

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Agricultura familiar e alimentação escolar nos grandes municípios paulistas: análise das características institucionais em redes políticas.

Gabriel Bueno

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo

**SÃO CARLOS
2020**

Gabriel, Bueno

Agricultura familiar e alimentação escolar nos grandes municípios paulistas: análise das características institucionais em redes políticas./Bueno Gabriel, Bueno Gabriel -- 2020. 188f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Luiz Fernando de Oriani e Paulillo Banca

Examinadora: Luiz Fernando de Oriani e Paulillo, Silvio

Eduardo Alvarez Cândido, Júlio César Donadone, Catia Grisa,

Carlos Eduardo de Freitas Vian Bibliografia

1. Programa nacional de alimentação escolar. 2. Agricultura familiar. 3. Rede política. I. Gabriel, Bueno. II. Gabriel, Bueno. III. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Gabriel Bueno, realizada em 15/05/2020.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo (UFSCar)

Prof. Dr. Julio Cesar Donadone (UFSCar)

Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido (UFSCar)

Prof. Dr. Carlos Eduardo de Freitas Vian (USP)

Profa. Dra. Catia Grisa (UFRGS)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sempre lembrando: “em tudo dai graças”.

Agradeço à minha esposa Lúcia, pelo amor, companheirismo, paciência, e principalmente por ser mãe do Francisco, nosso maior presente.

Agradeço à toda minha família, especialmente aos meus pais Rose e Ricardo, pelo amor incondicional.

Agradeço aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação.

Agradeço ao Prof. Dr. José Giacomo Baccarin, por compartilhar seu conhecimento sobre agricultura familiar desde a minha graduação.

E definitivamente agradeço ao Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo, pelo conhecimento, orientação, paciência e confiança durante meu caminhar no doutorado e na minha carreira docente.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS SOBRE REDES POLÍTICAS	23
2.1. As três vertentes do institucionalismo.....	23
2.2. Redes políticas na abordagem neoinstitucional	26
2.3. Variáveis e dimensões das redes políticas.....	35
2.4. Considerações sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas	42
3. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS REDES POLÍTICAS	45
3.1. Padrões de interação.....	47
3.2. Padrões de percepção	50
3.3. Regras.....	56
4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	60
4.1. Histórico institucional da Lei 11.947/2009: alimentação escolar e agricultura familiar.....	60
4.2. Desafios, obstáculos e ações positivas no processo de implementação do PNAE.....	66
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	72
5.1. Abordagem e tipo de pesquisa	72
5.2. Mapeamento das compras e atores.....	73
5.3. Análises dos atores e da rede: metodologia proposta por Klijn e Koppenjan.....	77
5.4. Tratamento estatístico dos dados.....	87
5.5. Estudo de Casos Múltiplos: instrumento de coleta e análise dos dados.....	92
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	96
6.1. Mapeamento das aquisições nos grandes municípios paulistas e considerações preliminares	96
6.2. Apresentação dos agrupamentos	108
6.3. Padrões de interação e recursos: análise dos agrupamentos	117
6.4. Percepções das organizações familiares: análise dos resultados dos casos múltiplos	130
7. CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Exemplo da matriz a partir das distâncias euclidianas.....	90
Figura 2. Dendrograma dos agrupamentos das organizações familiares.....	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. As 3 vertentes do institucionalismo.....	22
Quadro 2. Caracterização dos tipos de redes de poder: comunidade política e rede difusa.....	30
Quadro 3. Tipos de Recursos de Poder.....	32
Quadro 4. Características da Rede de Poder.....	34
Quadro 5. Diagrama de análise dos atores a partir da dependência de recursos.....	49
Quadro 6. Tipos de percepção.....	51
Quadro 7. Regras da rede e regras de interação.....	58
Quadro 8. Passo a passo da compra da agricultura familiar para o PNAE.....	63
Quadro 9. Alterações na regulamentação da Lei do PNAE a partir da Resolução 26.....	63
Quadro 10. Obstáculos presentes no processo de implementação do PNAE.....	69
Quadro 11. Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa de análise e abordagem utilizada.....	79
Quadro 12. Identificação dos atores relevantes.....	81
Quadro 13. Reconstrução das percepções.....	82
Quadro 14. Análise das posições e dependências dos atores.....	83
Quadro 15. Análise do padrão de interações.....	85
Quadro 16. Análise das regras.....	87
Quadro 17. Organizações familiares do Agrupamento A.....	109
Quadro 18. Organizações familiares do Agrupamento B.....	111
Quadro 19. Organizações familiares do Agrupamento C.....	113
Quadro 20. Organizações familiares do Agrupamento D.....	115
Quadro 21. Classificação dos produtos ofertados por agrupamento.....	124
Quadro 22. Análise dos atores: identificação dos atores relevantes na percepção das organizações familiares dos quatro agrupamentos.....	131
Quadro 23. Reconstrução das percepções individuais das organizações familiares dos quatro agrupamentos.....	133
Quadro 24. Percepção sobre os recursos e dependências das organizações familiares dos quatro agrupamento.....	135
Quadro 25. Padrões de interação e canais de comercialização das organizações familiares dos quatro agrupamento.....	139

Quadro 26. Nível de confiança das organizações familiares dos quatro agrupamentos.....	139
Quadro 27. Percepção sobre as regras das organizações familiares dos quatro agrupamentos.....	140

LISTA DE SIGLAS

AGF - Aquisição do Governo Federal

CFP - Comissão para Financiamento da Produção

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

DAP – Declaração de aptidão ao Pronaf

EE – Entidade Executora

EGF - Empréstimo do Governo Federal

FAO - *Food Agriculture Organization*

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Municípios com maior volume de repasse do FNDE no exercício de 2016....	73
Tabela 2. Total adquirido com a agricultura familiar e repasse do FNDE entre os anos de 2011 a 2017.....	96
Tabela 3. Classificação dos municípios entre 2011 a 2017.....	99
Tabela 4. Volume vendido (em R\$), participação porcentual e acumulada sobre o total das vendas para os vinte municípios paulistas entre 2011 a 2017.....	101
Tabela 5. Número de organizações familiares por município e região administrativa.	105
Tabela 6. Número de cooperativas participantes por localidade e participação porcentual no volume financeiro vendido entre os anos de 2011 a 2017.....	106
Tabela 7. Volume de vendas por agrupamento e participação porcentual sobre o total vendido entre os anos de 2011 a 2017.....	118
Tabela 8. Quantidade e porcentual de organizações familiares por agrupamento que forneceram* ao PNAE entre 2011 a 2017.....	121
Tabela 9. Média de municípios atendidos por agrupamento de organização familiar.....	122
Tabela 10. Quantidade de produtos, número e porcentual de organizações familiares nos agrupamentos, por tipo de produto.....	125
Tabela 11. Média de cooperados dos agrupamentos de organizações familiares.....	126

RESUMO

A Lei Federal 11.947, de 2009 estabelece - no seu artigo 14 - 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. Tal regulamentação visa a formação de uma rede política, definida como um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis entre vários atores que possuem uma natureza interdependente no compartilhamento de recursos. A lógica das redes avança na explicação sobre os mecanismos de coordenação entre os atores nas políticas públicas. Argumenta-se que as redes gradualmente emergem porque os atores começam a interagir e, quando elas existem por um período mais longo, surgem características institucionais como padrões de interação, padrões de percepções e regras. A pesquisa tem como objetivo analisar as características institucionais em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 em vinte grandes municípios paulistas. A partir da análise de agrupamentos pelo método Ward com 106 organizações de agricultores familiares, foi possível identificar quatro grupos de organizações familiares com diferentes padrões de interação (intensidade e variedade) com os municípios estudados. As variáveis utilizadas no teste estatístico foram: volume de vendas (VV), número de municípios atendidos (NM) e total de anos que a organização participou do Programa (TA). Também foi realizado um estudo de casos múltiplos a partir da aplicação de um questionário com uma organização familiar de cada agrupamento observado no teste estatístico. Os resultados apontam que, apesar dos diferentes padrões de interação entre as organizações familiares dos diferentes agrupamentos, algumas percepções sobre os principais problemas no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar são similares. Já as percepções sobre as regras estão ligadas ao ator, pois variam de acordo com a posição do ator na rede e como este sente-se afetado pelo cumprimento (ou não) dessas regras.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Agricultura Familiar, Rede Política

ABSTRACT

The Federal Law 11.947 of 2009 establishes - in its article 14 - that states and counties, when carrying out actions of the National School Feeding Program (PNAE), must spend at least 30% of the resources received from the National Fund for the Development of Education (FNDE) buying products from family farming. Such regulation aims at forming a policy network, defined as a set of relatively stable relationships between various actors that have an interdependent nature in sharing resources. The logic of the networks advances in explaining the coordination mechanisms between the actors in public policies. It is argued that networks gradually emerge because actors begin to interact and when they exist for a longer period, institutional characteristics such as patterns of interaction, patterns of perceptions and rules emerge. The research aims to analyze the institutional characteristics in political networks structured from the implementation of article 14 of Law 11,947 / 2009 in twenty large cities in São Paulo. From the clusters analysis by the Ward method with 106 family farmers' organizations, it was possible identify four groups of family organizations with different patterns of interaction (intensity and variety) with the counties studied. The variables used in the statistical test were: sales volume (VV), number of counties served (NM) and total years that the organization participated in the Program (TA). A multiple case study was also carried out based on the application of a questionnaire with a family organization from each group observed in the statistical test. The results show that, despite the different patterns of interaction between family organizations in different clusters, some perceptions about the main problems in the process of purchasing products from family farming for school meals are similar. The perceptions about the rules are connected to the actor, as they vary according to the actor's situation in the network and how he feels affected by the compliance (or not) of these rules.

Key-words: National School Feeding Program, Family Farming, Policy Network

1. INTRODUÇÃO

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 et al., 2006; HESPANHOL, 2013; DORETTO e MICHELLON, 2007; BACCARIN, 2011; MULLER, 2010; PEIXINHO, 2013; TRICHES e 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 está inserida em uma concepção de mudanças na gestão da alimentação escolar, atrelando-a ao desenvolvimento local através da prioridade dada à compra dos produtos de agricultores familiares locais, no intuito de proporcionar uma alimentação mais saudável, diversificada e de acordo com os costumes regionais (BACCARIN et al., 2012; 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 2015, por exemplo, foram liberados mais de R\$ 3,7 bilhões de reais, atendendo em média 41 milhões de alunos (FNDE, 2017). Só o Estado de São Paulo recebeu aproximadamente 20% deste montante financeiro.

Por sua vez, destaca-se também a importância da agricultura familiar. Segundo o último Censo Agropecuário - com referência no ano de 2017 - a agricultura familiar representava 77% dos estabelecimentos agropecuários do País, ocupando uma área de aproximadamente 80,9 milhões de hectares, correspondente a 23% da área agrícola nacional (IBGE, 2020).

Além disso, a agricultura familiar foi responsável por parte considerável da produção de alimentos no país, respondendo por 69% da produção nacional de mandioca, 22% de feijão, 12% de batata, 11% do arroz, 45% do plantel de aves e 31% dos bovinos (IBGE, 2020).

De acordo com o mesmo Censo, a agricultura familiar ocupava 10,1 milhões de pessoas, o que correspondeu a 67% da mão de obra empregada na agricultura (IBGE, 2020). Somente no Estado de São Paulo, foram 281.535 pessoas, 33,7% dos empregos gerados nos campos paulistas. Ademais, a agricultura familiar em São Paulo apresentou participação de 10,8% do valor de produção do estado no ano de 2017. Cabe destaque à horticultura, que respondeu por 42,5% do valor total (entre familiar e não familiar) (IBGE, 2020).

O último Censo também aponta que o Estado de São Paulo possuía 6.185 estabelecimentos agropecuários familiares com agroindústria rural, gerando um valor de produção de R\$ 228,8 milhões, o que correspondeu a 32,5% do valor de produção do total de estabelecimentos com agroindústria no estado.

Apesar destes dados expressivos, a comercialização e distribuição se apresentam como um dos maiores gargalos da agricultura familiar, sendo necessária a criação e/ou utilização de canais privilegiados para escoamento da produção (BATALHA e SOUZA FILHO, 2005; AVILA et al., 2013).

Apesar da proposta de criação de novos mercados – via políticas públicas - para comercialização, a literatura alerta que o artigo 14 da Lei 11.947 traz consigo inúmeros desafios (principalmente nos grandes municípios) para os gestores municipais, organizações familiares e demais atores envolvidos. Dentre tais desafios¹, destaca-se a necessidade de aproximação, interação e cooperação entre a gestão pública municipal, agricultores familiares, conselhos de alimentação escolar, servidores públicos, entre outros atores envolvidos na implementação da Lei (AVILA et al., 2013; BACCARIN, et al., 2011; 2012; BELIK e DOMENE, 2012; BEZERRA et al., 2012; CORÁ e BELIK, 2012; SARAIVA et al., 2013; SILVA et al., 2013; SIQUEIRA et al., 2014; SOUZA, 2012; BUENO, 2014).

Nesse processo de aproximação da agricultura familiar e alimentação escolar, Triches e Schneider (2012) entendem que a governança deva ser trabalhada sob um ponto de vista diferente. Para os autores, a governança neste contexto reforça a existência de mecanismos mais amplos do que aqueles explícitos no conceito de governo, limitados às instituições formais elaboradas pelo Estado. Nesta lógica, a governança diz respeito às formas em que organizações governamentais e não governamentais trabalham juntas, e ao modo como o poder político e a autoridade são distribuídos (GOODWIN, 2003).

Em pesquisas sobre novas estruturas institucionais no meio rural, Knickel et al. (2008) salientam que a governança pode surgir a partir de novos arranjos, tais como

¹ Pesquisa descritiva realizada no ano de 2011 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 (instrumento previsto na legislação para aquisição dos produtos da agricultura familiar).

as redes. De acordo com as mesmas autoras, a função principal das redes voltadas ao desenvolvimento rural é a de facilitar as ligações e produzir conexões eficientes entre diferentes atividades e atores.

De acordo com Kenis e Schneider (1991), as redes políticas são novas formas de governança que retratam uma mudança nas relações entre Estado e sociedade. As redes políticas representam um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, que não são necessariamente hierárquicos e possuem um caráter de interdependência ao ligar atores que compartilham interesses comuns sobre determinada política e trocam recursos para manter tais interesses (BÖRZEL, 1998).

Portanto, a lógica das redes avança na explicação sobre os mecanismos de coordenação entre os atores, seja na gestão de negócios, nas políticas públicas ou nas organizações não governamentais. A rede é uma forma organizacional alternativa às instituições econômicas tradicionais, tais como o mercado, a firma e o contrato (WILLIAMSON, 1991; PAULILLO et al., 2016).

Sabe-se que instituições (formais e informais) afetam os limites sobre a ação de alguns atores e aumentam a gama de possibilidade de outros (MARSH e OLSEN, 1989; HAAS, 1992). Desta maneira, a análise de redes políticas se fundamenta na capacidade adaptativa dos atores/organizações às instituições, posto que o ambiente institucional não é eleito (NAVARRO, 1999).

Além disso, redes políticas são caracterizadas por problemas complexos que não podem ser resolvidos apenas por um ator, mas requerem ações coletivas de vários atores. Contudo, as redes têm interações complexas porque cada um dos atores é autônomo e possui suas próprias percepções acerca dos problemas, soluções e estratégias (MANDELL 2001; AGRANOFF e MCGUIRE 2003; KOPPENJAN e KLIJN 2004).

Van Waarden (1992, p. 32-38) também aponta uma série de dimensões das redes políticas no intuito de criar uma ferramenta passível de análise. São estas: a) atores; b) funções dos atores envolvidos; c) estrutura; d) grau de institucionalização; e) regras de conduta; f) distribuição de poder g) estratégia dos atores.

Contudo, ao propor a análise a partir das dimensões das redes políticas, Van Waarden (1992) destaca que o grau de institucionalização é uma dimensão estrutural específica que requer um tratamento especial, já que se refere à estrutura da rede e sua estabilidade.

Neste sentido, argumenta-se que as redes gradualmente emergem porque os atores começam a interagir. Isso também significa que, quando as redes existem por um período mais longo, surgem determinadas características institucionais (MITLETON-KELLY 2003; KLIJN, 2008).

Klijn e Koppenjan (2016), distinguem as três características institucionais de uma rede política: padrões de interação, padrões de percepção e regras. Desta forma, tais características podem se expressar em padrões mais ou menos estáveis (duradouros) de interações.

Os padrões de interação podem ser considerados a partir de duas maneiras. É possível considerar a intensidade das interações e determinar quais atores têm contatos mais frequentes com outros atores dentro da rede política. Já a variedade de interações fornecerá uma melhor compreensão sobre a quantidade de relações com outros atores dentro da rede.

Klijn e Koppenjan (2016) conceituam "percepção" como um "conjunto mais ou menos coerente de crenças, ideias e opiniões que os atores têm sobre determinado problema político e a situação em que se encontram.

Por conta das interações contínuas, somadas aos padrões de percepção, os atores podem adotar estruturas de rede, ou seja, as regras. As regras surgem durante as interações e podem ser formais ou informais (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Nas redes políticas as interações entre os diversos atores são complexas, uma vez que os comportamentos individuais são guiados por percepções, procedimentos, regras formais e convicções e práticas informais enraizadas. (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Apesar da existência de múltiplos atores envolvidos no processo de implementação da Lei 11.947, o trabalho optou por um recorte ao analisar as interações e percepções somente das organizações de agricultores familiares.

A escolha estrita da análise das organizações familiares ocorreu no decorrer da pesquisa e pode ser justificada a partir da coleta dos dados (que será detalhado no capítulo dos resultados) quando foi constatado que, entre os anos de 2011 a 2017, os vinte municípios paulistas compraram R\$ 230.509.671 a partir da Lei 11.947, adquirindo produtos de 106 organizações familiares. Entretanto, apenas 15 organizações responderam por aproximadamente 70% deste montante financeiro.

Dentre estas 15 organizações, que venderam aproximadamente R\$ 159,7 milhões, 9 são da região Sul do país. Neste período, as 9 organizações do Sul forneceram produtos para os 20 municípios paulistas, totalizando um valor de aproximadamente R\$ 103,7 milhões. Este mapeamento das aquisições da Lei 11.947 nos 20 maiores municípios paulistas foi realizado a partir do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).

Klijn e Koppenjan (2016) destacam que as percepções sobre determinada rede podem variar de acordo com nível de recursos, a intensidade e a variedade de interações realizadas pelo ator na rede. Portanto, é importante avaliar se as interações e percepções individuais neste cenário tão diversificado de organizações familiares participantes da

rede proposta pela Lei 11.947 se constituíram em características institucionais traduzidas em padrões de interação, numa convergência de percepções (padrões de percepção) e no estabelecimento de regras comuns. Aliás, Klijn (2008) aponta que a identificação dos atores e a reconstrução de suas interações e percepções é uma etapa importante na análise de redes políticas.

Desta forma, é pertinente compreender, por exemplo, porque algumas organizações de agricultores familiares têm maior participação ou maior capacidade de permanecer no programa, mantendo relações mais duradouras com o poder público em grandes municípios do estado de São Paulo.

Apesar da vasta literatura sobre redes políticas, poucos estudos nacionais têm abordado o papel das políticas públicas na construção de redes alimentares diferenciadas (TRICHES e SCHENEIDER, 2012). A abordagem de redes é ainda mais incipiente no tratamento específico do filtro institucional da Lei 11.947 e as posteriores resoluções que regulamentam a alimentação escolar.

Portanto, a questão central que o estudo pretende responder é: existem padrões de interação e de percepção² em redes propostas a partir do artigo 14 da Lei 11.947 entre as organizações de agricultores familiares que forneceram aos municípios paulistas com os maiores valores de repasse do FNDE?

A partir deste problema, a tese apresenta duas hipóteses e uma proposição

Hipótese 1: existem diferentes padrões de interação - definidos por valores de venda, número de cidades atendidas e anos em que participou do PNAE – entre os diferentes agrupamentos de organizações familiares que forneceram para os municípios paulistas.

² Percepções das organizações familiares sobre os problemas e obstáculos presentes no processo de implementação do PNAE e também percepções sobre como as regras influenciam suas interações com as grandes prefeituras paulistas.

Hipótese 2: os recursos das organizações familiares influenciam nos padrões de interação em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas.

Proposição 1: diferentes padrões de interação e recursos levam a diferentes percepções sobre os problemas e regras em redes estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas.

Frente ao exposto, a pesquisa tem como objetivo central **analisar as características institucionais em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nos vinte municípios paulistas com maior valor de repasse do FNDE.**

Para atingir o objetivo central, o trabalho apresenta, ainda, os seguintes objetivos específicos:

- **mapear o processo de compras da agricultura familiar para alimentação escolar entre 2011 a 2017 nos vinte municípios³ com maior valor de repasse do FNDE no Estado de São Paulo (porcentual adquirido; as cooperativas/atores contratadas; os respectivos montantes financeiros vendidos; e os produtos adquiridos);**
- **analisar os padrões de interação e recursos dos diferentes agrupamentos de organizações familiares que forneceram ao Programa nesses vinte municípios;**

³ Os 20 municípios foram classificados a partir do valor do repasse do FNDE, que é proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica sob responsabilidade da prefeitura. De acordo com o repasse no ano de 2016, os municípios foram: São Paulo, Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Osasco, Sorocaba, Barueri, Praia Grande, Piracicaba, Mogi das Cruzes, Jundiaí, Franca, Ribeirão Preto, Bauru, São Vicente, São José do Rio Preto, Suzano, Guarujá e Santos.

- **levantar as percepções das organizações familiares dos diferentes agrupamentos acerca dos problemas no processo de implementação do PNAE nos municípios estudados;**

- **avaliar, na percepção das organizações familiares, como as regras influenciam suas interações no processo de implementação do artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas.**

Para analisar e comparar os padrões de interação das organizações familiares que forneceram ao PNAE no período, a pesquisa recorreu à análise de agrupamentos como tratamento estatístico dos dados coletados no SIGPC. A utilização desta técnica multivariada teve o intuito de agrupar as organizações familiares em diferentes agrupamentos a partir de critérios de similaridade. Para mensurar a intensidade e variedade das interações foram utilizadas as variáveis volume de vendas (VV), número de municípios atendidos dentre os vinte estudados (NM) e total de anos que a organização forneceu ao programa (TA).

Os recursos das organizações familiares, tal como a capacidade de processamento de produtos e número de cooperados também serão levantados no SIGPC e avaliados de forma comparativa entre os agrupamentos de organizações familiares.

Além disso, foi aplicado um questionário na etapa do estudo de casos múltiplos com quatro organizações de agricultores familiares (uma de cada agrupamento obtido no tratamento estatístico). O questionário foi elaborado com base no modelo proposto por Klijn e Koppenjan (2016), visando reconstruir as percepções das organizações familiares a respeito dos principais problemas no processo de implementação do PNAE, sobre como as regras influenciam suas interações em grandes municípios paulistas, além da percepção de confiança em outros atores, a autopercepção sobre os recursos que possui e percepção de dependência em relação a outros atores.

A proposta é verificar – tal qual proposto na literatura – se os diferentes padrões de interação verificados nos diferentes agrupamentos de organizações familiares também se traduziram em percepções divergentes.

De acordo com Paulillo et al. (2016), Klijn e Koppenjan avançam ao propor um modelo que integra a análise dos atores - com seus recursos de poder, interações e percepções autônomas – e a análise da rede, a partir de suas características institucionais (padrões interação, padrões percepção e regras).

Aliás, o modelo vai ao encontro da proposta pioneira de Dowding (1995), ao considerar que as interações estão relacionadas com a dependência de recursos entre os membros da rede.

Por fim, cabe justificar o foco no processo de implementação proposto no objetivo do trabalho. Com a complexidade das interações entre múltiplos atores privados e o Estado, o estudo das redes políticas rompe com a sequência clássica de construção da política pública. Isto posto, destaque se dá ao processo de implementação da política, onde as decisões são tomadas, os problemas são reformulados e as interações entre os atores envolvidos são concretizadas (MARSH e RHODES, 1992; PAULILLO et al., 2009; ROCHA, 2004).

O trabalho segue estruturado com o capítulo 2, que apresenta a abordagem teórica sobre redes políticas. Já o capítulo 3 trata com maior ênfase as características institucionais das redes política. Adiante, é apresentado o capítulo 4, com informações específicas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, seu histórico, obstáculos e casos exitosos de implementação. O capítulo 5 delinea os procedimentos metodológicos. Em seguida, o capítulo 6 apresenta os resultados e discussões, e por fim, são realizadas as considerações finais.

2. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS SOBRE REDES POLÍTICAS

2.1. As três vertentes do institucionalismo

Para Scott (1995), as instituições são estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social, delimitando e formatando as ações dos indivíduos.

Ademais, elementos reguladores, normativos e cognitivos foram identificados por teóricos sociais como componentes vitais das instituições (SCOTT, 1995). O quadro 1 sintetiza as principais diferenças entre as três perspectivas.

Quadro 1. As 3 vertentes do institucionalismo

	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Base de conformidade e	Coercitivo	Obrigações sociais	" <i>Taken for granted</i> "
Mecanismos	Regulativo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxa
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação e reconhecimento	Predomínio e isomorfismo
Base de legitimidade	Legalmente sancionada	Regida moralmente	Culturamente aceita e conceitualmente correto

Fonte: Scott (1995)

Para Scott (1995), os estudos sobre as instituições acerca dos pilares – regulativo, normativo e cognitivo – também apresentam diferentes perspectivas, diferentes sistemas de apoio e diferentes níveis de análise (SCOTT, 1995). De maneira semelhante, a contribuição de Hall e Taylor (1996) considera três vertentes do institucionalismo: a racional-regulativa, a normativa-histórica e a sociocultural-cognitiva.

O pilar regulativo envolve a capacidade de estabelecer regras, fiscalizar, atribuir sanções ou recompensas em uma tentativa de influenciar o comportamento futuro (SCOTT, 1995). O institucionalismo da escolha racional tem origem nos trabalhos de

COASE (1937), NORTH (1990), WILLIAMSON (1975) e SIMON (1959) e apresenta algumas propriedades centrais, tais como: pressupostos comportamentais; existência de dilemas nas ações coletivas e; lógica utilitarista nos processos de interação e negociação.

Os pressupostos comportamentais de oportunismo e racionalidade limitada ocorrem por conta da incerteza e informação assimétrica. O foco, neste caso, se dá na coordenação dos agentes e na estrutura de governança adotada que visa compensar as incertezas do ambiente. Desta forma, a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais dos indivíduos (SCOTT, 1995; WILLIAMSON, 1991).

Atenção é dada ao comportamento dos indivíduos, empresas e mercados em situações de competição, onde os interesses são variados. Portanto, regras explícitas e “árbitros” são necessários para preservar o equilíbrio (NORTH, 1990). Já a lógica utilitarista pressupõe que os indivíduos são instrumentalmente motivados para fazer as escolhas considerando a relação custo-benefício e as instituições afetam o comportamento e motivação destes atores (HECHTER et al. 1990).

O pilar normativo é fundamentado sobre as regras normativas que introduzem uma dimensão obrigatória na vida social. Os sistemas normativos incluem valores e normas. Os valores são concepções sobre o que é preferível ou desejável, juntamente com a construção de padrões e comportamentos existentes. Por sua vez, as normas especificam como as coisas devem ser feitas e definem os meios legítimos para atingir os valores (BERGER e LUCKMANN, 1967 *apud* SCOTT, 1995).

Reitera-se que o pilar normativo considera as instituições como normas e valores socialmente prescritos que evoluem ao passar do tempo e moldam o comportamento dos atores. Por outro lado, as instituições derivam da interação entre grupos diversos de atores com interesses específicos mediante a ação política e a formação de redes políticas (de poder) (HALL e TAYLOR, 1996).

Mais especificamente, Paulillo et al. (2016) caracterizam esta vertente a partir das a) relações entre os indivíduos e instituições: as instituições afetam o comportamento dos indivíduos pela abordagem racional e cultural; b) assimetria de poder: instituições podem gerar desigualdades no processo de decisão e distribuição de recursos; c) desenvolvimento institucional por trajetória: as instituições produzem dependência a partir das rotinas, neste caso, fatores de um momento histórico específico determinam as variações políticas e sociais sequenciais (KATO, 1996).

