba acordou com as cooperativas que as despesas com frete¹² seriam pagas à parte, com recursos próprios do município. Já os preços de referência utilizados acompanhariam o boletim diário da Ceagesp – SP. Tal fato indica um aspecto importante quando se trata de práticas inovadoras no setor público, já que tal decisão foi acordada com outros atores (FARAH, 2006; KLERING; ANDRADE, 2006; SPINK, 2006). Aliás, a definição dos preços de referência é uma das questões mais discutidas, tanto pelos que compram da agricultura familiar, quanto pelos fornecedores (CORÁ; BELIK, 2012).

Em relação à CCPRA¹³, tal cooperativa atua desde 2009 realizando as seguintes funções: análise das chamadas públicas divulgadas; contato com as cooperativas singulares apresentando as possibilidades; elaboração dos projetos de venda; organização da documentação dos produtores; divisão dos pedidos entre as cooperativas; apoio jurídico às cooperativas singulares. A CCPRA foi formalmente criada em 2012, mas somente no ano de 2014 validou sua Dap Jurídica. Sendo assim, a partir de 2014 será necessário elaborar apenas um único projeto de venda (e emissão de notas) entre as cooperativas singulares. Segundo informações das entrevistas, isto facilitará consideravelmente a relação entre as cooperativas singulares e prefeituras contratantes.

Cabe também relatar como ocorre a participação de outros órgãos governamentais na implementação do PNAE em Sorocaba. Haja vista que num dos encontros do Fórum de Agricultura Familiar em Sorocaba foi levantada a necessidade de maior suporte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do FNDE na implementação da Lei 11.947 no município.

Ao questionar o responsável pelo Projeto Nutre Mais Gestão¹⁴ (MDA) nos municípios paulistas, foi relatado que Sorocaba não foi escolhida para integrar tal programa por questões estratégicas. Em análise prévia realizada pelo MDA, verificou-se que o município já apresentava condições suficientes para implementar as compras da agricultura familiar para o PNAE. Segundo o informante, a principal barreira do município diz respeito à vontade política de implantar o programa de forma plena.

A literatura sobre inovação no setor público destaca a necessidade de uma liderança proativa como pressuposto para adoção de inovações nas organizações públicas (BORINS, 2002; AUDIT COMMISSION, 2007; IHRKE et al., 2003).

¹² 22% do valor da nota destinado ao frete e 10% para embalagem (quando necessário).

¹³ A Cooperativa Central apresenta 8 cooperativas vinculadas: de A a G e outra que não consta na relação (localizada em Miracatu) fora da EDR de Sorocaba.

¹⁴ Programa de atuação formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para incentivar e apoiar a implementação de produtos oriundos da agricultura familiar nas escolas da Rede Pública de Ensino.

Já por parte do FNDE, em entrevista com o CECANE-SP foi informado que Sorocaba não foi assessorada até o momento. Por outro lado, o município não havia solicitado nenhum tipo de esclarecimento ou consulta ao respectivo centro colaborador do FNDE. Neste caso, pode-se inferir que dificilmente práticas inovadoras irão emanar a partir das relações entre governos de diferentes níveis (FARAH, 2006; KLERING; ANDRADE, 2006; WALKER, 2006).

Tratando dos dados quantitativos sobre o PNAE em Sorocaba, a tabela 2 apresenta um resumo das compras institucionais de produtos oriundos da agricultura familiar realizadas pelo município entre os anos de 2010 a 2013. No ano de 2010 muito pouco foi comprado, o correspondente a apenas 2,2% do repasse do FNDE. Segundo a técnica nutricionista (informação obtida em audiência pública), até aquele momento o município não tinha experiência alguma em trabalhar com a agricultura familiar na alimentação escolar.

Apesar do baixo volume, ao comparar a situação de Sorocaba com o panorama apresentado no trabalho de Villar et al. (2013), verifica-se que o município pertencia aos 47% de cidades paulistas que haviam realizado as compras locais do PNAE pelo menos uma vez até o ano de 2011.

Tabela 2. Valor comprado por cooperativa, valor do repasse do FNDE e porcentual adquirido da agricultura familiar, 2010-2013.

Cooperativa	2010	2011	2012	2013
A	41.357,90	207.097,29	42.003,43	307.006,59
B	9.281,39	89.783,82	31.998,69	189.370,01
C		64.665,99	25.977,96	154.380,41
D		148.439,49	109.294,66	333.126,98
E		4.118,92		60.972,94
F		59.986,72	52.634,93	
G			8.639,68	5.754,94
H	47.402,88	288.073,81	42.250,82	706.951,66
W	80.373,06	177.404,24	149.898,69	460.531,18
X			55.839,00	79.728,50
Y			50.346,45	315.177,47
Z			55.651,50	469.288,50
Valor comprado da Ag. Familiar	178.415,23	1.039.570,28	624.535,81	3.082.289,18
Repasse FNDE	8.167.132,00	8.489.940,00	8.475.864,00	10.357.340,00
% adquirido da Ag. Familiar	2,2%	12,2%	7,4%	29,8%

Fonte: Portal da Transparência de Sorocaba; FNDE (2014); adaptado pelo autor

Nota-se que grande parte do valor comprado no ano de 2011 se deve a chamada divulgada em 2010. No jornal oficial do município (na seção “Atos do Poder Executivo”)

verificou-se que o edital celebrado entre as partes na chamada de 2010 teve prazo prorrogado até maio de 2011, além de valor aditado em 25% com as cooperativas contratadas.

Embora distante do percentual mínimo previsto, no ano de 2011 o valor adquirido com a agricultura familiar apresentou evolução, atingindo 12,2% do repasse do FNDE.

Já no ano de 2012 prevaleceram as entregas da chamada pública de 2011 (divulgada em novembro de 2011 e homologada em maio de 2012, com validade de 16 meses). Dentre os poucos gêneros solicitados no edital, parte destes produtos dificilmente seria produzida por agricultores familiares da região, como arroz e leite em pó. Tal fato acarretou na contratação de duas cooperativas do Rio Grande do Sul (Y e Z).

Em abril de 2012 foi lançada uma chamada com grande variedade de hortifrútiis. Neste ano a Cooperativa H deixou de participar da Cooperativa Central (CCPRA). Por questões presentes na Lei 11.947 (prioridade de compra municipal), a Cooperativa H arrematou quase a totalidade do montante da respectiva chamada. Por sua vez, as cooperativas que faziam parte da CCPRA entraram com recurso, solicitando melhor divisão das compras, já que a CCPRA havia se formalizado com endereço em Sorocaba.

Tal recurso não surtiu muito efeito na divisão dos produtos. Apesar de formalizada em 2012 com sede em Sorocaba, a emissão da DAP Jurídica da CCPRA só ocorreu em Junho de 2014 (MDA, 2014).

Este impasse criado entre as cooperativas resultou em grande atraso no processo de aquisição dos produtos, com a homologação do processo realizada apenas em outubro de 2012 (6 meses depois da divulgação da chamada, no final do ano letivo). Tal fato justifica a queda no valor comprado neste ano, além da consequente diminuição do percentual aplicado na agricultura familiar (7,4%).

No ano de 2013 nenhuma chamada foi divulgada, pois os produtos das chamadas de 2011 e 2012 atenderam este período. Neste ano a prefeitura praticamente cumpriu o percentual de 30% estipulado na Lei 11.947. Entretanto, é importante notar que 25% do valor adquirido de produtos da agricultura familiar foram oriundos de cooperativas da região Sul do Brasil, sem privilegiar o desenvolvimento local previsto na legislação.

Em maio de 2014 duas chamadas foram lançadas (ainda em andamento). Uma para aquisição de hortifrútiis e outra de leite e mel. No entanto, o edital apresentou uma mudança considerável em relação aos outros editais. O município fez uso do Art. 29 da recente resolução 26 (17 de Junho de 2013), que considera:

“Art. 29 - na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos

Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a EEx. deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto” (BRASIL, 2014).

Neste caso, o município - amparado pela resolução - deixará de pagar o frete e embalagem com recursos próprios, passando a utilizar o próprio recurso do FNDE nestas despesas. A discussão sobre este tópico aparecerá com frequência e certa centralidade nos discursos das cooperativas, sendo devidamente retomado nas análises individuais.

A forma como a prefeitura realizou a mudança na definição dos preços aparenta ser uma das críticas mais expressivas na percepção das cooperativas, principalmente por considerarem incompatíveis os preços divulgados na chamada pública, além da ausência de diálogo sobre como tais mudanças poderiam ser tomadas mediante a recente regulamentação federal.

Algumas considerações também serão feitas na seção seguinte, que analisará aspectos presentes nas chamadas públicas divulgadas até o momento.

4.1.3. Análise descritiva das chamadas públicas

4.1.3.1. Chamada pública de 2010

A chamada foi divulgada em 6 de fevereiro de 2010 e homologada em 23 de março do mesmo ano.

O edital solicitou 33 produtos, conforme Quadro 13. Nota-se que tal proclame seguia o disposto na legislação do PNAE, principalmente no que se refere à diversificação dos produtos. Segue abaixo trecho da lei:

“apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar” (BRASIL, 2012).

Quadro 13. Discriminação de produtos demandados na chamada de 2010.

Produto	Especificações	Qtd.
Abacaxi	Pérola com coroa, médio, de 1ª qualidade	50.000
Abóbora	Seca, madura, de 1ª qualidade	5.000
Abobrinha	Brasileira, extra A, de 1ª qualidade	10.000
Acelga	De 1ª qualidade	20.000

Alface americana	De 1ª qualidade	20.000
Banana nanica	De 1ª qualidade, climatizada, em pencas com 70% de maturação, cx com 20 kg	100.000
Batata doce	Amarela, extra A, de 1ª qualidade, cx 22 kg	5.000
Beterraba	Extra A, sem folhas, de 1ª qualidade	5.000
Caqui	Tipo B, de 1ª qualidade	3.000
Cebola	Nacional, graúda, não brotada em sacos com 20 kg	80.000
Cebolinha	Especial, maço 500g	5.000
Cenoura	Extra A, de 1ª qualidade, cx de 20 kg	50.000
Chuchu	Extra A, de 1ª qualidade	15.000
Couve manteiga	De 1ª qualidade em pacotes com 12 maços	8.000
Escarola	De 1ª qualidade	15.000
Goiaba branca ou vermelha	Tipo 18 frutos, cx de 2 kg	3.000
Hortelã	Especial, de 1ª qualidade, maço de 300 g	500
Limão Taiti	Tipo B, cx de 32-38 kg	6.000
Mamão Formosa	De 1ª qualidade, frescos, com 80% de maturação, cx com 21 frutos	30.000
Mandioca	Graúda, nova, cx de 23 kg	10.000
Mandioquinha	Nova, AA, cx 22 kg	10.000
Maracujá Azedo	Tipo B, em cx de 13 kg	45.000
Melancia	Redonda, comprida, 12-15 kg	50.000
Morango	Graúdo e firme, cx com 1,6 kg aproximadamente	2.000
Pepino comum	Extra A, cx 23 kg	15.000
Pimentão Verde ou Vermelho	Extra A, cx de 10-12 kg	3.000
Rabanete	Especial em maços de 1ª qualidade	2.000
Repolho	Liso, saco com 25 peças	50.000
Salsinha	De 1ª qualidade, maços de 2,5 kg	8.000
Tangerina Ponkan	De 1ª qualidade, tipo B, cx 11-12 kg	25.000
Tomate	Extra A com 60% de maturação, cx 22 kg	70.000
Uva Itália	Extra	1.500
Uva Niagara	Extra	1.500

Fonte: chamada pública

A contrato previa validade de 9 meses, a partir da assinatura. O contrato teve prazo prorrogado, pois grande parte do volume contratado somente foi entregue no ano de 2011.¹⁵ Além disso, apresentava 81 unidades de recebimento, com periodicidade de entrega de duas vezes por semana.

O preço dos gêneros foi definido de acordo com os valores constantes no Boletim Diário da Ceagesp – SP. E o valor do frete e embalagem foram pagos a parte com recursos da Prefeitura.

¹⁵ Tal afirmação ocorre ao comparar os valores contratados por cooperativa com os valores utilizados com a agricultura familiar, apresentados na Tabela 2.

A quantidade dos respectivos produtos contratados por cooperativa é apresentada no Quadro 14.

Quadro 14. Cooperativa contratadas na chamada de 2010.

Cooperativa	Produtos	Qtd.
A	Escarola	5.000
	Goiaba	3.000
	Tangerina Ponkan	10.000
	Tomate	12.257
B	Batata doce	3.500
	Beterraba	1.700
	Escarola	5.000
	Limão	6.000
	Tangerina Ponkan	5.000
C	Melancia	25.000
D	Beterraba	1.700
	Caqui	3.000
	Chuchu	15.000
	Maracujá	10.000
	Tangerina Ponkan	10.000
F	Batata doce	1.500
	Beterraba	1.700
	Escarola	4.500
H	Abóbora	5.000
	Abobrinha	10.000
	Acelga	20.000
	Alface	20.000
	Cebolinha	5.000
	Couve Manteiga	8.000
	Hortelã	500
	Mandioca	10.200
	Mandioquinha	15.000
	Maracujá	3.000
	Pepino	50.000
	Pimentão	8.000
	Repolho	1.500
	Salsinha	10.000
Uva Niágara	10.000	
W	Banana Nanica	100.000

Fonte: atas da chamada pública, adaptado pelo autor

Não ocorreram propostas para 7 produtos, e 3 produtos não foram contratados no montante previsto na chamada pública.

4.1.3.2. Chamada pública de 2011

A chamada foi divulgada em 18 de novembro de 2011 e homologada (assinatura do contrato) em 02 de maio de 2012.

O edital solicitou 6 produtos, de acordo com o quadro 15.

Quadro 15. Discriminação de produtos demandados na chamada de 2011.

Gênero	Especificação	Consumo	Unidade
Arroz	Agulhinha, polido, tipo 1, pacote 5kg	200.000	Kg
Arroz orgânico	Agulhinha, polido, tipo 1, pacote 5kg	50.000	Kg
Leite em pó	Integral, lata ou embalagem aluminizada de 1kg a 5kg	100.000	Kg
Pupunha	Minimamente processada, em tolete, embalagem de 2kg	45.000	Kg
Mandioca	Minimamente processada, descascada, embalagem de 2kg	190.000	Kg
Limão	Limão Taiti, tipo B, embalagem tipo rede de 1kg	35.000	Kg

Fonte: chamada pública, adaptado pelo autor.

O proclame apresentava vigência de 16 meses (contados a partir da assinatura das cooperativas contratadas). De acordo com a chamada, os produtos seriam solicitados pela prefeitura com 30 dias de antecedência e a periodicidade de entrega variava de acordo com os itens. Apesar de constar nas chamadas, duas cooperativas relataram que alguns pedidos eram (e ainda são) realizados apenas uma semana antes, dificultando o planejamento dos produtores.

Quanto à periodicidade, eram solicitadas entregas mensais para o arroz, arroz orgânico e leite em pó, quinzenais para a mandioca e pupunha e semanais para o limão. Além disso, a chamada previa a entrega ponto a ponto em 132 unidades de ensino.

Baccarin et al. (2011; 2012) também levantaram o número de pontos de entrega em 89 editais lançados por prefeituras paulistas no ano de 2011 e 2012. Pela definição dos autores, a entrega em Sorocaba pode ser caracterizada como muito descentralizada (acima de 50 pontos), conforme verificado em 18% das chamadas avaliadas.

O preço dos gêneros foi definido de acordo com os valores constantes no Boletim Diário da Ceagesp – SP. Destaca-se ainda que, para os produtos não contemplados no boletim, poderiam ser adotados os preços divulgados no IEA e Bolsa de Cereais. Além disso, o pagamento seria feito pela prefeitura 10 (dez) dias após o fechamento da 1ª quinzena e 2ª quinzena respectivamente, após a entrega dos produtos e a apresentação do Documento Fiscal.

Conforme já foi dito, o pagamento do frete e embalagem era arcado pelo próprio município (discriminado na nota fiscal). Conforme consta na proclame:

“No preço final, será agregado o custo de embalagem, transporte, armazenamento e distribuição”

“Deverá ser apresentado separadamente o preço do produto, embalagem e distribuição”.

A chamada também contava com a possibilidade de substituição de produtos, desde que com prévia aceitação da Prefeitura.

Ao verificar as atas da CPL sobre as propostas das cooperativas, apenas a Cooperativa Z havia apresentado toda a documentação exigida pela Lei 11.947. Todas as outras apresentaram algum documento irregular ou vencido, acarretando atraso de um mês no processo de aquisição dos gêneros.

Após apresentação de novos documentos, a divisão de produtos entre as cooperativas pode ser verificada no Quadro 16.

O arroz, arroz orgânico e leite em pó tiveram propostas de cooperativas do Rio Grande do Sul. Já a entrega do palmito de pupunha foi dividida entre duas cooperativas da região de Registro.

Quadro 16. Cooperativas contratadas na chamada de 2011.

Cooperativa	Município	Gênero	Quantidade (Kg)
B	Porto Feliz – SP	Mandioca	48.849
W	Juquiá – SP	Pupunha	23.400
X	Sete Barras – SP	Pupunha	21.600
Y	Erechim – RS	Arroz	200.000
		Arroz Orgânico	50.000
Z	Porto Alegre - RS	Leite em Pó	100.000

Fonte: atas da chamada pública, adaptado pelo autor

Nota-se que a cooperativa B não atendeu todo o montante disponível para aquisição de mandioca. Em entrevista, foi explicado que a quantidade contratada no Quadro 16 já atingia o limite de venda (até então de R\$ 20.000,00 por agricultor) dos cooperados produtores deste gênero, inclusive por conta do valor agregado do produto descascado e embalado.

Tal chamada não teve propostas para compra de Limão Taiti. Uma das cooperativas entrevistadas relatou que os cooperados produtores da fruta já tinham comprometido a produção em outros canais de comercialização.

4.1.3.3. Chamada pública de 2012

A chamada foi divulgada em 19 de abril de 2012 e homologada somente em 16 de outubro do mesmo ano.

O edital solicitou 31 produtos, de acordo com o quadro 17.

Quadro 17. Discriminação de produtos demandados na chamada de 2012.