Por fim, o pilar cognitivo - com seu cunho sociológico - admite um maior papel a ser desempenhado pelos componentes informais por trás das decisões de um agente, que vão além dos aspectos formais e racionais (PAULILLO et al., 2016). Símbolos, palavras, sinais e gestos têm o efeito de moldar os significados que atribuímos aos objetos e ações (SCOTT, 1995).

Os sociólogos institucionalistas buscam compreender o motivo das organizações adotarem um conjunto específico de formas, símbolos ou procedimentos institucionais (HALL e TAYLOR, 1996).

DiMaggio (1991) observaram que a dimensão cognitiva das instituições é a principal característica distintiva dos outros pilares. Esta vertente institucionalista considera que a mediação entre o mundo externo dos estímulos e a resposta do organismo individual é uma coleção de representações simbólicas internalizadas.

Ao invés de pressupor que as organizações fazem parte de uma ordem natural, os teóricos desta vertente questionam a origem, a manutenção e a difusão das estruturas institucionalizadas (SCOTT, 1995).

2.2. Redes políticas na abordagem neoinstitucional

A abordagem de rede política (*policy network*) visa compreender os resultados do processo de interação entre os atores públicos (Estado, agências e organizações públicas) e privados (individuais ou coletivos) nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

Esses processos são realizados por arranjos institucionais, constituídos por uma multiplicidade de atores coletivos (grupos privados, governamentais, não governamentais, associações de interesse, entre outros). Tais arranjos estão cada vez mais relacionados às interações estratégicas de caráter interdependente que as regulações do mercado ou mesmo das regulações impostas pelo Estado (CAWSON, 1985).

Segundo Börzel (1998), a rede política – ou de poder – é um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, que não são hierárquicos e possuem um caráter de interdependência ao ligar atores que compartilham interesses comuns sobre determinada política e trocam recursos para manter estes interesses.

De acordo com Kenis e Schneider (1991), as redes de políticas públicas são novas formas de governança que retratam uma mudança nas relações entre Estado e sociedade. Romano (1999, p. 214) aponta que a abordagem de redes enfatiza mais as dimensões horizontais de coordenação da ação pública, os arranjos informais e os problemas de governança do que as questões verticalizadas relativas à hierarquia. Nesta lógica, o governo não é a instituição preponderante no processo de formação e

implementação da política pública, mas sim a governança e os mecanismos de interação entre Estado e os atores privados (PAULILLO et al., 2016).

A análise da ação pública a partir das redes foca principalmente os atores coletivos e as interações que são fundamentadas a partir das relações estruturais entre as instituições políticas. Por isso, a abordagem de redes de poder se baseia no enfoque neoinstitucional ao considerar que o comportamento dos atores individuais não é um elemento central de análise, pois o mesmo está mediado pelas instituições (MELLO, 2004).

Corroborando com a presença de aspectos institucionais nas redes, Klijn e Koppenjan (2016) entendem que as redes emergem gradualmente porque os atores começam a interagir, mas que as propriedades das redes não podem ser rastreadas apenas pelas ações individualizadas dos atores. Ao contrário, as redes apresentam dimensões institucionais provenientes dos padrões de interação, padrões de percepção e regras institucionalizadas.

Sabe-se que instituições afetam os limites sobre a ação de alguns atores e aumentam a gama de possibilidade de outros (MARSH e OLSEN, 1989; HAAS, 1992). Desta maneira, a análise de redes políticas se fundamenta na capacidade adaptativa dos atores/organizações às instituições, posto que o ambiente institucional não é eleito (NAVARRO, 1999).

Segundo Paulillo (2000), as interações dos atores envolvidos na rede se estruturam a partir das regras institucionais, dos modos operativos que derivam das instituições e das representações de interesses.

Convém destacar que a abordagem de redes políticas utiliza pressupostos da escolha racional ao estabelecer que os atores se movem a partir do contexto institucional que atuam e as interações na rede ocorrem a partir dos recursos de poder que possuem.

Tais recursos podem ser constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais, políticos e de informação (PAULILLO, 2000). Ou seja, os atores agem racionalmente – mesmo que de forma limitada (SIMON, 1959) - quando procuram se adequar estrategicamente à estrutura que estão inseridos, realizando escolhas guiadas pelos seus recursos, preferências e oportunidades.

Para Le Galès (1995) *apud* Mello (2004) e Kenis e Schneider (1989), a abordagem de redes de poder desenvolve-se a partir de um novo contexto sobre os limites e possibilidades de formulação e implementação de políticas públicas, caracterizado pela corrente do pluralismo reformado (SMITH, 1994). Segundo Paulillo (2001, p.252): “o pluralismo reformado analisa principalmente o processo de interação de atores sociais e econômicos em contextos democráticos e de forte liberalização econômica, na qual há a fragmentação do Estado, o avanço da globalização e a complexidade da sociedade civil.

Nesses casos, o Estado não é neutro e as agências estatais (secretarias, comissões, agências regulatórias, entre outras) participam do processo de interação representando interesses e disputando ou distribuindo recursos de poder com os demais atores.

A corrente do pluralismo reformado – presente na abordagem de redes - difere do pluralismo clássico, do corporativismo e do neocorporativismo. O modelo pluralista pressupõe que todos os atores coletivos teriam o mesmo poder de influência e o Estado estaria sempre receptivo a adotar uma postura favorável aos interesses gerais da sociedade (ROMANO, 1999). No modelo corporativismo clássico, o Estado é a instituição preponderante no processo de formulação e implementação de políticas e também definidor das relações com os grupos privados. (PAULILLO et al., 2016). Já a visão neocorporativista avançou em relação aos modelos corporativista e pluralista, ao

considerar que as organizações representativas de interesses privados são livres para aceitar ou não as relações com o Estado.

No neocorporativismo, os grupos/organizações de interesses não se limitam a exercer pressões externas no Estado (tal qual no pluralismo), mas são envolvidas diretamente ou até mesmo incorporadas no processo de formação e decisões políticas (BOBBIO, 1993).

Contudo, o modelo neocorporativista apresentou limitações teóricas para explicar a complexidade, a flexibilidade e a amplitude que os processos de construção da política pública retratavam no final da década de 1980 (PAULILLO et al., 2016).

Somado a este fato supracitado, outras mudanças nos processos político, econômico e social também justificam a formação de redes políticas. Kenis e Schneider (1991) elencam algumas delas: a) o aumento da importância das coletividades organizadas na vida social e política, levando à interdependência das organizações; b) mudanças em direção à setorização, limitando e diferenciando funcionalmente a definição das políticas e dos programas; c) participação de mais atores sociais e políticos na formulação de políticas, acarretando o que Jordan e Richardson (1983) definem como "*overcrowded policy making*"; d) o conjunto de recursos estatais passa a não ser suficiente devido ao aumento do alcance e setorização na formulação de políticas; a descentralização e a fragmentação do estado. Isso ocorre porque o estado não é monolítico, mas formado por conjunto de distintos aparelhos institucionais que variam mediante as indústrias, setores, sociedades e também no tempo; e) dificuldade de estabelecer fronteiras entre público e privado; f) transnacionalização das políticas domésticas, já que a política nacional está profundamente imersa em ambientes de políticas internacionais; g) o aumento da interdependência e da complexidade dos

assuntos sociais e políticos levaram à crescente importância do acesso à informação para a coordenação e controle.

Em resumo, a capacidade do Estado em resolver problemas torna-se fragmentada e os recursos ficam limitados (RHODES, 1981) e o Estado passa a ser apenas um ator, e não “o ator”. Segundo Paulillo (2001), sob a perspectiva das redes de políticas, na lógica do pluralismo reformado, o Estado se torna um ator que ao mesmo tempo distribui e disputa recursos entre outros atores. Esta reconfiguração estatal - somada à complexidade de novos atores/organizações - redefine o papel da regulação e faz emergir novas formas de organização, influenciando decisivamente o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Ademais, a abordagem sobre redes rompe com a sequência tradicional do processo político: emergência do problema; introdução na agenda; formulação e início da implementação. Nas redes, o foco está na implementação da política, etapa onde ocorre a concretude das interações entre os atores, as tomadas de decisões e onde os problemas são reformulados (LINDBLOM, 1977; MARCH e RHODES, 1992). A etapa de implementação é um elemento-chave na concepção das redes, pois os objetivos formulados inicialmente no processo político podem ser transformados quando levados à prática.

Rhodes e Marsh (1992) defendem que a abordagem de redes permite ampliar a perspectiva de análise, tornando os modelos pluralistas, corporativistas e neocorporativistas subcategorias das redes políticas.

Para Paulillo et al. (2016), a rede se destaca pela flexibilização dos arranjos de poder que podem ir de estruturas de governança mais abertas às mais fechadas, mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos restritas e mais ou menos flexíveis. Por isso, tais estruturas são denominadas como redes políticas.

De certa forma, os diferentes tipos de rede de política pública apresentam um *continuum* entre a comunidade política (*policy community*) e a rede difusa (*issue network*). Marsh e Rhodes (1992, p. 251) descrevem as principais características estruturais destes dois tipos de redes, considerando as seguintes dimensões: a) membros (número de participantes e tipos de interesses); b) integração (frequência da interação, continuidade e consenso); c) recursos (distribuição dos recursos no interior da rede e distribuição dos recursos entre os atores da rede e poder). O quadro 2 discrimina essa diferenciação.

Quadro 2. Caracterização dos tipos de redes de poder: comunidade política e rede difusa

Dimensão	Comunidade Política	Rede Difusa
<i>Membros</i>		
Número de participantes	Muito limitado com alguns grupos excluídos	Ampla
Tipo de interesses	Econômico e/ou profissional	Vários
<i>Integração</i>		
Frequência	Frequente, alta qualidade, interação dos grupos incluídos na rede sobre assuntos relacionados ao lançamento de políticas	Contatos que oscilam em frequência e intensidade
Continuidade	Relações persistentes ao longo do tempo. Efeitos também persistentes	Oscilação significativa
Consenso	Todos os participantes avaliam os resultados e os legitimam	Apesar da existência de alguns acordos o conflito está sempre presente
<i>Recursos</i>		
Distribuição de recursos	Todos os participantes apresentam recursos e utilizam-nos no processo de interação	É possível que alguns participantes tenham recursos, mas eles são limitados
Distribuição interna	Hierárquica; líderes podem transferir ou deliberar para outros membros	Variada, inclusive a capacidade para regular os membros

Poder	É possível um grupo dominar, mas o resultado de soma não zero (ambos ganham) persiste	Poder desigual refletido pelos recursos desiguais. Resultado de soma zero (um ganha, outro perde)
-------	---	---

Fonte: Marsh e Rhodes (1992, p. 251)

A distinção das redes a partir do perfil dos membros, do grau de integração e da distribuição dos recursos traz indícios sobre a forma de interação entre os atores (públicos e privados) e, conseqüentemente, da maneira como são realizadas as políticas públicas.

A comunidade política é caracterizada por redes com uma certa seletividade na escolha dos membros, frequência e durabilidade nas interações e um consenso dos membros sobre valores e distribuição dos recursos e poder. Neste tipo de rede, apesar da possibilidade de existir um grupo com maior poder e que obtenha maiores benefícios, todos os participantes se beneficiam. As relações de longo prazo e o compartilhamento das normas faz com que a resolução de assuntos políticos se torne mais fácil (JORDAN, 1990).

No outro extremo é apresentada a rede difusa, caracterizada pela competição entre um número grande de participantes, relações flutuantes (pouco frequentes), falta de consenso, além de acesso restrito aos recursos para alguns participantes. Neste tipo de rede, a instabilidade e a falta de continuidade das relações de poder são características preponderantes (RHODES, 1990).

Na análise feita por Daugbjerg (1997), é a interdependência de recursos e a habilidade de cada organização participante – inclusive do Estado - em controlar estes recursos que irão influenciar o tipo de rede estruturada.

As redes de políticas podem facilitar a intermediação entre atores estatais e interesses organizados e são criados por atores políticos quando os recursos são trocados regularmente (DAUGBJERG, 1997). Os recursos são discriminados no quadro 3.

Quadro 3. Tipos de Recursos de Poder

Recursos de Poder	Descrição
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	<i>Status</i> público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado, incentivo fiscal modificado ou concedido, subsídio modificado ou concedido, comissões sobre escala de produção, cotas promocionais etc.
Tecnológicos	Conhecimento adquirido, tecnologias gerencial e da informação transferidas, processos e matérias-primas específicas etc.
Organizacionais	Infra-estrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de <i>marketing</i> etc.), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações, proximidade de fornecedores, terceirização, subcontratação, utilização da marca, etc.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , ajuizamento de ações etc.

Fonte: Paulillo et al. (2016)

Em relação à intermediação entre os atores e o caráter de interdependência e continuidade da rede política, Pfeffer (1981), disserta sobre o conceito da dependência mútua, já que os atores não possuem recursos suficientes para a sobrevivência ou para a realização dos seus objetivos políticos. Deste modo, os atores devem interagir com outras organizações para trocar recursos, pois os resultados só podem ser alcançados através da cooperação (KLIJN, 2008).

Klijn (2008) considera a existência de três linhas de pesquisas que focam em diferentes tipos de redes políticas e nos respectivos processos de implementação. A primeira refere-se às redes de poder e é fortemente baseada em uma tradição da ciência política, focando quais atores participam das decisões nas redes políticas e quais atores têm poder e acesso à tomada de decisão.

A segunda corresponde às redes de entrega de serviços e implementação de políticas, que entende as redes como veículos para entrega e implementação de serviços eficientes e eficazes para a população.

A terceira linha estuda as redes como formas de governança, neste caso, as pesquisas correspondem mais à tradição da administração pública e enfatizam a complexidade na tomada de decisões para alcançar os resultados das políticas. Nesta linha, também existe uma preocupação com o processo de deliberação entre atores, como os possíveis resultados e conflitos de valores que estão em jogo quando os atores tentam alcançar soluções para problemas políticos.

Contudo, o mesmo autor considera arbitrária a divisão entre os tipos de redes e tradições de pesquisas e afirma que tem ocorrido uma convergência entre as diferentes linhas de pesquisa. De qualquer forma, as características institucionais da rede (padrões de interação, padrões de percepção e regras formais e informais, por exemplo) influenciam e formam situações nas quais os atores buscam resultados em redes (KLIJN, 2008). Segundo Klijn (2008, p. 125-127) e Koppenjan e Klijn (2004), a compreensão do processo político de redes precisa combinar três tipos de análises: a) análise dos atores; b) análise de jogo e c) análise da rede.

A análise dos atores implica compreender as unidades básicas de análise, porque os atores são a fonte a partir da qual as ações se originam. As etapas analíticas importantes são a identificação dos atores importantes e a reconstrução de suas percepções sobre temas importantes, como a natureza do problema, as soluções desejadas ou suas opiniões sobre outros atores. Nos estudos sobre redes que tratam da implementação de políticas, são essas percepções que informam e inspiram a escolha de estratégias de atores. A análise do jogo foca na implementação de políticas na perspectiva da rede, resultante da interação complexa das estratégias de vários atores.

No contexto de redes de políticas públicas, essas interações geralmente ocorrem em diferentes arenas, aumentando assim a complexidade do processo de tomada de decisão. Para análise da rede, é fundamental obter uma imagem da rede e suas características, para posteriormente avaliar a influência destas características institucionais no processo de tomada de decisão dos participantes. Isto posto, a próxima seção apresentará as características e dimensões principais que caracterizam uma rede política.

2.3. Variáveis e dimensões das redes políticas

Dowding (1995) identifica algumas características de uma rede política. O autor destaca as características pertinentes aos atores da rede - dado que tais características influenciarão as conexões – e as características das conexões entre os atores, que são importantes para que a rede política não foque somente nos indivíduos, visando assim uma avaliação mais ampla do processo de construção e implementação de determinada política pública. O quadro 4 apresenta essas características.

Quadro 4. Características da Rede de Poder

Características dos membros	Características das conexões
1. Conhecimento/Informação	1. Centralidade
2. Legitimidade	2. Número de conexões
3. Habilidade condicional de alterar a estrutura de incentivo de outros atores	3. Capacidade de inclusão
4. Habilidade incondicional de alterar a estrutura de incentivo de outros atores	4. Regras de interação
5. Reputação	5. <i>Embeddedness</i> (enraizamento)

Fonte: Dowding (1995, p. 153)

Para Paulillo et al. (2016), o conhecimento revela a capacidade cognitiva de cada ator, seus critérios e a compreensão das rotinas setoriais a que se submete, o que proporcionará uma forma de interação específica na rede.

A legitimidade revela um reconhecimento no interior da rede de que as ações de determinado ator são autênticas. Daí decorre também a reputação de cada membro, enfatizando que tal característica é formada ao longo do tempo, ora pela aquisição de recursos de poder, pelo *status* concedido pelo Estado ou adquirido perante os outros membros. Raub e Weesie (1990) definem a reputação como uma previsão sobre comportamentos futuros com base em comportamentos passados.

Ainda sobre as características dos membros, Barry (2002) entende que a capacidade de mudar a estrutura de incentivo de outro ator é um instrumento de poder social (*social power*).

O poder social é interpretado como a capacidade de um ator mudar deliberadamente a estrutura de incentivo – definida como o conjunto de custos e benefícios associados a certos comportamentos - de outro ator, a fim de obter determinados resultados (DOWDING, 2011).

Para Dowding (1995), “o poder dos membros depende dos poderes de outros membros, dada a conexão entre eles”. Nesta lógica, as características das conexões entre os atores revelam esta relação de interdependência.

A característica de centralidade em uma rede indica as posições centrais dos atores que possuem um alto número de conexões com outros atores da rede (FREEMAN, 1979; PRELL, 2012). Por conseguinte, o grupo que contém o maior número de atores centrais tende a possuir conexões e recursos para se tornar uma coalizão poderosa ou "dominante" dentro da rede.

A noção de inclusão refere-se à capacidade da rede política trazer mais atores e grupos de interesses (principalmente os mais fracos) para o seu interior, concedendo certa posição para estes grupos no processo político (KOOP, 2008).

O conjunto de regras (formais e informais) e normas atua decisivamente na formação das características e no ambiente institucional da rede e fazem a mediação das trocas entre os atores (PAULILLO, 2001).

Por sua vez, o conceito de *embeddedness*, no contexto das redes de políticas, sugere que "os atores façam escolhas baseadas em interações passadas, e tais escolhas serão particularmente inclinadas a iniciar conexões de rede com aqueles em quem possam confiar" (DeLEON e VARDA, 2009). Além disso, para que as relações entre as diferentes partes interessadas se tornem enraizadas, torna-se necessário desenvolver conexões/interações frequentes entre os atores.

De acordo com Van Waarden (1992), a rede política pode ser conceituada através das relações mais institucionalizadas entre o estado e organizações da sociedade civil. Contudo, o autor destaca a necessidade de reconhecer uma série de dimensões das redes para tornar o conceito uma ferramenta passível de análise.

Van Waarden (1992, p. 32-38) propõe as seguintes dimensões para definição das redes políticas: a) atores; b) funções dos atores envolvidos; c) estrutura; d) grau de institucionalização; e) regras de conduta; f) distribuição de poder g) estratégia dos atores.

a) Atores: a primeira subdimensão na categoria "atores" é, naturalmente, o número de participantes, que determinará o tamanho da rede. Além disso, o caráter da rede de políticas é fortemente influenciado pelos tipos de atores envolvidos. Os atores nas redes de políticas são, naturalmente, indivíduos, mas, como são principalmente membros no papel de representante da organização, estes podem ser considerados organizações. As características desses atores/organizações certamente são relevantes para explicar

algumas interações na rede. As características podem ser: necessidades e interesses que constituem a base das interdependências e originam a estrutura da rede em; as estruturas, capacidades, recursos e desempenhos; o grau de profissionalização, isto é, os padrões de treinamento e recrutamento de organizações-representantes; seu mandato ou papel exercido ("servidores públicos", por exemplo) e atitudes.

b) Funções: as redes são canais de comunicação, que podem executar várias funções. Essas funções dependem das necessidades, intenções, recursos e estratégias dos atores envolvidos. As estruturas de rede não têm objetivos próprios. Assim, o conceito de "função" forma a ponte entre a perspectiva "estrutura" e "ator" em redes.

As funções mais comuns das redes políticas são:

- canalizar o acesso aos processos de tomada de decisão;
- consulta ou troca de informações;
- negociação, isto é, troca de recursos e/ou performances, ou, visto de uma perspectiva diferente, mobilização de recursos;
- cooperação na formação, implementação e legitimação de políticas.

c) Estrutura: A estrutura das redes de políticas refere-se ao padrão das relações entre os atores. Variáveis importantes nesta categoria são:

- o tamanho da rede, determinado pelo número de atores;
- limites, que podem ser abertos e fluentes, ou fechados e monopolísticos; - tipo de associação: participação voluntária ou obrigatória. Isso determina se os atores podem perceber a rede como um problema ou uma oportunidade;
- padrão de ligações: caótico ou ordenado;
- intensidade ou força da relação, avaliado pela frequência e duração da interação;

- densidade ou multiplexidade, que corresponde à medida em que os atores estão ligados por múltiplas relações;
- agrupamento ou diferenciação em sub-redes;
- padrão de vinculação ou tipo de coordenação: autoridade hierárquica, consulta e negociação horizontal, adesões sobrepostas ou lideranças interligadas;
- centralidade: nenhuma, pluricentrada, unidade central (uma organização focal como iniciadora de políticas);
- grau de delegação de competências de decisão às unidades centrais e medida de controle por parte dos participantes da rede;
- natureza das relações: conflituosa, competitiva ou cooperativa;
- estabilidade.

Para Van Waarden (1992), a maioria dessas variáveis está inter-relacionada. Por exemplo, a estabilidade provavelmente aumentará a intensidade. Tais agrupamentos de características estruturais caracterizarão tipos específicos de redes de políticas.

d) Grau de institucionalização: é considerado uma propriedade estrutural específica que requer um tratamento especial. Tal item refere-se ao caráter formal da estrutura da rede e à sua estabilidade. Assim, a institucionalização tenderá a ser maior em redes fechadas, com membros obrigatórios, com ligações ordenadas, com alta intensidade, simetria de relações e com uma unidade de política central. Várias fases lógicas do desenvolvimento de rede podem ser descritas entre os extremos de um conjunto de relações informais temporárias em uma rede sem fronteiras distintas, por um lado, e uma organização formal de pleno direito, por outro lado.

e) Regras de conduta: as redes são ainda caracterizadas por convenções de interação (regras do jogo). Eles decorrem do papel das percepções, atitudes, interesses,

bases social e intelectual dos atores participantes. Indiretamente, tais convenções derivarão da cultura política e administrativa.

As redes altamente institucionalizadas podem, além disso, desenvolver suas próprias "culturas" e convenções, assim como as organizações fazem. Algumas dicotomias de convenções típicas em redes de políticas são:

- uma compreensão das relações como adversárias com expectativa de oportunismo por parte dos outros atores e negociação ou uma busca por consenso e pacificação;
- um senso compartilhado de interesse público e bem-estar geral ou uma aceitação de seguir um interesse particular;
- sigilo/segredo ou abertura/transparência;
- politização ou compreensão mútua para despolitizar questões;
- pragmatismo racionalista ou disputas ideológicas.

f) Relações de poder: as redes de políticas geralmente são relações de poder e, portanto, caracterizadas pela distribuição de poder, que é, naturalmente, uma função da distribuição de recursos e necessidades entre os atores e de suas estruturas organizacionais. Assim, o poder nas relações entre o estado e os atores privados é influenciado pelo tamanho das organizações e seu grau de centralização ou representação.

g) Estratégia dos atores: foi dito que os atores criam ou utilizam as redes para satisfazer suas necessidades, interesses e objetivos, e desenvolvem estratégias para gerenciar suas interdependências. Tais estratégias se referem às várias dimensões já mencionadas. Elas podem implicar a seleção de atores, a estruturação de relações, a provisão de funções ou a criação de certas convenções. As administrações públicas tendem a resolver seus problemas, modificando estruturas internas existentes ou criando novas (que podem ser redes). Dentre as estratégias da administração pública, citam-se

- estar acessível aos interesses privados de forma passiva, permitindo a formação de redes por atores da sociedade;
- reconhecer alguns interesses organizados e dar acesso privilegiado ou mesmo exclusivo, proporcionando assim uma vantagem competitiva em relação a outros interesses;
- apoiar ativamente interesses organizados específicos;
- criar redes de organizações privadas ou mudar sua estrutura interna.

Dentre outros autores que apresentam as características das redes, Mandell (1990) também define algumas variáveis, são elas: **a) compatibilidade dos membros:** convergência de valores e de concordância sobre os objetivos. Nessa variável, o desafio é conciliar o objetivo da rede com os objetivos particulares dos participantes; **b) ambiente de mobilização de recursos:** que corresponde à disponibilidade e o tipo de controle sobre os recursos; **c) ambiente social e político:** referente às bases de poder e ao padrão de conflitos dos participantes.

De forma semelhante, Loiola e Moura (1996) consideram algumas variáveis dicotômicas para avaliar a complexidade do fenômeno das redes de políticas, tais como:

a) organizações/indivíduos: muitos autores identificam as redes como relações de interdependência entre organizações. Contudo, outra corrente teórica atenta-se para o fato de que essas relações se dão entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações e criam vínculos entre si; **b) transitoriedade/permanência:** as relações entre os diferentes atores retratam padrões mais ou menos estáveis; **c) cooperação/competição:** as redes são estruturadas mediante ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e na busca de solução compartilhada, o que não exclui a existência de conflitos; **d) igualdade/diversidade:** os atores mantêm sua singularidade, independente do pertencimento à uma rede; **e) construção/desconstrução:**

a característica flexível das redes permite a construção e desconstrução tanto de padrões de interações, ora a criação/desconstrução da própria rede.

Dentre outras dimensões, Massardier (2006) destaca a colaboração como elemento que aproxima atores com objetivos comuns nas redes de políticas públicas, embora seus interesses não sejam necessariamente os mesmos.

Já Almeida et al. (2010) e Paulillo et al. (2009) abordaram o conceito de coesão social na análise de redes políticas voltadas à segurança alimentar. A coesão social considera aspectos relacionados à inclusão social, valores e comportamentos demonstrados pelos atores que participaram da rede. Tais comportamentos envolveram a confiança nas instituições, o sentimento de pertencimento, a aceitação das normas e a disposição em participar das deliberações conjuntas (SOJO et al., 2007).

2.4. Considerações sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas

A priori, Motta (2013) alerta para a importância de considerar a dimensão política nas organizações públicas, haja visto que, para ou autor, o poder político se sobrepõe ao administrativo.

Também é necessário compreender que os serviços públicos são direcionados tanto pelo processo macro das políticas públicas, mas também estão sujeitos aos processos políticos internos das organizações (HILL e HUPE, 2003). Desta maneira, deve-se atentar à adaptação das organizações públicas em virtude das mudanças políticas e institucionais (GALLOUJ e 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) conceituam a instituição como um conjunto de regulamentações legais e normas sociais informais que estruturam as relações entre os atores.

Da mesma forma, as ações das organizações públicas são mediadas por instituições (como por exemplo, as regulamentações de determinada política pública, que não necessariamente foram formuladas pela organização). Portanto, é interessante compreender como as organizações públicas se adaptam às normas formais frente às demandas locais no processo de implementação das políticas (ROSTE e MILES, 2005).

Governos de todo o mundo tentam desenvolver novos mecanismos de governança para lidar com ambientes institucionais heterogêneos que facilitem organizar as etapas de formulação e implementação de políticas públicas (PAULILLO et al., 2016).

Discutindo a complexidade e importâncias das redes políticas, Klijn (2008) aponta a crescente influência das relações horizontais e da maior interdependência entre os atores nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Contudo, é necessário pontuar 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).

Desta forma, é provável que formação de redes políticas em caráter local (no município) ocorrida na fase de implementação não tenha conexões com os atores que participaram do processo de formulação dos programas e/ou políticas públicas. De qualquer modo, já foi relatado que vários autores apontam o processo de implementação

como elemento chave na concepção das redes (LINDBLOM, 1979; MARCH e OLSEN, 1983; PAULILLO et al., 2009).

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). Com a importância atribuída às esferas subnacionais (estados e municípios), novos desafios e funções foram repassadas para tais esferas (FARAH, 2006).

Entretanto, além do marco da Constituição de 1988, outro momento influenciou as relações intergovernamentais de financiamento e de gestão das políticas sociais no Brasil (VAZQUEZ, 2010). Este momento se refere às reformas aprovadas na segunda metade da década de 1990, quando a União recuperou a sua capacidade fiscal mediante a elevação da carga tributária e ampliou sua capacidade de regulação.

Tais reformas institucionais implantadas nos anos de 1990 definiram as características do federalismo brasileiro, com a execução das políticas ocorrendo localmente, mas sob coordenação federal. Vazquez (2010) entende que a descentralização de competências proposta pela Constituição de 1988 não significou, necessariamente, maior autonomia decisória aos governos locais, já que a gestão local pode estar atrelada às regras (instituições formais) definidas centralmente.

Apesar da importância da regulação federal para coordenar esforços dos governos locais, não é possível definir o melhor modelo de instituições, haja vista que não existe uma receita pronta. (VAZQUEZ, 2010). Contudo, o 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 norteada por uma regulação do governo central. Esta diretriz é observada nas relações intergovernamentais no Brasil...”(p., 86).

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.

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). 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.

Klijn e Koppenjan (2016) argumentam que existem várias experiências de atores governamentais que visam influenciar redes de autodireção. Além disso, tais mecanismos, como as regras de rede, legislação ou mecanismos de mercado podem estimular as interações já que frequentemente, os processos autogovernados ficam bloqueados ou estagnados, devido a interesses, percepções, estratégias conflitantes.

3. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS REDES POLÍTICAS

Ao propor um modelo de análise a partir das dimensões das redes políticas, Van Waarden (1992) destaca que o grau de institucionalização é uma dimensão estrutural específica que requer um tratamento especial, já que se refere ao caráter formal da estrutura da rede e sua estabilidade.

Neste sentido, Koppenjan e Klijn, (2004) destacam que dentre os três tipos de análise (análise dos atores, análise do jogo e análise da rede) para uma compreensão completa dos processos políticos em redes e seus resultados, a análise da rede visa compreender como as características institucionais influenciam na estrutura das redes.

Em termos gerais, as instituições “transcendem os indivíduos para envolver grupos de indivíduos em grupos de interações padronizadas, baseados em relações específicas entre os atores” (PETERS, 2012). Usando a terminologia de North (1990), as instituições são as regras do jogo, ou, conforme formulado por Ostrom (2007), as instituições são prescrições que organizam as interações humanas.

As redes também são caracterizadas pela complexidade institucional, pois além de lidar com problemas complexos - tais como políticas e serviços – estas requerem o envolvimento de vários atores. Contudo, os atores frequentemente possuem diferentes origens institucionais (BURNS e FLAM, 1987; MARCH e OLSEN, 1989).

Como consequência, as interações entre os atores são difíceis, uma vez que seu comportamento é guiado por percepções, arranjos organizacionais, procedimentos e regras de diferentes organizações e de outras redes que porventura eles também pertençam (KLIJN e KOPPENJAN, 2016). Os mesmos autores entendem que a complexidade institucional decorre do alto grau de incerteza sobre como o processo será tratado e quais regras guiarão a interação com outros atores dentro da rede.

A complexidade institucional, como as outras formas de complexidade, não pode simplesmente ser "resolvida". Muitas vezes não é possível influenciar diretamente

as características institucionais existentes nas redes, uma vez que elas estão ancoradas em estruturas legais formais e em convicções e práticas informais profundamente enraizadas. (KOPPENJAN e KLIJN, 2004).

Argumenta-se que as redes gradualmente emergem porque os atores começam a interagir. Isso também significa que, quando as redes existem por um período mais longo, surgem características institucionais como padrões de interação, padrões de percepções e regras que não estavam em vigor quando a rede começou (MITLETON-KELLY 2003; KLIJN, 2008).

Klijn e Koppenjan (2016), distinguem as três características institucionais de uma rede: **padrões de interação, padrões de percepção e regras**. Desta forma, tais características se expressam em padrões mais ou menos estáveis (duradouros) de interações, nos padrões de percepções e relações de confiança entre os atores e nas regras formais e informais.

3.1. Padrões de interação

Através da interdependência e repetitividade da interação em redes, padrões de interação estáveis são criados. Esses padrões costumam ser bastante lógicos, no sentido de que os atores que interagem frequentemente entre si também dependem dos recursos uns dos outros para atingir seus objetivos dentro da rede.

A literatura sobre redes também mostra que muitas redes têm um caráter setorial, justamente por conta da necessidade da troca de recursos (LAUMANN e KNOKE 1987; MARSH e RHODES 1992).

Padrões de interação podem ser considerados de maneiras diferentes. É possível considerar a **intensidade das interações** e determinar quais atores têm contatos mais frequentes com outros atores dentro da rede política. Já observar a **variedade de**

interações fornecerá uma melhor compreensão sobre a quantidade de relações com outros atores dentro da rede. A intensidade e a variedade de interações fornecem informações sobre quais atores são centrais e quais são periféricos à rede. (ALDRICH e WHETTEN, 1981; KLIJN, 2008).

Atores centrais são aqueles que têm muitos contatos com outros atores ou um padrão de contato variado, ou ambos. Já os atores periféricos interagem com menor intensidade e variedade na rede (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Klijn (2007) explica que dentro das redes, os atores interagem frequentemente, o que leva a certos tipos de padrões de interação estáveis. Se a interação e a tomada de decisão em torno de um problema político específico continuar por um período mais longo da mesma maneira, certos padrões de interação surgirão. Assim, os padrões de interação sustentados tornam certos contatos fáceis e provavelmente mais previsíveis. Esta é uma das razões pelas quais a literatura fala frequentemente de redes fechadas (WUYTS e GEYSKENS, 2005; RAUB e WEESIE, 1990; BURT, 1980).

Tais redes são fechadas no sentido de favorecer certos contatos em detrimento de outros. Isso não quer dizer que os contatos com outros atores são impossíveis ou proibidos, mas que os padrões de interação regulares naturalmente criam certa previsibilidade.

Por outro lado, o amadurecimento dos padrões de interação tende a gerar percepções compartilhadas sobre a rede, tornando-a inacessível a outros atores (LAUMANN e KNOKE, 1987; JORDAN, 1990).

Padrões de interação tendem a ocorrer coadunados às opiniões compartilhadas (padrões de percepção) sobre a rede; às regras sobre acesso à rede; e à definição convergente dos atores sobre quais regras e formulações serão legitimadas na

rede. Isso pode acontecer quando os padrões de interação entre os atores resultam em um certo grau de “insularidade” da rede (RHODES, 1988; LAUMANN e KNOKE, 1987).

Os padrões de interação entre os atores emergem em torno de problemas de políticas e conjunto de recursos, e esses padrões adquirem um grau de previsibilidade devido à limitada substituição dos recursos. Desenvolvem-se regras que regulam o comportamento dos atores e a distribuição de recursos na rede, e isso também influencia as interações e percepções dentro das redes (KLIJN e KOPPENJAN, 2000).

A dependência dos atores é influenciada não apenas pelos recursos que eles controlam, mas também pelo grau em que se “importam” pelo problema ou pela solução, e pela sua disposição em utilizar seus recursos (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Atores críticos, por exemplo, possuem recursos que são muito importantes para resolução de problemas e realização de tarefas na rede, ou recursos próprios que podem ser usados para impedir as atividades que estão sendo realizadas na rede (KOPPENJAN e KLIJN, 2004).

Nesta lógica, Karstens (2009) entende que um ator crítico tem o poder de obstruir o processo ou o poder de tornar o processo bem-sucedido, enquanto um ator não crítico não possui os meios para isso e pode facilmente ser ignorado dentro da rede.

Um ator só irá atuar a partir de sua formulação acerca da importância do problema e até que ponto seus interesses serão afetados, ora pelo problema ou por possíveis soluções. Se ele for afetado, ele provavelmente será um "ator dedicado".

Se outro ator não vislumbrar quaisquer custos ou benefícios claros, será menos provável que ele tente influenciar a análise do problema ou mesmo a implementação de uma solução específica. Nesse caso, estamos lidando com um ator "não dedicado" (KLIJN e KOPPENJAN, 2016; KARSTENS, 2009).

Resumindo, um ator dedicado tem interesse no problema e quer participar ativamente do processo para resolvê-lo, enquanto um ator não dedicado não tem esse interesse e permanece à distância (De BRUIJN e TEN HEUVELHOF, 2002).

Quadro 5. Diagrama de análise dos atores a partir da dependência de recursos.

	Atores dedicados	Atores não dedicados
Atores críticos	Atores que estão dispostos a participar e possuem recursos para resolução de problemas ou para bloquear processos na rede	Atores potenciais necessários que são difíceis de ativar.
Atores não críticos	Atores que estão dispostos a participar mas não possuem recursos suficientes para resolução de problemas. Críticos potenciais sobre processos da rede	Atores que não precisam ser envolvidos

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016); Karstens (2009).

As atividades de gerenciamento de rede – diferente da literatura tradicional sobre gestão - são mais focadas em reunir diferentes atores e seus recursos, ajustar e acomodar metas e percepções e construir arranjos organizacionais para sustentar e fortalecer os padrões de interação (KLIJN, 2008). Além disso, a criação de arranjos organizacionais temporários também pode facilitar as interações.

3.2. Padrões de percepção

As redes também podem ser caracterizadas por certos padrões de percepção. Os atores agem a partir das percepções que possuem sobre a rede (natureza do problema, soluções desejadas e assim por diante) e sobre os outros atores (por exemplo, o poder, recursos e a competência dos atores). Esses entendimentos são criados através das experiências e interações entre os atores (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

As redes têm interações complexas porque cada um dos atores possui sua própria percepção sobre os problemas, soluções e estratégias (AGRANOFF e MCGUIRE, 2003; MCGUIRE E AGRANOFF, 2011). Isso leva a diferenças substanciais nas percepções, conflitos de valor e desacordos sobre as políticas a serem implementadas.

Como consequência da variedade de percepções, a teoria de redes reconhece que as interações e negociações entre os atores envolvem problemas complexos, principalmente em processos de implementação de políticas públicas (KLIJN, 2008).

Entretanto, embora cada indivíduo tenha seu próprio conjunto de percepções, em grande parte elas serão compartilhadas dentro de grupos, organizações, coalizões e redes sociais (WHITE, 1992). Porventura, pode ocorrer que os atores reflitam sobre suas percepções acerca de determinados problemas ou se envolvam em um diálogo e, como resultado, adaptem suas percepções. Rein e Schön (1992) apontam casos de reflexão e reenquadramento.

Na literatura, vários autores usam termos diferentes para definir as percepções, tais como:

- Formulações de problemas ou definições de problemas: um pacote de ideias que inclui pelo menos implicitamente uma explicação das causas e consequências de algumas circunstâncias que são consideradas indesejáveis e como um problema pode ser aliviado (DERY, 2000).

- Quadros: um quadro é uma perspectiva a partir da qual uma situação problemática é definida e qual solução pode ser utilizada (REIN e SCHÖN 1992). Quadros são interpretações de atores que dão significado às situações específicas.

- Crenças: o termo crenças refere-se às convicções, pontos de vista e atitudes de um indivíduo ou um grupo particular de atores (SABATIER e JENKINS-SMITH 1993).

Klijn e Koppenjan (2016) conceituam "percepção" como um "conjunto mais ou menos coerente de crenças, ideias e opiniões que os atores têm sobre determinado problema político e a situação em que se encontram". Essas percepções podem se referir: as principais variáveis que fazem parte do problema, as consequências, as causas do

problema; a situação desejada e os parâmetros para avaliar a situação existente; as possíveis soluções para problemas percebidos e; as estratégias e características de outros atores envolvidos ou afetados pela situação problemática. Um resumo sobre como podem ser definidas as percepções encontra-se no quadro 6.

Quadro 6. Tipos de percepção

Tipificação ou descrição da situação: uma imagem do que é problemático para o ator, as normas ou padrões que indicam por que essa situação é um problema e uma indicação do que está causando essa situação;
Indicação da direção em que as soluções podem ser buscadas, talvez também uma especificação clara da solução preferida (que na verdade pode ser igual ao objetivo que os atores estão buscando) e os meios e instrumentos a serem usados para realizar essa solução
Indicação de como o ator define seu próprio relacionamento com a situação problemática - como sendo afetado por, ou sendo capaz de afetar, - e seu papel nas políticas e serviços que precisam ser projetados e implementados para lidar com isso
Indicação da percepção que os atores têm do papel de outros atores cruciais na causa ou na solução da situação problemática.

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

Dada a complexidade por conta da presença de diversas percepções, o processo de gerenciamento das redes visa integrar as percepções, objetivos e preferências de todas as partes interessadas e criar um consenso (KEENEY, 2009).

Klijn e Koppenjan (2016) abordam algumas estratégias de gerenciamento que contribuem para desenvolver um terreno comum:

- Melhorar o alinhamento das percepções: com frequência, os atores podem simplesmente não estar cientes do fato de que suas percepções não são compartilhadas pelos outros e, mesmo que eles estejam cientes disso, pode ser que eles não reconheçam suas dependências sobre outros atores. Assim, a necessidade de alinhamento geralmente se refere aos atores que não estão cientes das percepções uns dos outros, para que possam coexistir ou se tornar compatíveis, mesmo sem compartilhar as mesmas percepções (FISCHER 2003; PRINS, 2014). O alinhamento de percepções pode exigir o envolvimento de mediadores para descobrir percepções e identificar sobreposições,

compatibilidades e interesses conjuntos, ou fazer sugestões para outras formas de olhar as situações e propor novas percepções (HAJER e LAWS, 2006).

- Criar variedade substantiva: o gerenciamento de complexidades, tais como o processo de formulação e implementação de políticas, deve gerar uma variedade de opções e impedir uma fixação antecipada acerca das formulações ou soluções específicas de problemas (REIN e SCHÖN, 1992). A presença de uma variedade de opções oferece às partes a perspectiva de chegar a uma solução atraente para elas.

- Iniciar um processo de interação: fixações substantivas precoces e seleções sobre determinado problema podem ser evitadas no início de um processo de interação. A lógica por trás dessa abordagem é que as discussões sobre soluções afetam diretamente os atores para que adotem posições e estratégias que deliberem suas soluções favoráveis, que por sua vez, enfatizará diferenças e gerará conflitos. Começar um processo de interação significa que decisões substancialmente difíceis e controversas são adiadas para que as partes possam se familiarizar, desenvolver *insights* sobre o comportamento, motivos e ideias umas das outras.

- Organizar a seleção: na literatura de rede muita atenção é dada à geração de variedade, mas a organização da seleção é negligenciada (KOPPENJAN e KLIJN, 2004). Dada a presença de uma pluralidade de percepções e a ausência de um critério claro para avaliar as propostas, a seleção torna-se um trabalho difícil. Deve haver flexibilidade suficiente para uma consulta oportuna com grupos constituintes ou organizações que não estão diretamente envolvidas no processo de seleção. Construir tais intercâmbios entre o processo político e os formadores de decisão formais (principalmente nas organizações públicas) é um desafio importante. Também é importante evitar a seleção prematura ou atrasada. Seleção prematura leva à exclusão de variedade e frustração entre aqueles que propõem variedade. Já uma seleção tardia leva

ao declínio do interesse e do cansaço da interação entre os atores participantes (de BRUIJN et al. 2010).

As estratégias supracitadas têm por objetivo intensificar as interações dentro da rede a partir da convergência de certas percepções entre os atores. Alguns estudos enfatizam esse fenômeno de percepções compartilhadas e convergentes (KOPPENJAN, 2007).

Resumindo, quanto maior a convergência de percepções, mais fácil será alcançar o consenso em redes política (KLIJN et al. 2015).

Um padrão importante nas percepções dos atores é a confiança que os atores depositam em outros atores da rede. Consideramos a confiança como uma percepção estável sobre as intenções das outras partes. A confiança significa a expectativa de que outros atores se abstenham de comportamentos oportunistas (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Cabe ressaltar que o campo para discussão sobre o conceito de confiança (*trust*) é vasto dentre as correntes do institucionalismo. Se por um lado Williamson (1991) destaca o oportunismo como pressuposto na determinação das estruturas de governança, autores como Ménard (2004) apontam a confiança como uma forma organizacional híbrida, situada entre o mercado e o contrato.

Para Klijn e Koppenjan (2016), as redes podem ser caracterizadas por mais ou menos confiança entre os atores. Como os atores têm diferentes interesses e percepções, não é provável que altos níveis de confiança sejam encontrados entre os atores em redes emergentes. No entanto, os autores consideram a confiança uma característica valiosa nas redes.

Klijn, Steijn e Edelenbos (2010) analisaram o efeito do nível de confiança em projetos ambientais sobre o desempenho da rede. Para medir a confiança, eles usaram

cinco itens: acordos, benefício da dúvida, intenções similares, ausência de comportamento oportunista e boa vontade. A pesquisa mostrou que existe uma forte relação entre o nível de confiança percebida dos entrevistados nas redes e o desempenho da rede.

Nos estudos com foco no meio rural, a construção de novos mercados surge como consequência do reconhecimento atribuído ao papel dos agricultores no processo de organização coletiva e na criação de redes para comercialização de seus produtos. Esses novos meios de comercialização buscam estabelecer formas de governança (tais como as redes) diferentes das dos mercados convencionais ao se constituírem em espaços de interação que compartilham valores diferentes (LONG, 2001; LONG e PLOEG, 2011).

Essas redes alternativas - caracterizadas por características distintas de interação – estão organizadas sobre os pilares da: localização da produção e consumo de alimentos; enraizamento das transações econômicas em valores sociais e culturais; e na consolidação das relações de confiança entre agricultores e consumidores (BRUNORI, 2007).

Contudo, Casol (2013) pondera para não tomarmos as redes alternativas de alimentos enquanto espaços puros, onde não ocorre relações de poder e competição entre os diferentes atores. Sonnino e Marsden (2006) entendem que embora haja distinções abstratas entre redes alimentares alternativas e convencionais, não há uma diferença clara entre estas. Os autores complementam que essas redes distintas não operam isoladamente e para compreender a natureza das redes alternativas de alimentos é necessário avaliar a mutação e evolução dessas redes no contexto do setor convencional. Por fim, para o estudo das redes alternativas alimentares, Sonnino e Marsden (2006) propõem uma análise no nível político (contexto institucional e regulatório no qual a rede opera) e local (contexto onde as redes tomam forma).

3.3. Regras

Por conta das interações contínuas, somado aos padrões de interações e percepções, os atores criam estruturas de rede, ou seja, as regras. As regras surgem durante as interações e podem ser formais (conscientemente criadas e decididas) ou informais (produzidas durante a interação, sem serem explicitadas) (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

As regras, formalizadas ou não, regulam o comportamento dos atores no jogo sem determiná-lo completamente. A afirmação de que as regras regulam o comportamento dos atores, portanto, certamente requer uma inspeção mais próxima (KLIJN, 2008).

Schneider (2016) categoriza os mercados institucionais para agricultura familiar como espaços fruto da construção social e política e com alto grau de regulamentação e controle forma, onde a natureza das transações se dá por meio de processos de seleção pública.

Existe uma variedade de abordagens institucionais que buscam explicar o comportamento dos atores (SCOTT, 1995; PETERS, 2012). O que elas têm em comum é fornecer uma explicação supra-individual do comportamento dos atores. Isso não quer dizer que o comportamento individual seja irrelevante, mas que esse comportamento é influenciado pelas condições institucionais nas quais ele ocorre.

Na teoria institucional voltada para a economia, é dominante a compreensão reguladora das regras e instituições (SCOTT, 1995). Nessa visão, as regras restringem o comportamento e são mantidas mediante sanções. Essa abordagem vê as instituições como situadas fora dos indivíduos, tal qual um fator externo, que fornece uma estrutura de incentivos e influencia os benefícios e custos nos quais os atores baseiam seus cálculos

de forma racional limitada. Essa abordagem, por exemplo, pode ser encontrada na Nova Economia Institucional (WILLIAMSON, 1996).

As correntes normativas e cognitivas sobre as instituições são mais caracterizadas por uma abordagem sociológica. Nesta visão, as regras são formadas e moldadas nas interações sociais. De certa forma, as regras são procedimentos solidificados para as ações que, ao longo de um período mais longo de tempo, também podem ser alteradas por essas ações (SCOTT, 1995; KLIJN, 2001).

Já nas redes, as regras regulam o comportamento dos atores no sentido de prescrever quais ações são permitidas e quais atores podem participar de determinados jogos, mas também regulam as percepções dos atores da rede sobre a qualidade dos produtos ou serviços produzidos. Contudo, as regras da rede não são leis naturais e os atores podem se desviar delas. Para uma explicação mais detalhada, Klijn (2001) elenca quatro características principais das regras nas redes políticas.

1) As regras constituem práticas sociais: as práticas sociais são geralmente apoiadas por uma série de regras sobrepostas. Nem sempre é claro quais regras são aplicáveis, se as regras estão alinhadas entre si e se são claras para os atores.

2) As regras não necessariamente devem ser seguidas: as regras pressupõem regularidade, mas não determinam o comportamento. A diferença entre os dois é importante e diz respeito à diferença fundamental entre as leis físicas e as leis sociais. Além disso, ao usar regras, os atores desenvolvem interpretações da situação em que se encontram e as traduzem em ações que se encaixam nas regras da forma como as entendem (MARCH e OLSEN, 1989).

3) regras lidam com a competência dos atores: os atores aprendem durante os processos de socialização (PETERS, 2012). Portanto, as interações contínuas entre os

atores são cruciais para o desenvolvimento e a sustentação de regras. Sem interações frequentes, as regras perdem o sentido lentamente.

4) As regras são transituacionais e não vinculadas ao ator: as regras de conduta vão além das situações específicas e devem ser concebidas como propriedades de uma coletividade que entra na reprodução da conduta institucionalizada. Portanto, se uma regra é considerada relevante (ou irrelevante) apenas por um ator na rede, ela é definida como uma regra de decisão individual, mas não como uma regra de rede.

Segundo Klijn (2001) uma análise das regras da rede é relevante para obter uma visão dos processos políticos. A questão é, no entanto, no que a análise deve se concentrar, ou em outras palavras, quais regras ou tipos de regras podem ser importantes para uma análise das redes de políticas.

Para o autor, as regras de interação apresentam claramente um caráter processual que diz aos atores o que é e o que não é permitido dentro da rede. Tais regras podem modificar o comportamento dos atores.

As regras de interação podem envolver o acesso à rede ou as interações entre os atores. As regras de acesso, por exemplo, definem aspectos de exclusividade, como os atores são selecionados para determinados (KLIJN, 2001).

Nas regras de interação, dois subconjuntos de regras são distinguidos:

- Regras de entrada: regras que regulam o acesso ao jogo na rede. As regras de entrada regulam, por exemplo, quão exclusiva a rede será e como os atores serão selecionados.

- Regras de interação: regras que regulam o modo de interação entre os atores e/ou regras que regulam a provisão de informação ou o método de regular o gerenciamento de conflitos.

O resumo das regras pode ser visualizado no quadro 7.

Quadro 7. Regras da rede e regras de interação.

Regras de interação	Regras que regulam as interações entre os atores e especificam o que é ou não é permitido.	Entrada	Exclusividade
			Seleção
			Opções de saída
		Interações	Não intervenção
			Provisão de informações
			Conflitos

Fonte: Klijn (2001).

Uma mudança nas regras institucionais formais afeta diretamente a estrutura da rede, criando novas oportunidades e incentivos para interações (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Contudo, um número significativo de interações ocorre fora do conjunto formal de regras legais ou administrativas. Essas interações são dirigidas por normas informais que geralmente não são escritas, mas ainda moldam o comportamento dos atores, às vezes de maneiras contrárias aos objetivos das regras institucionais formais (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; KLIJN 2001; LUBELL et al., 2012; KLIJN e KOOPNEJAN, 2016).

Conclusão do capítulo

Atores, percepções e estratégias são elementos do processo, enquanto padrões (de interações e de percepções) e regras são características institucionais. Desta forma, as características institucionais das redes mudam menos rapidamente que as características do processo. Isso ocorre porque as mudanças institucionais só se manifestam quando vários atores “criam” novos padrões de interação e percepção ou guiam tais padrões a partir de novas regras institucionalizadas.

As redes funcionam como estruturas institucionais e fornecem as regras e condições nas quais as interações e percepções ocorrem. Contudo, essas regras podem ser reinterpretadas e/ou modificadas no longo prazo. A dinâmica e os desenvolvimentos das interações, percepções e regras têm que ser sustentados por algum tempo por múltiplos atores, a fim de serem traduzidos em características institucionais (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

4.1. 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 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 ocorria mediante dois instrumentos: a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF) (BACCARIN, 2011).

A PGPM foi marcada por importantes alterações no âmbito institucional na década de 1990, e seu gerenciamento passou a ser realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Apesar do aprimoramento da PGPM através do novo arcabouço administrativo criado, a política não conseguiu contemplar a garantia de renda aos agricultores familiares, principalmente por conta das inúmeras exigências (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 mais vulneráveis da população (BRASIL, 2014; ROCHA, 2009).

O PAA resultou da necessidade de criação de mecanismos institucionais que garantissem a oferta da produção da agricultura familiar, assim como a efetivação da criação de formas concretas de atendimento de parcela da população sob insegurança alimentar (MULLER et al., 2007).

O PAA foi inovador 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 e SOUZA, 2009).

Voltando à alimentação escolar, no ano de 1955 foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE visava combater as deficiências nutricionais dos alunos brasileiros. O programa foi 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 de gerenciamento 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. Esta modalidade busca promover a autonomia das escolas na aquisição de gêneros alimentícios (STOLARSKI, 2005; WEIS et al., 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. Nesse caso, a Entidade Executora 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 e 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. Importante destacar que os municípios também contam com aporte de recursos próprios destinados à alimentação escolar.

Grisa e Schneider (2015) entendem que o PAA provocou uma nova trajetória para os mercados institucionais voltados à agricultura familiar, fortalecida em 2009 com as mudanças promovidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Assim, 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.

Contudo, deve-se atentar ao fato de que existem limites locais, econômicos, sociais e políticos para a execução do programa (PEIXINHO, 2013).

A Lei 11.947 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.

Mediante a Resolução 25 do FNDE, no ano de 2012 o limite de venda anual por agricultor foi alterado para R\$ 20.000,00 por DAP/ano (BRASIL, 2012).

De maneira geral, o quadro 8 apresenta o passo a passo de como ocorre o processo de aquisição de compras de produtos da agricultura familiar destinado à alimentação escolar.

Quadro 8. 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: elaborado pelo autor

Em 17 de Junho de 2013 a resolução 26 trouxe outras mudanças para a condução do programa. O Quadro 9 pontua algumas alterações pertinentes, especialmente no que trata do processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar.

Quadro 9. Alterações na regulamentação da Lei do PNAE a partir da Resolução 26

Tópicos	Resolução 38/2009	Resolução 26/2013
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 território rural; do estado e do país.	Fornecedores do município; assentamentos de reforma agrária; comunidades tradicionais 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	<ul style="list-style-type: none"> - Preços de Referência praticados de acordo com a definição do PAA. - 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) 	<ul style="list-style-type: none"> - 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; - o preço deve ser publicado na chamada pública; - Entidade Executora deve incluir no preço as despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros custos vinculados ao fornecimento do produto.
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: Bueno (2014)

Mais adiante, a resolução Nº 4, de 2 de Abril de 2015 alterou a prioridade das propostas para: I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos. II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País. III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

Em cada grupo de projetos, deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; III - os Grupos Formais - DAP Jurídica sobre os Grupos Informais - DAP Física.

Além disso, o limite individual de vendas aumentou, passando a R\$ 20.000,00 por DAP/ano/entidade executora. Dessa forma, cada agricultor poderá vender R\$ 20.000,00 em cada município, ao contrário dos R\$ 20.000,00 por DAP/ano, regulamento na Resolução 25.

4.2. Desafios, obstáculos e ações positivas no processo de implementação do PNAE

O atendimento a Lei do PNAE traz desafios tanto para os agricultores familiares e suas organizações, bem como para os gestores públicos responsáveis pela alimentação escolar (BACCARIN et al., 2012; TRICHES, 2013). Por parte dos agricultores, existe a necessidade de melhor gestão da produção, adequação sanitária e planejamento logístico. Cenário diferente do PAA, onde a entrega era feita em um único lote e local.

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 e SCHNEIDER, 2012).