Gênero	Especificações	Consumo	Unidade
Abóbora	Seca, madura, de 1ª qualidade	10.000	Kg
Abobrinha	Brasileira, extra A, de 1ª qualidade	15.000	Kg
Acelga	De 1ª qualidade, especial	20.000	Kg
Alface americana	De 1ª qualidade	20.000	Kg
Alface crespa	De 1ª qualidade	20.000	Kg
Banana nanica	De 1ª qualidade, climatizada, em pencas com 70% de maturação, tipo cx com aprox. 20 Kg	150.000	Kg
Banana prata	De 1ª qualidade, climatizada, em pencas com 70% de maturação, tipo cx com aprox 19 Kg	150.000	Kg
Beterraba	Extra A, sem folhas, de 1ª qualidade	5.000	Kg
Brócolis	Ninja, sem folhas, de 1ª qualidade	10.000	Kg
Cebola	Nacional, graúda, não brotada e firme do tipo especial	20.000	Kg
Cenoura	Extra A, de 1ª qualidade, tipo caixa de 20 Kg	60.000	Kg
Couve flor	sem folhas, de 1ª qualidade	10.000	Kg
Couve manteiga	De 1ª qualidade em pacotes com 12 maços.	4.000	Kg
Limão Taiti	Tipo B, caixa de 32-38 Dz	30.000	Kg
Maçã	Gala, Golden ou Fuji, Tipo 165	100.000	Kg
Maçã	Gala, Golden ou Fuji, Tipo 180	100.000	Kg
Mamão formosa	De 1ª qualidade, frescos, com 80% de maturação, tipo caixa de 21 frutos.	40.000	Kg
Mandioca	Graúda, nova, de 1ª qualidade, tipo caixa de 23 kg.	20.000	Kg
Maracujá azedo	Tipo B, em caixa de aprox. 13 kg.	80.000	Kg
Morango	Graúdo e firme, de 1ª qualidade em cx com peso aproximado de 1,6 kg.	8.000	Kg
Pepino comum	Extra A, de 1ª qualidade tipo cx 23 kg,	45.000	Kg
Pimentão verde	Extra A, de 1ª qualidade tipo cx de 10-12 Kg	6.000	Kg
Pimentão vermelho	Extra A, de 1ª qualidade tipo caixa de 10-12 kg.	6.000	Kg
Rabanete	Especial, graúdo, em maços de 1ª qualidade.	1.000	Mç
Repolho	Liso, extra, tipo sacos 25 peças.	50.000	Kg
Salsa	De 1ª qualidade	10.000	Kg
Tangerina Ponkan	De 1ª qualidade, tipo B, caixa 11-12 Dz	80.000	Kg
Tomate	Extra A, grande, de 1ª qualidade com 60% de maturação tipo caixa de 22 kg.	170.000	Kg
Uva Itália	Extra	40.000	Kg
Uva Niagara	Extra	15.000	Kg
Vagem	Manteiga, extra A, tipo cx de 18 Kg	24.000	Kg

Fonte: chamada pública, adaptado pelo autor

Novamente, gêneros que não são produzidos na região foram solicitados em grande quantidade, como no caso da maçã (200.000 kg) e mamão (40.000 kg), vide quadro 17 (IEA, 2014).

A chamada previa que todos os produtos fossem entregues duas vezes por semana em 131 unidades de ensino. A vigência do contrato deste edital foi de 24 meses.

Tópicos relacionados ao pagamento, definição do preço e substituição de produtos seguiram exatamente o mesmo modelo da chamada anterior, divulgada no ano de 2011.

Neste ano as cooperativas também apresentaram projetos de venda com alguma irregularidade (usualmente, falta de documentação) e, novamente, o processo atrasou aproximadamente um mês.

Conforme já relatado, o chamada demorou 6 meses para ser homologada por conta dos recursos apresentados pelas cooperativas vinculada à Cooperativa Central (A, B, C, D, E e G), solicitando maior divisão entre os produtos demandados.

Tal divisão está demonstrada no Quadro 18. Nesta chamada quase todas as cooperativas da região foram contratadas, exceto a Cooperativa F, que foi desclassificada por falta de documentação, mesmo após prazo de adequação dado pela CPL.

Quadro 18. Cooperativas contratadas na chamada de 2012.

Cooperativa	Município	Gênero	Quantidade (Kg)
A	Capela do Alto – SP	Tangerina Ponkan	50.000
		Tomate	70.000
B	Porto Feliz – SP	Banana nanica	20.000
		Beterraba	1.000
		Tangerina Ponkan	4.000
		Tomate	5.000
		Uva Itália	5.000
C	Sorocaba – SP	Acelga	5.000
		Alface americana	2.000
		Alface crespa	2.000
		Beterraba	2.500
		Cebola	7.500
		Cenoura	20.000
		Repolho	2.500
		Salsa	1.500
		Vagem manteiga	12.000
D	Pilar do Sul – SP	Maracujá Azedo	40.000
		Tangerina Ponkan	5.000
		Tomate	10.000
		Uva Itália	35.000

E	Iperó – SP	Rabanete	500
		Tangerina Ponkan	5.000
		Tomate	20.000
G	Iperó – SP	Beterraba	500
		Tangerina Ponkan	1.000
H	Sorocaba – SP	Abóbora	10.000
		Abobrinha	15.000
		Acelga	15.000
		Alface americana	18.000
		Alface crespa	18.000
		Brócolis	10.000
		Couve manteiga	4.000
		Couve flor	10.000
		Limão Taiti	30.000
		Mandioca	20.000
		Morango	8.000
		Pepino comum	45.000
		Pimentão verde	6.000
		Pimentão vermelho	6.000
		Repolho	47.500
Salsa	8.500		
Uva Niágara	15.000		
Vagem	12.000		
W	Juquiá – SP	Banana nanica	130.000
		Banana prata	150.000

Fonte: atas da chamada pública, adaptado pelo autor.

Neste proclame, os projetos de venda das cooperativas praticamente supriram toda a demanda da prefeitura. Apenas a cebola, cenoura, rabanete, tomate e maracujá tiveram propostas parciais quando comparados ao total previsto inicialmente. As cooperativas informaram que a produção destes gêneros também seria destinada ao PNAE em outras prefeituras. Já no caso do tomate e maracujá (apesar de haver produção excedente), o motivo foi o limite da DAP.

A prefeitura não recebeu propostas para entrega de maçã e mamão.

4.1.3.4. Chamadas públicas de 2014

Dois chamadas foram divulgadas em 8 de maio de 2014: um edital para aquisição de hortifrúteis e outro para compra de mel e leite fluido. O quadro 19 apresenta tais produtos e suas especificações, assim como o preço proposto pela administração pública.

Quadro 19. Discriminação de produtos demandados na chamada de maio de 2014.

CHAMADA – HORTIFRÚTIS			
Gênero	Especificação	Consumo	Preço R\$ (kg)
Cebola	Nacional, graúda, não brotada e firme do tipo especial em sacos com 20 kg	50.000	1,48
Cenoura	Extra A, de 1ª qualidade, tipo caixa de 20 kg.	65.000	1,53
Maracujá Azedo	Tipo B, em caixa de 13 kg.	150.000	2,63
Melancia	Redonda, comprida, graúda, de 12-15 kg.	35.000	1,30
Tangerina Ponkan	De 1ª qualidade, tipo B, caixa 11-12 Dz	140.000	1,74
Tomate	Extra A, grande de 1ª qualidade com 60% de maturação tipo caixa de 22 kg	70.000	1,81
Uva Itália	Extra	17.000	4,83
CHAMADA - LEITE E MEL			
Mel	In natura, embalagem de 1 kg	150.000	6,00
Leite	UHT Integral acondicionado em embalagem Tetra Pack de 1 L	800.000 L	2,50

Fonte: chamada pública, adaptado pelo autor

Em relação aos pontos de entrega, no caso dos hortifrúteis os gêneros deveriam ser entregues duas vezes por semana, em 135 escolas. Neste caso, o edital propôs vigência de 20 meses de contrato.

Por sua vez, consta vigência de 24 meses para a chamada de leite e mel. No caso do leite, o produto deveria ser entregue em 128 unidades, com periodicidade mensal. Já para o mel, observa-se a necessidade de entrega em 97 escolas, também de forma mensal.

Cabe reiterar que tais editais apresentaram uma mudança considerável em relação às outras chamadas. O município passa a se amparar na resolução 26 (17 de Junho de 2013), que declara que os preços devem ser publicados no momento da divulgação da chamada pública e as entidades executoras devem considerar todas as despesas com serviço no preço de aquisição. Desta maneira, a prefeitura abre mão de utilizar seus recursos próprios no pagamento destas despesas (frete e embalagem).

Além disso, a chamada prevê um preço fixo com possibilidade de reajuste a cada 12 meses (pela vigência das chamadas, apenas um reajuste poderá ser realizado). Segue abaixo o que consta:

“Os preços serão fixos e irremovíveis por um período de 12 meses, a contar da data de apresentação da proposta. O reajuste será calculado separadamente para gêneros alimentícios e serviços, de acordo com a variação do Índice, obedecendo às seguintes fórmulas: Os preços dos gêneros alimentícios em geral, serão reajustados utilizando-se a variação do índice: IPC-M

Alimentação da revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, obedecendo à seguinte fórmula:

$G.R. = G.P \times I.G/I.Go$, onde

G.R = preço reajustado

G.P = preço proposto (apresentar os cálculos para análise)

I.G = índice do mês de reajuste

I.Go = índice do mês de apresentação da proposta”

Em relação a esta mudança na definição do preço, algumas críticas da Cooperativa Central e das singulares (melhor discutida nas análises individuais) foram apontadas.

A primeira – direcionada à legislação - diz respeito ao montante que será vendido. A Central alega que caso a administração pública passe a pagar o frete e outros encargos com recursos do FNDE, o volume de produtos vendidos pelos agricultores diminuirá de forma expressiva.

Por exemplo: um agricultor vendia seu limite de R\$ 20.000,00 (estipulado pela lei) mediante a entrega de 10.000 kg de cebola. Antes a prefeitura adquiria todo este montante pagando o valor total desta quantia, e com recursos próprios (em acordo firmado com as cooperativas) arcava com as outras despesas. Neste mesmo cenário, na chamada de 2014 o agricultor venderia sua cota máxima de R\$ 20.000,00, mas não escoaria 10.000 kg de produto, já que aproximadamente 22% do valor da venda estariam vinculados às despesas com frete.

Por outro lado, uma cooperativa relatou um ponto positivo caso seja adotado um preço fixo. Segundo tal respondente, o preço fixo (quando justo e compatível) permite um melhor planejamento da cooperativa, pois a organização saberá exatamente o montante que será adquirido pela prefeitura. Segue trecho da entrevista:

“o preço fixo também tem suas vantagens, pois é possível saber exatamente quanto iremos vender. O preço dia - quando tem alta - também diminui o volume de produto vendido”.

Já a segunda crítica (consenso de todas as cooperativas) diz respeito ao próprio preço definido no edital. Segundo o presidente da Cooperativa Central, a resolução 26 não representa um bom cenário, além disso, as despesas de frete não foram consideradas (conforme a própria resolução define), sendo somente cotados os preços de acordo com o Boletim da Ceagesp.

Tais críticas podem ser corroboradas quando comparados os preços sugeridos na chamada de Sorocaba com as informações obtidas na Ceagesp, no IEA e também na CONAB (que realiza o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), conforme quadro 20.

Quadro 20. Comparação de preços divulgados nas chamadas públicas de Sorocaba com os praticados em outros canais de comercialização, em R\$/kg.

Gênero	Preço de aquisição da chamada	Preço Ceagesp - SP (média 1-7 abril)	Preços praticados no PAA*
Cebola	1,48	1,63	1,85
Cenoura	1,53	1,38	1,80
Maracujá Azedo	2,63	3,54	3,35
Melancia	1,30	1,76	1,20
Tangerina Ponkan	1,74	2,21	2,50
Tomate	1,81	3,58	2,50
Uva Itália	4,83	4,66	2,65
Mel in natura	6,00	-	18,00
Leite	2,50	2,32**	-

Fonte: chamada pública, CEAGESP (2014); CONAB (2014) e IEA (2014)

*Último preço de aquisição do PAA no município de Sorocaba em 2014, exceto a uva (Itapeva)

**Preço médio no mercado atacadista de São Paulo

Nota-se que os preços da chamada pública tomaram como base os preços praticados no mercado atacadista. Apesar da aparente utilização dos preços da Ceagesp como base, dificilmente as cooperativas de agricultores familiares conseguirão entregar tais produtos em 135 escolas todo mês e ainda obter remuneração satisfatória (no caso dos hortifrúti: duas vezes por semana, totalizando 1080 entregas por mês).

Tal chamada não solicita que o valor das despesas com serviços fosse discriminado, com entendimento de que tais preços já consideravam todas as despesas com serviços. O edital inclusive cita a resolução 26:

“o presente edital se processará de conformidade com este edital e pela **Lei Federal nº 8.666/93** e alterações posteriores e especialmente a **Lei Nº 11.947 de 16 de junho de 2009 e Resolução/CD/FNDE Nº 26 de 17 de Junho de 2013.**”

Fica evidente a dificuldade que as cooperativas terão em participar desta chamada pública. Se por um lado a chamada se ampara na resolução 26 ao publicar o preço fixo na chamada, por outro não realiza de forma coerente a cotação dos preços, desconsiderando a inclusão do frete no preço dos gêneros.

Acrescenta-se à discussão o fato de que os últimos preços praticados pelo PAA no município também se apresentaram superiores, principalmente quando consideramos que tal programa exige entrega única, sem necessidade de embalagens, já que a entrega para o PAA é realizada em caixas. No caso do mel, por exemplo, o PAA apresenta preço 200% superior ao definido pelo município. Lembrando que com a resolução 26, os preços divulgados pela prefeitura “consideram” (em tese) as despesas com serviços.

O presidente da Cooperativa da Central informou que em nenhum momento as cooperativas foram informadas sobre a mudança na definição de preços na chamada de 2014, ou de que forma ela seria realizada. Para ele, a prefeitura deveria planejar com os agricultores como a resolução 26 deveria ser tratada.

Durante os eventos em que o pesquisador esteve presente, foi possível questionar qual seria a atitude da Cooperativa Central frente a este impasse. No caso, eles decidiram apresentar o projeto de venda com um preço superior ao divulgado no edital, considerando os custos adicionais que teriam. Cabe informar que nesta reunião de análise dos projetos de venda, um representante do MDA esteve presente a pedido das cooperativas.

Em 23 de Julho a Comissão Permanente de Licitação (CPL) declarou a chamada como fracassada, com a seguinte justificativa:

“Trata-se de chamada FRACASSADA, houve interessado, porém foi refutado pela Administração por apresentar preço excessivo. A nova data para entrega dos envelopes e posterior abertura será designada em data oportuna”.

A CPL utilizou o mesmo argumento no caso do mel. Já o leite foi arrematado em sua totalidade por uma cooperativa (intitulada Cooperativa I) que até então não havia participado do PNAE no município. Por ser da região de Sorocaba, tal cooperativa também constará na próxima seção dos resultados.

Na visão da Cooperativa Central, este impasse gerado com a última chamada de Sorocaba já está impactando no total comercializado pelas cooperativas singulares no ano de 2014. Até então, a alimentação escolar de Sorocaba vinha representando um mercado significativo entre o total das vendas direcionadas ao PNAE, conforme será apresentado nas análises individuais das cooperativas.

Segundo a gerente de projetos da Central, com este atraso as cooperativas deixarão de atender ao PNAE com maior capacidade em outros municípios. Tal fato ocorrerá pois os projetos de venda para outras prefeituras foram elaborados prevendo o limite parcial de venda

na DAP dos cooperados, já que estes tinham parte do seu limite atrelado ao projeto de Sorocaba. Acrescenta que alguns produtores (desacreditados com a forma que vem ocorrendo o processo da última chamada) solicitaram que os retirassem do projeto do PNAE em Sorocaba.

No ano de 2014 o mercado institucional do PNAE em Sorocaba dá indícios de um cenário de desconfiança por parte dos produtores, conforme barreira apontada por Triches (2013) em outros trabalhos que tratam da implementação do PNAE. Especificamente em Sorocaba, as relações entre os atores envolvidos não vêm apresentando aspectos inovadores de participação/planejamento/cooperação, conforme indica a literatura sobre inovação no setor público (AUDIT COMMISSION, 2007; FARAH, 2006; HARTLEY, 2005; KLERING; ANDRADE, 2006; SPINK, 2006; WALKER, 2006; WALKER et al., 2007).

No dia 4 de agosto, outra chamada (com os mesmos produtos hortifrútiis, quantidade e pontos de entrega) foi lançada no intuito de aquisição dos gêneros presentes no edital que havia fracassado. Entretanto, novamente os preços não haviam sido reajustados, a fim de considerar as despesas com frete e embalagem de forma convincente. Aliás, alguns preços apresentavam valores abaixo da chamada divulgada em maio de 2014 (vide quadro 21). Já o mel sequer foi lançado novamente para aquisição.

Quadro 21. Comparação de preços (em R\$/kg) divulgados na chamada de agosto e chamada de maio.

Gênero	Preço de aquisição da chamada de maio	Preço de aquisição da chamada de agosto
Cebola	1,48	1,50
Cenoura	1,53	1,15
Maracujá Azedo	2,63	3,00
Melancia	1,30	0,95
Tangerina Ponkan	1,74	1,55
Tomate	1,81	2,50
Uva Itália	4,83	5,00

Fonte: chamadas públicas

A divulgação desta nova chamada gerou indignação por parte das cooperativas, que esperavam uma mudança coerente nos preços. Por conta da pressão realizada pelas cooperativas, dois dias após o relançamento, a CPL divulgou um termo de suspensão da referida chamada:

“resolve esta administração suspender o andamento da licitação em epígrafe, eis que verificou a necessidade de se proceder uma reavaliação técnica dos termos do

edital, principalmente para que se atinja o real objetivo para o qual foi deflagrado o certame”.

Por conta da pressão das cooperativas, em 18 de agosto a prefeitura municipal relançou a mesma chamada pública pela terceira vez. De acordo com a gerente da Cooperativa Central, desta vez a Comissão de Licitações acatou a planilha de preços dos agricultores. A respondente informou também que estes preços foram baseados na média anual dos preços praticados no Ceagesp, acrescidas as despesas com frete e embalagem (vide quadro 22).