Por parte dos municípios, as aquisições de alimentos pela agricultura familiar para alimentação escolar exigem mudanças diretas no setor de compras e licitações

municipal, com intuito de adequar tais compras às exigências legais do PNAE (BACCARIN et al., 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.

Saraiva et al. (2013) analisaram os pareceres dos Conselhos de Alimentação Escolar 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.

25% das justificativas se deram por conta das dificuldades dos agricultores (inviabilidade de fornecimento, questões sanitárias e impossibilidade de emissão de documento fiscal); 35% não souberam informar o motivo (o que denota uma baixa participação do Conselho na fiscalização e acompanhamento do PNAE); 40% apresentaram outras justificativas, como por exemplo, a demora da prefeitura na elaboração da chamada pública.

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

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. Os trabalhos dos autores analisaram um conjunto de chamadas

públicas para compra nos municípios paulistas no ano de 2010 e 2011. Em alguns casos, era exigida uma logística de entrega muito pulverizada, acima de 100 unidades receptoras, dentre escolas e creches. No período dessa análise, convém lembrar que 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 organização dos agricultores familiares. Quando o cronograma de entrega se apresenta mais detalhado, o produtor tem maior possibilidade de realizar um planejamento eficiente sobre suas obrigações de fornecimento.

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 alguns obstáculos a serem vencidos para a efetivação do PNAE, tal qual a desconfiança em negociar com o poder público e falta de qualificação das equipes à frente do programa.

Silva et al. (2013) aplicaram questionários para 72 agricultores da região de Jaboticabal-SP e também levantaram algumas dificuldades: baixo entendimento da lei;

falta de preparo dos gestores municipais; assistência técnica insuficiente e pouca cooperação com as prefeituras.

Becker et al. (2011) destacam como dificuldade de implantação do PNAE o enfrentamento da rigidez da gestão pública, por conta das grandes empresas que atuam no setor de alimentação escolar. Neste sentido, Siqueira et al. (2014) apontam que a adoção às compras de agricultura familiar transcorre com ritmo e impacto condicionado a interesses políticos e econômicos.

Dentre os obstáculos já apresentadas, alguns desafios também são apontados por parte das prefeituras:

- dificuldade de definição do preço de referência (CORÁ e 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 e NASCIMENTO, 2013);
- falta de estrutura e equipamentos para manuseio de produtos *in natura* (MORAIS e NASCIMENTO, 2013);
- falta de documentação, capacidade produtiva e organização dos produtores (CORÁ e BELIK, 2012; SARAIVA et al., 2013; TRICHES, 2013);
- conhecimento parcial da legislação (CORÁ e BELIK, 2012; TRICHES, 2013).

Souza (2012) 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 (assistência técnica, setor de educação, agricultura, entre outros),

a falta de pessoal e limitações estruturais para recebimento e armazenamento apropriados dos produtos.

Gabriel et al. (2013) e Siqueira et al. (2014) relataram a baixa participação do CAE na elaboração do cardápio e a necessidade de maior fiscalização do PNAE por parte do FNDE. Os autores alertam para a necessidade de articulação dos CAE com outros conselhos municipais.

O quadro 10 apresenta um resumo dos principais problemas relatados nesta seção.

Quadro 10. 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); Pedraza et al. (2017); Schwartzman (2015)
Falta de comunicação/cooperação entre prefeitura e agricultores familiares	Corá e Belik (2012); Silva et al. (2013); Souza (2012); Saraiva et al. (2013); Bueno (2014)
Baixa qualificação das equipes à frente do programa e complexidade da legislação	Triches (2013); Silva et al. (2013); Souza (2012); Bueno (2014)
Pouco entendimento da lei por parte dos agricultores e gestores	Silva et al. (2013)
Baixa articulação intersetorial pública	Schwartzman (2015); Bueno (2014); Gabriel et al. (2014).
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); Andrade (2016); Saraiva et al. (2013)
Confrontação de interesse da política local para mudar o sistema de compras por licitação, desconfiança com o poder público	Bueno (2014); Schwartzman (2015)
Má vontade da administração pública e posicionamento contrário à legislação	Baccarin et al. (2017)

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Bueno (2014)

Apesar das dificuldades, alguns 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.

No município de São Bernardo do Campo, por exemplo, houve um envolvimento e treinamento dos funcionários da cozinha para inspeção e manuseio dos alimentos *in natura*, articulação constante nas negociações com os agricultores familiares, adoção de mecanismos de substituição de produtos em caso de intempéries climáticas, mecanismos de alteração de preços durante a validade da chamada, entre outras ações.

Corá e Belik (2012) observaram que 14 municípios paulistas haviam incluído mecanismos de readequação de preço nas chamadas públicas. Os mesmos autores apresentam o município de Tambaú, que facilitou questões logísticas através da criação de uma Central de Alimentos 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.

Outros exemplos interessantes ocorreram em outros estados. Na cidade de Porto Alegre os agricultores e/ou suas organizações podem escolher em quais regiões da cidade fariam a entrega (CORÁ e BELIK, 2012). Froehlich (2010) avaliou os municípios de Dois Irmãos e Tapes, no Rio Grande do Sul. Nestes casos, observou-se ações como: 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 da alimentação escolar; participação ativa dos professores no processo de educação alimentar; e fortalecimento nas relações de confiança entre agricultores e gestores públicos.

Rodrigues et al. (2017) avaliaram a implementação do artigo 14 do PNAE no município de Alegre-ES. Os autores constataram uma gestão intersetorial que envolveu a

secretaria de educação, organizações familiares e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Além disso, o município criou um modelo de negociação constante sobre variedade, preços e planejamento da produção em consonância com às demandas do município.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1. Abordagem e tipo de pesquisa

A pesquisa utiliza as abordagens qualitativa e quantitativa. Muitos autores tentam romper com a dicotomia entre qualitativa e quantitativa, entendendo que a união das duas abordagens pode trazer um enriquecimento à pesquisa (NIGLAS, 2004; PECL, 2004; BRYMAN, 2006; RUIZ, 2004).

De acordo com Niglas (2004), vários estudos apontaram que as abordagens qualitativa e quantitativa podem ser combinadas em diferentes estágios do processo de pesquisa: formulação das questões de pesquisa; amostragem; coleta de dados; e análise de dados. No decorrer dos procedimentos metodológicos será discriminada a utilização das duas abordagens.

Outro ponto a destacar é que a pesquisa apresenta caráter descritivo-exploratório. Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva se dispõe a registrar as características de determinada população ou fenômeno/variáveis sem manipulação e interferência do pesquisador. Porém, a pesquisa também possui um caráter exploratório, pois busca-se uma maior compreensão de um contexto pouco estudado (CERVO e BERVIAN, 2002).

Apesar da vasta literatura sobre redes políticas, sua aplicação específica na política de compras institucionais de produtos oriundos da agricultura familiar para a alimentação escolar a partir do artigo 14 da Lei 11.947/2009 ainda é incipiente.

5.2. Mapeamento das compras e atores

Inicialmente foi mapeado o processo de compras de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos 20 municípios do Estado de São Paulo com maior número de alunos matriculados sob a responsabilidade das prefeituras municipais. Tal tarefa ocorreu com o uso dos registros em arquivos (YIN, 2010) e foram levantadas informações entre os anos de 2011 a 2017.

Os 20 municípios⁴ foram classificados a partir do valor do repasse do FNDE, que é proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica sob a responsabilidade da prefeitura. A tabela 1 apresenta os valores dos repasses e os municípios considerados no trabalho. Importante destacar que anualmente essa classificação pode sofrer alterações.

Tabela 1. Municípios com maior volume de repasse do FNDE no exercício de 2016.

SÃO PAULO	R\$ 79.616.147,11
CAMPINAS	R\$ 23.394.290,03
GUARULHOS	R\$ 12.296.349,38
SÃO BERNARDO DO CAMPO	R\$ 11.810.096,08
SÃO JOSE DOS CAMPOS	R\$ 9.612.085,33
OSASCO	R\$ 9.577.785,37
SOROCABA	R\$ 7.797.776,95
BARUERI	R\$ 7.646.918,31
PRAIA GRANDE	R\$ 7.283.513,62
PIRACICABA	R\$ 6.598.318,93
MOGI DAS CRUZES	R\$ 6.280.136,30
JUNDIAÍ	R\$ 6.149.881,74
FRANCA	R\$ 5.914.137,77
RIBEIRÃO PRETO	R\$ 5.808.260,58
BAURU	R\$ 5.427.553,84
SÃO VICENTE	R\$ 5.363.252,84
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	R\$ 5.340.575,10
SUZANO	R\$ 5.268.732,29

⁴ No início da coleta dos dados, a última planilha geral com repasses do FNDE correspondia ao ano de 2016. Alguns municípios possuem mais alunos do que as 20 cidades consideradas na pesquisa. Entretanto, os recursos do FNDE podem ser centralizados (o Estado de SP é responsável pela alimentação escolar) ou descentralizado (o Estado de SP repassa as verbas do FNDE aos municípios). Nossa pesquisa considera, como dito, o volume de recursos sob responsabilidade das prefeituras.

GUARUJÁ	R\$ 5.256.777,64
SANTOS	R\$ 5.129.606,77

Fonte: FNDE (2016)

Os dados foram coletados através do sítio do FNDE, especificamente pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). Os dados foram tabulados por município e versaram sobre os principais tópicos formulados pela legislação, sendo estes: percentual do repasse do FNDE utilizado com a agricultura familiar; levantamento das organizações fornecedoras participantes e respectivo montante financeiro de venda; localização destas organizações (haja visto o conceito de desenvolvimento local atrelado à lei); número de cooperados; e tipo de produto adquirido (grau de processamento).

Cabe destacar que esses 20 municípios paulistas representaram 41,1% do repasse do FNDE em relação a todos os municípios do estado de São Paulo no ano de 2016.

Tal mapeamento a partir de dados secundários não havia sido organizado/tabulado em outros trabalhos acadêmicos. O FNDE, por exemplo, apenas disponibiliza as tabelas contendo o valor do repasse e o percentual adquirido com agricultores familiares por município.

O levantamento e organização dos dados a partir do SIGPC exigiu três semestres do cronograma da tese, pois o SIGPC só permite consultas a partir de filtros individuais: ano, cooperativa, município, produto.

Desta forma, foi necessário realizar inúmeros acessos e filtrar inúmeras combinações. O sistema não permite, por exemplo, levantar em apenas uma consulta todas as entregas realizadas por determinada cooperativa em vários anos e/ou várias cidades. Como também não permite realizar análises conjuntas com mais de um município, para fins comparativos.

Os registros do SIGPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do PNAE, para fins de prestação de contas. Ressalva-se que algumas prestações de contas estão sob análise, portanto, os dados ainda estão passíveis de alteração.

Para coleta dos dados no SIGPC de apenas um ano de determinado município, inicialmente foi necessário filtrar as informações referentes ao programa requerido (no caso, “Alimentação Escolar”), o ano e o município.

A próxima etapa exigiu a observação e separação das compras realizadas estritamente a partir do art. 14 da Lei 11.947. Nesta etapa foi possível evidenciar quais organizações familiares forneceram para o município em determinado ano.

A seguir, foi necessário acessar individualmente o detalhamento de despesa de cada organização familiar, pois os valores obtidos na etapa da separação entre compras por meios convencionais (pregões, licitações, entre outros) e pela Lei 11.947 correspondiam às propostas vencedoras das chamadas públicas. Importante apontar que os valores das propostas vencedoras da chamada pública geralmente são diferentes dos valores realmente adquiridos pelas prefeituras e reconhecidos como despesas.

Portanto, dentro do SIGPC foi necessário entrar na seção “Detalhamento de Despesas”, lançar o CNPJ das organizações familiares e tabular todas as notas de compra.

Além disso, para o levantamento dos produtos vendidos pela organização familiar foi necessário acessar individualmente as notas fiscais, já que o sistema não possui ferramenta que permite baixar todas as notas de uma vez.

Após a realização da tabulação com todas as organizações familiares que entregaram no respectivo ano em determinado município, o pesquisador partia para o levantamento do ano seguinte para coleta no mesmo município, repetindo o mesmo processo.

Para analisar a capacidade de recursos das organizações familiares (especificamente os tecnológicos e organizacionais) os produtos vendidos foram classificados a partir da proposta de Monteiro et al. (2010) e adaptados nos trabalhos de Baccarin et al. (2011; 2012; 2017).

Dessa forma, os alimentos foram classificados⁵ em: i) produtos in natura, que não passam por nenhum processamento; ii) com mínimo grau de processamento, que passam apenas por transformações físicas; iii) médio grau de processamento, com transformações físico-químicas; iv) alto grau de processamento, aqueles que necessitam transformação industrial fora do espaço produtivo do agricultor familiar e suas organizações.

Tendo em mãos os CNPJ das organizações, também foram levantadas as informações da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no sistema “Extrato de DAP”. Assim, foi possível obter a localização da cooperativa e o número de cooperados.

Esta etapa trouxe, ao menos, duas contribuições importantes para o desenvolvimento da pesquisa. A primeira diz respeito à metodologia de análise de redes de Klijn e Koppenjan (2016) – que será apresentada a seguir - já que esses autores propõem identificar os atores relevantes e suas interações (intensidade e variedade).

A segunda contribuição corresponde ao próprio ineditismo na tabulação e organização das informações. Isso permitiu apresentar o cenário das organizações familiares fornecedoras de produtos alimentícios a partir da implementação da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas e verificar de forma mais detalhada como efetivamente ocorre o processo de implementação do programa nesses grandes centros urbanos.

⁵ O pesquisador enviou a classificação dos produtos ao professor José Giacomo Baccarin para eventuais correções e sugestões.

Ademais, tal tabulação deverá servir como base de dados para outras pesquisas sobre o PNAE.

5.3. Análises dos atores e da rede: metodologia proposta por Klijn e Koppenjan

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), a análise das redes políticas exige uma abordagem sistemática dividida em etapas analíticas, a fim de compreender o contexto de problemas complexos, especialmente no setor público.

Segundo os autores, o modelo proposto fornece informações cruciais, tais como: quem são os atores, suas percepções, posições e como se dá o processo de interação e a estrutura da rede.

O modelo metodológico apresenta **três categorias analíticas**: mapeamento do ator a partir de suas interações, percepções e recursos (**análise do ator**), as características do processo de rede (**análise de processo**) e as características institucionais da rede (**análise da rede**). Dentro de cada categoria, várias etapas são sugeridas.

Paulillo et al. (2016) relatam que

“é evidente que a utilização de todas as categorias supracitadas - análises dos atores, do processo e também da rede - tornarão o estudo da rede política o mais completo possível. No entanto, nem sempre isso se faz necessário porque o próprio pesquisador restringe-se a alguns dos passos colocados conforme o problema que estiver enfrentando e as necessidades dos atores na rede”.

O objetivo do trabalho é analisar as características institucionais em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nos 20 municípios paulistas com maior valor de repasse do FNDE, entre os anos de 2011 a 2017.

Sabe-se que as características institucionais são padrões de interação, padrões de percepção e regras, e estas podem surgir quando as redes existem por um período mais

longo. Assim, a pesquisa optou por trabalhar com duas categorias analíticas propostas por Klijn e Koppenjan: a análise do ator e análise da rede. Justifica-se tal escolha pois o mapeamento das compras realizadas nos 20 municípios paulistas relatou que existem organizações familiares muito distintas participando do programa. Evidenciou-se uma diferença de recursos (financeiros, produtivos, tecnológicos, entre outros) e de interações, já que algumas cooperativas forneceram para várias cidades (variedade) e com maior frequência (intensidade).

Nesse ambiente complexo, com organizações familiares distintas, cabe avaliar se existem padrões de interação, padrões de percepção e regras compartilhadas entre essas organizações no que diz respeito ao PNAE.

Portanto, apesar dos múltiplos atores envolvidos no processo de implementação da Lei 11.947, as unidades de análise da pesquisa serão as organizações de agricultores familiares que forneceram produtos para o PNAE.

O Quadro 11 apresenta um resumo dos procedimentos propostos por Klijn e Koppenjan (2016) (que serão descritos no decorrer da metodologia) utilizados nas etapas da “análise dos atores” e da “análise da rede”.

Para analisarmos as características institucionais da rede, torna-se necessário analisar os atores. Por exemplo, para a análise dos padrões de interação das organizações familiares em redes propostas pelo artigo 14 do PNAE, foi necessário a priori identificar os atores relevantes e suas interações individuais a partir da coleta e organização dos dados no SIGPC do FNDE.

Utilizou-se a análise de agrupamentos para tratamento estatístico na etapa de avaliação dos padrões de interação. Esta análise estatística multivariada possibilitou a visualização de quatro agrupamentos de organizações familiares com diferentes padrões de interação. Foi possível traduzir em algumas variáveis (volume de vendas, número de

municípios atendidos e anos que participou do programa) os constructos principais para análise dos padrões de interação, que são intensidade e variedade.

A literatura aponta que os recursos e dependências também influenciam nos padrões de interação e percepção dos atores. Os recursos foram mensurados a partir do levantamento do grau de processamento dos produtos vendidos, do número de cooperados e a partir de algumas questões específicas utilizadas no questionário do estudo de casos múltiplos.

Quadro 11. Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa de análise e abordagem utilizada.

Categories Analíticas	Etapas	Desenvolvimento	Procedimento	Abordagem
Análise dos atores	Identificar os atores relevantes	Coleta e organização dos dados secundários no SIGPC do FNDE (levantamento das organizações familiares) e identificação dos atores na percepção das organizações familiares.	Levantamento de dados e Estudo de casos múltiplos	Quantitativa – Qualitativa
	Reconstruir a percepção dos atores	Questionário elaborado a partir do modelo de Klijn e Koppenjan e da revisão de literatura sobre o PNAE	Estudo de casos múltiplos	Qualitativa
	Analisar os recursos e dependências	Coleta e organização de dados secundários no SIGPC (grau de processamento dos produtos ofertados) e MDA (número de cooperados); Questionário (percepção sobre os recursos e dependências).	Levantamento de dados e Estudo de casos múltiplos	Quantitativa - Qualitativa
Análise da rede	Identificar padrões de interação	Padronização dos dados e utilização do software PAST3 para visualização dos agrupamentos e seus respectivos padrões de interação.	Tratamento estatístico: análise de agrupamentos	Quantitativa
	Identificar padrões de percepção	Análise do questionário a partir da lógica da replicação teórica.	Estudo de casos múltiplos	Qualitativa
	Identificar as regras	Revisão documental da legislação do PNAE; análise das respostas do questionário	Revisão bibliográfica e Estudo de casos múltiplos	Qualitativa

Fonte: elaborado pelo autor

Já os padrões de percepção são inventários de percepções individuais dos atores e a confiança percebida dos atores em relação a outros. A partir do estudo de casos

múltiplos, foi aplicado um questionário para uma organização familiar de cada agrupamento obtido na análise dos padrões de interação. Buscou-se então analisar a partir da lógica da replicação teórica (casos irão produzir resultados contrários por razões previsíveis) se os diferentes padrões de interação também se traduziram em diferentes percepções sobre aspectos que envolvem o processo de aquisição de produtos da agricultura familiar pela alimentação escolar nos grandes municípios paulistas.

5.3.1. Análise dos atores

A análise dos atores apresenta 3 etapas: identificação dos atores relevantes, reconstrução das percepções dos atores e análise dos recursos e dependências.

Etapa 1: Identificar os atores relevantes

Para Klijn e Koppenjan (2016), o pesquisador deve iniciar a análise do ator identificando o assunto, a questão ou a rede sobre determinada política ou serviço. A identificação dos atores foi realizada na etapa do mapeamento das compras e atores, por meio do SIGPC, onde obteve-se as informações sobre todas as organizações familiares que forneceram produtos para os 20 municípios estudados entre 2011 a 2017.

Ademais, para rastrear outros atores considerados relevantes, Klijn e Koppenjan (2016) propõem algumas questões que podem ser realizadas, conforme o quadro 12. Reitera-se que as perguntas propostas em todas as etapas foram adequadas ao questionário aplicado no estudo de casos múltiplos a partir das percepções das cooperativas, como por exemplo: qual ator o senhor considera relevante no processo de implementação da Lei 11.947?

Os quadros apresentados nas etapas sobre análise dos atores e análise da rede são questões genéricas propostas por Klijn e Koppejan (2016). Portanto, vale mencionar que o questionário foi adequado à revisão de literatura que trata da Lei 11.947.

Quadro 12. Identificação dos atores relevantes.

Etapa	Intenção	Questões importantes
Identificar atores relevantes	Levantar quais atores devem ser levados em consideração.	Quais atores estão ativamente envolvidos no problema?
		Quem pode ser distinguido como atores atuantes (atores da rede)?
		Quais atores possuem o poder de impedimento ou de realização, no sentido de que eles têm autoridade ou outros recursos que desempenham um papel no surgimento ou na solução da situação problemática?
		Quais atores têm o conhecimento, insights e ideias que podem contribuir para o enriquecimento da formulação do problema, ou seja, podem ser considerados para a solução?
		Quais atores não são propensos a participar, mas são afetados de alguma forma pelo problema?

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

Etapa 2. Reconstruir as percepções dos atores

Para Klijn e Koppenjan (2016), nesta etapa é necessário levantar as percepções dos atores envolvidos, utilizando a tipologia sobre percepção tratada na revisão de literatura: descrição do problema; indicação da direção em que as soluções podem ser buscadas; indicação da percepção que os atores têm sobre outros atores.

Aqui, será conduzido um estudo de casos múltiplos a partir da aplicação de um questionário para organizações familiares com características distintas (volume de

vendas, número de cidades atendidas, anos que participou do programa, número de cooperados, grau de processamento do produto).

Como já discutido na revisão de literatura, a diferença de recursos e interações dos atores dentro da rede pode acarretar diferentes percepções. Posteriormente, Klijn e Koppenjan (2016) recomendam comparar as percepções, o que ajudaria a identificar as convergências e/ou divergências das diferentes organizações de agricultores familiares acerca dos problemas e soluções na implementação do PNAE nas grandes cidades paulistas.

O quadro 13 corresponde às questões propostas por Klijn e Koppenjan (2016). Essas questões serão adaptadas ao Quadro 10 (revisão de literatura), que apresenta uma revisão da literatura que trata dos problemas observados na implementação do artigo 14 da Lei 11.947.

Quadro 13. Reconstrução das percepções

Etapa	Intenção	Questões importantes
Reconstruir as percepções dos atores	Mapear as percepções dos atores em relação ao problema, a solução e a outros atores	Quais as imagens sobre problemas, causas, soluções na visão de cada ator?
		Até que ponto essas percepções diferem, existem grupos claros?
		Que obstáculos podem ser causados por diferenças nas percepções?

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

Etapa 3. Analisar os recursos e dependências dos atores

Depois da determinação de quem são os atores mais importantes e as respectivas percepções, Klijn e Koppenjan (2016) recomendam determinar as relações de dependência entre esses atores. A questão do grau de dependência pode ser respondida observando os recursos dos atores e analisando o significado desses recursos dentro da rede do PNAE.

Os tipos de recursos de poder já apresentados na revisão de literatura são: políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos. Após o levantamento dos principais recursos, é importante determinar o grau de dependência entre os atores.

A dependência dos atores é influenciada não apenas pelos recursos que eles controlam, mas também pelo interesse que dão ao problema ou pela disposição em solucioná-lo.

O quadro 14 apresenta algumas perguntas importantes propostas por Klijn e Koppenjan (2016) nesta etapa.

Quadro 14. Análise das posições e dependências dos atores.

Etapa	Intenção	Questões importantes
Analisar a posição e dependência dos atores.	Averiguar as posições que os atores tomam em relação à situação problemática e quanto os atores dependem uns dos outros.	• Quais são os recursos que diferentes atores têm à sua disposição?
		• Qual a importância desses recursos e eles podem ser adquiridos em outro lugar?
		• Existe dependência unilateral ou mútua?
		• Os atores são críticos; não críticos; dedicados; não dedicados?

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

Alguns recursos foram levantados na própria coleta de dados realizadas no SIGPC (grau de processamento dos produtos, volume financeiro de vendas), no Extrato de DAP (número de cooperados) e pesquisa documental em sítios eletrônicos das organizações familiares. Outras informações sobre interdependência de recursos foram obtidas mediante aplicação do questionário a partir dos casos múltiplos.

5.3.2. Análise da rede: características institucionais

Tradicionalmente, uma análise de rede é um inventário de padrões relacionais entre os atores (ALDRICH E WHETTEN, 1981; LEWIS, 2010). Na maioria dos casos,

as interações são mapeadas, mas, em alguns casos, decisões e problemas também são mapeados.

Três etapas podem ser distinguidas na análise da rede a partir das características institucionais proposta por Klijn e Koppenjan (2016): análise dos padrões de interação, análise dos padrões de percepções e identificação das regras da rede.

Etapa 1. Identificar os padrões de interação

Depois que os atores foram mapeados, outra questão importante deve ser respondida: quais padrões de interação podem ser encontrados na rede?

Esta etapa trata de dois conceitos importantes abordados na revisão de literatura: intensidade e a variedade de interações. A intensidade diz respeito à quantidade de interações entre os atores, que podem ser muito frequentes ou esporádicas. Por sua vez, a variedade de interações diz respeito à diversidade de interações do ator com outros atores na rede.

Por exemplo, os atores podem interagir frequentemente com um conjunto muito limitado de atores na rede, mas eles também podem interagir com pouca frequência com uma grande variedade de outros atores. Analisar a rede com esses conceitos permite que o pesquisador de políticas públicas adquira uma melhor compreensão da rede e faça a distinção entre os atores periféricos e centrais (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Algumas informações preliminares desta etapa já foram mapeadas através do SIGPC, como por exemplo, a frequência das entregas de produtos alimentícios para as prefeituras, o número de prefeituras (dentro os 20 estudados) atendidas pelas cooperativas e os valores das vendas.

A técnica de estatística multivariada de análise de agrupamentos – que será apresentada posteriormente – possibilitou a análise de padrões de interação entre os diferentes grupos de organizações familiares com os municípios considerados na pesquisa.

Já o questionário utilizado no estudo de casos múltiplos permitiu avaliar os padrões de interação a partir de uma abordagem qualitativa, sendo este aplicado em ao menos uma organização familiar de cada agrupamento obtido no tratamento estatístico.

Klijn e Koppenjan sugerem algumas questões principais para esta etapa, conforme quadro 15.

Quadro 15. Análise do padrão de interações

Etapa	Intenção	Questões importantes
Análise do padrão de interações	Determinar a frequência e diversidade de interações de atores.	Quais atores interagem com frequência e quais não são frequentes?
		Quais atores têm um padrão de contato variado e quais não?
		Quais atores são centrais e quais são periféricos na rede?

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

Etapa 2. Identificar padrões de percepção

A análise de padrões de percepções se sobrepõe, em parte, a etapa de reconstrução das percepções dos atores. O que esta etapa adiciona é a atenção para a dinâmica e os padrões de percepção convergentes ou divergentes entre os atores.

Nesta etapa, o aumento da validade externa e rigor científico se dão pela lógica da replicabilidade dos múltiplos casos. Cada caso deve ser selecionado visando prever resultados semelhantes (replicação literal), ou produzir resultados contrários por razões previsíveis (replicação teórica) (VOSS, TSIKRIKTSIS e FROHLICH, 2002; YIN, 2005).

Desta forma, utilizando a lógica da replicação teórica pretende-se evidenciar se existem padrões de percepção divergentes a respeito da implementação do artigo 14 da Lei 11.947 entre as organizações familiares dos diferentes agrupamentos obtidos – que evidenciou diferentes padrões de interação - a partir do tratamento estatístico.

Etapa 3. Identificar as regras institucionais

Um aspecto importante é a análise das regras. Na medida em que o contexto institucional é capturado apenas por regras formais, a análise torna-se relativamente simples. Uma compreensão dessa parte do contexto institucional pode ser adquirida examinando: a autoridade formal dos atores; autoridade dos atores para tomar decisões; as características institucionais formais da interação; os marcos legais de planejamento e tomada de decisão (participação, obrigações, seleção dos atores, e assim por diante).

Assim, o contexto institucional formal pode ser reconstruído observando as autoridades e regras legalmente definidas a partir de documentos formais.

Já a análise do contexto institucional informal, que é composto de regras que os atores formaram durante suas interações mútuas, é muito mais difícil. As regras informais devem ser reconstruídas fazendo com que os respondentes reflitam sobre regras de engajamento e códigos que consideram auto-evidentes.

Geralmente, deve-se considerar dois aspectos ao reconstruir as regras informais: a repetitividade e a generalização. A repetitividade diz respeito aos procedimentos evidentes que se repetem gerando um padrão de ação que ocorre não apenas pela consequência de uma escolha estratégica dos atores, pelo contrário, ocorre porque os atores acham essa maneira de agir adequada e autoevidente.

A generalização decorre da validade das regras para todos ou pelo menos um número substancial de atores.

Algumas questões centrais são propostas por Klijn e Koppenjan (2016) nesta etapa, conforme o quadro 16. As questões sobre as regras foram adequadas às resoluções que tratam do PNAE, especificamente sobre as aquisições de produtos da agricultura familiar.

Na etapa dos casos múltiplos, uma organização familiar de cada grupo obtido no tratamento estatístico mediante a análise de agrupamentos apresentou suas percepções sobre a importância das principais resoluções propostas pelo PNAE e sobre a capacidade dessas regras formais moldar os padrões de interação dos atores no processo de implementação do PNAE.

Quadro 16. Análise das regras

Etapa	Intenção	Questões importantes
Análise das regras	Fazer um inventário das regras formais e informais.	Quais regras formais e procedimentos jurídicos se aplicam?
		Que regras informais podem ser distinguidas (por exemplo, no que diz respeito ao fornecimento de informações, oportunidades de acesso, códigos profissionais, etc.)?
		Quais intersecções e procedimentos de consulta ou outras construções organizacionais existem na rede que estruturam o jogo da política?

Fonte: Klijn e Koppenjan (2016)

5.4. Tratamento estatístico dos dados

A literatura sobre redes políticas utiliza a análise de agrupamentos (*cluster analysis*), cujo propósito consiste separar objetos/organizações/atores em grupos, baseando-se nas características que estes objetos possuem.

Segundo Malhotra (2006), a análise de agrupamento é uma técnica usada para classificar objetos ou casos em grupos relativamente homogêneos chamados de agrupamentos. Assim, os objetos em cada agrupamento tendem a ser semelhantes entre si,

mas diferentes dos objetos pertencentes aos outros agrupamentos. Em resumo, os elementos de um determinado agrupamento devem ser similares e, preferencialmente, muito diferentes dos elementos de outros agrupamentos a partir de variáveis predefinidas.

Hair (2006) propões algumas etapas para utilização da análise de agrupamentos: **definição dos objetivos e escolha das variáveis; obtenção dos dados; tratamento dos dados; escolha dos critérios de similaridade e dissimilaridade; e adoção de um método de aglomeração para formação dos agrupamentos.**

Quanto à **definição dos objetivos**, a pesquisa tem por objetivo central analisar as características institucionais em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nos vinte municípios paulistas com maior valor de repasse do FNDE. Klijn e Koppenjan destacam que os padrões de interação representam uma dessas características e são definidos a partir da intensidade e variedade das relações entre os atores (KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

As etapas de **definição dos objetivos e obtenção dos dados** caminharam juntas e definiram a escolha da análise de agrupamento para tratamento dos dados, já que a partir do mapeamento das aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar constatou-se que 106 organizações familiares forneceram para os 20 municípios estudados entre os anos de 2011 a 2017. Foi observado diferenças evidentes entre essas organizações, seja pelo montante financeiro vendido às prefeituras estudadas, o número de municípios atendidos e os anos que estas organizações participaram no PNAE nos 20 municípios estudados. A obtenção dessas informações suscitou a hipótese 1 da pesquisa, de que existem diferentes padrões de interação entre as organizações familiares em redes políticas propostas a partir do artigo 14 da Lei 11.947 nos municípios estudados. As variáveis coletadas no SIGPC utilizadas no tratamento estatístico foram: valores de venda

no período, número de cidades atendidas (dentre os municípios estudados) e anos em que participou do PNAE.

Com os dados coletados, a próxima etapa proposta por Hair (2006) correspondeu à **escolha dos critérios de similaridade e dissimilaridade**.

As medidas de distância são clássicas representações de similaridade e indicam a proximidade das amostras ao longo das observações das variáveis. A distância euclidiana é a medida de distância mais empregada quando todas as variáveis são quantitativas. Quanto menor a distância euclidiana, maior a similaridade entre os objetos estudados, conforme as variáveis selecionadas. A técnica de distância euclidiana para elaboração dos agrupamentos tem sido empregada nas pesquisas de redes políticas (PROVAN e MILWARD 1995; PROVAN e SEBASTIAN 1998; VALTCHEV e MISSAOUI, 2000; MEIER e O'TOOLE, 2001).

Weible e Sabatier (2005), por exemplo, utilizaram a análise de agrupamentos a partir da distância euclidiana para identificar coalizões com base em redes de aliados e compartilhamento de informações entre atores que discutem a proteção da área marinha nos Estados Unidos. Os autores sugerem que a relação entre percepções e formação dos agrupamentos depende do tipo de interação considerada.

Andreas (2013) utilizou a distância euclidiana para identificar grupos de países com características de políticas de integração semelhantes na União Europeia.

A distância euclidiana é dada pela equação:

$$DE = \sqrt{\{(a_1 - a_2)^2 + (b_1 - b_2)^2 + (c_1 - c_2)^2 + \dots + (z_1 - z_2)^2\}}$$

Onde:

- a, b, c e z são as variáveis selecionadas;
- 1 e 2 são os objetos/indivíduos/atores

As variáveis utilizadas para o cálculo da distância euclidiana foram: valor de vendas (VV) entre 2011 a 2017, número de municípios (dentre os 20) atendidos no

período (NM), total de anos que a cooperativa participou do programa atendendo ao menos um dos municípios estudados (TA). VV e TA representam a intensidade/frequência das interações, já a variável NM é *proxy* para a variedade das interações.

Portanto, a fórmula utilizada para cálculo das distâncias euclidianas entre todas as 106 organizações familiares foi:

$$DE = \sqrt{\{(VV1 - VV2)^2 + (NM1 - NM2)^2 + (TA1 - TA2)^2\}}$$

Onde:

- 1 e 2 são organizações familiares.

O cálculo de todas as distâncias euclidianas foi realizado com auxílio do software PAST3. Após o cálculo, o PAST3 gera uma matriz e a figura 1 exemplifica onde o resultado da distância euclidiana das organizações familiares 1 e 2 se localiza.

Figura 1. Exemplo da matriz a partir das distâncias euclidianas

	1	2	3	N
1		DE		
2	DE			
3				
N				

Fonte: elaborado pelo autor

Contudo, antes da utilização do PAST3 para o cálculo das distâncias e formação dos agrupamentos, foi necessário realizar o **tratamento dos dados** a partir da padronização das variáveis é recomendada para minimizar o efeito das diferentes escalas nas medidas das variáveis, fazendo com que todas as variáveis tenham a mesma importância na definição dos grupos (BARROSO e ARTES, 2003; HAIR, 2006; CORRAR et al., 2007). A padronização foi feita com auxílio do Excel e posteriormente os dados foram lançados no PAST3.

A padronização se dá pela equação:

$$\text{Variável padronizada} = (x - \bar{x}) / \sigma_x$$

Após padronização das variáveis e cálculo da distância euclidiana, foi escolhido o **método de aglomeração para formação dos agrupamentos**.

A pesquisa optou pela aglomeração hierárquica, que se caracteriza pelo estabelecimento de uma hierarquia ou estrutura no formato de árvore. A aglomeração hierárquica interliga os objetos por suas associações entre as variáveis, produzindo uma representação gráfica chamada de dendrograma, onde os objetos semelhantes são agrupados. O dendrograma mostra a hierarquia e a relação dos agrupamentos em uma estrutura gráfica (HAIR, 2006).

Aliás, os métodos hierárquicos não requerem que seja definido um número a priori de agrupamentos. Através da visualização do dendrograma pode-se inferir o número de agrupamentos adequados (HAIR, 2006). Tal fato vem ao encontro do caráter exploratório utilizado na tese, já que sequer havia pesquisas que relatassem quais eram os atores que forneceram às grandes cidades do Estado de São Paulo. Além disso, constatou-se que vários estudos que analisaram a formação de agrupamentos em redes políticas utilizaram a aglomeração hierárquica (SCARINI, 1996; WEIBLE e SABATIER, 2005; ANDREAS, 2013; WILLIAMS, 2015; LARNELL, 2018).

Vale citar o importante trabalho de Brandes et al. (1999) intitulado “Explorations into the visualization of policy networks”. Nele, os autores concluem que o dendrograma é uma maneira clara de representar os grupos hierárquicos dos atores, de acordo com alguns critérios de semelhança ou dissimilaridade em seu perfil relacional ou suas afiliações nos mesmos subgrupos de rede.

Os mesmos autores também afirmam que as exibições gráficas de redes políticas são particularmente atraentes, pois permitem que os pesquisadores apresentem

de maneira objetiva os atores relevantes de uma rede, como eles estão relacionados entre si e como é a estrutura geral da rede.

As visualizações de rede podem, inclusive, auxiliar os formuladores de políticas públicas. No caso dos estudos sobre redes políticas, a visualização gráfica de dados quantitativos se torna um instrumento muito importante (BRANDES et al., 1999).

Desta forma, após a padronização das variáveis VV, NM e TA, o *software* PAST3 foi utilizado no cálculo das distâncias euclidianas, na formação dos agrupamentos e na elaboração do dendrograma. No PAST3, o método Ward foi utilizado para formação dos agrupamentos, já que ele é recomendado para amostras maiores que 100 (106 organizações familiares).

Este método de agrupamento hierárquico apresenta bons resultados para distâncias euclidianas e visa minimizar a variância dentro dos agrupamentos, formando grupos mais coesos (WARD, 1963; VIANA, 2004).

O método Ward simula todas as possíveis combinações de agrupamento. Por fim, a composição final dos grupos foi a que proporcionou a menor variância intragrupo a partir de todas as alternativas de aglomeração (WARD, 1963).

5.5. Estudo de Casos Múltiplos: instrumento de coleta e análise dos dados

O tratamento estatístico a partir das variáveis VV, NM e TA gerou um dendrograma que permitiu a visualização de quatro agrupamentos de organizações familiares com diferentes padrões de interação. As informações detalhadas sobre as interações e recursos de cada agrupamento serão apresentadas nos resultados.

A partir da formação dos agrupamentos, foi realizado um estudo de casos múltiplos contendo quatro casos (uma organização familiar de cada agrupamento) a fim

de analisar qualitativamente as percepções dessas organizações que forneceram aos grandes municípios paulistas.

Yin (2005) aponta que os casos múltiplos são mais consistentes que o caso único e permitem maiores generalizações, aumentando a validade externa do método. Além disso, a seleção dos casos é importante na construção da teoria e estes podem ser escolhidos a partir da lógica da replicação (EISENHARDT, 1989). Para o desenvolvimento de determinada teoria, os casos podem ser escolhidos para predizer resultados semelhantes (replicação literal) ou para produzir resultados contrários (replicação teórica) (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002; YIN, 2005).

Neste sentido, buscou-se a lógica da replicação teórica, pois a seleção dos casos ocorreu a partir dos dados obtidos após o tratamento estatístico que evidenciou quatro agrupamentos de organizações familiares com diferentes padrões de interação em redes formadas a partir da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas. Portanto, coube avaliar - a partir dos casos selecionados - se os diferentes padrões de interação também se traduziram em diferentes percepções sobre os principais problemas, quadros e regras que permeiam o processo de implementação da Lei 11.947 e suas posteriores resoluções acerca do PNAE.

Sendo o padrão de interação uma das características institucionais propostas por Klijn e Koppenjan (2016), convém verificar se as organizações familiares dos diferentes agrupamentos também apresentaram padrões de percepção distintos sobre o PNAE.

Para a coleta de dados, foi aplicado um questionário com escala tipo Likert de 7 pontos. Foram utilizadas âncoras verbais nas extremidades e números para ancorar cada ponto de resposta. A utilização de números dá uma percepção de contínuo, que

facilita o entendimento do respondente e a análise dos dados (CUMMINS e GULLONE, 2000; DALMORO e VIEIRA, 2014).

Inúmeros trabalhos utilizaram a escala do tipo Likert para avaliação das percepções sobre o desempenho de redes políticas (RETHEMEYER e HATMAKER, 2008; KLIJN et al., 2015); percepções sobre o nível de confiança nas redes políticas (KLIJN, EDELENBOS e STEIJN, 2010; SONG et al., 2019; LEE e LEE, 2018); percepção sobre a efetividade na implementação de políticas públicas (EDLER et al., 2008; NASCIMENTO et al., 2017; BORGES et al., 2019).

Além disso, vários trabalhos que utilizaram o método de estudo de casos múltiplos aplicaram questionários elaborados com base em escalas do tipo Likert (TAKAHASHI, 2003; BANDEIRA e MAÇADA, 2008; BARINI FILHO, 2008; GALAS e PONTES, 2006).

Desta forma, o questionário foi enviado para quatro organizações familiares. Todos os respondentes são cooperados e possuem cargo de gerência e/ou direção nas respectivas organizações. O questionário avaliou a percepção geral das organizações familiares acerca da implementação do PNAE nos municípios compreendidos na pesquisa, independente da mesma ter fornecido para mais de um município.

Apesar do aceite em participar da pesquisa por parte das quatro organizações, dois respondentes solicitaram que não fosse apresentado o nome da organização. Desta forma, o pesquisador evitou apresentar informações que evidenciassem de forma clara quais foram as organizações familiares que participaram na etapa dos casos múltiplos. De qualquer forma, a análise parte do princípio de que são organizações com padrões de interação distintos e a busca pela replicação teórica não foi afetada na análise por conta dessas restrições.

Apesar do questionário apresentar questões fechadas, logo no contato com as organizações familiares o pesquisador informou aos respondentes sobre a liberdade para expressar suas opiniões ao final do questionário, caso quisessem. O questionário foi elaborado a partir das etapas propostas pelo modelo de Klijn e Koppenjan (2016) e adaptado à revisão de literatura que trata da Lei 11.947.

Para análise dos dados foram utilizadas duas fontes de evidências. A utilização de mais de uma fonte de evidências aumenta a confiabilidade dos resultados e permite verificar se o conteúdo das respostas tem correspondência com outras fontes (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002; YIN, 2010).

A partir da utilização de múltiplas fontes é possível analisar os dados coletados de forma convergente, trazendo maior sustentação e validade interna à pesquisa (YIN, 2010).

Para análise dos múltiplos casos, a pesquisa utilizou o questionário e o registro em arquivos (SIGPC do FNDE e Extrato da DAP).

A análise dos questionários também se pautará no arcabouço teórico sobre características institucionais das redes políticas, possibilitando identificar as convergências e divergências da literatura, já que “os dados não falam por si e devem ser articulados com os referenciais teóricos e pressupostos que norteiam a pesquisa” (ZANELLI, 2002, p. 86).

A utilização da teoria como base de análise aumenta a validade do constructo (YIN, 2010) e a pesquisa pautou a análise a partir das características institucionais em redes políticas. Aliás, as medidas de análise se pautaram no modelo teórico proposto por Klijn e Koppenjan (2016), adequando-o à revisão teórica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e sua aproximação da agricultura familiar.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1. Mapeamento das aquisições nos grandes municípios paulistas: informações preliminares

A tabela 2 apresenta os repasses do FNDE, o volume monetário adquirido com a agricultura familiar e o respectivo percentual em relação ao total repassado nos vinte municípios estudados.

No ano de 2011, apenas os municípios de Guarulhos e São Bernardo do Campo atingiram o percentual dos 30% definido no artigo 14 da Lei 11.947. O município de Piracicaba ficou próximo desse percentual, atingindo 29,36% e em todos os outros anos adquiriu o mínimo exigido pela legislação.

Os municípios de São Paulo, São José dos Campos, Osasco, Bauru, São Vicente, Guarujá e Santos não contemplaram o percentual previsto em nenhum dos anos contemplados na pesquisa.

As maiores médias percentuais de aquisições de produtos da agricultura familiar entre 2011 a 2017 foram dos municípios de Piracicaba, São Bernardo do Campo e Campinas, respectivamente 40,13%, 34,60% e 30,78%.

Por outro lado, dentre as 20 cidades, as piores médias percentuais entre 2011 a 2017 foram dos municípios de São José dos Campos, São Vicente e Osasco, respectivamente: 3,41%, 3,60% e 5,60%.

Tabela 2. Total adquirido com a agricultura familiar e repasse do FNDE entre os anos de 2011 a 2017.

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SÃO PAULO							
Total adquirido A.F.	0	0	2.426.300,00	8.445.666,10	22.319.266,73	10.732.645,94	9.124.649,06
Repasso FNDE	61.942.260,00	72.041.256,00	91.716.158,00	94.803.702,00	100.821.252,00	79.616.147,11	116.838.702,17
% adquirido com A.F.	0,00%	0,00%	2,65%	8,91%	22,14%	13,48%	7,81%
CAMPINAS							
Total adquirido A.F.	0,00	2.263.475,00	6.957.641,15	5.654.312,44	8.436.358,78	7.078.167,92	6.151.297,62
Repasso FNDE	15.360.480,00	17.077.488,00	17.410.626,00	14.279.107,20	17.050.518,00	17.468.326,80	18.832.720,60
% adquirido com A.F.	0,00%	13,25%	39,96%	39,60%	49,48%	40,52%	32,66%

GUARULHOS							
Total adquirido A.F.	2.861.240,29	1.864.003,06	2.039.475,46	954.614,63	3.157.279,35	3.873.881,07	1.867.697,18
Repassse FNDE	7.493.280,00	9.348.408,00	10.183.824,00	9.084.032,00	10.252.170,00	12.665.650,00	12.603.682,00
% adquirido com A.F.	38,18%	19,94%	20,03%	10,51%	30,80%	30,59%	14,82%
SÃO BERNARDO DO CAMPO							
Total adquirido A.F.	2.437.765,55	2.257.174,46	2.662.041,39	3.059.337,88	2.437.058,61	2.248.867,81	2.785.853,86
Repassse FNDE	5.444.820,00	6.661.356,00	7.575.140,80	7.298.496,00	8.148.377,60	8.696.878,40	9.061.686,40
% adquirido com A.F.	44,77%	33,88%	35,14%	41,92%	29,91%	25,86%	30,74%
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS							
Total adquirido A.F.	260.106,00	0,00	335.467,25	0,00	544.554,91	326.707,46	0,00
Repassse FNDE	3.991.740,00	4.923.732,00	6.163.460,00	6.119.150,40	7.058.579,20	7.833.902,40	7.873.401,60
% adquirido com A.F.	6,52%	0,00%	5,44%	0,00%	7,71%	4,17%	0,00%
OSASCO							
Total adquirido A.F.	0,00	0,00	0,00	2.672.357,10	793.646,15	0,00	0,00
Repassse FNDE	9.919.056,00	10.549.452,00	11.320.928,00	9.675.630,00	6.854.264,00	9.577.785,37	7.383.290,00
% adquirido com A.F.	0,00%	0,00%	0,00%	27,62%	11,58%	0,00%	0,00%
SOROCABA							
Total adquirido A.F.	704.621,90	382.308,53	1.897.489,88	1.168.676,98	2.093.802,32	2.013.541,82	2.079.274,90
Repassse FNDE	8.489.940,00	8.475.864,00	10.357.340,00	9.899.972,40	11.039.780,00	7.669.875,60	6.889.132,00
% adquirido com A.F.	8,30%	4,51%	18,32%	11,80%	18,97%	26,25%	30,18%
BARUERI							
Total adquirido A.F.	0,00	0,00	0,00	747.000,00	2.938.560,00	0,00	1.212.288,00
Repassse FNDE	5.398.260,00	5.956.200,00	7.000.480,00	5.639.936,00	7.788.764,00	7.646.918,31	8.137.443,60
% adquirido com A.F.	0,00%	0,00%	0,00%	13,24%	37,73%	0,00%	14,90%
PRAIA GRANDE							
Total adquirido A.F.	0,00	669.100,49	842.832,17	1.442.092,50	914.116,73	3.132.977,97	2.014.932,05
Repassse FNDE	4.206.540,00	4.667.688,00	5.715.120,00	5.359.527,60	6.119.848,00	7.283.513,62	7.558.615,20
% adquirido com A.F.	0,00%	14,33%	14,75%	26,91%	14,94%	43,01%	26,66%
PIRACICABA							
Total adquirido A.F.	1.459.550,00	1.776.600,00	1.995.815,00	2.470.807,32	2.622.492,10	4.021.240,99	3.766.482,17
Repassse FNDE	4.970.880,00	5.293.488,00	6.271.100,00	5.964.405,60	6.820.327,20	6.598.318,93	8.311.449,20
% adquirido com A.F.	29,36%	33,56%	31,83%	41,43%	38,45%	60,94%	45,32%
MOGI DAS CRUZES							
Total adquirido A.F.	0,00	0,00	168.365,37	1.021.180,00	1.617.746,00	931.466,97	1.573.938,58
Repassse FNDE	2.420.940,00	2.879.388,00	3.561.066,00	4.573.956,00	5.200.564,00	6.280.136,30	5.501.162,40
% adquirido com A.F.	0,00%	0,00%	4,73%	22,33%	31,11%	14,83%	28,61%
JUNDIAÍ							
Total adquirido A.F.	0,00	547.675,00	1.489.675,73	804.428,80	1.977.735,00	1.320.664,24	384.300,00
Repassse FNDE	4.491.780,00	4.415.880,00	5.306.992,00	4.976.863,20	5.656.214,00	6.149.881,74	6.538.146,40
% adquirido com A.F.	0,00%	12,40%	28,07%	16,16%	34,97%	21,47%	5,88%
FRANCA							
Total adquirido A.F.	392.970,36	984.398,41	1.606.100,23	1.898.059,17	1.801.035,79	1.936.893,09	1.679.888,85
Repassse FNDE	4.152.300,00	4.465.560,00	5.037.369,60	4.555.537,20	5.111.188,80	5.914.137,77	6.018.796,80
% adquirido com A.F.	9,46%	22,04%	31,88%	41,66%	35,24%	32,75%	27,91%
RIBEIRÃO PRETO							

Total adquirido A.F.	741.185,50	616.126,70	927.379,92	1.056.728,47	1.751.398,37	898.613,36	460.482,09
Repassé FNDE	2.927.520,00	3.764.124,00	4.590.816,00	4.818.708,00	5.282.166,00	5.808.260,58	6.383.149,00
% adquirido com A.F.	25,32%	16,37%	20,20%	21,93%	33,16%	15,47%	7,21%
BAURU							
Total adquirido A.F.	94.609,48	1.224.378,00	1.051.678,00	1.313.767,32	1.397.959,22	475.590,00	52.346,38
Repassé FNDE	4.297.140,00	4.418.964,00	5.095.740,00	4.784.454,00	5.315.555,20	5.427.553,84	5.990.717,40
% adquirido com A.F.	2,20%	27,71%	20,64%	27,46%	26,30%	8,76%	0,87%
SÃO VICENTE							
Total adquirido A.F.	0,00	0,00	0,00	270.752,64	0,00	328.942,89	784.827,53
Repassé FNDE	4.942.620,00	4.418.964,00	5.547.116,00	4.534.239,60	4.422.185,20	5.363.252,84	5.990.717,40
% adquirido com A.F.	0,00%	0,00%	0,00%	5,97%	0,00%	6,13%	13,10%
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO							
Total adquirido A.F.	0,00	711.715,00	1.288.811,70	865.723,10	1.765.824,28	1.494.247,57	1.876.931,15
Repassé FNDE	4.572.480,00	5.073.576,00	6.334.295,20	5.927.614,80	6.698.738,40	5.340.575,10	5.060.921,60
% adquirido com A.F.	0,00%	14,03%	20,35%	14,60%	26,36%	27,98%	37,09%
SUZANO							
Total adquirido A.F.	0,00	2.554.246,19	0,00	1.538.360,70	1.894.588,46	1.680.226,87	1.429.894,18
Repassé FNDE	4.823.940,00	4.821.504,00	3.673.838,00	4.937.676,00	5.238.732,00	5.268.732,29	5.903.774,00
% adquirido com A.F.	0,00%	52,98%	0,00%	31,16%	36,17%	31,89%	24,22%
GUARUJÁ							
Total adquirido A.F.	0,00	298.074,97	1.432.313,65	984.545,01	1.059.063,42	331.678,55	393.983,97
Repassé FNDE	4.635.660,00	4.807.164,00	5.205.420,00	4.947.144,00	5.297.627,60	5.256.777,64	3.313.394,00
% adquirido com A.F.	0,00%	6,20%	27,52%	19,90%	19,99%	6,31%	11,89%
SANTOS							
Total adquirido A.F.	0,00	57.348,00	229.392,00	808.936,61	584.466,00	189.930,00	60.568,39
Repassé FNDE	4.266.120,00	4.239.060,00	4.443.144,00	4.212.097,60	4.495.406,40	5.129.606,77	6.754.714,40
% adquirido com A.F.	0,00%	1,35%	5,16%	19,21%	13,00%	3,70%	0,90%

Fonte: elaborado e organizado pelo autor a partir dos dados do SIGPC

Em trabalho recente, Baccarin et al. (2017) propõem uma classificação dos municípios em relação ao percentual adquirido com a agricultura familiar a partir dos repasses do FNDE: refratários (R), que não adquirem nada dos agricultores familiares; pouco aderentes (PA) adquirem entre 0,1% e 10,0%; medianamente aderentes (MA) com porcentagens de aquisição entre 10,1% e 25%; aderentes (A), o percentual de gastos fica entre 25,1% e 35%; altamente aderentes (AA) gastam além dos 35% dos repasses do FNDE.

É possível observar na Tabela 3 que municípios como Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Franca e Piracicaba se apresentaram como aderentes ou altamente aderentes em vários anos.

Outras cidades, como Sorocaba e São José do Rio Preto apresentaram tendência de melhora a partir desta classificação no decorrer dos anos. Já algumas cidades não apresentaram um padrão nem de normalidade, ou de crescimento. Osasco, por exemplo, não realizou nenhuma compra de produtos oriundos da agricultura familiar nos anos de 2011, 2012 e 2013. Em 2014 e 2015 o município realizou aquisições (27,62% e 11,58%), contudo, nos anos seguintes não realizou novas aquisições.

Tabela 3. Classificação dos municípios entre 2011 a 2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SÃO PAULO	R	R	PA	PA	MA	PA	PA
CAMPINAS	R	PA	AA	AA	AA	AA	A
GUARULHOS	AA	MA	MA	MA	AA	A	MA
SÃO BERNARDO DO CAMPO	AA	A	AA	AA	A	A	A
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	PA	R	PA	R	PA	PA	R
OSASCO	R	R	R	A	MA	R	R
SOROCABA	PA	PA	MA	MA	MA	A	A
BARUERI	R	R	R	MA	AA	R	MA
PRAIA GRANDE	R	MA	MA	A	MA	AA	A
PIRACICABA	A	A	A	AA	AA	AA	AA
MOGI DAS CRUZES	R	R	PA	MA	A	MA	A
JUNDIAÍ	R	MA	A	MA	A	MA	PA
FRANCA	PA	MA	A	AA	AA	A	A
RIBEIRÃO PRETO	A	MA	MA	MA	A	MA	PA
BAURU	PA	A	MA	A	A	PA	PA
SÃO VICENTE	R	R	R	PA	R	PA	MA
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	R	MA	MA	MA	A	A	AA
SUZANO	R	AA	R	A	AA	A	MA
GUARUJÁ	R	PA	A	MA	MA	PA	MA
SANTOS	R	PA	PA	MA	MA	PA	PA

Fonte: elaborado pelo autor

Além de observar estritamente o percentual adquirido, é importante avaliar quais organizações participaram do programa nestas 20 cidades. Para tal, o Anexo I apresenta de forma discriminada o levantamento das organizações fornecedoras por

cidade, o valor comercializado por ano e uma classificação geográfica (Município, Região Administrativa, Estado, Outros Estados).

Tal levantamento ocorreu para verificar a consonância com o proposto pela Lei 11.947, que visa combinar o aumento da renda dos agricultores ao desenvolvimento local por meio de programas de compras institucionais para alimentação escolar (TRICHES, 2015).