Quadro 22. Comparação de preços divulgados entre as três chamadas públicas

Gênero	Preço de aquisição da chamada de maio	Preço de aquisição (4 de agosto)	Preços de aquisição (18 de agosto)
Cebola	1,48	1,50	2,90
Cenoura	1,53	1,15	3,20
Maracujá Azedo	2,63	3,00	6,80
Melancia	1,30	0,95	1,80
Tangerina Ponkan	1,74	1,55	2,35
Tomate	1,81	2,50	6,70
Uva Itália	4,83	5,00	6,00

Fonte: chamadas públicas

Somente a Cooperativa Central (CCPRA) apresentou proposta, sendo credenciada para entregar todos os produtos. Apenas a cebola, cenoura e maracujá não foram contratados na sua totalidade.

Neste período, no qual a mesma chamada foi divulgada três vezes, outro edital para aquisição de hortifrúteis foi lançado (7 de agosto). Este novo edital apresenta vigência de 24 meses, 118 unidades de recebimento e exigência de entrega parcelada duas vezes por semana.

O quadro 23 apresenta os produtos demandados, preços de aquisição e volume de compras.

Quadro 23. Relação de produtos, volume e preço (em R\$) da chamada pública

Gênero	Especificações	Volume (kg)	Preço (Kg)
Abóbora	Seca, madura, de 1ª qualidade	15.000	3,08
Abobrinha	Brasileira, extra A, de 1ª qualidade	10.000	3,32
Acelga	Especial, de 1ª qualidade	30.000	3,56
Alface Americana	De 1ª qualidade	45.000	5,22
Alface crespa	De 1ª qualidade	45.000	6,17
Banana nanica	De 1ª qualidade, climatizada, em pencas com 70% de maturação, cx 20kg	400.000	2,70

Banana prata	De 1ª qualidade, climatizada, em pencas com 70% de maturação, cx 20kg	150.000	3,99
Beterraba	Extra A, sem folhas, de 1ª qualidade	10.000	3,32
Brócolis	Ninja, sem folhas, de 1ª qualidade	8.000	5,51
Couve Manteiga	De 1ª qualidade, em pacotes com 12 maços	4.000	6,17
Couve flor	Sem folhas, de 1ª qualidade	8.000	6,46
Limão Taiti	Tipo B, cx de 32-38 dz	30.000	5,13
Morango	Graúdo, firme, de 1ª qualidade, tipo cx de 23 kg	20.000	19,00
Pepino Comum ou Japonês	Extra A, de 1ª qualidade, tipo cx de 23 kg	20.000	3,65
Pimentão verde	Extra A, de 1ª qualidade, tipo cx de 10 a 12 kg	20.000	3,32
Pimentão vermelho	Extra A, de 1ª qualidade, tipo cx de 10 a 12 kg	20.000	3,80
Repolho	Liso, extra A, tipo saco de 25 peças	25.000	1,86
Salsa	De 1ª qualidade	20.000	9,97
Uva Niágara	Extra	50.000	8,36
Vagem	Manteiga, extra A, tipo cx de 18 kg	12.000	9,50

Fonte: chamada pública, elaborado pelo autor

A ata de homologação referente à contratação das cooperativas ainda não ocorreu. Entretanto, a gerente da Cooperativa Central informou – na reunião final realizada com o pesquisador e durante contatos semanais por telefone - que a Cooperativa W (Juquiá/SP) havia apresentado proposta para a banana nanica com preço abaixo¹⁶ do previsto na chamada. A CPL entrou em contato com a Cooperativa Central, no intuito de verificar a possibilidade de redução do valor apresentado na proposta da banana nanica.

A Cooperativa Central apresentou documento justificando que a legislação do PNAE não prevê a prioridade de contratação mediante o “menor preço”, mas sim por critérios de localidade. Ademais, justificaram que os preços definidos na chamada (propostos pela própria administração pública) estavam condizentes com os praticados pelos mercados da região. Por fim, a Cooperativa Central afirmou que não reduziria o preço da proposta da banana.

Segundo informações, o documento apresentado não surtiu efeito, e a prefeitura informou que a Cooperativa W será contratada (para entrega da banana) por apresentar menor preço. Desta forma, a partir da homologação das contratadas, a Cooperativa Central já declarou que entrará com recurso contra o certame em questão.

Por um lado, a administração pública manteve práticas tradicionais do setor público na relação com fornecedores, priorizando a escolha do menor preço para aquisição de bens e serviços, conforme evidenciado por Kinder (2002). Por sua vez, a prefeitura justifica que, apesar da proposta ser da Cooperativa Central (localizada em Sorocaba), os fornecedores

¹⁶ A cooperativa W apresentou proposta para banana nanica de R\$ 1,90, enquanto a chamada previa R\$ 2,70.

seriam de uma cooperativa singular vinculada à Central, mas localizada em Miracatu, da mesma região da Cooperativa W (EDR de Registro).

Em contato com o FNDE e CECANE-SP, foi informado que:

o preço não deveria ser levado em consideração na escolha do projeto. Na proposta de venda, o preço deve ser igual (nem inferior, nem superior) ao estabelecido na chamada pública, o qual foi elaborado por pesquisa de preço. O CECANE complementa que, caso o projeto de venda seja relativo à DAP da Cooperativa Central, juridicamente, este projeto deveria ser contemplado.

A seção que segue analisará – sob à ótica das cooperativas singulares - o processo de implementação do PNAE em Sorocaba através do conceito de inovação no setor público.

4.2. ASPECTOS INOVADORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM SOROCABA: A VISÃO DAS COOPERATIVAS DE AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO

De antemão, destaca-se que as cooperativas apresentam diferenças em relação aos aspectos administrativos, questões estruturais, além de diferentes níveis de conhecimento¹⁷ da Lei 11.947 e suas posteriores resoluções.

Cabe também relatar que a análise teórica sobre os aspectos inovadores (assim como barreiras e indutores) ocorrerá na avaliação de todas as cooperativas. No entanto, a citação da literatura somente será realizada quando determinado assunto for relatado pela primeira vez, evitando que as mesmas citações sejam colocadas sempre que a mesma questão venha à tona.

Além destes aspectos, também serão apresentadas as características gerais das cooperativas, tais como: ano da criação, número de cooperados, canais de comercialização, entre outras informações pertinentes coletadas durante as entrevistas.

4.2.1. Cooperativa A

Desde 2006 tal organização já atuava como associação de produtores. Criada no ano de 2011, a cooperativa está localizada no município de Capela do Alto – SP e conta com 80 cooperados (10% assentados), sendo todos possuidores de DAP (MDA, 2014).

¹⁷ O próprio presidente da Cooperativa Central relatou que alguns presidentes das cooperativas singulares têm conhecimento restrito da legislação e não participam das reuniões da Central.

Os principais produtos são laranja, tangerina Ponkan, tomate e folhosas. A cooperativa ainda não possui galpão próprio, mas há dois anos vem negociando com a Prefeitura de Capela do Alto a disponibilização de um terreno para construção do espaço. Até então, utiliza o barracão localizado na propriedade do presidente da cooperativa. Já no quadro administrativo, o próprio tesoureiro, presidente e o vice realizam todo o serviço administrativo da cooperativa.

De maneira geral, a cooperativa tem dois principais canais de comercialização: o PAA e o PNAE. Para a alimentação escolar, a Cooperativa A entrega para os municípios de Capela do Alto, Santo André, São Bernardo do Campo e Sorocaba. Além disso, alguns cooperados entregam seus produtos para atravessadores e também realizam vendas diretas na propriedade.

De acordo com as últimas informações divulgadas pela Cooperativa Central, entre os anos de 2009 a 2012, a cooperativa vendeu R\$ 1,4 milhão para o PNAE e R\$ 903,1 mil para o PAA. As vendas para a alimentação escolar de Sorocaba neste mesmo período representaram 20,6% do total entregue pela cooperativa ao PNAE.

Quanto ao processo de entrega para o PNAE em Sorocaba, os cooperados levam a produção ao galpão da cooperativa (onde os produtos são pesados pela primeira vez) e a cooperativa transporta os produtos até o galpão da empresa terceirizada. Neste espaço é realizada a segunda pesagem, cabendo à empresa entregar nas unidades escolares do município. Segundo o entrevistado, nas escolas é realizada a pesagem por amostragem. O valor pago para empresa corresponde a 22% do valor da nota da entrega.

Segundo informações, o primeiro contato que a cooperativa teve com a Lei 11.947 foi através do técnico responsável pelo PNAE em São Bernardo do Campo. Contato que, de certa forma, preparou a cooperativa para apresentar seus projetos de venda e entregar em Sorocaba logo após a divulgação da lei (2010).

Quando questionado sobre as possíveis mudanças/melhorias no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, foi destacado o aumento no volume das compras com a agricultura familiar.

No que tange à participação das cooperativas no processo do PNAE, foi relatado que ocorreram reuniões com as nutricionistas da Secretaria de Educação do município. Todavia, na hora de elaborar a chamada pública – a parte mais importante do processo segundo o respondente - as cooperativas nunca foram consultadas. O entrevistado cita, por exemplo, a presença de gêneros que não são produzidos na região e o desconhecimento das cooperativas sobre a data que a chamada será divulgada (para planejamento da produção).

Quando questionado sobre a troca de experiências, foi relatado que a inserção da melancia na chamada de 2014 ocorreu através das conversas entre a cooperativa e a Secretaria de Educação. Aliás, foi apontado que as nutricionistas têm boa vontade para atender as demandas das cooperativas, mas o entrave ocorre na elaboração das chamadas públicas, já que as cooperativas não têm acesso ao setor jurídico da prefeitura.

Nota-se que a participação das cooperativas não ocorre de forma efetiva, haja vista que a chamada pública deveria ser o instrumento que concretiza a participação das cooperativas usuárias do programa. Em contraponto com o que ocorre na gestão do PNAE em Sorocaba, Farah (2006) aponta que práticas inovadoras devem ter participação efetiva dos usuários na elaboração das ações públicas.

Tal cenário indica uma baixa articulação entre as principais equipes responsáveis pela implementação do PNAE no município (Secretaria de Educação e Comissão Permanente de Licitação), no qual as decisões não levam em consideração o conhecimento entre os diversos setores da administração pública municipal.

Esse fato denota uma baixa participação entre os setores da administração pública, configurando uma barreira para adoção de inovações (NELSON et al., 2011; GABRIS et al., 2009).

Quanto aos preços de referência praticados nas chamadas, o entrevistado destaca que até 2013 a adoção do preço diário da Ceagesp era o mais justo e adequado à realidade do pequeno produtor. A prefeitura estava praticando preços vigentes no mercado e arcando com as despesas de frete e embalagem com recursos próprios. Tal fato evitava desapontamento nos produtores que entregavam para o PNAE, pois a prefeitura praticava preços correlatos às flutuações do mercado. Convém relacionar tal fato com a definição de inovação no setor público proposta por Klering e Andrade (2006), tais autores entendem que a permeabilidade ao público-alvo e a simplificação de procedimentos são consideradas práticas inovadoras.

Segundo informações, a escolha de pagamento do frete e embalagem com recursos próprios ocorreu quando o município entrou em contato com a prefeitura de São Bernardo do Campo (caso considerado exitoso nas aquisições para o PNAE, e pioneiro em pagar o frete com recursos municipais), passando a operar da mesma maneira. Até então, pode-se concluir que o município vinha inovando ao adotar práticas de outros municípios (DYRSTAD, 1989; FARAH, 2006; KLERING, ANDRADE, 2006).

Entretanto, o respondente aponta críticas para a chamada lançada em 2014, na qual a prefeitura deixou de operar desta forma (sem nenhuma consulta das cooperativas) e passou a se basear na resolução 26.

Segundo o entrevistado, já que a resolução 26 deve ser adotada, ao menos a prefeitura deveria realizar a elaboração dos preços e análise dos projetos de venda de forma coerente, considerando os custos logísticos e as despesas com embalagem.

Como já apresentado em seção anterior, na chamada de 2014 o município utilizou a base de preço da Ceagesp, mas não considerou as despesas com frete. Reitera-se que Farah (2006) e Klering e Andrade (2006) apontam que iniciativas inovadoras devem adequar seus projetos ao público-alvo.

A própria resolução 26 foi criticada. Segundo o respondente, ao agregar os valores de frete e embalagem no preço do produto (na mesma nota) o produtor pagará a contribuição de 2,3% ao FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural) sobre o valor total, inclusive incidindo o valor do serviço nesta contribuição.

No caso de Sorocaba, antes da resolução 26, a prefeitura discriminava na nota o que era destinado a produto e a serviço. Deste modo, o FUNRURAL incidia somente sobre o produto.

Segue a fala integral do entrevistado:

“se a prefeitura agregar o valor do frete e embalagem no preço fixo do produto na chamada, o produtor estará pagando um imposto (FUNRURAL) indevido, pois ele não está recebendo todo este valor. O FUNRURAL está incidindo no serviço. E mais, a transportadora e a fabricante de embalagem já estão pagando imposto. No caso estaremos pagando o imposto pela segunda vez”.

Outra crítica é que o produtor não estará mais entregando sua cota de R\$ 20.000,00 em produto, já que aproximadamente 30% do seu limite ficarão destinados ao transporte e embalagem.

Não foi relatado nenhum problema quanto aos cronogramas de entrega estipulados pela prefeitura nas diferentes chamadas. Em relação à necessidade de substituição de produto, a prefeitura também se mostra flexível, desde que os produtos sejam correlatos nutricionalmente.

Com respeito ao levantamento de produção, a prefeitura entrou em contato com as cooperativas da região solicitando os produtos e a respectiva capacidade de produção no final do ano de 2011. Tal levantamento pode ser compreendido como uma prática inovadora, pois visa obter um sistema de apoio para a tomada de decisões (FARAH, 2006) na elaboração dos produtos presentes na chamada. Por outro lado, o tempo de adoção (ROGERS, 2003) desta prática ocorreu apenas dois anos depois da legislação ser promulgada.

Nenhuma reclamação foi feita sobre como vem ocorrendo o processo de contratação dos projetos de venda. A cooperativa compreende que no ano de 2012 a maior divisão ficou com a Cooperativa H por questões estipuladas na lei. Acredita também que, com a DAP jurídica da Cooperativa Central formalizada em Sorocaba, as compras serão mais divididas.

No que se refere às principais dificuldades encontradas no processo de implementação do PNAE, o entrevistado aponta:

- a inexistência de assistência técnica: apenas um pequeno apoio da CATI em questões administrativas, mas nenhuma assistência agrícola (CORÁ e BELIK, 2012);
- diálogo insuficiente com a prefeitura: conforme já relatado;
- capacitação da equipe: desconhecimento da legislação e da realidade da agricultura familiar. A questão da qualificação dos servidores é ponto abordado tanto na literatura que trata de indutores na inovação no setor público (VIGODA et al., 2008; FARAH, 2006; KOCH; HAUKNES, 2005) como nos trabalhos que identificam as principais barreiras para implementação do PNAE (TRICHES, 2013; SOUZA, 2012; SILVA et al., 2013);
- adequação do cardápio à produção local: ocorreram inúmeras propostas da cooperativa para inserção da laranja, mas a prefeitura alega dificuldade por parte das merendeiras para realizar o descasque da fruta. Além da dificuldade quanto aos aspectos estruturais (tamanho da cozinha para colocação de máquina espremadora de sucos). Segundo o entrevistado, a prefeitura recebe laranja através do contrato com a empresa terceirizada. Este caso específico se enquadra nas barreiras estruturais e falta de equipamentos para manuseio de produtos *in natura* (MORAIS; NASCIMENTO, 2013), assim como a necessidade de melhorias que Hartley (2005) conceitua como “inovação de produto” (compra de equipamentos para as organizações públicas);
- complexidade da legislação: relata que cada prefeitura entende a legislação de uma forma (preço, critério de desempate, entre outros). Damanpour e Schneider (2008) relatam que a complexidade de determinada ação pode ser uma barreira à inovação.

Quanto ao apoio do poder público, foi destacada a importância das duas audiências públicas promovidas, entendendo-as como uma “pressão a mais” para que o processo do PNAE seja implementado. Gabris et al. (2009) afirmam que apesar dos políticos não realizarem as inovações, eles devem encorajá-las. Reitera-se que pressão da comunidade é apontada como possível indutor de inovações no setor público (ANAO, 2007; BUGGE, 2011; WALKER et al., 2007).

Por sua vez, a cooperativa não conhece o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e não sabe qual a função do mesmo. Observou-se que a cooperativa desconhece as questões que tratavam do CAE na legislação do PNAE. Por outro lado, pode-se inferir que a atuação do CAE junto aos agricultores inexistente. Haja vista que, se algum representante do conselho participasse das reuniões de análise dos projetos de venda junto à CPL, a cooperativa saberia ao menos da existência do Conselho.

Tal cenário segue em direção contrária ao estudo sobre conselhos municipais na Inglaterra, realizado por Nelson et al. (2011). Os autores entendem que os conselhos municipais deveriam atuar com caráter indutor e cooperativo no processo de adoção de inovações.

Já Gabriel et al. (2013), ao estudarem especificamente o PNAE, relatam que a baixa participação do CAE se configura uma barreira à implantação do PNAE, ressaltando a necessidade de articulação deste com os atores envolvidos no programa.

Por fim, a cooperativa relatou que tem sido vantajoso entregar em Sorocaba, pois o volume comprado é bom e tem incrementado a renda dos cooperados, acarretando melhoria na qualidade de vida. Klering e Andrade (2006) entendem que programas inovadores devem trazer melhorias qualitativas e quantitativas para os usuários.

O entrevistado argumenta que a cooperativa tem capacidade de entregar muito mais produtos para o PNAE, e sugere que a prefeitura não se “acomode” quando atingir o mínimo dos 30% estipulados pela legislação. Aponta, inclusive, que a chamada de 2014 apresentou pouca variedade de produtos.

4.2.2. Cooperativa B

A cooperativa foi criada em 2006 e está localizada no município de Porto Feliz – SP. Atualmente conta com 127 cooperados, sendo que 111 possuem DAP (40% assentados). Dentre os principais produtos, a cooperativa destaca a mandioca, verduras e legumes variados.

Os canais majoritários de comercialização são os programas governamentais, como o PAA e o PNAE. Poucos cooperados entregam individualmente para os mercados convencionais.

Estruturalmente, a Cooperativa B possui um galpão para pesagem e armazenamento de produtos, além de espaço administrativo, com uma secretária contratada.

Especificamente para o PNAE, a cooperativa entrega individualmente para os municípios de Boituva e Porto Feliz. Já pela Central, as cidades são: Campinas, Pilar do Sul, Salto de Pirapora, Santo André, São Bernardo do Campo e Sorocaba.