Aliás, desde a promulgação da Lei 11.947 em junho de 2009 (apesar das alterações em novas resoluções) a regulamentação sempre buscou priorizar a aquisição de produtos com agricultores e/ou suas organizações locais.

A tabela 4 mostra em ordem decrescente o valor vendido e a participação percentual sobre o total adquirido pelos 20 municípios com agricultura familiar entre 2011 a 2017. Majoritariamente, as aquisições nas 20 grandes cidades foram com organizações de agricultores familiares (DAP Jurídica).

Apenas São José dos Campos e Guarujá adquiriram produtos com agricultores individuais (DAP Física), mas estes dois municípios também concentraram suas compras com organizações de agricultores. As aquisições com DAPs físicas foram somadas e classificadas como “agricultores individuais” e representaram 0,12% do total de aquisições entre 2011 a 2017, considerando a amostra das 20 cidades estudadas.

A legislação já previa desde início a prioridade para compras com organizações formais possuidoras de DAP jurídica. A resolução 38 do FNDE de Julho de 2009 (1 mês após a promulgação da Lei 11.947) já definia que as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00.

A resolução 26 do FNDE, de 2013, também apresenta em seu artigo nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais onde o valor total de repasse do

FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 por ano, a EEx. poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica.

Neste sentido, tal qual apresentado por Dowding (1995), as regras de interação atuam decisivamente na formação das características da rede e moldam a mediação das trocas (interações) entre os atores. Mais precisamente, estas regras se enquadram como regras de entrada (KLIJN, 2001; KLIJN e KOPPENJAN, 2016), pois regulam como os atores serão selecionados.

Além disso, vários trabalhos apontam para a importância do mercado institucional do PNAE como propulsor da capacidade de organização dos agricultores familiares e na formação de cooperativas e associações (BUENO, 2014; SZINWELSKI et al., 2015; SCHWARTZMAN, 2015; SILVA et al., 2015).

Entre os anos de 2011 a 2017, os vinte municípios paulistas compraram R\$ 230.219.241,26 a partir da Lei 11.947, adquirindo produtos de 106 organizações e 26 agricultores familiares individuais. Entretanto, apenas 15 organizações familiares responderam por aproximadamente 70% deste montante financeiro.

Dentre estas 15 cooperativas, que venderam aproximadamente R\$ 159,7 milhões, 9 cooperativas são da região Sul do país. Neste período, as 9 cooperativas forneceram produtos para os 20 municípios paulistas totalizando um valor de aproximadamente R\$ 103,7 milhões.

Entre os anos de 2011 a 2017, 26 organizações familiares de outros estados forneceram R\$ 112.809.135,73 aos municípios estudados. Um montante que representou aproximadamente 49% de todo o valor adquirido pelas prefeituras paulistas no período compreendido na pesquisa.

Tabela 4. Volume vendido (em R\$), participação porcentual e acumulada sobre o total das vendas para os vinte municípios paulistas entre 2011 a 2017.

Organizações Familiares	Cidade	Valor 2011-2017	Part. %	Part. Acumul. %
-------------------------	--------	-----------------	---------	-----------------

COOP. DOS TRAB. ASSENTADOS DA REGIÃO PORTO ALEGRE	Porto Alegre/RS	27.509.477,88	11,95%	11,95%
COAGROSOL	Itápolis/SP	17.734.868,73	7,70%	19,65%
COOPERATIVA VINÍCOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	15.762.450,79	6,85%	26,50%
COOPERATIVA AVANTE	Querência do Norte/PR	15.344.805,31	6,67%	33,17%
COOPERATIVA NOSSA TERRA	Erechim/RS	15.300.355,75	6,65%	39,81%
COOP. DE PROD. IND. E COM. DA REG. NOROESTE	Andradina/SP	13.344.513,84	5,80%	45,61%
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	11.191.826,99	4,86%	50,47%
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	6.725.261,55	2,92%	53,39%
COOPERATIVA CENTRAL GAÚCHA	Cruz Alta/RS	6.414.262,00	2,79%	56,18%
COOPERATIVA REGIONAL AGROPECUÁRIA SERRANA	São Joaquim/SC	6.301.004,57	2,74%	58,91%
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETRÓPOLIS	Nova Petrópolis/RS	5.446.732,15	2,37%	61,28%
COOP. DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR	Juquiá/SP	5.245.521,75	2,28%	63,56%
COOP. AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	4.906.249,09	2,13%	65,69%
COOP. CENTRAL DE PRODUÇÃO RURAL E ABASTECIMENTO	Sorocaba/SP	4.378.166,49	1,90%	67,59%
COOP. DOS ASSENTADOS E PEQUENOS PROD. COAPRI	Itaberá/SP	4.078.512,46	1,77%	69,36%
COOPERATIVA NACIONAL AGRO INDUSTRIAL – COONAI	Ribeirão Preto/SP	3.608.944,79	1,57%	70,93%
ASS. DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATÚ	Miracatú/SP	3.602.045,16	1,56%	72,49%
COOP. DOS PRODUTORES AGROPECUÁRIOS DE SÃO PEDRO	São Pedro/SP	3.542.457,35	1,54%	74,03%
COOP. DOS SUINOCULTORES DO CAÍ SUPERIOR	Harmonia/RS	3.521.125,80	1,53%	75,56%
ASS. DOS PEQUENOS AG. DO NOROESTE PAULISTA – ASPA	São José do Rio Preto/SP	3.120.482,56	1,36%	76,92%
COOP. DOS CITRIC. DE ENG. COELHO E REGIÃO COCER	Conchal/SP	3.056.128,57	1,33%	78,25%
COOP. AGROPECUÁRIA DOURADO	Promissão/SP	2.619.241,22	1,14%	79,38%
COOP. DE PESCADORES E PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR	Mirante do Paranapanema/SP	2.578.021,85	1,12%	80,50%
COOP. E ORGANIZAÇÃO RURAL GUAPIARENSE	Guapiara/SP	2.444.761,39	1,06%	81,57%
COOP. DOS PRODUTORES RURAIS DE S. J. DO RIO PRETO	São José do Rio Preto/SP	2.318.602,17	1,01%	82,57%
COOP. AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVU	Sete Barras/SP	2.091.591,87	0,91%	83,48%
COOP. DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA VÓ APARECIDA	Itaberá/SP	2.069.064,50	0,90%	84,38%
ASS. DE MULHERES NO DESENV.SUSTENTÁVEL RURAL/URBANO DO ESTADO SP	Restinga/SP	2.065.759,27	0,90%	85,28%
COOP. DA AG. FAMILIAR DE CAMPINAS E REGIÃO COOPERAF	Campinas/SP	1.987.640,16	0,86%	86,14%
COOP. DE LATICÍNIOS DE SOROCABA COLASO	Itapetininga/SP	1.983.246,80	0,86%	87,00%
COOP. MISTA DO BAIRRO CAGUAÇU	Sorocaba/SP	1.829.227,43	0,79%	87,80%
COOP. DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SETE BARRAS	Sete Barras/SP	1.480.328,48	0,64%	88,44%
COOP. PIRACICABANA DE HORTICULTORES	Piracicaba/SP	1.451.995,20	0,63%	89,07%
COOP. DOS BANANICULTORES E AGRICULTORES DE MIRACATU	Miracatú/SP	1.306.218,78	0,57%	89,64%
COOP. DOS PRODUTORES RURAIS DE JUNDIAPEBA E REGIÃO	Mogi das Cruzes/SP	1.251.056,81	0,54%	90,18%
COOP. REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE	São Miguel do Oeste/SC	1.233.744,00	0,54%	90,72%
COOP. DE AGRICULTORES FAMILIARES DE ITARARÉ	Itararé/SP	946.215,08	0,41%	91,13%
ASS. DOS AQUICULTORES DO VALE DO RIBEIRA – AQUIVALE	Jacupiranga/SP	923.139,47	0,40%	91,53%
ASS. NACIONAL DE APOIO A REFORMA AGRÁRIA	Restinga/SP	910.152,63	0,40%	91,92%
COAFAM COOP. DE AGRICULTORES FAMILIARES	Maringá/PR	905.715,15	0,39%	92,32%
COOP. AGROPECUÁRIA FAMILIAR DE NOVA CAMPINA	Nova Campina/SP	859.288,96	0,37%	92,69%

COOP. CENTRAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES	Jaú/SP	858.607,94	0,37%	93,06%
ASS. ESTAD. DOS PROD. DA REF. AGRÁRIA E AGRIC. FAMILIAR RESTINGA	Restinga/SP	798.976,06	0,35%	93,41%
COOP. AGROPECUÁRIA DE SERTÃO SANTANA	Sertão Santana/RS	774.000,00	0,34%	93,75%
COOP. AGROPEC. DOS AGRIC. FAMILIARES DE P. DO SUL E REGIÃO	Pilar do Sul/SP	756.582,07	0,33%	94,08%
COOP. DOS APICULTORES DE SOROCABA E REGIÃO	Sorocaba/SP	675.729,43	0,29%	94,37%
ASS. DO DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE TAQUARIVAÍ	Taquarivaí/SP	672.146,32	0,29%	94,66%
ASS. DE PEQ. PROD. E ASS. DA AGRIC. FAMILIAR DO EST. DE SP	Restinga/SP	657.467,85	0,29%	94,95%
ASS. DOS EMPRESÁRIOS RURAIS DE PEDRO DE TOLEDO	Pedro de Toledo/SP	533.980,79	0,23%	95,18%
ASS. DOS TRABALHADORES E PRODUTORES RURAIS DO BAIRRO DO MORRO E REGIÃO	Iperó/SP	530.816,39	0,23%	95,41%
ASS. DOS PRODUTORES RURAIS RENASCER	Promissão/SP	525.498,59	0,23%	95,64%
COOP. LANGUIRU	Westfalia/RS	509.892,45	0,22%	95,86%
COOP. DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS CINTURÃO VERDE DO ALTO TIETÊ	Mogi das Cruzes/SP	506.187,82	0,22%	96,08%
COOP. AGROEC. DOS AGRICULTORES FAM. DO VALE DO RIBEIRA E LITORAL	Registro/SP	478.704,55	0,21%	96,29%
COOP. AGRÍCOLA MISTA DOS PRODUTORES DA REGIÃO DE JALES	Jales/SP	475.831,42	0,21%	96,49%
COOP. SUL RIO GRANDENSE DE LATICÍNIOS COSULATI	Capão do Leão/RS	470.400,00	0,20%	96,70%
ASS. DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS ORGULHO DO CAMPO	Bebedouro/SP	461.560,14	0,20%	96,90%
COOP. DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA TERRA E VIDA	Tapejara/RS	450.240,00	0,20%	97,09%
ASS. DE FOMENTO DE ORGANIZAÇÕES FAMILIARES	Altair/SP	383.383,02	0,17%	97,26%
ASS. ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	Santa Isabel/SP	375.965,88	0,16%	97,42%
COOP.MISTA DE AGRIC. APIC. PECUARISTAS E PESCADORES DE P. FELIZ E REGIÃO	Porto Feliz/SP	352.656,93	0,15%	97,58%
COOP. DA AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA DE PRUDENTÓPOLIS	Prudentópolis/SP	346.000,00	0,15%	97,73%
ASS. DAS AGRICULTORAS E AGRICULTORES FAMILIARES DO ZAGUDOS E REG CLARAVAL	Claraval/MG	337.446,70	0,15%	97,87%
ASS. BAURUENSE DE APICULTORES. MELIPONICULTORES E AMBIENTALISTAS	Bauru/SP	315.965,48	0,14%	98,01%
AGRICULTORES INDIVIDUAIS		281.921,67	0,12%	98,13%
COOP. AGROECOLOGICA MÃOS DA TERRA	Ribeirão Preto/SP	278.723,80	0,12%	98,25%
COOP. AGROP. ASSENT FAZENDA CONQUISTA	Tremembé/SP	269.030,47	0,12%	98,37%
COOP. DE PRODUTORES RURAIS DE AGRICULTURA FAMILIAR – COPERFAM	Bebedouro/SP	254.396,67	0,11%	98,48%
COOP. DOS AGRICULTORES QUILOMBOLAS DO VALE DO RIBEIRA	Eldorado/SP	227.347,20	0,10%	98,58%
COOP. DOS PRODUTORES RURAIS DO BAIRRO DO MORRO E REGIÃO	Capela do Sul/SP	225.640,20	0,10%	98,68%
ASS. DE AMIGOS DO BAIRRO ABOBRAL	Eldorado/SP	224.931,90	0,10%	98,78%
ASS. UNIÃO DOS PRODUTORES RURAIS DAS AGROV. PENÁPOLIS E CINTRA	Promissão/SP	209.000,00	0,09%	98,87%
COOP. DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE UBERLÂNDIA	Uberlândia/MG	204.467,94	0,09%	98,96%
COOP. DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS DIFERENCIADOS	Araçoiaba da Serra/SP	163.655,05	0,07%	99,03%
COOP. DE PROD.E PREST. DE SERV. DOS ASS.E PEQ. AGRIC. DE P. FELIZ E REG	Porto Feliz/SP	157.061,12	0,07%	99,10%

COOP. DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SERRANA	Santa Maria de Jetibá/ES	153.222,72	0,07%	99,16%
COOP. DE AGRICULTORES FAMILIARES DE GUARULHOS E REGIÃO	Guarulhos/SP	147.655,85	0,06%	99,23%
COOP. DOS AGRICULTORES FAMILIAR SOLIDÁRIOS	Bauru/SP	138.512,22	0,06%	99,29%
COOP. DE AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA	Santo Ant. do Sudoeste/PR	130.162,56	0,06%	99,34%
ASS. DOS AGRICULTORES FAMILIARES QUILOMBOLAS DE PÉ DA SERRA	Januária/MG	120.750,00	0,05%	99,40%
ASS. ESTAD. DOS PROD. DA REF. AGRÁRIA E AGRIC. FAMILIAR	Restinga/SP	119.695,31	0,05%	99,45%
COOP. DE PRODUTORES FAMILIARES DE SANTA ISABEL – COOAIPRO	Santa Isabel/SP	118.835,93	0,05%	99,50%
AGRICOOOP COOP. CENTRAL AGROFAMILIAR	Erechim/RS	101.278,00	0,04%	99,54%
COOP. DOS PLANTADORES DE CANA DO EST. SP	Piracicaba/SP	97.950,00	0,04%	99,59%
COOP. DOS PROD. DA AG. FAM. DO MORRO DO DIABO	Teodoro Sampaio/SP	95.040,00	0,04%	99,63%
COOP. MISTA DE PROD. E COM. CAMPONESA DO RS	Canoas/RS	88.700,00	0,04%	99,66%
COOP. MISTA DE AGRICULTORES DE TREMEMBÉ E REGIÃO	Tremembé/SP	85.617,15	0,04%	99,70%
APROSUZ – ASS. DOS PRODUTORES RURAIS DE SUZANO	Suzano/SP	78.974,14	0,03%	99,74%
COOP. CLAUDIO ANTONIO ALVES CORDARO	Campinas/SP	69.361,60	0,03%	99,77%
COOP. AGROPECUARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE PARAGUACU PAULISTA E REGIÃO	Paraguaçu Paulista/SP	68.987,37	0,03%	99,80%
ASS. MUNICIPAL DOS PRODUTORES RURAIS DE SANTA SALETE	Santa Salete/SP	60.072,30	0,03%	99,82%
ASS. DOS PRODUTORES RURAIS DA MICROBACIA DO RIBEIRÃO BRANCO – APROBAN	Coronel Macedo/SP	60.067,72	0,03%	99,85%
COOP. DOS AGRICULTORES FAMILIARES 16 DE MAIO	Iperó/SP	59.258,53	0,03%	99,87%
COOP. MISTA AGROECOLÓGICA DE VISTA GRANDE	Miracatú/SP	55.636,56	0,02%	99,90%
COOP. DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE AFONSO CLÁUDIO	Afonso Cláudio/ES	53.814,92	0,02%	99,92%
ASS. PASSIFLORA DE PRODUTORES RURAIS DE ADAMANTINA E REGIÃO	Adamantina/SP	31.210,38	0,01%	99,94%
ASS. QUILOMBO DE IVAPORUNDUVA	Eldorado/SP	27.128,34	0,01%	99,95%
COOP. DE PRODUTORES ORGANICOS DE REFORMA AGRÁRIA DE VIAMÃO	Viamão/RS	25.760,00	0,01%	99,96%
COOPERRUMO – COOP. RURAL	Monguagá/SP	22.158,30	0,01%	99,97%
COOP. MISTA DOS ASSENTADOS E AGRIC. FAMILIARES DO NOROESTE DE MG	Paracatú/MG	17.816,40	0,01%	99,98%
ASS. NACIONAL DE PRODUTORES RURAIS MORADA DO SOL	Restinga/SP	16.319,33	0,01%	99,98%
COOP. DOS PRODUTORES RURAIS ENTRE SERRAS E ÁGUAS	Bragança Paulista/SP	13.186,19	0,01%	99,99%
ASS. DOS PROD. RURAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE TAQUARITINGA	Taquaritinga/SP	13.090,91	0,01%	99,99%
COOP. DE PRODUCAO AGROPECUARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR SÃO JORGE	Iperó/SP	7.738,27	0,00%	100,00%
ASS. NACIONAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SP	Ribeirão Preto/SP	2.989,02	0,00%	100,00%
COOP. DOS PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR FRUTOS DA TERRA	Serra Azul/SP	2.102,14	0,00%	100,00%
COOP. DOS PRODUTORES RURAIS DE AGROBIODIVERSIDADE ARES DO CAMPO	Ribeirão Preto/SP	1.728,45	0,00%	100,00%
TOTAL		230.219.241,26	100%	

Fonte: elaborado e organizado pelo autor a partir dos dados do SIGPC

Para discutirmos a priorização proposta pela Lei 11.947 para aquisição de produtos com agricultores locais, a Tabela 5 mostra o número de organizações familiares possuidoras de DAP Jurídica nos municípios estudados e nas respectivas regiões administrativas (RA) dos mesmos.

Tabela 5. Número de organizações familiares por município e região administrativa.

Município	Cooperativas no município	Cooperativas na RA (exceto município)	Região Administrativa
São Paulo	1	12	São Paulo
Campinas	1	27	Campinas
Guarulhos	1	12	São Paulo
São Bernardo do Campo	0	13	São Paulo
São José dos Campos	0	3	São José dos Campos
Osasco	0	13	São Paulo
Sorocaba	3	38	Sorocaba
Barueri	0	13	São Paulo
Praia Grande	0	3	Santos
Piracicaba	2	26	Campinas
Mogi das Cruzes	2	11	São Paulo
Jundiaí	0	28	Campinas
Franca	0	13	Franca
Ribeirão Preto	5	11	Ribeirão Preto
Bauru	4	39	Bauru
São Vicente	0	3	Santos
São José do Rio Preto	1	22	São José do Rio Preto
Suzano	1	12	São Paulo
Guarujá	1	2	Santos
Santos	0	3	Santos

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do MDA

Este levantamento foi realizado a partir do banco de dados do sítio do agora extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Evidencia-se que algumas cidades carecem de organizações familiares locais suficientes para atender os 30%

propostos na legislação, é o caso dos quatro municípios situados na região administrativa de Santos (Praia Grande, São Vicente, Guarujá e Santos) e São José dos Campos.

Já outras cidades, como Bauru, Sorocaba, Jundiaí, Piracicaba, São José do Rio Preto e Campinas apresentam um número maior de organizações locais e maior capacidade para, ao menos parcialmente, atender aos requisitos de compras locais propostas pela Lei 11.947.

Contudo, a tabela 6 mostra o número de organizações que forneceram ao PNAE por município, região administrativa, do estado de São Paulo e de outros estados entre os anos de 2011 a 2017. Além disso, a tabela destaca o percentual financeiro de participação dessas cooperativas em relação ao total adquirido por município.

Nota-se que 14 grandes municípios paulistas realizaram aquisições em maior quantidade com organizações familiares de outros estados. Destaque para Osasco, que realizou 100% das aquisições entre 2011 a 2017 com organizações de outros estados, seguido de Jundiaí, Guarulhos e Bauru, que respectivamente adquiriram 94,21%, 76,29% e 65,33% de produtos familiares fora do Estado.

A região administrativa de Bauru possui 43 organizações familiares (considerando as cooperativas do próprio município) e mesmo assim, apenas 8,10% do volume financeiro de aquisições deste município foram realizados com essas organizações.

Por outro lado, em Sorocaba, as cooperativas situadas no município responderam por 49,66% do volume financeiro de aquisições entre 2011 a 2017. Além disso, o município concentrou aproximadamente 39% de suas compras com cooperativas situadas na região administrativa, excluindo as compras do município. Apesar do valor expressivo, durante sua pesquisa de mestrado, o pesquisador levantou críticas por parte

das cooperativas locais de Sorocaba em relação às compras da prefeitura com cooperativas de outras regiões (BUENO, 2014).

Tabela 6. Número de cooperativas participantes por localidade e participação porcentual no volume financeiro vendido entre os anos de 2011 a 2017.

	Município		Região Administrativa		Estado		Outros estados	
	Coop. Participantes	% adquirido	Coop. Participantes	% adquirido	Coop. Participantes	% adquirido	Coop. Participantes	% adquirido
São Paulo	0	0,00%	0	0,00%	20	48,70%	6	51,30%
Campinas	1	5,63%	1*	0,04%	17**	49,96%	9	44,38%
Guarulhos	0	0,00%	1	1,38%	5**	22,34%	11	76,29%
São B. do Campo	0	0,00%	2	0,94%	17**	47,96%	6	51,10%
São J. dos Campos	ag. individuais	7,85%	2	13,93%	1**	37,62%	6	40,60%
Osasco	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%
Sorocaba	3	49,66%	8*	39,01%	1**	2,03%	3	9,30%
Barueri	0	0,00%	0	0,00%	2	48,08%	1	51,92%
Praia Grande	0	0,00%	0	0,00%	11	47,50%	8	52,50%
Piracicaba	2	8,56%	1*	19,56%	5**	38,86%	4	33,02%
Mogi das Cruzes	2	19,44%	1*	1,10%	1**	17,35%	6	62,12%
Jundiaí	0	0,00%	0	0,00%	2	5,79%	4	94,21%
Franca	0	0,00%	3*	17,18%	3**	56,27%	5	26,55%
Ribeirão Preto	3	4,39%	1*	0,03%	11**	92,41%	1	3,17%
Bauru	2	8,10%	0	0,00%	5**	26,57%	9	65,33%
São Vicente	0	0,00%	0	0,00%	5	80,82%	4	19,18%
São J. do Rio Preto	1	28,97%	1*	5,95%	2**	10,38%	2	54,71%
Suzano	1	0,87%	3*	9,13%	7**	35,33%	7	54,68%
Guarujá	ag. individuais	3,71%	0	0,00%	4	36,14%	4	60,16%
Santos	0	0,00%	0	0,00%	3	38,16%	4	61,84%

Fonte: elaborado pelo autor *exceto município **exceto município e RA

Ainda sobre a tentativa de priorização de compras locais, destacaram-se os municípios de Piracicaba (8,56% dos valores adquiridos com cooperativas municipais e 19,56% com cooperativas da RA); Mogi das Cruzes (19,44% com organizações do município); São José do Rio Preto (28,97% com cooperativas situadas no município); São José dos Campos (7,85% com agricultores locais e 13,93% com organizações da RA) e Franca (17,18% com organizações da RA).

Contudo, os critérios propostos (a partir de regras formais) sobre a prioridade de aquisições locais não foi institucionalizado nos grandes municípios, evidenciando que

as regras formais não necessariamente moldam o comportamento dos atores. Por outro lado, alguns municípios carecem de organizações de agricultores familiares que supram toda a demanda do alunado.

Além disso, Klijn (2001) aponta para o caráter transituacional das regras. Entretanto, para as organizações que estão situadas em outros estados, a prioridade de compra com agricultores locais nos grandes municípios do Estado de São Paulo possivelmente não é vista como uma conduta que deva ser institucionalizada pelas prefeituras paulistas.

6.2. Apresentação dos agrupamentos

Conforme discriminado na metodologia, os dados coletados no SIGPC foram utilizados na aplicação da análise de agrupamentos, um método de estatística multivariada.

Tal método agrupa objetos a partir das similaridades intragrupos e dissimilaridades intergrupos a partir de variáveis preestabelecidas.

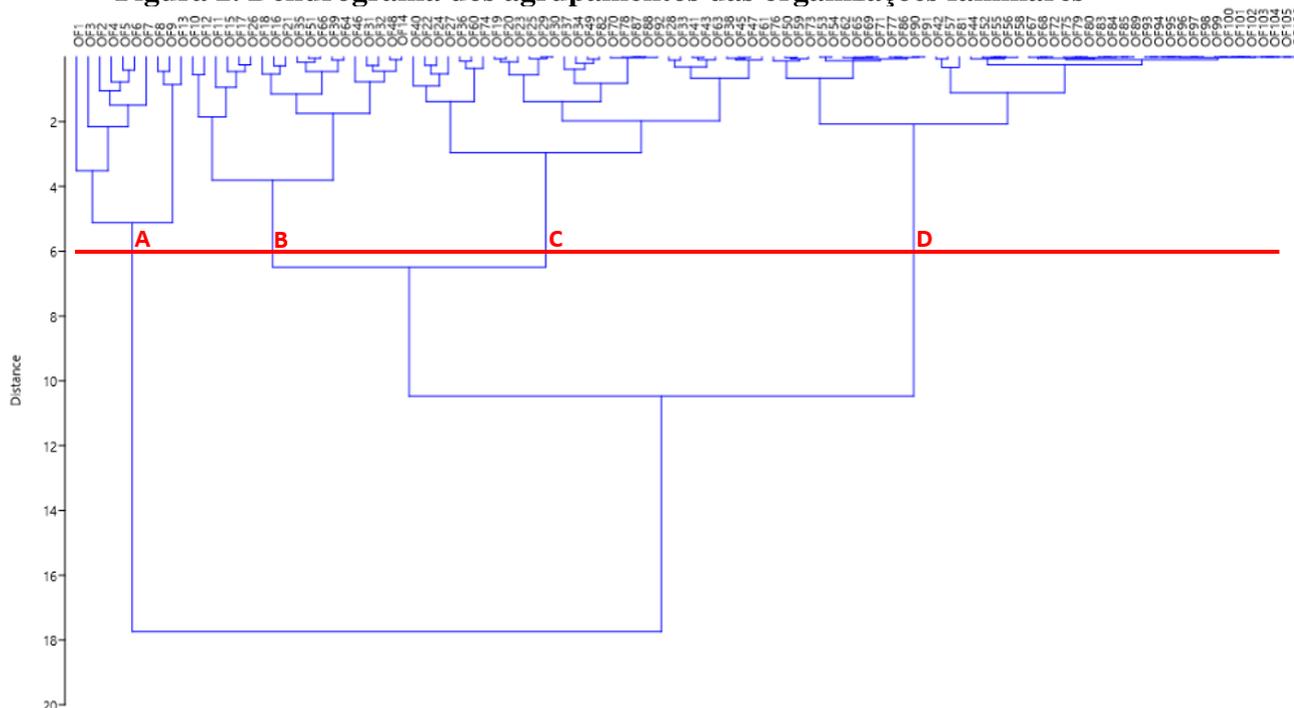
As variáveis utilizadas para foram: valor de vendas (**VV**) entre 2011 a 2017, número de municípios (dentre os 20) atendidos no período (**NM**), total de anos que a cooperativa participou do programa atendendo aos municípios estudados (**TA**). Convém ressaltar que os agricultores individuais, assim como os valores de venda dos mesmos, não foram considerados na análise dos agrupamentos.

Após a padronização destas variáveis, foi realizado o cálculo da distância euclidiana e utilizado o método Ward para agrupamento das organizações familiares. A partir do dendrograma (figura 2), foi possível identificar quatro agrupamentos (A, B, C e D) distintos com diferentes padrões de interação, a partir do corte na distância 6.

A classificação OF1 (Organização Familiar 1) foi utilizada para facilitar a visualização do dendrograma e a numeração representa, em ordem decrescente, as organizações com maior volume de vendas, considerando todo o período da pesquisa.

Antes da análise dos padrões de interação a partir das variáveis, serão apresentadas informações sobre algumas organizações de cada agrupamento⁶.