Entre os anos de 2009 e 2012, a cooperativa vendeu aproximadamente R\$ 1,0 milhão através do PNAE e R\$ 661,0 mil pelo PAA. Neste mesmo período, as vendas para a alimentação escolar de Sorocaba responderam por 12,5% do valor total entregue pela cooperativa ao PNAE.

O processo de entrega em Sorocaba segue o mesmo padrão da Cooperativa A (e de todas as cooperativas pertencentes à Central), onde o produto é levado até o galpão de armazenamento da empresa contratada, que realiza a entrega ponto a ponto nas escolas.

A cooperativa também tomou conhecimento efetivo da legislação do PNAE através da visita do técnico de São Bernardo do Campo, que realizou reuniões com as cooperativas da região.

Quando questionado sobre as principais melhorias ocorridas no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, o respondente apenas apontou o aumento no volume das compras.

Em relação à participação dos agricultores no processo de implementação do PNAE, foi relatado que a criação da Cooperativa Central fortaleceu a representatividade das cooperativas com a prefeitura. Entretanto, esclarece que a Central e as cooperativas só tomam conhecimento da chamada pública no momento da divulgação.

Como exemplo, a primeira chamada foi lançada sem diálogo com as cooperativas da região, o que justifica o pequeno percentual adquirido. Já na chamada de 2011, houve diálogo prévio com as nutricionistas da Secretaria de Educação, mas o proclame não saiu conforme o esperado (variedade de produtos muito abaixo do que havia sido solicitado pelas cooperativas).

A afirmação supracitada vem ao encontro do relatado pela Cooperativa A, já que o canal de comunicação com a Secretaria de Educação existe, mas as propostas não se efetivam na elaboração da chamada pública. A Cooperativa B reitera que a comunicação com a CPL é muito difícil, citando a baixa receptividade e burocracia como barreiras. Vigoda et al. (2008) e Gallouj e Zanfei (2013) destacam tais aspectos (baixa receptividade e burocracia) como barreiras para adoção de inovações nas organizações públicas.

Cabe destacar que a mandioca entregue na chamada de 2011 foi processada (descasque e embalagem a vácuo) em parceria com outra cooperativa. Apesar de entregar apenas um produto presente no edital, a agregação de valor trouxe rendimento satisfatório aos cooperados.

O respondente apontou uma crítica para a chamada lançada em 2012, denunciando que alguns produtos entregues pela cooperativa contratada dificilmente foram produzidos pelos

cooperados da mesma. Neste caso, cabe ao Conselho de Alimentação Escolar a ao município realizar a fiscalização e controle do programa, para que práticas oportunistas (BUENO, 2004; BOEHE; BALESTRO, 2006) não se institucionalizem nesta importante política pública.

Adiante, a ausência de articulação do poder municipal com as cooperativas (inclusive via Central) na chamada de 2014 acompanha a mesma crítica (dos preços) apontada pela Cooperativa A. Segue trecho da entrevista:

“Não esperávamos que a prefeitura fosse mudar a definição dos preços para atender a resolução 26. E em nenhum momento fomos consultados sobre como poderia ser realizada tal mudança”.

De acordo com as informações obtidas, a definição de preços é um aspecto crucial no andamento do programa, e o acordo firmado com a prefeitura foi desconsiderado sem nenhum diálogo.

O entrevistado também questiona certa dubiedade na resolução 26, relatando que o Art. 29 (que define que as despesas com frete e embalagem devem ser incluídas no preço final e pagas pelo município com recursos do FNDE) está em conflito com o que diz o Art. 18 da mesma resolução:

“Art. 18 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios” (BRASIL, 2014).

Outros aspectos presentes na chamada pública - como cronograma e pontos de entrega - não eram considerados problemas, mas poderão se tornar por conta das novas normas de definição de preços adotados pela prefeitura.

O respondente sugere que uma decisão conjunta (FNDE, prefeitura e agricultores) seja tomada de forma rápida, pois será inviável entregar os produtos ponto a ponto sem que seja praticado um preço compatível.

Klering e Andrade (2006) e Spink (2006) entendem que a articulação entre governos de diferentes níveis na busca de soluções conjuntas são características de práticas inovadoras no setor público.

No que tange às barreiras no processo de implementação do PNAE no município, o entrevistado apontou:

- falta de assistência técnica;
- estrutura precárias das cozinhas de algumas escolas para armazenar os produtos;
- sumiço de caixas: perde-se em média mil caixas por ano letivo;
- falta de órgão/secretaria que trate especificamente das questões agrícolas;

- resistência do poder público: a alimentação escolar sempre foi realizada de forma terceirizada e tais práticas dificultam a inserção da agricultura familiar na alimentação escolar. Tal barreira também é apontada na literatura sobre inovação no setor público (KOCH; HAUKNES, 2005).
- dificuldades relacionadas à elaboração do projeto de venda e posterior prestação de contas: o respondente solicita que o projeto de venda seja vinculado somente à Dap Jurídica da cooperativa e que somente na prestação de contas seja necessário vincular as Dap's físicas dos produtores. Ele explica que isso facilitaria, por exemplo, em casos de problemas climáticos. Exemplo dado: se o produtor 1 (vinculado ao projeto para entregar batata em determinada prefeitura) perde sua produção, a cooperativa não pode entregar o produto através do produtor 2 (mesmo que este seja cooperado, tenha o produto e não tenha atingido sua cota de R\$ 20 mil). O entrevistado inclusive relata tal questão como uma crítica à legislação do PNAE.

Outro apontamento interessante diz respeito às compras de produtos de cooperativas da Região Sul do Brasil. Segue narrativa abaixo:

“não estão visando à realidade do produtor local, mas sim gastar de maneira mais rápida e fácil para cumprir os 30%”.

Nota-se que o respondente entende que a prioridade da gestão municipal tem sido dada às dimensões estritamente quantitativas, desconsiderando a participação dos que realmente deveriam ser os usuários do programa (agricultores da região).

Para De Paula (2005), ao primar pelas dimensões econômico-financeira-administrativa, o setor público tende a aumentar sua rigidez e desconsiderar aspectos inovadores e de participação social.

Apesar da importância em se definir um percentual mínimo de compras, é importante lembrar que a utilização de direcionadores pode gerar rigidez quanto ao cumprimento de metas específicas, deixando de lado a busca de novas direções, ideias e inovações (KOCH; HAUKNES, 2005). Aliás, tal discussão deve ser levada em consideração, principalmente por Sorocaba ser uma cidade que detém grande repasse do FNDE e está localizada numa região com um alto potencial agrícola familiar.

Dentre outras informações, o entrevistado também relata que o apoio político recebido tem sido importante, principalmente pela pressão exercida nos gestores municipais através de audiências públicas. Novamente a pressão é apontada como indutor no processo de inovações,

conforme aponta a literatura sobre inovações nas organizações públicas (ANAO, 2007; BUGGE, 2011; WALKER et al., 2007).

Em relação ao CAE, a Cooperativa B também não tem conhecimento dos membros do conselho, informando que estes nunca participaram das reuniões que tratavam do PNAE.

Por fim, destaca que a entrega do PNAE em Sorocaba, apesar de todos os desafios, vem gerando renda aos cooperados e permitindo melhoria nas propriedades dos mesmos. O respondente aponta que se não houvesse lei, dificilmente os municípios dariam atenção aos agricultores familiares e comprariam seus produtos para a alimentação escolar.

Apesar das dificuldades enfrentadas no processo de implementação do PNAE, tal narrativa deixa evidente que a legislação se apresenta como influência vertical para indução de inovações nas práticas das compras municipais para alimentação escolar. A literatura indica que iniciativas inovadoras não necessariamente emergem dos governos locais (FARAH, 2006; 2008), podendo ser induzidas por outros níveis de governo através de políticas públicas e regulamentação (IAN; MILES, 2005; ANAO, 2007; TAN, 2004; HALVORSEN, 2005; KOCH; HAUKNES, 2005; WALKER et al., 2007).

4.2.3. Cooperativa C

A cooperativa C foi fundada em 2007, mas já atuava como Associação de Produtores. Ela está localizada no município de Sorocaba e tem como principal produto o mel. Atualmente conta com 296 cooperados, sendo 219 detentores de Dap.

No ano de 2013 a cooperativa foi contemplada por meio de doações do “Fundo Banco do Brasil” e do Instituto Votorantim, possibilitando a aquisição de equipamentos mais modernos para a produção do mel. Anteriormente, o processo de envase do produto era feito manualmente. Além disso, a capacidade produtiva da cooperativa saltou de 250 kg/mel/dia, para 750 kg/dia.

A cooperativa faz a extração, beneficiamento e envase do mel. Além disso, conta com uma estrutura administrativa, laboratório para análise microbiológica, auditório para eventos e galpão de armazenamento. A Cooperativa C comercializa prioritariamente o mel para o PAA e o PNAE. No caso da comercialização para outros mercados convencionais, cabe ao produtor levar o mel até a cooperativa, que realiza todo o processo produtivo e repassa ao apicultor. Adiante, o próprio cooperado fica responsável por vender o produto.

Além do mel, a cooperativa tem ligação com uma associação produtora de hortifrúteis da cidade de Piedade. Neste caso, a associação leva o produto para a Cooperativa C, e esta transporta até o galpão da empresa que realiza a entrega ponto a ponto nas escolas. Já a

entrega do mel (tanto para PAA como PNAE) é realizada com transporte próprio da Cooperativa C.

Quanto às melhorias ocorridas no processo de gestão em Sorocaba, foi apontado que as mesmas ocorreram através das pressões que as cooperativas exerceram na prefeitura, principalmente através das audiências públicas. Verifica-se novamente nas narrativas das cooperativas a importância da pressão como instrumento indutor de conquistas, conforme encontrado na literatura sobre indutores de inovação. Ademais, foi relatado que uma das audiências foi essencial para a indicação do mel na chamada pública de 2014.

Mediante observação direta realizada em audiência pública, a nutricionista justificou que o mel não havia sido colocado na merenda, pois a experiência realizada com o produto havia acarretado dois problemas. A nutricionista alegou o aumento de abelhas na escola e, em relação ao mel em sachê, houve preocupação com a criança “engasgar” com o plástico. Em resposta, o presidente da Cooperativa C informou que entrega para inúmeras escolas e instituições públicas através do PNAE e PAA, e tais fatos nunca ocorreram. Na entrevista, acrescentou a demora na inclusão do mel ocorreu por resistência pessoal da nutricionista do município.

Koch e Hauknes (2005) apontam a resistência profissional como barreira à inovação, na qual servidores distintos assumem suas próprias perspectivas e diminuem o diálogo com outros atores envolvidos.

No caso da participação, o principal diálogo com a Secretaria de Educação sempre foi pautado na busca pela inserção do mel no PNAE, já que a Cooperativa possui tal item como principal produto. Apesar da inclusão do mel na chamada de 2014, a primeira experiência não está sendo satisfatória, principalmente por conta do preço proposto na chamada (R\$ 6,00). Segundo os entrevistados, não teria lógica entregar o produto em quase 100 escolas pelo preço fixo colocado na chamada, sendo que a CONAB (através do PAA) paga R\$ 18,00 pelo produto com entrega em um único ponto.

De acordo com a gerente, a cooperativa não entendeu como a prefeitura realizou o orçamento para chegar ao preço previsto no edital. Tal cenário segue na contramão do conceito de *accountability*, apontado como prática inovadora nas organizações públicas (KLERING; ANDRADE, 2006).

Destaca-se que tal chamada pública foi a primeira experiência da prefeitura de Sorocaba nas compras de mel através da Lei do PNAE. Além disso, existia a possibilidade de trocar informações/conhecimento (WALKER, 2006) com uma das maiores cooperativas produtoras do país e situada no próprio município. Fica evidente (pelos preços propostos) que

não ocorreu alguma prática de inovação democrática ou de governança para planejar tal ação pública, conforme aponta a literatura sobre inovações públicas (AUDIT COMMISSION, 2007; FARAH, 2006; HARTLEY, 2005; SPINK, 2006).

De qualquer forma, a cooperativa optou em participar da chamada, colocando outro preço no projeto de venda. A CPL considerou fracassada a proposta para o mel, conforme argumentação já exposta na seção que trata da chamada pública de 2014 (preço excessivo).

Dentre outras barreiras evidenciadas no processo de implementação do PNAE, foram destacadas:

- falta de clareza na chamada pública: a prefeitura de Sorocaba realiza os pedidos apenas uma semana antes e, muitas vezes, solicitam um volume irrisório de produtos hortifrúti. Nestes casos, a Associação de Piedade ligada à Cooperativa praticamente tinha prejuízo nestas entregas de baixo volume. Corá e Belik (2012) e Baccarin et al. (2011; 2012) apontaram para a pouca clareza em inúmeras chamadas divulgadas pelas prefeituras paulistas;
- falta de diálogo com a prefeitura: conforme principais exemplos relatados;
- baixa qualificação da equipe à frente do PNAE;
- ausência de órgão/secretaria especializada para tratar de assuntos agrícolas.

Referente ao Conselho de Alimentação Escolar, a resposta seguiu a mesma linha das outras cooperativas. O entrevistado afirma nunca ter ocorrido contato com o Conselho, não conhece os representantes e acredita que os conselheiros nunca participaram de nenhuma reunião que tratou dos assuntos da agricultura familiar.

Como crítica à lei, o principal destaque foi a questão da resolução 26 englobar todas as despesas na mesma nota e considerá-las como sendo produto alimentício.

Por sua vez, exaltou a política pública do PNAE, reiterando que o mel tem ganhado destaque na alimentação escolar em diversos municípios paulistas. Aponta também que a cooperativa e os apicultores têm incrementado sua renda e investido mais na atividade (anteriormente vista como atividade secundária, ou *hobby* para muitos produtores).

4.2.4. Cooperativa D

A cooperativa foi fundada em 2005 e está situada na cidade de Pilar do Sul - SP. A organização familiar conta com 85 cooperados, sendo que 71 possuem Dap. Os principais produtos são: uva, tangerina Ponkan, maracujá e tomate.

Os principais canais de comercialização são as Centrais de Abastecimento (São Paulo, Sorocaba e Campinas), além dos mercados institucionais do PAA e PNAE. Tais programas representam aproximadamente 50% do valor comercializado pela cooperativa. Além de Sorocaba, a cooperativa entrega para Campinas, Pilar do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André.

Segundo informações obtidas pela Cooperativa Central, entre os anos de 2009 a 2012, a Cooperativa D entregou R\$ 901,7 mil para o PNAE e R\$ 1,5 milhão pelo PAA. Neste período, as entregas para a alimentação escolar em Sorocaba responderam por 28,6% dos valores vendidos para o PNAE.

A cooperativa conta com um galpão de armazenamento cedido pela prefeitura de Pilar do Sul, um escritório e dois caminhões para transporte. A cooperativa também realiza operações básicas de processamento (adequação dos produtos em embalagens individuais e cestas de nylon).

Apesar de possuir caminhão próprio, a organização mantém o mesmo esquema logístico das outras cooperativas na entrega em Sorocaba, levando a produção até o galpão da empresa terceirizada.

Os respondentes alegaram que não ocorreram melhorias significativas no processo de implementação do PNAE em Sorocaba. Principalmente ao considerar a chamada de 2014, que solicitou poucos produtos e alterou a política de definição de preços.

No que tange à participação da cooperativa no processo de implementação do PNAE, os respondentes informaram que houve contato com a cooperativa no final do ano de 2011, solicitando os gêneros produzidos e a capacidade produtiva. Após tal data, foram realizadas algumas reuniões com a Secretaria de Educação.

Concretamente, tais discussões permitiram a inserção da uva na chamada pública. Aliás, tal secretaria é o principal canal de comunicação com a cooperativa. Entretanto, aponta que o diálogo com a prefeitura não deveria ocorrer pontualmente, mas durante toda a vigência do contrato. Aliás, os entrevistados citam o exemplo de pedidos que são perdidos, pois são realizados apenas uma semana antes e a cooperativa não tem a respectiva produção no momento.

Quanto aos aspectos relacionados às chamadas, os respondentes enfatizaram que os preços do edital de 2014 (exceto a uva) são impraticáveis, e a prefeitura não está agregando o valor frete, conforme prevê a resolução. Segue relato abaixo:

“A mudança da resolução não foi boa, mas já que é pra adotar, a prefeitura deveria divulgar os preços na

chamada considerando o adicional de 22%, que já era o combinado anteriormente”.

Além disso, eles relatam que o preço diário da Ceagesp era o mais justo, e uma chamada com preço fixo e reajustável em apenas 12 meses se configura como “ambiente perigoso” para os agricultores.

No que se refere ao processo de escolha dos projetos de venda, o presidente da cooperativa o considera justo “em partes”. Ele tem dúvidas se a cooperativa que foi contratada na chamada de 2012 possuía toda a produção e diversidade de gêneros, e alerta que a prefeitura deveria ter mecanismos para fiscalizar este aspecto.

No caso específico da fiscalização, os entrevistados entendem que seria importante trazer o COMAPA, o Sindicato Rural de Sorocaba, os técnicos da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), para pensar ações conjuntas. Além de capacitar o Conselho de Alimentação Escolar, que tem como atribuição a fiscalização e acompanhamento do programa.

Tal afirmativa pode ser analisada mediante o que Farah (2006) entende como integração setorial. Para a autora, esta prática (de inovação de processo) ocorre quando diversas instituições passam a atuar conjuntamente na provisão das ações públicas.

Entretanto, uma das falas da nutricionista em audiência pública vai contra este direcionamento. A servidora alega que, se as cooperativas (da região de Sorocaba ou do Sul do país) apresentam toda a documentação, estas devem ser consideradas legais.

No entanto, a questão não é “romper” os laços com as cooperativas da região criando um clima de desconfiança, até porque as inovações nas organizações públicas devem permear relações de confiança e ética (GALLOUJ; ZANFEI, 2013). O objetivo, neste caso, seria possuir uma estrutura com múltiplas instituições atuantes (FARAH, 2006; SPINK, 2006), que evitassem possíveis atitudes oportunistas no processo de compras institucionais do PNAE.

O gerente de operações da Conab também aponta para a importância do controle social das aquisições públicas de gêneros agropecuários, entendendo que tal ação deveria ser realizada no município. Ele cita que, no caso de inexistir condições de apoio de outras instituições, a prefeitura deveria contratar agrônomos (ou técnicos agrícolas) para exercer tal função. Desta forma, supriria também a grande demanda por assistência técnica dos pequenos agricultores.