Figura 2. Dendrograma dos agrupamentos das organizações familiares



Fonte: elaborado pelo autor com auxílio do PAST3

O agrupamento A conta com 10 organizações de agricultores familiares, conforme quadro 17. Dentre as dez, sete organizações são de outros estados. Neste conjunto estão agrupadas grandes cooperativas com marcas conhecidas em âmbito nacional, tal como a Vinícola Garibaldi (OF3) e a Cooperativa Nova Aliança (OF8), ambas produtoras de sucos, espumantes, frisantes e vinhos.

Quadro 17. Organizações familiares do Agrupamento A

OF1	COOPERATIVA DOS TRABALHADORES ASSENTADOS DA REGIÃO PORTO ALEGRE	Eldorado do Sul/RS
OF2	COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDÁRIOS DE ITÁPOLIS	Itapólis/SP

⁶ Serão apresentadas brevemente a partir de pesquisa documental, desde que possuam sítios eletrônicos próprios, redes sociais com informações relevantes ou notícias importantes relacionadas à organização.

OF3	COOPERATIVA VINÍCOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS
OF4	COOPERATIVA DE COMERC. E REFORMA AGRÁRIA AVANTE	Querência Do Norte/PR
OF5	COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS
OF6	COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NOR.	Andradina/SP
OF7	COAF - COOPERATIVA ORGÂNICA AGRÍCOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP
OF8	COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores Da Cunha/RS
OF9	COOPERATIVA CENTRAL GAÚCHA	Cruz Alta/RS
OF13	COOPERATIVA AGRÍCOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS

Fonte: organizado pelo autor a partir do PAST3

A Cooperativa dos Trabalhadores Assentados Da Região Porto Alegre (OF1), também conhecida como Cootap, foi a organização com maior volume de vendas para os vinte municípios paulistas no período, totalizando R\$ 27.509.477,88. Ela possui 686 cooperados, sendo 475 assentados de Reforma Agrária pelo Movimento Sem Terra e o principal produto fornecido foi o arroz orgânico. A Cootap faz parte do Grupo Gestor do Arroz Ecológico, criado em 2004 com o intuito de promover a troca de experiência entre os produtores e suas organizações. A comercialização do arroz orgânico é centralizada pela Cootap, com a marca Terra Livre.

A Cooperativa Nossa Terra (OF5) possui no seu quadro social mais de 3.000 agricultores familiares, 18 cooperativas associadas e mais de 50 agroindústrias. Em seu sítio eletrônico é informado que a área de atuação comercial da cooperativa se espalha por todo o território nacional e seu foco principal são os programas institucionais do Governo Federal.

A Cooperativa Central Gaúcha (OF9), situou-se no ano de 2017 como a sétima maior empresa de laticínio atuando no mercado brasileiro, processando um total de 439 milhões de litros de leite (LEITE BRASIL, 2018).

A cooperativa Coaf (OF7), sétima cooperativa com maior volume de vendas nos municípios estudados, teve os membros da antiga diretoria investigados em um esquema de fraude na merenda escolar no Estado de São Paulo. Na segunda fase da

operação, o presidente da Coaf delatou um esquema de combinação de preços com a cooperativa Coagrosol (OF2) e a Cocer (OF21 do Agrupamento B). As organizações citadas pelo presidente da COAF alegam que não participaram da combinação de preços. As acusações que recaem sobre a Coaf envolvem o pagamento de propina a agentes públicos e a compra de produtos industrializados que eram revendidos às prefeituras como se tivessem origem na agricultura familiar.

Adiante, as organizações do agrupamento B estão listadas no quadro 18.

O agrupamento B conta com 19 organizações familiares, sendo duas de outros estados.

Quadro 18. Organizações familiares do Agrupamento B

COOPERATIVA REGIONAL AGROPECUÁRIA SERRANA	OF10	São Joaquim/SC
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA PETRÓPOLIS	OF11	Nova Petrópolis/RS
COOPERATIVA DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR DO MUN. DE JUQUIÁ	OF12	Juquiá/SP
COOPERATIVA CENTRAL DE PRODUÇÃO RURAL E ABASTECIMENTO – CCPRA	OF14	Sorocaba/SP
COOPERATIVA DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRÁRIA E PEQUENOS PRODUTORES DA REGIÃO DE ITAPEVA – COAPRI	OF15	Itaberá/SP
COOPERATIVA NACIONAL AGROINDUSTRIAL – COONAI	OF16	Ribeirão Preto/SP
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATÚ	OF17	Miracatú/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES AGROPECUÁRIOS DE SÃO PEDRO	OF18	São Pedro/SP
COCER - COOPERATIVA DOS CITRICULTORES DE ENGENHEIRO COELHO E REGIÃO	OF21	Conchal/SP
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVÚ	OF26	Sete Barras/SP
COOPERATIVA MISTA DO BAIRRO CAGUAÇÚ	OF31	Sorocaba/SP
COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SETE BARRAS	OF32	Sete Barras/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DE JUNDIAPEBA E REGIÃO	OF35	Mogi das Cruzes/SP
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE APOIO À REFORMA AGRÁRIA	OF39	Restinga/SP
COOPERATIVA DOS APICULTORES DE SOROCABA E REGIÃO	OF46	Sorocaba/SP
ASSOCIAÇÃO DE PEQ. PROD. E ASS. DA AGRIC. FAMILIAR DO EST. DE SP	OF48	Restinga/SP
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS RENASCER	OF51	Promissão/SP
ASSOCIAÇÃO BAURUENSE DE APICULTORES, MELIPONICULTORES E AMBIENTALISTAS	OF64	Bauru/SP
COOP. AGROP. ASSENT. FAZENDA CONQUISTA DO MUN. DE TREMEMBÉ	OF66	Tremembé/SP

Fonte: organizado pelo autor a partir do PAST3

A cooperativa Regional Agropecuária Serrana (OF11) foi a que realizou o maior montante de vendas no grupo B entre 2011 a 2017, totalizando R\$ 6.301.004,57.

A cooperativa entregou maçãs para dois dos municípios avaliados e participou do PNAE em todos os anos. Em seu site é relatado que a cooperativa possui 400 hectares de área plantada, produzindo anualmente 18.000 toneladas de maçãs das variedades Gala e Fuji.

A Cooperativa Agropecuária de Petrópolis (OF11), também conhecida como Cooperativa Piá possui 17 unidades de supermercados, uma unidade de processamento de leite, uma unidade de processamento de frutas, além de dois postos de resfriamento de leite e dois centros de distribuição de produtos.

Convém também apresentar a Cooperativa Central de Produção e Abastecimento de Sorocaba (OF14). Bueno (2014) presenciou *in loco* a formação da cooperativa central durante a pesquisa de mestrado. Ela foi instituída formalmente no ano de 2012 e hoje conta com 5 organizações familiares.

Tal qual exposto por Klijn e Koppenjan (2000; 2016), os padrões de interação entre os atores emergem em torno de problemas sobre determinada política e a necessidade de recursos. O objetivo de sua criação foi aumentar a escala de produção e facilitar o gerenciamento das cooperativas singulares, permitindo assim a possibilidade maior de enviar propostas em chamadas públicas maiores.

O agrupamento B também conta com quatro organizações familiares (OF12, OF17, OF26 e OF32) situadas no Vale do Ribeira. O Vale do Ribeira é uma das regiões mais vulneráveis de São Paulo e do Paraná, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de 0,75, valor inferior às médias estaduais (SILVA et al., 2016).

A região possui uma população rural variada, com 150 famílias assentadas em 13.716 hectares de área reformada, 33 quilombos e 13 terras indígenas. A agricultura familiar conta com 6.993 estabelecimentos e 14.225 pessoas ocupadas, totalizando 7.805 DAPs Físicas (BRASIL, 2015). Alguns trabalhos apontam a importância dos programas

de compras institucionais para a geração de renda para a agricultura familiar da região. (GONÇALVES e BACCARIN 2018; GOMES e ABREU, 2019)

Juntas, as quatro cooperativas totalizaram R\$ 12.419.487,26 em vendas entre 2011 a 2017, fornecendo majoritariamente banana e palmito pupunha (em conserva e *in natura*). A Cooperativa dos Prod. Rurais e da Agric. Familiar do Mun. de Juquiá – Coopafarga (OF12) participou do PNAE em todos os anos da pesquisa e as outras três organizações do Vale do Ribeira participaram por 6 anos.

As organizações de agricultores familiares do Agrupamento C estão apresentadas no Quadro 19. O conjunto conta com 31 organizações familiares, sendo 6 de outros estados.

Quadro 19. Organizações familiares do Agrupamento C

COOPERATIVA DOS SUINOCULTORES DO CAÍ SUPERIOR	OF19	Harmonia/RS
ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO NOROESTE PAULISTA – ASPA	OF20	São José do Rio Preto/SP
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DOURADO	OF22	Promissão/SP
COOPERATIVA DE PESCADORES E PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR	OF23	Mirante do Paranapanema/SP
COOPERATIVA E ORGANIZAÇÃO RURAL GUAPIARENSE	OF24	Guapiara/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	OF25	São José do Rio Preto/SP
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA VÓ APARECIDA	OF27	Itaberá/SP
ASSOCIAÇÃO DE MULHERES NO DESENV. SUSTENTÁVEL RURAL/URBANO DO ESTADO DE SP	OF28	Restinga/SP
COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE CAMPINAS E REGIÃO: COOPERAF	OF29	Campinas/SP
COOPERATIVA DE LATICÍNIOS DE SOROCABA: COLASO	OF30	Itapetininga/SP
COOPERATIVA PIRACICABANA DE HORTICULTORES	OF33	Piracicaba/SP
COOPERATIVA DOS BANANICULTORES AGRICULTORES DE MIRACATU	OF34	Miracatú/SP
COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE	OF36	São Miguel do Oeste/SC
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES DE ITARARÉ	OF37	Itararé/SP
ASSOCIAÇÃO DOS AQUICULTORES DO VALE DO RIBEIRA - AQUIVALE	OF38	Jacupiranga/SP
COAFAM: COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES	OF40	Maringá/PR
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA FAMILIAR DE NOVA CAMPINA	OF41	Nova Campina/SP
ASS. ESTAD. DOS PROD. DA REF. AGRARIA E AGRIC. FAMILIAR RESTINGA	OF43	Restinga/SP
COOPERATIVA AGROPEC. DOS AGRIC. FAMILIARES DE P. DO SUL E REGIÃO	OF45	Pilar do Sul/SP

ASSOCIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE TAQUARIVAÍ	OF47	Taquarivaí/SP
ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS RURAIS DE PEDRO DE TOLEDO	OF49	Pedro de Toledo/SP
ASSOCIAÇÃO ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	OF60	Santa Isabel/SP
COOP. MISTA DE AGRIC. APIC. PECUARISTAS E PESCADORES DE P. FELIZ E REGIÃO	OF61	Porto Feliz/SP
ASSOCIAÇÃO DAS AGRICULTORAS E AGRICULTORES FAMILIARES DO ZAGUDOS E REG. CLARAVAL	OF63	Claraval/MG
ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS DO BAIRRO ABOBRAL	OF70	Eldorado/SP
COOP. DE PROD. E PREST. DE SERV. DOS ASS. E PEQ. AGRIC. DE P. FELIZ E REGIÃO	OF74	Porto Feliz/SP
COOPERATIVA DE AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA DE S. ANTONIO DO SUDOESTE	OF78	Santo Ant. do Sudoeste/PR
AGRICOOOP: COOPERATIVA CENTRAL AGROFAMILIAR	OF82	Erechim/RS
APROSUZ: ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE SUZANO	OF87	Suzano/SP
CLAUDIO ANTONIO ALVES CORDARO	OF88	Campinas/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES 16 DE MAIO	OF92	Iperó/SP

Fonte: organizado pelo autor a partir do PAST3

A cooperativa dos suinocultores do Caí Superior (OF19) foi a que apresentou maior volume financeiro de vendas no agrupamento C. Também conhecida como Cooperativa Ouro do Sul, a referida organização atendeu dois municípios paulistas compreendidos na pesquisa. A organização possui estrutura que envolve todo o processo de criação de suínos, além de possuir três unidades de supermercados.

A Colaso (OF30) foi incorporada pela Castrolanda Cooperativa Agroindustrial. A Castrolanda figura na lista das 1.000 maiores empresas do Brasil (segundo a revista Exame) e no ano de 2017 apareceu na 254ª posição em relação ao critério de vendas líquidas, totalizando R\$ 2,78 bilhões.

Em seu trabalho de mestrado, o pesquisador realizou uma entrevista com o gerente de licitações da empresa, no ano de 2013. Naquele momento, foi informado que o principal produto era o leite fluido, tendo como principais canais de comercialização as grandes redes varejistas, além do projeto Viva Leite (BUENO, 2014).

A cooperativa já entregava seu principal produto para merenda escolar através de processos licitatórios, começando naquele ano a participar das chamadas públicas. Na época, o respondente disse que o incremento da renda ao produtor poderia ocorrer pelo

maior volume de vendas da cooperativa com este novo mercado, mas o preço pago pelo litro seria o mesmo, independentemente de onde seria entregue o produto (PNAE ou varejo).

O agrupamento conta com três organizações situadas no Vale do Ribeira (OF 34, OF 38 e OF70) e uma do Pontal do Paranapanema (OF 23), também conhecida como uma região do estado com maior vulnerabilidade social.

Convém citar a Cooperativa Aquivale (OF38), uma cooperativa de aquicultores que forneceu alimentos processados derivados de peixe. Leonardo et al. (2018) sugerem que o agronegócio aquícola possui grande potencial para auxiliar na segurança alimentar e inclusão social de produtores rurais no Vale do Ribeira. Os mesmos autores ressaltam o empenho e organização dos produtores no fortalecimento da Aquivale, fator que influenciou no aumento da produção de peixes na região.

As organizações familiares do Agrupamento D são apresentadas no Quadro 20. O conjunto D conta com 46 organizações de agricultores, sendo 11 de outros estados.

A Cooperativa Languiru (OF52) forneceu cortes de frango para apenas um dos municípios paulistas por apenas um ano. Em seu sítio eletrônico é informado que a cooperativa é atuante nos segmentos de aves, suínos, embutidos, laticínios, rações, varejo e postos de combustíveis.

Quadro 20. Organizações familiares do Agrupamento D

COOPERATIVA CENTRAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES	OF42	Jaú/SP
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE SERTÃO SANTANA	OF44	Sertão Santana/RS
ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES E PRODUTORES RURAIS DO BAIRRO DO MORRO E REGIÃO	OF50	Iperó/SP
COOPERATIVA LANGUIRU	OF52	Teutônia/RS
COOPERATIVA DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS CINTURÃO VERDE DO ALTO TIETÊ	OF53	Mogi das Cruzes/SP
COOPERATIVA AGROEC. DOS AGRICULTORES FAM. DO VALE DO RIBEIRA E LITORAL	OF54	Registro/SP
COOPERTATIVA AGRÍCOLA MISTA DOS PRODUTORES DA REGIÃO DE JALES	OF55	Jales/SP
COOPERATIVA SUL RIO GRANDENSE DE LATICÍNIOS COSULATI	OF56	Capão do Leão/RS
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS SAUVAEIS ORGULHO DO CAMPO	OF57	Bebedouro/SP

COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA TERRA E VIDA	OF58	Tapejara/RS
ASSOCIAÇÃO DE FOMENTO DE ORGANIZAÇÕES FAMILIARES AGRÍCOLAS	OF59	Altair/SP
COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA DE PRUDENTOPOLIS	OF62	Prudentópolis/SP
COOP. AGROECOLOGICA MÃOS DA TERRA	OF65	Ribeirão Preto/SP
COOPERATIVA DE PRODUTORES RURAIS DE AGRICULTURA FAMILIAR – COPERFAM	OF67	Bebedouro/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES QUILOMBOLAS DO VALE DO RIBEIRA	OF68	Eldorado/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DO BAIRRO DO MORRO E REGIÃO	OF69	Capela do Sul/SP
ASSOCIAÇÃO UNIÃO DOS PRODUTORES RURAIS DAS AGROV. PENÁPOLIS E CINTRA	OF71	Promissão/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE UBERLÂNDIA E REGIÃO	OF72	Uberlândia/MG
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS DIFERENCIADOS	OF73	Araçoiaba da Serra/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SERRANA DO ES	OF75	Santa Maria de Jetibá/ES
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES DE GUARULHOS E REGIÃO	OF76	Guarulhos/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIAR SOLIDÁRIOS	OF77	Bauru/SP
ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES QUILOMBOLAS DE PÉ DA SERRA	OF79	Januária/MG
ASS. ESTAD. DOS PROD. DA REF. AGRARIA E AGRIC. FAMILIAR	OF80	Restinga/SP
COOPERATIVA DE PRODUTORES FAMILIARES DE SANTA ISABEL - COOAIPRO	OF81	Santa Isabel/SP
COOPERATIVA DOS PLANTADORES DE CANA DO ESTADO SÃO PAULO	OF83	Piracicaba/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MORRO DO DIABO	OF84	Teodoro Sampaio/SP
COOP. MISTA DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO CAMPONESA DO RS	OF85	Canoas/RS
COOPERATIVA MISTA DE AGRICULTORES DE TREMEMBE E REGIÃO	OF86	Tremembé/SP
COOP. AGROPECUÁRIA DA AG. FAMILIAR DE PARAGUAÇU PAULISTA E REGIÃO	OF89	Paraguaçu Paulista/SP
ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DOS PRODUTORES RURAIS DE SANTA SALETE	OF90	Santa Salete/SP
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DA MICROBACIA DO RIBEIRAO BRANCO – APROBAN	OF91	Coronel Macedo/SP
COOPERATIVA MISTA AGROECOLÓGICA DE VISTA GRANDE	OF93	Miracatú/SP
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE AFONSO CLÁUDIO	OF94	Afonso Cláudio/ES
ASSOCIAÇÃO PASSIFLORA DE PRODUTORES RURAIS DE ADAMANTINA E REGIÃO	OF95	Adamantina/SP
ASSOCIAÇÃO QUILOMBO DE IVAPORUNDUVA	OF96	Eldorado/SP
COOPERATIVA DE PRODUTORES ORGÂNICOS DE REFORMA AGRÁRIA DE VIAMÃO	OF97	Viamão/RS
COOPERRUMO - COOPERATIVA RURAL	OF98	Monguagá/SP
COOPERATIVA MISTA DOS ASSENTADOS E AGRIC. FAMILIARES DO NOROESTE DE MG	OF99	Paracatú/MG
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PRODUTORES RURAIS MORADA DO SOL	OF100	Restinga/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS ENTRE SERRAS E ÁGUAS	OF101	Bragança Paulista/SP
ASSOCIAÇÃO DOS PROD. RURAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE TAQUARITINGA	OF102	Taquaritinga/SP

COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR SÃO JORGE	OF103	Iperó/SP
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ASSIST. TÉCNICA E CAPACITAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO SP	OF104	Ribeirão Preto/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR FRUTOS DA TERRA	OF105	Serra Azul/SP
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DE AGROBIODIVERSIDADE ARES DO CAMPO	OF106	Ribeirão Preto/SP

Fonte: organizado pelo autor a partir do PAST3

A Cosulati (OF56) forneceu leite em pó para um município estudado. Além das instalações fabris, a cooperativa conta com departamentos de comunicação, fiscal, contábil, recursos humanos, jurídico, assistência técnica, financeiro.

O Agrupamento D reuniu 4 organizações familiares do Vale do Ribeira (OF 54, OF 68, OF 93 e OF96), que juntas venderam um montante de R\$ 788.817 entre 2011 a 2017 nos municípios estudados. As quatro organizações forneceram apenas um tipo de produto, a banana.

As cooperativas OF50 e OF103, ambas do município de Iperó, fizeram parte da pesquisa de mestrado de Bueno (2014). As duas estão situadas dentro de assentamentos de reforma agrária e na época da pesquisa verificou-se que tais cooperativas careciam de estrutura, utilizando a área do lote dos presidentes para receber os produtos dos cooperados.

As organizações também não contavam com escritório e os presidentes das cooperativas relataram na época que possuíam dificuldade na elaboração dos projetos de venda e no entendimento das cláusulas presentes nas chamadas públicas (BUENO, 2014).

6.3. Padrões de interação e recursos: análise dos agrupamentos

A tabela 7 mostra a somatória das vendas das organizações familiares de cada agrupamento por ano, além do percentual de participação dos valores de cada agrupamento em relação ao total adquirido nos vinte municípios paulistas, também em cada ano. Nesta etapa, os valores vendidos diretamente por agricultores familiares

individuais (DAP Física) foram desconsiderados no tratamento estatístico para formação dos agrupamentos.

Tabela 7. Volume de vendas por agrupamento e participação percentual sobre o total vendido entre os anos de 2011 a 2017

Ano	Agrupamento A		Agrupamento B		Agrupamento C		Agrupamento D		Total
	Vendas	%T	Vendas	%T	Vendas	%T	Vendas	%T	Vendas
2011	4.320.864,68	48,27%	3.192.297,40	35,66%	903.445,84	10,09%	535.441,16	5,98%	8.952.049,08
2012	8.993.290,18	55,49%	4.628.795,52	28,56%	1.951.895,68	12,04%	632.642,43	3,90%	16.206.623,81
2013	19.252.666,81	71,15%	5.696.494,68	21,05%	1.423.598,22	5,26%	687.589,19	2,54%	27.060.348,90
2014	25.934.394,24	69,78%	7.295.513,07	19,63%	3.048.767,03	8,20%	886.969,55	2,39%	37.165.643,89
2015	32.986.713,98	54,98%	12.738.503,12	21,23%	11.921.423,67	19,87%	2.348.722,78	3,91%	59.995.363,55
2016	24.751.673,93	57,71%	7.185.893,17	16,75%	9.588.927,65	22,36%	1.366.316,77	3,19%	42.892.811,52
2017	17.994.468,11	47,78%	8.528.065,37	22,64%	8.144.986,87	21,63%	2.996.958,49	7,96%	37.664.478,84
Total	134.234.071,93	58,38%	49.265.562,33	21,43%	36.983.044,96	16,08%	9.454.640,37	4,11%	229.937.319,59

Fonte: organizado pelo autor a partir do SIGPC e com auxílio do PAST3

Em todo o período, as 10 organizações de agricultores familiares do Agrupamento A representaram 58,38% do total comprado pelas prefeituras abrangidas na pesquisa. 19 organizações do Agrupamento B responderam por 21,43% das compras em todo período, seguido pelas 31 organizações do Agrupamento C (16,08%) e as 46 organizações do Agrupamento D (4,11%).

Lembrando que a formação dos agrupamentos se deu pela análise multivariada a partir das distâncias euclidianas de três variáveis de forma conjunta: valor de vendas, valor de vendas (**VV**) entre 2011 a 2017, número de municípios (dentre os 20) atendidos no período (**NM**), total de anos que a cooperativa participou do programa atendendo aos municípios estudados (**TA**).

É interessante notar que os valores das vendas apresentaram um padrão decrescente em todos os anos ao considerarmos a sequência dos agrupamentos A, B, C e D, respectivamente. Este padrão gradual decrescente somente não ocorreu no ano de 2016 em apenas um caso, quando as organizações do Agrupamento C faturaram mais que as organizações do Agrupamento B. Tal qual a literatura sobre redes políticas “mais fechadas” aponta, a rede do PNAE nesses grandes centros urbanos parece priorizar certos

contatos em detrimento de outros, fato que não quer dizer que as interações com outros atores são impossíveis. De qualquer forma, essa priorização criou padrões de interação que geraram certa regularidade e estabilidade nas interações, tal qual observado no padrão decrescente – partindo do agrupamento A ao D - de representatividade sobre o total vendido em todos os anos.

Ainda sobre o valor de vendas, é importante notar que ocorreu uma queda significativa de R\$ 17.102.552 nas compras totais entre os anos de 2015 a 2016. Além disso, houve queda nos valores vendidos nos quatro agrupamentos de organizações familiares.

Para justificar essa queda, alguns fatos devem ser considerados. O primeiro é que somente a prefeitura de São Paulo diminuiu em R\$11.586.620,79 suas aquisições entre 2015 a 2016, o que corresponde a 67,75% da queda total nos valores de aquisição de produtos da agricultura familiar nos 20 municípios. A partir da coleta e organização dos dados obtidos no SIGPC, pode-se observar que a prefeitura da capital deixou de adquirir produtos de 8 organizações familiares em 2016 e que haviam participado no ano anterior (duas do Agrupamento B, três do C e três do D). Além disso, de todas (12) as organizações que forneceram nesses dois anos à cidade de São Paulo, 11 tiveram queda nas vendas em 2016 quando comparado ao ano anterior.

Esperança (2017) analisou o processo de implementação do PNAE na cidade de São Paulo entre 2009 a 2016. A autora relata que o ano de 2016 foi marcado por um decreto interno da Secretaria de Finanças do município que redefiniu as estratégias de pesquisa de preço, atrasando a divulgação da chamada pública e posterior aquisição de produtos da agricultura familiar. Segundo a pesquisa, a metodologia utilizada até 2015 fugia da lógica prevista pelas novas resoluções do PNAE.

O segundo fato importante diz respeito à operação da Polícia Federal ocorrido no início do ano de 2016, envolvendo principalmente a Coaf (OF7). A Coaf é a sétima cooperativa com maior valor de venda ao PNAE nos vinte municípios no período, totalizando R\$ 11.191.826,99. No ano de 2015, a cooperativa atendeu 6 municípios presentes no estudo, vendendo um total de R\$ 2.271.283. Já no ano de 2016, a Coaf atendeu apenas 1 município, com vendas que totalizaram apenas R\$ 28.718, uma queda de R\$ 2.242.565 entre os anos.

A queda nas aquisições do município de São Paulo acrescida à saída da Coaf da rede do PNAE representaram 80,8% da diminuição das compras entre os anos de 2015 e 2016. Além disso, Esperança (2017) relatou que alguns gestores municipais de São Paulo entendem que a operação da Polícia Federal gerou um ambiente de instabilidade no processo de compras públicas no ano de 2016. É possível supor que essa instabilidade tenha ocorrido nas outras grandes cidades do estado.

O valor de vendas (VV) e o total de anos que a organização participou do programa (TA) visaram mensurar a intensidade, que é uma das maneiras de avaliar a intensidade das interações. Ficou evidente que o Agrupamento A possui maior intensidade de relação que os outros agrupamentos quando consideramos o valor de vendas.

Partindo para a análise da variável TA, a tabela 8 apresenta o percentual de organizações familiares de cada agrupamento que forneceram ao PNAE em todos os anos da pesquisa, considerando apenas os vinte municípios estudados.

Tal qual na análise comparativa dos valores vendidos, fica evidente que a capacidade de se manter na rede do PNAE fornecendo aos grandes municípios estudados apresentou um padrão decrescente, na medida que partimos do Agrupamento A para o D, sequencialmente.

Tabela 8. Quantidade e porcentual de organizações familiares por agrupamento que forneceram* ao PNAE entre 2011 a 2017.

Ano	Agrupamento A		Agrupamento B		Agrupamento C		Agrupamento D	
	n° de OF	%	n° de OF	%	n° de OF	%	n° de OF	%
2011	6	60,0%	10	52,6%	7	22,6%	4	8,7%
2012	7	70,0%	16	84,2%	10	32,3%	7	15,2%
2013	9	90,0%	16	84,2%	9	29,0%	5	10,9%
2014	10	100,0%	16	84,2%	14	45,2%	9	19,6%
2015	10	100,0%	17	89,5%	23	74,2%	15	32,6%
2016	8	80,0%	17	89,5%	23	74,2%	11	23,9%
2017	7	70,0%	12	63,2%	16	51,6%	13	28,3%

Fonte: organizado pelo autor a partir do SIGPC e com auxílio do PAST3

*forneceram para ao menos um, dentre os 20 municípios da pesquisa

Esta lógica não ocorreu em apenas dois casos nos anos de 2012 e 2016, quando o porcentual intragrupo de organizações do Agrupamento B que participaram do programa superou o porcentual de participação das organizações do Agrupamento A.

Considerando os vinte municípios da pesquisa, nos anos de 2014 e 2015 todas as organizações familiares do Agrupamento A forneceram ao PNAE. No outro extremo, o maior porcentual de participação do Agrupamento D foi em 2015, quando 32,6% das organizações desse conjunto forneceram às grandes cidades paulistas. Aliás, no agrupamento D apenas 14 organizações (30% em relação ao total de organizações do agrupamento) participaram do PNAE por dois anos seguidos em todo o período de 2011 a 2017, relatando uma maior capacidade de fixação no programa nos grandes municípios estudados.