Outras barreiras no processo de implementação do PNAE foram levantadas:

- falta de assistência técnica;

- falta de órgão/secretaria especializado para tratar de questões agrícolas: criaram uma pasta dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, mas a comunicação não foi adiante;
- falta de diálogo;
- sumiço de caixas;
- adequação no tempo de divulgação das chamadas ao ano letivo: acontecem atrasos na divulgação da chamada e apesar da vigência longa, muitos meses não ficam inseridos no período letivo.

Segundo o presidente da cooperativa, um importante intermediador na relação entre as cooperativas e a prefeitura é a própria empresa contratada para entrega. Como a empresa já realizava (e ainda realiza) o transporte da merenda terceirizada, o funcionário responsável já conhecia bem o processo de entrega nas escolas, assim como as merendeiras, as melhores rotas e a estrutura de cada escola.

Farah (2006) aponta que a parceria na provisão de serviços públicos (inclusive do setor privado) pode ser considerada uma prática de inovação de processo. Contudo, no caso em questão, não se pode prever como se darão as relações futuras entre a empresa responsável pela merenda no município e a subcontratada que presta o serviço logístico.¹⁸ A própria cooperativa informou que a transportadora só aceitou o serviço de entregas para o PNAE pois já realizava o frete para a terceirizada, e que entregar somente para o PNAE não seria compensatório.

Quanto ao CAE, os respondentes também não conheciam os membros do conselho, e destacaram que os conselheiros não participam das reuniões sobre agricultura familiar e alimentação escolar.

No que se refere aos aspectos presentes na legislação, a crítica da resolução 26 seguiu a mesma linha. Em adicional, apontou-se que ficará mais fácil para as prefeituras atingirem os 30%, já que parte das “compras” com os recursos do FNDE será destinada a pagar frete e despesas. O presidente também criticou a forma como algumas prefeituras (não é o caso de Sorocaba) vêm julgando os projetos de venda, priorizando as cooperativas que apresentavam nas propostas todos os produtos solicitados na chamada, ou o menor preço apresentado.

Por fim, também foi relatado a importâncias das políticas de compras governamentais. Ademais, a própria cooperativa foi criada no intuito de atender ao PAA. Também foi

¹⁸ Por exemplo, fretistas contratados pela empresa que terceiriza a merenda em Sorocaba denunciaram aos jornais da região que vem sofrendo atrasos nos pagamentos.

destacado o incremento na renda dos cooperados e as melhorias estruturais que a cooperativa obteve a partir do PNAE.

4.2.5. Cooperativa E

Atuando como Associação desde 2009, a Cooperativa E foi fundada no ano de 2011 e está localizada no município de Iperó - SP. A cooperativa está situada dentro de um assentamento de reforma agrária e atualmente conta com 37 cooperados, sendo 30 detentores de Dap.

Os principais produtos são: mandioca, quiabo e folhosa em geral. O presidente informou que também está investindo na produção de frutas. Também trabalham em parceria com universidades públicas na obtenção do selo de certificação agroecológica.

Segundo informações, a organização dos agricultores ocorreu principalmente para atender o PAA. Tal programa - junto do PNAE – são os principais canais de comercialização da cooperativa, respondendo por mais de 50% da comercialização da cooperativa.

Para o PNAE, a cooperativa entrega para as prefeituras de Araçoiaba da Serra, Campinas, Pilar do Sul, Salto de Pirapora, Santo André, São Bernardo e Sorocaba. Nos municípios de Araçoiaba, Pilar do Sul e Salto de Pirapora, o processo é de responsabilidade da cooperativa (da produção à emissão da nota fiscal). Já nas grandes cidades, a análise das chamadas e negociação com as prefeituras fica a cargo da Cooperativa Central, cabendo à cooperativa apenas indicar os produtores para o projeto de venda.

No caso específico de Sorocaba, a cooperativa atua com o mesmo processo logístico das demais cooperativas que fazem parte da Central. Apenas levando sua produção até o galpão da empresa contratada.

A Cooperativa E carece de estrutura própria, utilizando a área do lote do presidente para receber os produtos dos cooperados. A organização também não conta com escritório e os próprios familiares assumem tais responsabilidades administrativas (principalmente quando as entregas não são realizadas nas prefeituras que a Central atua).

Segundo informações, a cooperativa também tomou conhecimento da lei 11.947 através de visitas realizadas pelo servidor da Prefeitura de São Bernardo do Campo.

De acordo com informações da Central, entre os anos de 2009 a 2012 a Cooperativa E entregou R\$ 126,2 mil para o PNAE e R\$ 399,4 para o PAA. Neste mesmo período, a cooperativa vendeu apenas R\$ 4,1 mil para Sorocaba.

Quanto à percepção das melhorias ocorridas no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, o presidente alegou que não saberia relatar com propriedade, já que a Cooperativa Central possui maior conhecimento do caso.

“A gente não tem muito tempo para sentar e ler a lei, a luta do dia é plantar e produzir”.

Entretanto, relatou que nunca participou (enquanto representante da Cooperativa E) de reuniões na prefeitura. A maior aproximação se deu nas audiências públicas, que foram espaços importantes para discussão do PNAE.

Inclusive, o presidente disse não ter informações precisas sobre aspectos presentes nas chamadas públicas de Sorocaba, já que a Cooperativa Central é responsável pelo suporte administrativo.

“No caso de Sorocaba, meu canal de comunicação é a Central. Meu conhecimento sobre as chamadas são as informações que a Central me repassa. No caso das entregas, a Central me passa a quantidade necessária da semana e nós entregamos no galpão da empresa”.

Dentre os apontamentos realizados, foi destacado que falta critério no processo de contratação das cooperativas em Sorocaba, pois apesar da cooperativa do município ter prioridade pela lei, parte dos seus cooperados¹⁹ não é da cidade. Inclusive relatou que a legislação deveria rever tal aspecto. Segue uma das justificativas:

“Sorocaba não tem área agrícola tão grande, e vários produtores são da mesma cidade que as cooperativas que fazem parte da Central”.

Quanto as dificuldade no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, os seguintes pontos foram elencados:

- falta de assistência técnica;
- sumiço de caixas;
- falta de órgão/secretaria especializada para tratar de assuntos agrícolas;

Em relação às questões internas da cooperativa, o presidente apontou a dificuldade de “fidelizar” o cooperado para entregar no PNAE. Segundo ele, os produtores querem produzir o que dá mais retorno no momento. O preço dia Ceagesp adotado em Sorocaba era uma forma de atrair os cooperados para participar deste mercado institucional. O presidente acredita que

¹⁹ Corroborando com tal colocação, ao consultar individualmente as Daps Física da cooperativa de Sorocaba, verificou-se que 26,5% dos cooperados não eram do município.

será difícil conseguir cooperados para indicar nos projetos de venda da chamada de 2014, principalmente por conta da adoção do preço fixado pela prefeitura.

Dentre as propostas para mudança na legislação do PNAE, o entrevistado indicou a possibilidade de apresentar o projeto apenas com a Dap Jurídica, e, na prestação de contas, indicar as Dap's física dos produtores que participaram (mesma indicação da Cooperativa B). Segundo ele, isto traria mais flexibilidade aos produtores, principalmente no caso de perdas na produção em decorrência de problemas climáticos.

Além disso, informou que é preciso unir os governos federal, estadual e municipal, assim como as universidades e organizações sociais para constantemente melhorar o cenário desta política pública.

A formação de arranjos institucionais mediante a participação de governos de diferentes esferas é reconhecida como prática inovadora por vários outros atores que estudam o setor público (FARAH, 2006; SPINK, 2006; WALKER et al., 2007)

Por fim, destacou a importância do PNAE como política de Estado, já que os agricultores familiares não tinham espaço na alimentação escolar. Segundo ele, além de gerar renda para os agricultores, oferece alimentos saudáveis para as crianças.

Apesar de não ser formulada por governos locais, a visão do entrevistado vem ao encontro da afirmação de Farah (2006). A autora entende que as novas políticas visam o “atendimento de segmentos da população até então não incorporados no âmbito das ações dos governos locais” (p. 59).

4.2.6. Cooperativa F

A Cooperativa F foi fundada no ano de 2002 e está localizada no município de Araçoiaba da Serra – SP. Atualmente conta com 88 cooperados, sendo que 77 possuem Dap.

Os principais produtos são abóbora, abobrinha, folhosas e uma pequena produção de tangerina. Além disso, tem um projeto em fase de avaliação junto ao MDA visando o processamento de alguns produtos.

A cooperativa tem como principal canal de comercialização os programas do governo (PAA e PNAE). Além disso, alguns cooperados entregam individualmente para atravessadores.

Para a alimentação escolar, a cooperativa entrega para Araçoiaba da Serra, Campinas, Salto de Pirapora, Santo André e Sorocaba. Apenas em Araçoiaba a cooperativa entrega individualmente (com transporte alugado), sem participação da Central.

A forma de entrega em Sorocaba ocorre nos mesmos moldes das outras cooperativas, com a terceirização da entrega ponto a ponto nas unidades de ensino²⁰. Entretanto, verificou-se que o presidente não tinha conhecimento detalhado de que o frete era realizado desta forma em Sorocaba.

De acordo com as últimas informações da Cooperativa Central, a Cooperativa F entregou o valor de R\$ 1,07 milhão para o PNAE e R\$ 1,02 ao PAA. Neste mesmo período, a venda para a alimentação escolar de Sorocaba representou 10,5%.

Em relação aos aspectos estruturais, a organização conta com galpão alugado (armazenamento, embalagem e pesagem) e um escritório.

O primeiro contato do PNAE se deu com a prefeitura de Araçoiaba. A cooperativa tem boa relação com o setor de alimentação municipal, sendo que a própria prefeitura busca os produtos na cooperativa e realiza a entrega no município.

Quando questionado sobre o processo de implementação do PNAE em Sorocaba, foi informado que não houve melhorias significativas. A crítica principal relatada dizia respeito ao preço fixo adotado na última chamada. Todavia, o informante não tinha conhecimento quando questionado sobre as mudanças da resolução 26²¹, tal qual o respectivo impacto nas mudanças adotadas na chamada pública de 2014.

O entrevistado relatou que somente participou das audiências públicas realizadas em Sorocaba, mas nunca foi contatado pela prefeitura de Sorocaba para reuniões, muito menos para elaboração das chamadas públicas. O presidente citou o exemplo de prefeituras mais distantes que realizaram um número maior de reuniões com a cooperativa se comparado à prefeitura de Sorocaba.

Quanto às barreiras ao processo do PNAE em Sorocaba, o próprio entrevistado solicitou que tais perguntas fossem direcionadas à Cooperativa Central. Entretanto, acredita que a principal barreira seja a resistência política, por conta do modelo terceirizado presente na alimentação escolar que ocorre há anos no município.

Questionado sobre a existência de apoio político para o PNAE em Sorocaba, disse que apesar da importância das audiências e fóruns, acredita que a descontinuidade política (IAN; MILES, 2005) - tais como a mudança de mandato e alteração de cargos - dificulta a elaboração de planos concretos para a agricultura familiar.

²⁰ Informação obtida com o presidente da Central: “todas as singulares entregam da mesma forma para o PNAE em Sorocaba”.

²¹ Segundo entrevistado, nunca leu a resolução

O entrevistado também relatou que não conhece o Conselho de Alimentação Escolar de Sorocaba, assim como suas atribuições.

No que tange às críticas gerais sobre a legislação, declarou a necessidade de maior fiscalização por parte dos governos de diferentes níveis. Citou também a facilidade para conseguir ativar Daps e formar “cooperativas” de forma ilegal.

Além disso, propôs que não tivesse limite de venda por produtor para determinado produto, pois no caso de gêneros com maior valor agregado (ou processado) o volume de vendas diminui expressivamente.

Por sua vez, entende como vantajosa a política de compras do PNAE para agricultura familiar, principalmente por complementar a renda do agricultor familiar.

4.2.7. Cooperativa G

A Cooperativa G foi fundada no ano de 2010 e está localizada na cidade de Iperó – SP, situada dentro de um assentamento de reforma agrária. Atualmente conta com 15 cooperados, sendo 13 com Dap.

Os principais produtos são: cenoura, alface, chicória, cheiro-verde, mandioca e abacate. Além disso, a cooperativa está em processo de transição agroecológica.

A cooperativa tem como principais canais de comercialização o PAA e o PNAE, sendo criada prioritariamente para atender tais mercados, conforme verificado por Gonçalves (2013). A cooperativa também entrega alguns produtos na feira orgânica de Sorocaba, e alguns cooperados vendem seus produtos para atravessadores.

No caso do PNAE, são entregues produtos para Iperó, São Bernardo do Campo e Sorocaba, sendo que as últimas são realizadas em conjunto com a Central.

Entre os anos de 2010 a 2012, a cooperativa entregou R\$ 214 mil para o PNAE e R\$ 156,3 mil para o PAA. Cabe destacar que as entregas para Sorocaba não foram representativas quando comparadas ao montante entregue no PNAE pela cooperativa.

A entrega em Sorocaba ocorre conforme realizado pelas outras cooperativas singulares pertencentes à Central.

A cooperativa não conta com galpão de armazenamento e espaço administrativo. O recebimento dos produtos é realizado no próprio lote do presidente da cooperativa, enquanto o transporte é realizado com veículo de um dos cooperados. Segundo informação, a última aquisição importante foi um trator, doado pela Associação dos Metalúrgicos de Sorocaba.

Além da carência estrutural, a principal dificuldade da cooperativa diz respeito à produção, haja vista que os cooperados estão descapitalizados e carecem de investimento nas

propriedades. O entrevistado também relata a dificuldade de organizar os produtores para produzir durante contratos de longa vigência. Além disso, muitos assentados passaram a trabalhar no meio urbano, deixando de lado a produção agrícola.

Tal realidade também é apresentada por Corá e Belik (2012) e Triches (2013), que apontam a necessidade de organização dos agricultores para participar destes novos mercados institucionais.

Observou-se que o entrevistado tem conhecimento restrito da legislação, apresentando dificuldades básicas.

“Além de não saber usar o computador, tem semana que passo o dia na rua vendendo produtos para quitar dívidas básicas da família, e não sobra tempo para analisar tudo”.

No que tange à participação no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, a cooperativa apresenta uma situação parecida com a Cooperativa E e F, onde as relações são intermediadas principalmente pela Cooperativa Central. Neste caso, não foi possível obter informações precisas.

Além disso, o entrevistado não sabia das mudanças ocorridas na chamada lançada em 2014, o que dificultou a discussão sobre o respectivo tema. Tal fato mostra claramente os diferentes níveis de conhecimento das cooperativas, inclusive entre as que participam da Central.

Dos apontamentos que convêm relatar, foi informado que não existe conhecimento de quem são as pessoas envolvidas no Conselho de Alimentação Escolar, mas o entrevistado apontou para a urgência de representatividade dos agricultores familiares neste conselho. Ademais, destacou que tal conselho deveria atuar de forma conjunta com os conselhos municipais de saúde e educação.

Neste caso, além de princípios de intersetorialidade (entendido como prática inovadora por FARAH, 2006), o entrevistado entende que tal representação poderia incrementar a participação social das cooperativas criando novos espaços de efetiva participação dos usuários do PNAE no processo de tomada de decisões. Tal perspectiva vai ao encontro de alguns conceitos sobre inovação no setor público, tal qual a criação de espaços voltados à participação social (AUDIT COMMISSION, 2007; ANDRADE, 2001; FARAH, 2006).

Por fim, o entrevistado informou que não foi muito vantajoso entregar para o PNAE em Sorocaba por conta do baixo volume entregue no município. Todavia, reconhece a

importância da legislação que visa inserir alimentos mais saudáveis na merenda escolar, além de gerar renda para o agricultor.

4.2.8. Cooperativa H

A Cooperativa H foi criada no ano de 2009 e está localizada no município de Sorocaba – SP. Atualmente conta com 64 cooperados, sendo todos possuidores de DAP.

Os principais produtos são couve-flor, vagem, brócolis, abobrinha, pepino, pimentão, limão e folhosas em geral.

Já os dois canais majoritários de comercialização são o PAA e o PNAE. O presidente informou que tais programas foram o motivo de criação da organização. No entanto, alguns cooperados entregam (principalmente couve-flor) na Ceagesp – SP. Segundo o presidente, as entregas para o PNAE em Sorocaba representam aproximadamente 20% do valor comercializado pela cooperativa.

A cooperativa conta com um galpão de armazenamento (cedido pela Prefeitura por 30 anos) e um espaço administrativo incluso.

Mesmo não fazendo parte da Central (saída da cooperativa no começo de 2012), a Cooperativa H também realizou o processo logístico através da mesma empresa contratada pelas cooperativas ligadas à Central. A organização também não conta com transporte próprio, que é locado pelos cooperados para que a produção seja levada até o galpão da empresa contratada.

O motivo da saída da Cooperativa Central foi por decisão dos próprios cooperados. Enquanto faziam parte da Central, muitos dos seus produtos eram entregues em outras prefeituras. Desta forma, os cooperados entenderam que saindo da Central, o PNAE em Sorocaba seria prioridade da Cooperativa H.

Quando questionado sobre as principais melhorias ocorridas no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, foi destacado que o volume das compras aumentou consideravelmente.

Na visão do entrevistado, o entrave gerado no ano de 2012 deveria ter sido julgado de forma mais rápida. A burocracia fez com que no ano de 2012 as compras do PNAE caíssem consideravelmente, já que o contrato só foi homologado no final do ano letivo (outubro). Segundo o mesmo:

“bastava a Comissão de Licitações verificar a lei e concluir que a prioridade deveria ser dada aos produtores do município”.

Em relação à participação/aproximação da cooperativa, o entrevistado indicou que o COMAPA e a Secretaria da Educação solicitam a capacidade produtiva e sazonalidade da produção. Destacou também que até a última chamada havia o acordo de se pagar o frete com recursos próprios do município.

Segundo informações, antes da lei do PNAE ser promulgada, as cooperativas da região já haviam apresentado um projeto para a prefeitura propondo a venda de seus produtos para a empresa responsável pela merenda em Sorocaba. A partir da divulgação da lei 11.947, tal relação já estava se concretizando e a prefeitura informou que este seria o canal mais adequado para concretizar o projeto outrora apresentado.

Apesar da participação e diálogo vir ocorrendo, algumas críticas são apontadas.

Uma delas diz respeito a não inclusão da couve-flor na merenda. Apesar de tal gênero ter sido colocado na chamada de 2012 e contratado pela cooperativa, a prefeitura justificou que não houve aceitação²² por parte das crianças e o item não foi comprado.

No entanto, a legislação prevê que não é necessário tal teste e o entrevistado sugere que a Secretaria de Educação deveria pensar em novas formas de apresentação do gênero na alimentação dos alunos.

“Pode ser dispensado o teste de aceitabilidade para frutas e hortaliças ou para as preparações que sejam constituídas, em sua maioria, por frutas e/ou hortaliças” (BRASIL, 2009).”

O entrevistado inclusive cita o exemplo de outras cidades que incluíram com sucesso a couve-flor e vários legumes, mediante a forma de preparo do alimento. Segundo ele, o real motivo deste produto (muito produzido na cidade) não ser colocado no cardápio ocorre por resistência da empresa responsável pela merenda no município e o interesse contrário desta com o previsto pelo PNAE.

Além disso, foi relatado que os pedidos de entrega do PNAE são realizados pela empresa. Um dos problemas de manter a empresa responsável pela elaboração dos pedidos do PNAE é bem explicitado na fala do entrevistado:

“quando a empresa tinha dificuldade de encontrar os produtos no mercado, ela repassava para as cooperativas. Mas tais pedidos não respeitavam a sazonalidade da produção. No fim das contas o item era cancelado do projeto (já contratado) da chamada pública”.

²² Apesar da justificativa da “não aceitação” do produto na compra da agricultura familiar, a prefeitura incluiu tal gênero do edital de licitação da merenda escolar (até então suspenso).

Neste caso, nota-se que o diálogo com a prefeitura (indicação de produtos e sazonalidade para elaborar a chamada) não foi respeitado, e prevaleceram os interesses da empresa privada. Neste caso, a parceria público-privada para provisão dos serviços públicos – apontada por Farah (2006) como possível inovação - parece minar as ações inovadoras na implementação do PNAE.

Outra crítica diz respeito à dificuldade de se obter informações sobre os prazos para divulgação das chamadas. Segundo o presidente, a prefeitura havia prometido lançar outra chamada com produtos variados no ano de 2014 (além da que foi lançada com apenas 7 itens). Além de ainda não ter divulgado o novo edital, não soube dar previsão de quando será lançado.

Em relação aos aspectos presentes na chamada, a única insatisfação diz respeito à mudança que será adotada na definição do preço dos produtos. A política de adotar o preço dia era mais adequada à realidade do produtor, e também facilitava a adesão destes ao PNAE, já que eles entendiam que seus produtos eram entregues por um preço justo.

Apesar das críticas pontuais, no geral entende-se que há receptividade da prefeitura municipal, e a cooperativa é bem atendida quando se torna necessário obter esclarecimentos.

Dentre as barreiras, duas foram elencadas:

- a ausência de assistência técnica;
- a terceirização da merenda: a prioridade da alimentação escolar está voltada para o processo de terceirização, citando que muitos produtos²³ presentes no último edital de licitação poderiam ser entregues pelas cooperativas da região. Segundo o entrevistado, se parte do montante destes produtos fossem solicitados através de chamadas públicas (e não licitações), não haveria necessidade dos recursos impetrados na chamada de 2012, quando foi solicitado melhor divisão nas vendas.

Desta forma, pode-se auferir que na visão na Cooperativa H não existe um projeto para a agricultura familiar na alimentação escolar municipal. O relatório da Audit Commision (2007) aponta que a ausência de um projeto direcionador (para qualquer ação pública) pode se configurar como uma barreira na adoção de inovações nas organizações públicas.

De maneira similar às outras cooperativas, não existe conhecimento da atuação do CAE, nem quem são seus membros.

²³ Considerando somente as culturas de curta duração (IBGE, 2014), foram identificados 19 gêneros no último edital de licitação da merenda que também são produzidos pelas cooperativas da região, segundo informações obtidas com a Cooperativa Central (lista de produtos: apresentação em audiência pública).

Em relação aos aspectos presentes na lei, a crítica também diz respeito às mudanças na definição de preços da resolução 26, ocasionando em menor volume de vendas ao produtor. Ele entende que a prefeitura deveria manter as práticas anteriores, e continuar pagando os serviços com recursos próprios, caso contrário, deverá se reunir com as cooperativas para planejar como serão realizadas as mudanças na definição dos preços de aquisição.

Outro apontamento foi a possibilidade de apresentação do projeto de venda somente com a Dap jurídica (conforme já argumentado pela Cooperativa B e E).

Por fim, a política do PNAE possibilitou a melhoria de renda dos produtores, e também ofereceu a possibilidade de investimento nas propriedades dos cooperados. Segundo o entrevistado, a cooperativa tem enorme interesse em continuar participando e espera que a prefeitura de Sorocaba compre além do limite estipulado por lei nos próximos anos.

4.2.9. Cooperativa I

A cooperativa foi fundada no ano de 1933 e está localizada no município de Itapetininga – SP. Atualmente conta com mais de 600 cooperados indiretos e 231 diretos. Destes últimos, 186 possuem Dap.

O principal produto é o leite fluido, tendo como principais canais de comercialização as grandes redes varejistas, além do projeto Viva Leite.

A cooperativa possui ampla estrutura, caminhões de captação por região e faz todo o processo de beneficiamento e envase. Neste ano a cooperativa passou sua gerência (em operação de aliança) para uma grande agroindústria do segmento de laticínio, mas manteve sua razão social de cooperativa.

A cooperativa tinha experiência em entregar para a merenda escolar mediante processos licitatórios, começando neste ano a participar das chamadas públicas.

O primeiro contato com o município de Sorocaba foi para apresentar o projeto para licitação de leite fluido no município. E foi neste contato que a nutricionista apresentou a lei 11.947 para o entrevistado.

Diante deste cenário, a cooperativa realizou um trabalho de verificação de quais produtores se enquadravam como agricultores familiares e tinham interesse em tirar Dap. Até o momento, a cooperativa tinha 58% de produtores com Dap, precisando atingir 70% para então solicitar a Dap jurídica como organização formal.

Convém destacar que parte do questionário relacionado à participação no processo de implementação do PNAE em Sorocaba não repercutiu em muitas informações, pois o contato desta cooperativa com a prefeitura era muito recente. Todavia, o entrevistado informou que a

prefeitura foi receptiva para atender a proposta do leite fluido, informando inclusive que iria incluir tal item na chamada quando as compras de leite em pó (chamada 2011) das cooperativas da Região Sul terminassem.

No entanto, neste caso a prefeitura está se adequando de forma mais concreta ao proposto pela legislação, já que passará a comprar determinado produto com cooperativas da região.

Especificamente em relação à chamada que solicitou 800 mil litros de leite fluido, a única crítica diz respeito ao preço proposto, principalmente quando levado em consideração o total de pontos de entrega. A priori, foi sugerido a prefeitura colocar na chamada o leite em sachê (pela facilidade do descarte e o menor volume ocupado), mas tal sugestão não foi acatada.

Como crítica à legislação, o respondente entende que não deveria ser comprado leite em pó com o repasse do FNDE, e que tal item deveria ser adquirido com recursos da prefeitura.

A resolução 26 não proíbe, mas prevê que seja restrita em 30% do repasse do FNDE a aquisição de alguns bens, inclusive o leite em pó.

É restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) (BRASIL, 2014).

Mesmo com a crítica ao preço, a cooperativa foi a única com contrato homologado em 2014. Supõe-se que a estrutura da cooperativa permite arcar com tais despesas de entrega ponto a ponto e obter resultado financeiro positivo, caso contrário não acataria o preço sugerido na chamada.

Questionado sobre a renda do produtor, o informante disse que o ganho poderá ocorrer pelo maior volume de vendas da cooperativa com este novo mercado, mas o preço pago pelo litro será o mesmo – independente de onde será entregue o produto (PNAE ou varejo).

Por fim, foi destacada a importância de incluir o leite fluido na alimentação escolar, por conta da evidente qualidade nutricional superior do produto quando comparada com o leite em pó. Neste caso, o entrevistado entende que a prefeitura buscou a introdução de mudanças qualitativas na alimentação escolar.

4.2.10 Síntese das percepções das cooperativas sobre o processo de implementação do PNAE

O Quadro 24 apresenta, de forma sintética, as percepções das cooperativas acerca do processo de implementação do PNAE em Sorocaba. Além disso, para cada item - aspectos inovadores, indutores e barreiras - é apresentado o referencial teórico utilizado e a tradução dos mesmos no contexto do PNAE em Sorocaba.

Quadro 24. Percepção das cooperativas: aspectos inovadores, indutores e barreiras no processo de implementação do PNAE em Sorocaba.

Aspectos inovadores	Referencial Teórico (Inovação no Setor Público e literatura sobre o PNAE)	Processo de implementação em Sorocaba
Participação dos atores/usuários	Farah (2006); Koch e Hauknes (2005); Spink (2006); Edler e Georghiou (2007); Comit Audition (2007)	Reuniões com a Secretaria da Educação
Troca de experiências	Walker (2006); Walker et al. (2007)	Inclusão de produtos nas chamadas
Práticas inovadoras de outros municípios	Dyrstad (1989); Farah (2006); Klering e Andrade (2006)	Pagamento do frete com recursos próprios
Adequação do projeto ao público-alvo	Klering e Andrade (2006)	Adoção do preço dia Ceagesp (até 2013)
Criação de base de dados/informações	Farah (2006)	Levantamento da produção das cooperativas
Melhoria na qualidade de vida dos cooperados	Farah (2006); Klering e Andrade (2006); Rogers (2003)	Geração de renda e fortalecimento da Cooperativa
Parceria público-privada	Farah (2006)	Intermediação da empresa que realiza o transporte
Mudanças quantitativas	Klering e Andrade (2006)	Volume de produtos comprados
Indutores		
Apoio do Poder Público	Gabris et al. (2009)	Apoio de vereadores
Pressão Social	Anao (2007); Bugge (2011) Walker et al. (2007)	Audiências públicas e Fórum da Agricultura Familiar
Influência vertical da legislação	Ian e Miles (2005); Halvorsen (2005); Koch e Hauknes (2005); Walker et al. (2007)	Obrigatoriedade proposta na Lei 11.947
Barreiras		
Baixa articulação entre os setores da Administração Pública	Nelson et al. (2011); Gabris et al. (2009); Souza (2012)	Relação fraca entre Secretarias, CPL e COMAPA
Baixa qualificação dos servidores	Vigoda et al. (2008); Farah (2006); Silva et al. (2013); Triches (2013)	Conhecimento parcial da legislação
Questões estruturais	Morais e Nascimento (2013); Hartley (2005)	Estrutura das escolas e falta de equipamentos para manuseio de produtos
Complexidade da legislação	Damanpour e Schneider (2008)	-
Papel dos Conselhos Municipais	Borins (2002); Ihrke et al. (2003); Gabriel et al. (2013)	Desconhecimento do CAE (relação inexistente entre CAE e cooperativas)
Baixa receptividade	Vigoda et al. (2008)	-
Desarticulação entre governos de diferentes níveis	Farah (2006); Walker (2006)	Ausência de diálogo entre CECANE, FNDE e município.
Falta de assistência técnica	Corá e Belik (2012); Silva et al. (2013)	-

Sumiço de caixas	-	-
Ausência de órgão/secretaria que trate de questões agrícolas	Baccarin et al. (2011)	-
Compra de produtos de outras regiões	-	Compra de arroz e leite em pó, além de chamadas que previam a compra de maçã e mamão
Herança de práticas anteriores	Becker et al. (2011); Koch e Hauknes (2005); Andrade (2001)	Processo de terceirização
Resistência profissional (inclusão de produtos)	Koch e Hauknes (2005)	Resistência profissional na inclusão de produtos
Críticas à Resolução 26	-	Incidência do FUNRURAL e diminuição no volume de vendas
Ausência de integração intersetorial	Farah (2006); Spink (2006); Walker (2006)	Ausência de múltiplas instituições na coordenação e fiscalização do PNAE
Falta de transparência na tomada de decisões	Walker (2006); Walker et al. (2007); Hartley (2005); Audit Commission (2007)	Incompatibilidade na definição dos preços da 1ª e 2ª chamada de 2014
Baixo diálogo com a prefeitura	Farah (2006); Corá e Belik (2012); Silva et al. (2013); Souza (2012); Morais e Nascimento (2013)	Acesso à CPL e na participação nas chamadas públicas

Fonte: elaborado pelo autor

Dentre os aspectos inovadores, destacam-se: a participação dos usuários mediante reuniões com a Secretaria da Educação, o que resultou em trocas de experiências (inclusão de alguns produtos nas chamadas públicas); a adoção de práticas de outros municípios (até 2013), com o pagamento do frete e embalagem com recursos próprios; a criação de uma base de dados através do levantamento da produção agropecuária familiar local; mudanças quantitativas, por conta do aumento do volume das compras municipais para o PNAE.

Em relação aos principais indutores, as cooperativas destacaram: o apoio do poder público municipal; a pressão social exercida através das audiências públicas e mediante à criação do Fórum de Agricultura Familiar; a obrigatoriedade da inserção da agricultura familiar presente na própria legislação do PNAE.

Quanto às barreiras para adoção de práticas inovadoras, pode-se ressaltar: baixa articulação entre os setores da administração pública responsáveis pelo PNAE; o baixo diálogo com a prefeitura; herança de práticas anteriores (processo de terceirização da merenda); a atuação ineficaz do Conselho de Alimentação Escolar; a compra de produtos de cooperativas de outras regiões; críticas à recente resolução que alterou aspectos na definição dos preços dos produtos.

4.3. DESENHO INSTITUCIONAL DO PNAE: ENTRE A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Antes de analisar o PNAE sob a teoria do desenho institucional - e as implicações deste “desenho” na implementação do programa em Sorocaba - cabe destacar como ocorreu o processo que precedeu à formulação da Lei 11.947/2009. Segundo informações obtidas pelo CECANE, tal processo adveio de amplo debate intersetorial junto ao Governo Federal, com a participação da sociedade civil representada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Além do CONSEA, diversos movimentos sociais foram consultados durante a redação da lei.

De maneira geral, o desenho institucional formulado na Lei do PNAE apresenta princípios inovadores. Entretanto, para Goodin (1997), a mudança institucional só ocorrerá quando tais princípios forem institucionalizados, neste caso, na gestão da alimentação escolar dos municípios.

Quanto ao princípio de revisão, é notório que a Lei 11.947 apresenta mudanças significativas na medida em que propõe um novo arranjo institucional, incluindo novos atores (agricultores familiares e suas organização) e conceitos (desenvolvimento local, geração de renda no campo e maior controle social) outrora não abordados no PNAE.

Também é importante destacar a mudança ocorrida em 2012, quando da alteração do limite de venda individual, que saltou de R\$ 9 mil para R\$ 20 mil por agricultor. Esta revisão fortaleceu a política pública, aumentando a reserva do mercado institucional voltado aos agricultores.

Ainda sobre o princípio da revisão, cabe analisar as mudanças na definição dos preços (inclusão do frete e embalagem) definidos pela Resolução 26 de julho de 2013. Conforme já relatado pelas cooperativas de Sorocaba, tal mudança normativa rompeu práticas institucionalizadas no município (pagamento do frete com recursos municipais). Na visão de Goodin (1997), em alguns casos, o princípio da revisão pode afetar a estabilidade das instituições preestabelecidas.

Somada à baixa articulação entre os atores, a Resolução 26 acarretou em dificuldades para elaboração dos preços na chamada de 2014, sendo necessário relançar o mesmo edital três vezes. Outra crítica das cooperativas diz respeito à diminuição do volume de produtos entregues, já que 32% (22% para frete e 10% para embalagem) do recurso do FNDE serão destinados ao pagamento de serviços.

Especificamente em Sorocaba, até o momento tais mudanças advindas da Resolução 26 podem ser classificadas como “inovação sem melhora”, conforme definição proposta por Hartley (2005).

Para o CECANE, casos como o município de Sorocaba, no qual a prefeitura se disponibilizava a pagar o transporte com recursos próprios eram uma exceção. Dessa forma, para os agricultores de Sorocaba, pode haver uma diminuição no volume de venda. No entanto, para os demais municípios, nos quais não era acrescido o valor do frete e embalagens, os agricultores poderão receber mais.

Apesar do trabalho em questão tratar de um caso único, cabe destacar um apontamento realizado por representantes do MDA e da CONAB. Segundo tais informantes, será importante avaliar de forma pormenorizada quais foram os desdobramentos da Resolução 26 nas grandes cidades paulistas, tendo em vista que os dez municípios com maior alunado respondem por aproximadamente 30% do repasse do FNDE no Estado.

No caso de Sorocaba, tal impasse poderia ser solucionado caso a administração pública procurasse meios de inserir, no edital de licitações, a obrigatoriedade da empresa contratada arcar com os custos de frete dos produtos do PNAE, já que cabe à terceirizada todo o processo da alimentação escolar (da compra ao preparo dos alimentos).

Outro ponto a ser considerado na revisão proposta pela Resolução 26 diz respeito à necessidade de divulgação do preço de venda na divulgação da chamada. Tal ação, segundo o CECANE, deixa claro que o processo de compras não segue a lógica das licitações convencionais (menor preço), e busca evitar práticas concorrenciais entre as cooperativas.

Entretanto, tal princípio foi institucionalizado de outra forma no município de Sorocaba, que anteriormente realizava o pagamento mediante o “preço-dia” do Boletim Ceagesp. A partir da necessidade de divulgação do preço na chamada, a prefeitura incluiu um termo de referência estabelecendo o critério do menor preço para julgamento das propostas.

Quanto ao princípio de sensibilidade à complexidade motivacional, a legislação do PNAE define seu público alvo ao priorizar as compras de agricultores/organizações do município ou da região, enfatizando assim, o desenvolvimento local. A própria legislação reforça de forma clara os princípios propostos na descentralização da merenda (Lei 8.913 de 1994), tais como: “respeitar hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*”.

Entretanto, observou-se em Sorocaba a contratação de cooperativas de outras EDRs do Estado de São Paulo, assim como de organizações da região Sul do país. Entre os anos de

2010 a 2013, 38,4% das compras municipais do PNAE foram destinados às cooperativas de outras localidades.

Goodin (1997) somente relata que os princípios da revisão e robustez estão intimamente ligados. Porém, nota-se no PNAE que, a negligência ao princípio da sensibilidade ao público alvo também influencia na robustez de um aspecto importante previsto na política pública, o desenvolvimento local. Pode-se auferir que a compra de produtos com cooperativas de outras regiões traz distorções no desenho institucional formulado pela legislação. Aliás, ações oportunistas da gestão municipal – tal qual cumprir os 30% de forma mais fácil e rápida – foram percebidas pelas cooperativas.

Já o princípio de publicidade diz respeito à visão de legitimidade da instituição por parte dos atores envolvidos. Nesta ótica, a formulação do PNAE pressupõe a necessidade de articulação e cooperação de diversos agentes (gestores públicos, servidores da educação, setor de compras públicas, merendeiras, agricultores familiares, aceitação dos alunos) para sua efetiva implementação.

A ausência do princípio de publicidade pode ser traduzido no processo de implementação do PNAE em Sorocaba através de algumas barreiras à inovação, tais como a baixa articulação entre órgãos públicos e o diálogo insuficiente entre agricultores e o poder municipal, além do enraizamento do processo de terceirização na alimentação escolar do município. Para que o desenho institucional formulado no PNAE se transforme em mudanças institucionais (ou inovações), seriam necessárias alterações nos comportamentos dos atores envolvidos, a fim de priorizar os projetos de compras da agricultura familiar na alimentação escolar.

Outro princípio apresentado por Goodin (1997) é o da variabilidade. Tal princípio enfatiza a adoção de práticas inovadoras através da experimentação. A própria literatura aponta práticas inovadoras na execução do PNAE em algumas cidades (seção 2.3.3). Aspectos presentes na formulação da lei também sugerem certa autonomia aos municípios, seja na forma de definição dos preços, ou mesmo no modelo de elaboração da chamada pública.

Trazendo o princípio de variabilidade para o conceito de inovação no setor público, a coordenação entre governos de diferentes níveis poderia incrementar a gestão do PNAE nos municípios. As práticas inovadoras em municípios que apresentaram mudanças exitosas na deveriam ser consideradas, inclusive, no processo de revisão do desenho institucional da legislação do PNAE.

O exemplo mais notório de variabilidade evidenciado no município de Sorocaba foi o acordo do pagamento do frete e embalagem com recursos próprios até o ano de 2013.

O arranjo de múltiplas instituições (universidades, conselhos rurais municipais, órgãos de assistência rural) também deveria fomentar as “variabilidades” exitosas, através da promoção de oficinas, fóruns e eventos específicos. Importante salientar que tais variabilidades de sucesso podem ser frutos de mudanças ocorridas tanto por parte da gestão municipal, pelas organizações de agricultores, ou pelas novas formas de envolvimento entre ambos os atores.

Por fim, segue o princípio de imposição ou sanção. Pondé (2005) entende que o pilar regulatório está ligado ao papel das instituições em inibir comportamentos oportunistas. Segundo informações prestadas pelo CECANE, o Conselho de Alimentação Escolar é um órgão mais indicado para fiscalizar a execução do PNAE nos municípios, porém sua função é comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE.

O estudo de caso em questão relatou o desconhecimento do CAE por parte de todas as cooperativas estudadas, permitindo supor a baixa participação do conselho na fiscalização e controle do programa. A literatura também aponta a baixa expressividade do CAE em outros trabalhos que avaliaram o PNAE.

O CECANE também orienta que as Entidades Articuladoras da região (CATI/Casa da Agricultura, Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, ITESP e entre outras) também fiscalizem o PNAE.

Assim como encontrado na literatura que trata de inovação no setor público, novamente é destacada a necessidade de atuação de múltiplas instituições no processo de implementação e controle de determinada política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de identificar possíveis características inovadoras no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, a pesquisa relacionou o conceito de inovação no setor público com a literatura que trata das compras da agricultura familiar previstas na recente legislação do PNAE. Ademais, o estudo tinha como objetivos principais: identificar possíveis aspectos inovadores no processo de implementação do PNAE em Sorocaba, assim como levantar os fatores indutores ou barreiras deste processo.

Em relação ao primeiro objetivo, observou-se que, por parte da administração municipal ocorreram tentativas de práticas inovadoras relacionadas à reestruturação de funções na pasta municipal. Entretanto, tal ação se mostrou ineficaz por conta da baixa qualificação e pouco tempo dedicado às questões do PNAE por parte dos servidores alocados.

Em relação ao levantamento da produção agrícola da região (considerada prática inovadora pela literatura quando da elaboração de banco de dados para tomada de decisões), convém relatar que tal ação somente foi tomada após dois anos da promulgação da Lei 11.947/2009.

Quanto aos aspectos inovadores relacionados à participação, cabe destacar que os representantes das cooperativas relataram a importância das reuniões com a Secretaria de Educação do município. Por outro lado, os mesmos apontaram que muitas das propostas acordadas barravam ao chegar à Comissão Permanente de Licitações. Sobretudo, na percepção das cooperativas, a importância da participação está intimamente ligada à inclusão de produtos nas chamadas públicas, volume de produtos comprados, e principalmente, aos acordos sobre definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios.

Em um primeiro momento, o município adotou práticas inovadoras de outro município (considerado exemplo de sucesso no processo de implementação do PNAE), ao utilizar recursos próprios para arcar com as despesas de frete e embalagem. A partir do ano de 2013, com as mudanças normativas da Resolução 26, a administração municipal rompeu tal prática sem consultar as cooperativas acerca das novas possibilidades quando da definição dos preços dos produtos.

Somada à baixa articulação entre os atores, a Resolução 26 acarretou em dificuldades para elaboração dos preços na chamada de 2014, haja vista que a administração pública desconsiderou as despesas com frete e embalagem (conforme previa a Resolução), definindo preços incompatíveis com os praticados no mercado e outros programas governamentais voltados à agricultura familiar.

Já em relação aos fatores indutores para a adoção de práticas inovadoras, destacam-se a própria regulamentação federal - que fez emergir a necessidade de inclusão dos agricultores familiares na alimentação escolar - e a pressão social realizada pelas próprias cooperativas nos espaços de discussão criados através de fóruns e audiências públicas.

Dentre as principais barreiras, foram identificadas a herança de práticas anteriores advindas do processo de terceirização, o desconhecimento do controle social e ausência de participação através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), falta de estrutura pública voltada especificamente para atender questões agrícolas do município e baixa

comunicação/articulação entre os dois principais setores públicos envolvidos na implementação do PNAE no município.

É possível elencar duas principais contribuições do trabalho. A primeira diz respeito à compreensão e descrição detalhada do processo de implementação do PNAE em um grande município. Tal fato vai ao encontro da literatura (SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013) que trata desta temática, que inclusive sugeria análises com maior profundidade em contextos específicos.

No que tange à segunda grande contribuição, a pesquisa buscou refinar a teoria sobre inovação em governos locais no Brasil, apresentando um caso onde a formulação e implementação da política ocorre em níveis diferentes de governo. Desde o início do estudo, verificou-se uma forte relação entre as correntes teóricas que tratam do tema “inovação no setor público” e a literatura que aborda o processo de implementação do PNAE, já que ambas enfatizam a importância da participação e cooperação entre os entes públicos e os usuários de determinado serviço ou política. Sendo assim, apresentar esta relação pertinente – porém pouco explorada na literatura – traz indícios de como práticas inovadoras de cunho participativo são primordiais para o sucesso da inserção da agricultura familiar na alimentação escolar.

Na perspectiva institucionalista, muitos princípios propostos no desenho institucional (formulação) não foram verificados no processo de mudança institucional (implementação) do município de Sorocaba. Cabe reiterar o fato da legislação propor o desenvolvimento local, além de uma lógica diferenciada para priorização das propostas de venda. Por sua vez, o município realizou compras volumosas com cooperativas da Região Sul do país e adotou critérios de julgamento de acordo com práticas tradicionais do setor público, como a escolha mediante o menor preço.

Como limitação do trabalho, atenta-se ao fato da dissertação não ser passível de generalização, pois se trata de um caso único, com respectivas especificidades. No entanto, acredita-se que o estudo atendeu aos objetivos propostos, respondendo as principais perguntas que nortearam a pesquisa.

Por fim, os resultados obtidos podem ser comparados com trabalhos futuros sobre o processo de implementação do PNAE em outros municípios, ora avaliando o impacto das novas resoluções do PNAE em grandes centros urbanos, ora levantando novas formas de cooperação entre organizações familiares e gestores públicos.

Outra possibilidade seria tratar da temática da inovação sob outra perspectiva – como a proposta pelo Manual de Oslo (OCDE) - buscando compreender de que forma o PNAE e

outras políticas de compras institucionais colaboraram com a adoção de inovações nas próprias cooperativas agrícolas.

Apesar de não tratar da temática da inovação no setor público, a última proposta supracitada surgiu por conta de observações realizadas durante a pesquisa de campo.

A partir do PNAE e PAA, algumas organizações passaram a entregar produtos com maior valor agregado (inovação de produto); outras melhoraram seu processo de produção através da aquisição de máquinas e equipamentos (inovação de processo); buscaram novas formas de governança, como por exemplo, a formação da Cooperativa Central (inovação organizacional); ora divulgaram – através da Central – seus produtos em eventos e oficinas sobre alimentação escolar (inovação de marketing).

REFERÊNCIAS

- ABATEKASSA, G. ; PETERSON, H. C. Market Access for Local Food through the Conventional Food Supply Chain. **International Food and Agribusiness Management Review**. v. 14, n. 1, p. 41-60, 2011.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade. **Revista de Economia da Unicamp**. v. 14, p.127-152, 2000.
- AHLQVIST, T. ; VALOVIRTA, V. ; LOIKKANEN, T. Innovation policy roadmapping as a systemic instrument for forward-looking policy design. **Science and Public Policy** v. 39, p. 178–190, 2012.
- ALBERTI, A. ; BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. In: ALBERTI, A. ; BERTUCCI, G. (Org.). **Innovations in governance and public administration: replicating what works**. Nova York: United Nations Publication, 2006.
- ANAO - Australian National Audit Office. **Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions**. Dez. 2009. 69p.
- ARRETCHE, Marta T. S.. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Rev. bras. Ci. Soc.*[online]. v.14, n.40, pp. 111-141, 1999.
- _____. Financiamento Federal e gestão local das políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e a autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- AUDIT COMMISSION. Seeing the light. Innovation in local public services, Local government national report. **National Report**, 2007. 57 p.
- AVILA, L. M. ; CALDAS, L. E. ; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v.7, n. 3. jul, 2013.
- BACCARIN, J. G. **Sistema de produção agropecuário brasileiro: características e evolução recente**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. 254p.
- BACCARIN, G. J. ; ALEIXO, S. S. ; SILVA, P. B. D. ; MENDONÇA, G. G. **Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: Alcance e Dificuldades para Implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo** in 49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Belo Horizonte, MG – 2011.
- BACCARIN, G. J. ; BUENO, G. ; ALEIXO, S. S. ; SILVA, P. B. D. **Agricultura Familiar e Alimentação Escolar sob a Vigência da Lei 11.947/2009: Adequação das Chamadas Públicas e Disponibilidade de Produtos no Estado de São Paulo em 2011** in 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Vitória, ES – 2012.
- BARACCHINI, S. A. A inovação presente na administração pública brasileira. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. v. 42, n. 2, abr./jun. 2002.

BECKER, C. ; ANDERSSON, F. S. ; ALTEMBURG, S. G. N. ; COSTA, L. C. Novas concertações sociais e antigos entraves "burocráticos": a produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE. **Cad Agroecol.** 6(2), 2011.

BERRY, F. S. Innovation in public management: The adoption of strategic planning. **Public Administration Review.** v. 54, n. 4, p. 322-330, 1994.

BLOCH, C. Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation, 2010. **Copenhagen Manual.** Disponível em: <www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33:newpilotstudy&catid=1:news>. Acesso em dez. 2013.

_____. Measuring public innovation in the Nordic countries. MEPIN - **Final Report**, 2011. Disponível em: <www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33:new-pilotstudy&catid=1:news>. Acesso em dez. 2013.

BORINS, S. Public management innovation. Toward a global perspective. **American Review of Public Administration.** 31(1), p. 5–21, 2001.

_____. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership & Organization Development Journal.** v. 23, n.8, p.46-476, 2002.

BOYNE, G. A. ; WALKER, R.M., ASHWORTH, R. Regulatory problems in the public sector: theories and cases. **Policy and Politics.** 29/30 (2), p.195–211, 2002.

BRANDÃO, S. M. ; FARIA, M. F. B. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Rev. Adm. Pública.** v. 47, n. 1, jan./fev. 2013.

BRASIL. **Lei 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: dez. 2012.

_____. **Resolução 26**, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em ago. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Valor do repasse do FNDE por estados e municípios.** Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2500766>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programas – **PAA**. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em jan. 2014.

BELIK, W. ; DOMENE, S. M. A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. **Agroalimentaria.** v. 18, n. 34, p. 57-72, 2012.

BEZERRA, O. M. P. A. et al. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. *Rev. Nutr.* [online]. v. 26, n. 3, pp. 335-342, 2013

BOEHE, D.M.; BALESTRO, M. V. A dimensão nacional dos custos de transação: oportunismo e confiança institucional. *Revista Eletrônica em Administração*. ed. 49, vol 12, n. 01, jan/fev. 2006.

BRYMAN, Alan. Qualitative Research. In: _____. **Research methods and organization studies**. London: Unwin Hyman, London, 1989. p. 135-169.

BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva: instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. *Economia*. Brasília (DF), n.2, v.5, p.361-420 Jul./Dez. 2004.

BUGGE, M. M. Measuring Public Innovation in Nordic Countries. **Report on the Nordic Pilot studies** - Analyses of methodology and results, 2011.

CARDOSO, H. F. M. B. Análise dos processos de difusão e adoção da Inovação: o caso do biodiesel em Monsenhor Tabosa - CE. **Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural**. Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2012.

CATALOGO de programas federais para os municípios: fortalecimento da gestão municipal. Portal Federativo. **Projeto Brasil Municípios**. Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Catalogo_Programas_Federais_Para_Municipios.pdf Acesso em jan. 2014.

CEAGESP. Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Preços no atacado**. Disponível em: <http://www.ceagesp.gov.br/cotacoes/>. Acesso em jul. 2014.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Preços praticados no PAA**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1135&t=2>. Acesso em ago. 2014.

CORÁ, M. A.; BELIK, W. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. Paulo, 2012. 104 p.

COURVISANOS, J. Political Aspects of innovation. **Research Policy**. v. 38, n. 7, p. 1117-1124, set. 2009.

DALPÉ, R. ; DEBRESSON, C. ; XIAOPONG, H. The public sector as first user of innovations. **Research Policy**. v. 21, n. 3, p. 251-263, 1992.

DAMANPOUR, F. ; WISCHNEVSKY, J. D. Research on organizational innovation: Distinguishing innovation-generating from innovation-adopting organizations. **Journal of Engineering and Technology Management**. 23:2, p. 69-91, 2006.

DAMANPOUR, F. ; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 19, p. 495-522, 2008.

DAMANPOUR, F. ; WALKER, R. ; AVELLANEDA, C. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**. v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.

DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n1. p.36-49, jan/mar 2005.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. **Public Administration**. v. 87, n. 4, p. 892–909, 2009.

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, p.13-26, out./dez. 1996.

DORETTO, M. ; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v.1, n.1, 2007.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**. v. 11, n. 4, p. 3-15, out./dez. 1997.

DYRSTAD, T. "Innovation in Norwegian counties", **LOS Senter Report**. 89/5, 1989.

EDLER, J. ; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. **Research Policy**. v. 36, p.949–963, 2007.

EDQUIST, C. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In: Fagerberg, J.; Mowery, D.C.; Nelson, R. **The oxford book of innovation**. Oxford, University Press. 2006. Cap. 7. p. 180- 406.

EGGERS, F. ; HANSEN, D. J. ; DAVIS, A. E. Examining the relationship between customer and entrepreneurial orientation on nascent firms' marketing strategy. **International Entrepreneurship and Management Journal**, 8(2), p. 203–222, 2012.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of School Feeding World Wide 2013**. World Food Programme, Italy. 2013.

FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.4, junho, 1997.

_____. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**. v. 7, n. 17, p. 59-86, jan/abr. 2000.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.18, abril, 2000.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 41-77, 2006.

_____. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações & Sociedade**. v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

_____. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão?. In: Lukic, Melina Rocha; Tomazini, Carla. (Org.). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. 1ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013, v. 1, p. 171-193.

FELLER, J. ; FINNEGAN, P. ; NILSSON, O. Open innovation and public administration: Transformational typologies and business model impacts. **European Journal of Information Systems**, 20(3), p. 358–374, 2011.

FERNÁNDEZ, S. ; WISE, L. R. An exploration of why public organizations “ingest” innovations. **Public Administration Journal**, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Artmed, 2009, 408 p.

FLYNN, J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 66, no. 3, p. 353–366, 2007.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Liberações – Consultas Gerais**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2012&p_programa=C7&p_uf=SP&p_municipio=350010. Acesso em jan. 2014.

FROEHLICH, E. A capacidade de “fazer diferente”: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). **Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GABRIEL, C. G. et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. v.18, n.4, pp. 971-978, 2013.

GABRIS, G. T. ; NELSON, K. ; WOOD, C. H. Managing for innovation in local government. Three core strategic factors. **Governance Finance Review**, 17, p. 22–28, 2009.

GALLOUJ, F. ; ZANFEI, A. Innovation in public services: Filling a gap in the literature. **Structural Change and Economic Dynamics**. v. 27, p. 89-97, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOODIN, R. E. **The theory of institutional design**. Cambridge University Press, 1997.

GONÇALVES, P. K. Potenciais e demandas para o desenvolvimento da agroecologia na região da bacia do Alto Sorocaba-Médio Tietê: ações, instituições e inserção junto à agricultura familiar. **Dissertação (Mestrado) em Agroecologia e Desenvolvimento Rural**. Universidade Federal de São Carlos, 2013. 209 p.

GRAY, V. Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*. v. 67, p. 1174-1185, 1973.

GUANZIROLI, C. E. ; BUAINAIN, A. M. ; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Rev. Econ. Sociol. Rural [online]**. v.50, n.2, pp. 351-370, 2012.

HALVORSEN, T. ; HAUKNES, J. ; MILES, I. ; ROSTE, R. On the differences between public and private sector Innovation. **Publin Report**. n. D9. Oslo: NIFU STEP, 2005.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public money & Management**, p. 27-41, jan. 2005.

HESPANHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Soc. nat. [online]**. v.25, n.3, p. 469-483, 2013.

HILL, M. ; HUPE, P. The Multi-layer Problem in Implementation Research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-90, 2003.

HIRMUKHE, J. Measuring the customers perception of service quality using SERVQUAL in public services. **International Journal of Services, Technology and Management** 19 (4-6), p. 267-277, 2013.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**. 69(1), 1991, p. 3-19.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2009.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações Estatísticas: Censo Escolar 2012**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=355220&idtema=117&search=sao-paulo|sorocaba|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2012>. Acesso em jul. 2013.

IEA. Instituto de Economia Agrícola. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/bancodedados.html>. Acesso em jul 2014.

IHRKE, D. ; PROCTOR, R. ; GABRIS, J. Understanding innovation in municipal government: City council member perspectives. **Journal of Urban Affairs**, v. 25, p. 79-90, 2003.

IHRKE, D. M. ; PROCTOR, R. The influence of administrative leadership and governing board behavior on local government innovation. In: HARRIS, M; KINNEY, R. **Innovation**

and entrepreneurship in state and local governments, (pp. 162-178). Lanham, MD: Lexington Books, 2003.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2012**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em jul. 2013.

KAPSALI, M. How to implement innovation policies through projects successfully. **Technovation**, v.31, p. 615–626, 2011.

KATTEL, R. ; CEPILOVS, A. ; DRECHSLER, W. ; KALVET, T. ; LEMBER, V. ; TÕNURIST, P. Can we measure public sector innovation? A literature review. **LIPSE Project paper**. 1-9-2013 Version 0.1, EGPA 2013 conference.

KINDER, T. Good practice in best practice: The use of best practice case studies in service innovation by local public administrations. **Science and Public Policy**, 29(3), p. 221–233, 2002.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLERING, L. R. ; ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-118.

KOCH, P. ; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. **Publin Report**. n. D.20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

LSEPPG. London School of Economics Public Policy Group. **Innovation in Government Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGOs**, 2008.

MARTINS, H. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Extrato Dap Jurídica**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pj/ExtratoDAP/ExtratoDAP.aspx>. Acesso em jul. 2014.

MIGUEL, P. A. C. **Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução**. *Prod.* [online]. 2007, vol.17, n.1, pp. 216-229.

MOHR, L. Determinants of innovation in organizations. **The American Political Science Review**. v. 63, p. 116-126, 1969.

MORAIS, L. B. ; NASCIMENTO, F. F. L. **Merendeiras em sua própria realidade. Uma análise do programa nacional de alimentação escolar em cinco municípios do território do Mato Grande**. VIII Sober Nordeste - Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Parnaíba, 2013.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v. 53 n. 1. p. 82-90, jan/ fev. 2013.

MPSP. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Pesquisa avançada**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Pesquisa_Avancada. Acesso jul. 2014.

MPT. Ministério Público do Trabalho. Portal da Transparência – **Termos de Ajustamento de Conduta**. Disponível em: <http://mpt.gov.br/portaltransparencia/tac.php>. Acesso em jul. 2014

MULGAN, G. ; ALBURY, D. Innovation in the Public Sector. Prime Minister's Strategy Unit - **Cabinet Office**, London, 2003.

MULLER, A. L. ; FIALHO, M. A. V; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, UnB, v. 1, n. 1, 2007.

MULLER, A. L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2010, 30 p. **Relatório de Consultoria**.

NARRANJO-GIL, D. The influence of environmental and organizational factors on innovation adoptions: Consequences for performance in public sector organizations. **Technovation**. v. 29, n. 12, p. 810-818, dez. 2009.

NELSON, K. L. ; CURTIS, H. ; GABRIS, J. Innovation Management in Local Government: An Empirical Analysis of Suburban Municipalities. **International Journal of Organization Theory and Behavior**. 14. v.3, 2011, p. 301-328.

OCDE - Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: Finep, 2005.

_____. Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - 2012. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2199>.

OLIVEIRA, C. **Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)**. 1992. 162 f. Tese (Doutorado em Educação) - Campinas: Unicamp, 1992.

OSBORNE, D. ; GAEBLER, T. Reinventando o Governo. Brasília: MH **Comunicação/ENAP**, 1994.

OSBORNE, S. P. ; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king? **Public Administration**. v. 89, n. 4, 2011, p 1335–1350.

PEIXINHO, A. M. L; SCHWARTZMAN, F. ; BALABAN, D. ; GALANTE, A. P. ; RIMKUS, L. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, 35(2), 2011, p. 128-136.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva [online]** v.18, n.4, 2013, p. 909-916.

PINHO, J. A. ; SANTANA, M, W. **Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual**. In: Enanpad, 22, Anais. Foz do Iguaçu: 1998.

PIPITONE, M. A. P. Programa de Alimentação Escolar: um estudo sobre a descentralização, escola e educadores. 1997. 135 f. **Tese de Doutorado em Educação** – Campinas: Unicamp, 1997.

_____. et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev Nutr**. 16(2) p.143-154, 2003.

PIRES, R. R. C. Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neo-institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. **Monografia** para o Curso Superior de Administração Pública - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PONDÉ, J. L. Instituições e mudança institucional: Uma abordagem shumpeteriana. **Revista Economia**, 6(1):119–160, 2005.

POTTS, J. ; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? **Innovation: Management, Policy & Practice**. v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

REAL, L. C. V. ; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**. v. 18 (Supl. 2) p 57-79, 2011.

ROBERTSON, R. ; BALL, R. (2002). Innovation and improvement in the delivery of public services: The use of quality management within local government in Canada. **Public Organization Review**. A Global Journal, 2(4), 2005, p. 387–405.

ROBICHAU, R.W. ; LYNN, L.E. The implementation of public policy: still the missing link. **The Policy Studies Journal**. 37 (1), 2009, p. 20–35.

ROCHA, C. Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. **Development Policy Review**. v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cad. EBAPE.BR [online]**. v.2, n.1, pp. 01-12, 2004.

ROGERS, E. M. **Diffusion Of Innovation**. 5. ed. New York: Free Press, 2003, 576p.

ROSTE, R. ; MILES, I. Differences between public and private sector innovation. **Publin Report**. n. D16. Oslo: NIFU STEP, 2005. p. 22-39.

SARAIVA, E, B et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. v.18, n.4, 2013, p. 927-935.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 169 p. (Os economistas).

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, 2009, p. 347-369.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Caracterização socioeconômica de São Paulo – Região Administrativa de Sorocaba**, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/uam/trabalhos/Sorocaba.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

SIDANER, E. ; BALABAN, D. ; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: An example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition Journal**. v. 16, n. 6, p.989-994, jun. 2013.

SILVA, G. R. F. ; MACÊDO, K. N. F. ; REBOUÇAS, C. B. A. ; SOUZA, A. M. A. Interview as a Technique of Qualitative Research - A Literature Review. **Online Brazilian Journal of Nursing**, v. 5, n. 2, 2006.

SILVA, P. B. D. ; BACCARIN, G. J. ; ALEIXO, S. S. ; FILIPAK, A. **Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares**. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, Unesp Araraquara, 2013.

SIQUEIRA, R. L. et al. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano a alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2014, vol.19, n.1, pp. 301-310. ISSN 1413-8123.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, 2004, p.27-41.

SOROCABA. Secretária da Educação. **Alimentação Escolar em Sorocaba**. Disponível em: http://educacao.sorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/OK_ANT_ALIMENTACAO_ESCOLAR_EM_SOROCABA_SITE.pdf. Acesso em ago. 2013.

SOUZA, L.B.B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SPINK, P. K. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: Pedro Jacobi; José Antonio Pinho. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2006, p. 23-40.

STOLARSKI, M. C. Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. 145 p. **Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas** - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SUGIYAMA, N. B. Theories of Policy Diffusion Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies**. v. 41, n. 2, p. 193-216, feb. 2008.

TAN, B. S. The Consequences of Innovation” The Innovation Journal. **The Public Sector Innovation Journal**. v. 9 (3), 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa de Processos**. 2014. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/410790.pdf. Acesso em jul. 2014.

TRICHES, R. M. **A experiência brasileira em aquisições públicas sustentáveis: o caso do programa de alimentação escolar**. In: VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados, 2013, Florianópolis. VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados, 2013.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saude Soc.** v.19 n.4 São Paulo Oct./Dec. 2010.

_____. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, pp. 66-105, abr. 2012.

VAN DE VEN, A. ; ANGLE, H. ; POOLE, M. An introduction to the Minnesota innovation research program. In: **Research on the management of innovation**. Nova York: Oxford University Press, 2000. p. 720.

VAZ, B. L. O. Efeito do Programa Bolsa Escola sobre as despesas das famílias. Rio de Janeiro. **Dissertação de mestrado em Economia**. PUC-RJ, 2006.

VAZQUEZ, D. A. A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde. **Tese (doutorado) em Economia – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas**, 2010.

VIGODA, E. G. ; SHOHAM, A. ; SCHWABSKY, N. ; RUVIO, A. Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens’ perspectives. **Public Administration**. v. 86, n. 2, 2008, p. 307-329.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Rev. Bras. Epidemiol.** v.16, n.1, mar. 2013.

VOGT, S. P. C. ; SOUZA, R. S. **Mercados institucionais locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceilero – RS**. In: Anais XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre: SOBER, 2009.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v.22, n.2, p.195-219, 2002.

ZHAO, Q. The Regional Disparities in Chinese Provincial Government Innovation. **Innovation : Management, Policy & Practice**, v.14, n. 4, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, 2006, p. 311-335.

_____. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: Towards a configuration approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 18 (4), 2008, p. 591-615.

WALKER, R. M. ; AVELLANEDA, C. ; BERRY, F. S. Explaining the diffusion of innovation types amongst high and low innovative localities: a test of the Berry and Berry model. 7th **Public Management Research Association Conference**, University of Arizona, Tucson, USA, 25th-27th Oct. 2007.

WARNER, M. E. The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. **Public Administration Review**. Special Issue. dez. 2010, p. 145-147.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, 2005 p. 17-32. (Edição Especial).

WEIS, B. ; CHAIM, N. A. ; BELIK, W. **Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar**. São Paulo - SP: Eskenazi Indústria Gráfica, 2004.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

I) IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome:
- Cargo:
- Contato:
- Tempo na cooperativa:

II) CARACTERÍSTICAS GERAIS DA COOPERATIVA

- Ano de criação:
- Total de cooperados:
- Total de cooperados com DAP:
- Tipo de DAP utilizada:
- Principais produtos:
- Principais clientes (canais de comercialização e adesão a políticas de compras públicas):
- Questões estruturais (transporte, galpão de armazenamento, sede administrativa, beneficiamento, técnicas básicas de produção):

III) INFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PNAE

- Esquema básico do processo de gestão do PNAE:
- pessoal envolvido;
- discriminação das funções básicas:
- Porcentual estimado de vendas do PNAE sobre a receita total (2010 a 2014):
- Produtos entregues (volume, diversificação) (2010 a 2014):

IV) PERCEPÇÃO DE INOVAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO* DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SOROCABA

*Período de análise: 2010 a 2014

1. Como a cooperativa tomou conhecimento da Lei do PNAE?
2. Na sua percepção, ocorreram mudanças/ inovações na gestão da alimentação escolar municipal a partir da Lei 11.947 (lei do PNAE)? Cite as principais e como elas impactaram a cooperativa durante o processo de implementação do PNAE?
3. A cooperativa participou (ou foi consultada pela prefeitura) durante o processo de implementação da Lei do PNAE?

Sim () Não ()

- 3.1. Se sim, como se deu tal participação? Qual foi o papel da cooperativa neste processo?
- 3.2. Houve troca de aprendizado ou conhecimento a partir do diálogo com a prefeitura ou alguma instituição pública durante o processo de implementação do PNAE? Como ocorreu tal aprendizado e de que forma ele foi colocado em prática?
- 3.4. Houve participação da cooperativa no processo de elaboração das chamadas públicas? Como tal participação ocorreu?

3.5. Qual sua opinião sobre os tópicos presentes nas chamadas públicas:

- 3.5.1. cronograma de entrega;
- 3.5.2. produtos demandados;
- 3.5.3. preço de referência;
- 3.5.4. substituição de produtos;
- 3.5.5. mecanismos de alteração de preço;
- 3.5.6. especificações de qualidade.

3.6. No caso de não ter ocorrido participação/diálogo com a prefeitura, quais foram os principais motivos para tal fato?

4. A prefeitura fez algum levantamento da produção da cooperativa?

5. A prefeitura (órgão/secretaria responsável) é receptiva para atender as demandas propostas pelas cooperativas no que tange à execução do PNAE?

5.1. Existe algum mecanismo ou canal de comunicação com a prefeitura? Como se dá tal comunicação?

6. O senhor considera justa a forma como ocorre o processo de implementação das compras institucionais do PNAE em Sorocaba? Por quê?

6.1. Como vem ocorrendo a seleção dos projetos de venda (cooperativas contratadas pelo PNAE)? Qual o critério utilizado? Qual sua opinião quanto a este critério?

7. Caso existam, quais as principais barreiras/dificuldades existentes no processo de implementação do PNAE no município de Sorocaba?

- Custos com a logística de distribuição ()
- Dificuldades para adequação sanitária ()
- Capacidade produtiva, outras questões estruturais ()
- Falta de assistência técnica ()
- Falta de diálogo com a prefeitura ()
- Baixa qualificação e capacitação da equipe da prefeitura à frente do PNAE ()
- Pouca clareza nas chamadas públicas ()
- Baixa adequação do cardápio à produção ()
- Desconhecimento da produção local por parte do poder público ()
- Qualidade das estradas ()
- Falta de estrutura municipal (órgão especializado, estrutura das escolas para recebimento, entre outros) ()
- Atrasos no pagamento ()
- Desconfiança com o poder público ()
- Resistência política para implementar o PNAE ()
- Burocracia na gestão pública no processo de implementação do PNAE ()
- Complexidade da legislação ()
- Preferência em participar do PAA ()
- Outras:

7.1. Como cada barreira assinalada acima tem afetado o processo de implementação do PNAE na cooperativa?

8. Existe apoio por parte do poder público municipal para que a Lei do PNAE seja implementada no município de Sorocaba? Como este apoio ocorre?

8.1. Tal apoio vem obtendo resultados? Quais os principais?

9. A forma com que a gestão das compras do PNAE ocorre no município é compatível/adequado com a realidade (técnica, econômica e estrutural) da cooperativa?

9.1. Se sim, de que forma tal compatibilidade/adequação vem ocorrendo?

9.2. Caso não, quais são os pontos mais críticos desta incompatibilidade?

10. Qual sua avaliação sobre o papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)?

11. A cooperativa considera vantajoso entregar produtos para o PNAE no município de Sorocaba? Caso a cooperativa tenha distribuído produtos, quais foram os principais benefícios obtidos?

12.1 A cooperativa tem interesse em continuar participando? Por quê?

12. Caso a cooperativa não tenha distribuído produtos para o PNAE em Sorocaba (ou em determinado ano), quais foram os principais motivos para tal fato não ter ocorrido?

12.1. Existe o interesse futuro em participar das vendas para o PNAE no município?

13. De maneira geral, qual sua avaliação acerca da gestão do PNAE no município de Sorocaba? O que poderia mudar e como tais mudanças poderiam ocorrer?

14. Existe alguma crítica específica sobre aspectos presentes na Lei do PNAE? Qual (is)?

14.1. E referente à Resolução 26?

APÊNDICE B

ROTEIRO DA ENTREVISTA – CECANE SP

I) Informações gerais

Nome(s) do(s) entrevistado(s): (apenas para o protocolo, sendo vedada qualquer identificação do sujeito na pesquisa).

Cargo(s):

Tempo na função:

II) Questionário Semiestruturado

1) Na sua opinião, em quais aspectos a Lei 11.947/2009 pode ser considerada inovadora? Por quê?

2) Como se deu o processo de formulação da Lei 11.947/2009 e suas respectivas resoluções (25 e 26)? Quais os órgãos/ministérios participantes?

3) Quais as principais barreiras enfrentadas pelos gestores municipais de grandes cidades quanto ao processo de implementação da Lei 11.947?

3.1) E quais as principais barreiras enfrentadas pelos agricultores familiares e suas organizações?

4) Quais os canais de comunicação existentes entre o FNDE e os municípios para eventuais esclarecimentos/capacitação e treinamento dos gestores municipais quanto à execução do PNAE?

4.1) O senhor tem informação de como tal relação vem ocorrendo no município de Sorocaba?

5) Os tópicos da questão 5 estão relacionados especificamente às demandas levantadas pelas cooperativas de agricultores familiares da região de Sorocaba. No caso, a entrevista semiestruturada permitirá discutir de forma mais clara cada item.

5.1) Projeto de venda e prestação de conta:

- flexibilidade no projeto de venda (alteração da DAP física dos cooperados no caso de eventuais problemas na produção);
- proposta da prestação de contas ser realizada pela DAP Jurídica.

5.2) Critérios de priorização das propostas (Res. 26):

- dubiedade Art. 24 e Art.25 (assentamentos e quilombolas x produtores do município);
- dúvidas no caso da priorização de grupos formais (V do Art 25): Grupos formais com maior porcentagem de agricultores familiares x grupos formais do município/região x grupos formas com assentados).

5.3) Alteração na definição do Preço de Referência (Res. 26):

- dubiedade Art. 18 e Art. 29 (compra exclusiva de gêneros alimentícios x inclusão do frete, embalagem e outros serviços).

* No caso específico de Sorocaba, até a promulgação da Res. 26, a prefeitura vinha realizando o preço-dia do CEAGESP (acordado com as cooperativas), pagando o frete com recursos do município. A partir da Res. 26, a gestão municipal passa a adotar o preço fixo e, ao pagar o frete com recursos do FNDE, conseqüentemente o volume de produtos vendidos pelas cooperativas diminui de forma expressiva.

5.4) Contrapropostas:

- no caso do preço de referência se apresentar abaixo dos custos de produção, como a entidade executora deve proceder ao receber uma contraproposta das cooperativas?

5.5) Fiscalização:

- quais os responsáveis pela fiscalização de possíveis irregularidades no processo de implementação do PNAE?

- Cabe a qual agente fiscalizar se o produtor/cooperativa realmente produz o que ele se propõe a entregar para a alimentação escolar? Qual o papel da Entidade Executora, do FNDE, do CAE?

5.6) Limite de venda por DAP

- possibilidade de aumentar o valor.

III) Outras sugestões e apontamentos do CECANE para aprimoramento da pesquisa.