Por sua vez, a tabela 9 relata a média de municípios atendidos pelas organizações familiares de cada agrupamento (NM). A variável NM tem o intuito de verificar a variedade das interações, característica considerada na análise dos padrões de interação de Klijn e Koppenjan (2016).

Tabela 9. Média de municípios atendidos por agrupamento de organização familiar

Ano	Agrupamento A	Agrupamento B	Agrupamento C	Agrupamento D
2011	0,9	0,7	0,2	0,1
2012	2,6	1,3	0,5	0,2
2013	4,4	1,1	0,4	0,1
2014	5,3	1,3	0,5	0,2
2015	4,6	1,8	0,9	0,3
2016	3,6	1,6	1,0	0,2
2017	3,3	1,0	0,7	0,4

Fonte: organizado pelo autor a partir do SIGPC e com auxílio do PAST3

Nota-se que a variedade de interações também apresenta um padrão gradual de decréscimo ao observamos sequencialmente a média dos municípios atendidos por ano pelas organizações familiares nos agrupamentos A, B, C e D. Isso mostra que o método Ward foi eficaz, pois ficou possível observar um padrão decrescente nas três variáveis utilizadas para mensurar a intensidade e variedade das interações entre os agrupamentos. O método gerou agrupamentos (a partir do cálculo da distância euclidiana) que diminuíram a variância intragrupos, possibilitando então verificar de maneira comparativa que os padrões de interações dos agrupamentos apresentaram diferenças graduais que se manifestaram em praticamente todos os anos pesquisados, já que as organizações familiares do Agrupamento A possuíam interações mais frequentes e variadas com os vinte municípios em todo o período estudado, seguidas das organizações do Agrupamento B, C e D, respectivamente.

Não obstante, a literatura indica que os padrões de interação costumam ser bastante lógicos, no sentido de que os atores que interagem frequentemente e com maior intensidade possuem recursos importantes para a rede (FREEMAN, 1979; PRELL, 2012); KLIJN e KOPPENJAN, 2016). Em redes propostas pelo artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas pesquisados, podemos inferir que o Agrupamento A possui atores centrais, com organizações que possuem contatos mais intensos (valores vendidos e frequência de participação no programa) e variados. Aliás, a figura 2 do dendrograma

separa o Agrupamento A de todos os outros logo na primeira ramificação das distâncias euclidianas, indicando que as variáveis utilizadas para medir as interações já o colocava em uma posição diferenciada dos demais.

Dowding (1995) aponta que o relacionamento entre os atores depende dos recursos e que a característica de centralidade em uma rede indica as posições dos atores que possuem um elevado número de conexões com outros atores da rede.

Baccarin et al. (2017) analisaram chamadas públicas nos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo e estabeleceram a hipótese de que as grandes cooperativas de agricultores familiares vão direcionar seus esforços especialmente para venda de alimentos às grandes cidades. Por sua vez, os grandes municípios, por questões administrativas e operacionais, vão preferir fazer contratos com essas organizações que envolvem grande número de agricultores e, portanto, grande quantidade de alimentos a ser entregue, além da maior capacidade de processamento de seus produtos. Ademais, os produtos processados facilitam a estocagem e manipulação por parte dos servidores municipais que atuam na gestão da alimentação escolar.

Van Waarden (1992) esclarece que os grupos de interesse (no caso da pesquisa, organizações familiares mais estruturadas) e administradores públicos possuem necessidades que motivam suas transações. Quando repetidas com frequência, essas transações podem se institucionalizar em estruturas de rede, podendo inclusive restringir a entrada de outros atores.

O Quadro 21 apresenta a classificação do grau de processamento dos principais produtos fornecidos pelas organizações familiares de cada agrupamento levantados na etapa do mapeamento dos dados pelo SIGPC.

Quadro 21. Classificação dos produtos ofertados por agrupamento

AGRUPAMENTO A	alto	Achocolatado em pó; barra de cereais; bebida láctea de chocolate; biscoito doce; doce de leite; iogurte; leite em pó; macarrão; mistura para arroz doce; molho de tomate industrializado; requeijão; suco em pó de uva.
	médio	Arroz; bananada; farinha de trigo; óleo de soja; queijo; suco concentrado de uva; suco concentrado/outros sabores; suco concentrado de laranja.
	mínimo	Feijão; mandioca descascada; suco integral/outros sabores; suco natural de laranja.
	in natura	Abóbora; abobrinha; beterraba, cenoura, mandioca.
AGRUPAMENTO B	alto	Bebida Láctea/diversos sabores; iogurte de morango; leite em pó; leite pasteurizado.
	Médio	Banana passa; doce de frutas; palmito pupunha em conserva
	Mínimo	Feijão; mandioca descascada; mel; suco natural de laranja.
	in natura	Abobrinha; alface; alho; banana; batata; berinjela; beterraba; brócolis; cebola; cebolinha; cenoura; chuchu; couve; couve-flor; escarola; espinafre; laranja; limão; maçã; mandioca; maracujá; melancia; mexerica; morango; ovo; palmito in natura; pimentão; rabanete, repolho; rúcula, salsa; salsinha; tomate; uva; vagem.
AGRUPAMENTO C	Alto	Almôndega de peixe; bebida láctea de chocolate; escondidinho de peixe; farofa de peixe; kibe de peixe.
	Médio	Arroz; bananada.
	Mínimo	Cortes de carne suína; feijão; mandioca descascada; suco integral/diversos sabores.
	in natura	Abacaxi; abóbora; acelga; alface; almeirão; banana; beterraba; caqui; cebola; cebolinha; cenoura; cheiro verde; chicória; chuchu; couve; couve-flor; espinafre; goiaba; laranja; limão; mamão; mandioca; maracujá; melancia; mexerica; milho verde; ovo; pepino; pêssego; pimentão; repolho; salsa; tomate; uva.
AGRUPAMENTO D	Alto	Leite em pó
	Médio	Arroz; farinha de mandioca; néctar de frutas/diversos sabores; polpa de frutas/diversos sabores.
	Mínimo	Cortes de frango congelado; mandioca descascada
	in natura	Abacaxi; abóbora; abobrinha; acelga; agrião; alface; alho; almeirão; banana; batata-doce; berinjela; beterraba; cebolinha; cenoura; cheiro verde; chuchu; couve; couve-flor; escarola; espinafre; goiaba; laranja; limão; mamão; mandioquinha; mexerica; morango; ovo; pepino; pimentão; repolho; salsa; salsinha; tomate.

Fonte: elaborado pelo autor

Em seguida, a tabela 10 apresenta o número de produtos ofertados a partir da metodologia de classificação proposta por Monteiro et al. (2010) e Baccarin et al. (2011;2012) e o número de organizações familiares por agrupamento que forneceram produtos das respectivas categorias. A quantidade de organizações familiares pode superar o número de organizações do agrupamento, pois a mesma cooperativa pode ofertar produtos com mais de uma classificação de grau de processamento.

Tabela 10. Quantidade de produtos, número e porcentual de organizações familiares nos agrupamentos, por tipo de produto.

Agrupamentos	Grau de Processamento	Qtd. de produtos identificados	Nº de OF	% de OF no agrupamento
AGRUPAMENTO A	alto	12	7	70,0%
	médio	8	7	70,0%
	mínimo	4	7	70,0%
	in natura	5	1	10,0%
AGRUPAMENTO B	alto	4	3	15,8%
	Médio	3	2	10,5%
	Mínimo	4	4	21,1%
	in natura	35	12	63,2%
AGRUPAMENTO C	Alto	5	2	6,5%
	Médio	2	2	6,5%
	Mínimo	4	7	22,6%
	in natura	34	21	67,7%
AGRUPAMENTO D	Alto	1	1	2,2%
	Médio	4	4	8,7%
	Mínimo	2	2	4,3%
	in natura	34	40	87,0%

Fonte: elaborado pelo autor

70% das organizações do Agrupamento A forneceram produtos com alto e médio grau de processamento. Além disso, esse agrupamento que conta com apenas 10 organizações apresentou a maior variedade de produtos processados, 12 com alto grau e 8 com médio grau de processamento. Por outro lado, o Agrupamento A é o que apresenta a menor variedade de produtos *in natura* (5 itens), assim como o menor porcentual intragrupo de cooperativas que forneceram tal item (10%, apenas 1 organização).

Tal qual nas variáveis utilizadas para avaliar os padrões de interação, também é possível verificar um decréscimo gradual (A, B, C e D, sequencialmente) no porcentual de organizações em cada agrupamento que forneceram produtos com alto ou médio grau de processamento. Só foge à regra o fato de o agrupamento D possuir um porcentual intragrupo maior de organizações que forneceram produtos com médio grau de processamento em relação ao Agrupamento C.

O inverso ocorre para os gêneros *in natura*, já que nesse caso o porcentual de organizações intragrupo que fornecem produtos sem nenhum processamento é crescente

a partir da sequência A, B, C e D dos agrupamentos. No geral, as organizações do agrupamento D são cooperativas e associações de menor porte, e para o processamento dos alimentos é necessário a realização de investimentos que podem encontrar limitações nas condições financeiras dos agricultores e nas exigências normativas, fiscais e sanitárias para a instalação de agroindústrias.

Ainda sobre os recursos, a tabela 11 apresenta a média de cooperados das organizações familiares de acordo com cada agrupamento.

Tabela 11. Média de cooperados dos agrupamentos de organizações familiares

Agrupamento	Média de Cooperados
A	1881
B	400
C	210
D	140

Fonte: elaborado pelo autor

A média de cooperados é maior nas organizações familiares do Agrupamento A e vai decrescendo nos agrupamentos B, C e D, respectivamente. Para realizar esta média, as informações foram levantadas (individualmente por organização) a partir da consulta do Extrato de DAP.

Contudo, duas observações merecem atenção. A primeira se dá pelo fato do sistema de Extrato de DAP acusar irregularidade em 27 organizações, tais como: “DAP cancelada”, “DAP não registrada no sistema”, “DAP expirada”. Desta forma, os dados não encontrados pela consulta da DAP foram supridos parcialmente a partir de pesquisas de notícias sobre as organizações, ou pela consulta do sítio eletrônico da própria organização familiar, quando possível. A limitação é que nem todas as notícias eram recentes e mudanças no quadro de cooperados podem ter ocorrido. De qualquer forma, o pesquisador optou por apresentar as informações.

A segunda observação corresponde à formação de duas cooperativas centrais no decorrer do período compreendido na pesquisa (Coop. Central de Produção e Abastecimento em Sorocaba e a Cooperativa Central de Agricultores Familiares em Jaú). A formação de cooperativas centrais ocorre a partir da união de cooperativas singulares, no intuito de fortalecer a escala de produção e atender chamadas públicas oferecendo um volume maior de produção e variedade de produtos. Contudo, as cooperativas singulares pertencentes às cooperativas centrais continuaram ofertando produtos individualmente, mesmo após a formação destes novos arranjos. Desta forma, as cooperativas singulares pertencentes à Central foram desconsideradas para realização da média do número de cooperados.

Os resultados obtidos a partir do levantamento e tratamento estatístico dos dados mostra um cenário complexo, típico do ambiente de redes políticas, com padrões de interação mais ou menos constantes e variados, além de diferentes níveis de recursos entre os agrupamentos de organizações de agricultores familiares que forneceram ao PNAE nas grandes cidades estudadas.

O Agrupamento A, por exemplo, possui mais recursos financeiros (faturamento, número de cooperados que permite um limite maior de venda), tecnológicos (capacidade de processamento dos produtos) e até organizacionais⁷ (sítios eletrônicos próprios, portfólio de produtos e marca própria).

Os diferentes níveis de intensidade e variedade das interações dos quatro agrupamentos de organizações familiares confirmam a hipótese 1 proposta na tese, de que existem diferentes padrões de interação - definidos por valores de venda, número de cidades atendidas e anos em que participou do PNAE – entre as organizações familiares fornecedoras do PNAE nos grandes municípios paulistas estudados.

⁷ Observação realizada através de pesquisas na *internet*.

Além disso, como os atores interagem em redes políticas a partir da lógica da interdependência de recursos, os resultados indicam que grandes organizações familiares possuidoras de mais recursos (principalmente tecnológicos e financeiros) dirigem seus esforços para fornecer em grandes municípios com maior número de alunos. Por sua vez, os grandes municípios parecem privilegiar as compras com grandes organizações familiares, possuidoras de maior capacidade de produção e processamento de produtos. Tais constatações reforçam a hipótese 2 da tese, entendendo que a diferença dos recursos dos atores influencia nos padrões de interação das organizações familiares em redes políticas estruturas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas.

Várias pesquisas identificaram as dificuldades para o agricultor acessar e permanecer no mercado da alimentação escolar. Isso se relaciona a questões operacionais, estruturais, financeiras, logísticas e de gerenciamento (BACCARIN et al., 2011; CORA e BELIK, 2012; TRICHES e SCHNEIDER, 2012; BEZERRA et al., 2013; SARAIVA et al., 2013). Ou seja, os recursos também influenciam nos padrões de interação em redes que propõe aproximar a agricultura familiar e alimentação escolar nos grandes municípios paulistas.

A partir dos resultados obtidos nesta seção, três observações importantes podem ser feitas a respeito das regras, que também é uma das características institucionais sugeridas por Klijn e Koppenjan (2016).

A primeira diz respeito à dificuldade no cumprimento da regra formal acerca das compras em âmbito local. A ideia de atrelar a alimentação escolar ao desenvolvimento local no campo sempre esteve presente na legislação, independente das mudanças sobre as prioridades na escolha das propostas nas resoluções posteriores à Lei 11.947 de 2009. Apesar da existência de regras formais, não é possível determinar o comportamento dos

atores. Soma-se a isso o fato de algumas cidades ou mesmo regiões administrativas do estado de São Paulo carecerem de organizações familiares com capacidade de oferta às demandas das grandes cidades.

Já a segunda observação está relacionada ao grau de processamento dos produtos. As organizações do Grupo A, por exemplo, responderam por 58,38% de todas as aquisições dos vinte municípios no período estudado. Essas organizações forneceram majoritariamente produtos com médio e alto grau de processamento, denotando uma capacidade maior de recursos tecnológicos.

Teo e Monteiro (2012) avaliaram o Marco Legal do PNAE, e afirmam que:

“o projeto que originou a Lei nº 11.947 de 2009 trazia, além da definição de alimentos básicos, conceituações para alimentos *in natura*, semielaborados e elaborados, com prioridade para os dois primeiros tipos, nitidamente associados a menores níveis de processamento. Contudo, essa orientação mais clara sobre o tipo de alimento preferencial para a alimentação escolar foi suprimida do texto sancionado como lei. Mais tarde, o próprio FNDE assumiu que a Lei nº 11.947/2009 tinha por objetivo reduzir a oferta de alimentos industrializados na alimentação escolar”.

A terceira observação corresponde às mudanças ocorridas nas regras formais da Lei 11.947 de 2009 a partir das posteriores resoluções nº 25/2012, nº 26/2013 e nº 4/2015. Essas resoluções alteraram principalmente: o valor permitido de venda (aumentando o limite); a necessidade de inserção de outras despesas nos preços dos produtos; e os critérios de classificação de prioridade e desempate para a contratação dos fornecedores. Todavia, tais resoluções não modificaram a diferença nos padrões de interação dos quatro agrupamentos. Ao invés disso, as diferenças nos padrões de interação entre os agrupamentos foi algo regular em todos os anos, haja visto que as organizações familiares do Agrupamento A possuíam interações mais frequentes e variadas com os

vinte municípios em todo o período estudado, seguidas das organizações do Agrupamento B, C e D, respectivamente.

Por fim, é difícil conceituar - de maneira categórica - as redes formadas a partir da aproximação da alimentação escolar com a agricultura familiar nos vinte municípios estudados como “comunidade política” ou “rede difusa”. Todavia, características da rede difusa estão mais claras se olharmos os agrupamentos de organizações familiares de forma conjuntural, ora pelo número elevado de atores, pelos contatos que oscilam em frequência e variedade (diferentes padrões de interação), além distribuição irregular dos recursos considerados importantes para a rede estudada entre as organizações familiares.

6.4. Percepções das organizações familiares: análise dos resultados dos casos múltiplos

Nesta etapa serão apresentados os resultados obtidos a partir da aplicação do questionário para quatro organizações familiares, sendo uma de cada agrupamento. O questionário será apresentado seguindo as etapas propostas por Klijn e Koppenjan (2016) a respeito das análises do ator e da rede e foi adaptado a partir da revisão de literatura sobre as aquisições de produtos da agricultura familiar pelo PNAE.

Apesar das diferenças nos padrões de interação (volume de vendas, número de municípios atendidos e total de anos que participou do PNAE), nos anos em que participaram do programa as quatro organizações presentes no estudo de casos múltiplos apresentaram um volume financeiro de vendas bem superior às médias de vendas anuais dos seus respectivos agrupamentos. A variedade das interações das quatro organizações também foi maior, com médias do número de cidades atendidas superiores às médias anuais de cidades atendidas nos seus respectivos agrupamentos.

Em relação à frequência de participação no programa, a organização do agrupamento A (OF A) realizou entregas em todos os anos (7 anos) para ao menos um dos vinte municípios estudados. A OF B também participou do programa por 7 anos, seguida da OF C (3 anos) e da organização familiar do Grupo D, que participou do PNAE nos municípios estudados em apenas um ano, entre 2011 a 2017. A OF A não está situada no estado de São Paulo, ao contrário das organizações OF B, OF C e OF D.

O quadro 22 apresenta a identificação dos atores relevantes para o processo de implementação do PNAE na percepção dos representantes das organizações familiares.

Quadro 22. Análise dos atores: identificação dos atores relevantes na percepção das organizações familiares dos quatro agrupamentos

Para a cooperativa, qual a relevância e/ou influência dos atores abaixo no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar?						
		OF A	OF B	OF C	OF D	
Conselho de Alimentação Escolar	(0) NADA RELEVANTE	4	2	5	3	(7) EXTREMAMENTE RELEVANTE
Prefeitura		6	6	7	7	
Empresas Terceirizadas		1	1	5	0	
Outros: Nutricionista		-	5	-	7	
Qual o nível de participação da cooperativa em relação aos pontos abaixo?						
Apresentação de produtos antes da elaboração da chamada pública	(0) NENHUMA PARTICIPAÇÃO	5	5	5	6	(7) EXTREMAMENTE PARTICIPATIVA
Planejamento da produção junto à prefeitura		4	3	3	3	
Discussão sobre aspectos da chamada pública		5	4	4	5	
No geral, a cooperativa tem abertura para propor soluções/ideias ou contribuir quando participou do Programa Nacional de Alimentação Escolar?						
	(0) NENHUMA ABERTURA	5	5	3	4	(7) TOTAL ABERTURA

Fonte: organizado pelo autor

As organizações dos quatro agrupamentos entendem que as prefeituras são os atores de maior relevância no processo de implementação do PNAE. Apesar dos diferentes padrões de intensidade e variedade de interações observadas na etapa da análise de agrupamentos, as quatro organizações consideram as prefeituras dos grandes municípios paulistas atores críticos (KOPPENJAN e KLIJN, 2004; 2016; KARSTENS, 2009) no processo das compras institucionais para alimentação escolar.

A organização familiar do Agrupamento C foi a única a considerar de forma relevante a influência das empresas terceirizadas que fornecem para a alimentação escolar. Nesse sentido, Machado et al. (2018) realizaram um estudo transversal com 5.184 municípios no ano de 2011. O objetivo da pesquisa foi avaliar as seguintes variáveis: o porte dos municípios, o tipo de gestão do programa (terceirizada, descentralizado ou mista), a presença do nutricionista e o percentual de aquisição com a agricultura familiar. Segundo os autores, na região Sudeste pode-se perceber que os municípios com terceirização da alimentação escolar realizavam compras com a agricultura familiar em menor proporção quando comparados aos outros tipos de gestão. Contudo, os mesmos autores relatam que estudos sobre o tipo de gestão do PNAE no país são escassos.

As organizações dos agrupamentos B e D incluíram a relevância do nutricionista no processo de implementação do PNAE. Schwartzman (2015) e Jesus e Crantschanino (2017) apontam para a importância do papel do nutricionista no êxito das compras com agricultura familiar, já que são esses profissionais que determinam os itens que serão adquiridos.

As percepções acerca do nível de participação em algumas etapas no processo de implementação do PNAE apresentam notas similares. Os respondentes apontaram maior participação na etapa de apresentação de produtos antes da elaboração da chamada e menores pontuações no planejamento da produção junto à prefeitura.

Já a terceira pergunta do quadro 22 mostra que as organizações dos agrupamentos A e B percebem uma maior abertura na proposição de ideias e soluções durante o processo de implementação do PNAE. Contudo, as notas que traduzem a percepção nesse quesito não são totalmente opostas entre as organizações dos diferentes agrupamentos. Assim, não é possível auferir de forma categórica – a partir da lógica da replicação teórica - que as organizações familiares dos agrupamentos com menor

intensidade e variedade de interações tenham a percepção de que são atores menos críticos e com menor capacidade de participação ativa no PNAE.

A próxima etapa da análise dos atores propostas por Klijn e Koppenjan (2016) diz respeito à reconstrução das percepções individuais. O quadro 23 apresenta as notas obtidas sobre as percepções das organizações familiares sobre os principais problemas levantados na literatura que trata da aproximação da agricultura familiar e alimentação escolar.

Quadro 23. Reconstrução das percepções individuais das organizações familiares dos quatro agrupamentos

Qual a sua percepção sobre os aspectos abaixo que envolvem o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar?						
		OF A	OF B	OF C	OF D	
Comunicação entre prefeitura e cooperativa	(0) NADA SATISFATÓRIA	6	6	7	5	(7) TOTALMENTE SATISFATÓRIA
Organização dos agricultores		5	6	4	5	
Estrutura das escolas para rec., armazen. e preparo dos alimentos		6	5	0	5	
Preços praticados na chamada pública		4	4	6	7	
Qualificação dos servidores		5	6	7	6	
Entendimento da legislação		5	6	7	6	

Fonte: organizado pelo autor

No geral, as organizações dos diferentes agrupamentos apresentam percepções similares sobre as principais descrições dos problemas. Um destoante ocorre na nota zero dada pelo representante da organização familiar do agrupamento C em relação à estrutura das escolas. Um dos municípios que a OF C realizou entregas é estudado por Reis (2016) e a autora relata que a falta de infraestrutura das unidades de ensino é um grande obstáculo para aquisição de produtos *in natura* da agricultura familiar.

Outra consideração a partir dos resultados obtidos no questionário se dá na percepção dos preços praticados nas chamadas públicas. Neste caso, as organizações com maior intensidade e variedade de interações dos agrupamentos A e B apresentaram percepções menos favoráveis nesse quesito. Reitera-se que as percepções podem ser

indicações de como o ator define seu próprio relacionamento com a situação problemática e como é afetado por ela, além da autoavaliação sobre sua capacidade de resolver problemas na rede.

Cabe reiterar que as organizações dos Agrupamentos A e B apresentaram um percentual bem superior de cooperativas que entregaram produtos com alto e médio grau de processamento. Aliás, as duas organizações participantes forneceram majoritariamente produtos com esses níveis de processamento. Klijn e Koppenjan (2000) argumentam que os padrões de interação entre os atores estão relacionados ao conjunto de recursos, e esses padrões adquirem certa previsibilidade por conta da dificuldade de substituição dos recursos dentro da rede, fato que pode regular o comportamento dos atores e influenciar nas percepções dos mesmos. Infere-se que as organizações OF A e OF B avaliaram de forma menos satisfatória os preços praticados por se reconhecerem como atores críticos, já que possuem recursos (produtos) que “facilitam” a operacionalização da gestão pública da alimentação escolar por parte das prefeituras.

Ao avaliar os preços de 352 produtos (*in natura* e ovos) presentes em chamadas públicas em prefeituras paulistas nos anos de 2012 e 2013, Baccarin et al. (2017) constaram que apenas 2% dos produtos apresentaram preços abaixo de 50% dos praticados no CEAGESP e 66% dos produtos apresentaram preços superiores.

A Conab disponibiliza o acesso à consulta de preços mensais pagos ao produtor, de atacado e varejo a partir do ano de 2014. Foi comparada a média dos preços praticados (caso a organização tenha fornecido o gênero para mais de um município) do principal item vendido por essas duas organizações com a média do preço do atacado no Estado de São Paulo.

As médias de preços praticados nas chamadas públicas referentes ao principal item fornecido pela OF A nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 foram respectivamente

35%, 29%, 15% e 32% superiores aos preços praticados no atacado no estado de São Paulo. Já as médias de preço do principal produto fornecido pela OF B foram respectivamente 28%, 24%, 30% e 28% superiores quando comparadas aos dados da Conab. Contudo, é importante reiterar que os preços de venda para agricultura familiar a partir de 2014 (por conta da Resolução 26) já consideram o frete, encargos e quaisquer outros custos, o que de fato faz com que o preço seja superior.

O quadro 24 apresenta as percepções das organizações familiares em relação aos seus recursos e relações de dependência em redes do PNAE nos grandes municípios paulistas.

Interessante notar que a percepção das organizações sobre os próprios recursos não apresentou diferenças significativas nas notas na escala tipo Likert, não se confirmando a lógica da replicação teórica que previa resultados divergentes, já que as organizações apresentaram diferentes padrões de interação no tratamento estatístico. Excluindo a organização familiar do Agrupamento C, todas apontaram as menores notas para os recursos jurídicos.

Para Klijn e Koppenjan (2016), o grau de dependência pode ser respondido observando os recursos dos atores e o que os recursos significam para outros atores (KLIJN e KOPPENJAN, 2016). As quatro organizações percebem que a maior dependência se dá na relação com as prefeituras dos grandes municípios. Três organizações (A, B e D) relataram alguma dependência com empresas prestadoras de serviço. Nesse mesmo sentido, Bueno (2014) verificou que o processo logístico de entrega dos produtos nas escolas em Sorocaba dependia da contratação de uma empresa particular de transportes. Nesse caso, era a mesma empresa que realizava o transporte para a terceirizada contratada que fornecia alimentos e equipamentos para a alimentação

escolar no município. É provável que interações dessa natureza ocorram em outros grandes municípios paulistas, além de Sorocaba.

Quadro 24. Percepção sobre os recursos e dependências das organizações familiares dos quatro agrupamento

Qual nível de recursos a cooperativa possui para participar do Programa Nacional de Alimentação Escolar?						
	(0) PIOR AVALIAÇÃO	OF A	OF B	OF C	OF D	(7) MELHOR AVALIAÇÃO
Políticos: relacionamento com o poder público		6	6	5	6	
Financeiros: situação financeira saudável		4	6	6	6	
Tecnológicos: tecnologia de processo e produção		6	6	6	5	
Organizacionais: funcionários dedicados exclusivamente ao PNAE		5	6	6	6	
Jurídicos: apoio jurídico		4	3	6	3	
Qual é a participação das vendas para o PNAE no faturamento da cooperativa?						
		50% a 75%	50% a 75%	75% a 100%	75% a 100%	
Qual o nível de dependência da cooperativa para participar do PNAE em relação aos atores						
Conselho de Alimentação Escolar	(0) NENHUMA DEPENDÊNCIA	2	1	6	2	(7) EXTREMAMENTE DEPENDENTE
Prefeitura		6	6	6	6	
Parceria com outras cooperativas		4	4	4	0	
Empresas/agroindústrias prestadoras de serviço		4	5	1	4	
Assistência Técnica		3	2	7	5	

Fonte: elaborado pelo autor

Outro ponto interessante foi que três organizações percebem a necessidade de parceria com outras cooperativas para participar do PNAE. Alguns estudos apontaram experiências similares onde ocorreram sinergias e trocas de recursos entre cooperativas (LEITE, 2013; DIER et al., 2014; SAQUET e ALVES, 2014; DALBOM, 2015). Vale ressaltar que as regras, em certo grau, definem o modo como os atores interagem na rede e como os atores aprendem durante os processos de socialização (PETERS, 2012; KLIJN e KOPPENJAN, 2016). Neste caso, o artigo 14 da Lei 11.947 impulsionou, de certa forma, a interação e parceria entre organizações familiares.

Com exceção da avaliação da OF C, as organizações não reconhecem a dependência em relação aos Conselhos de Alimentação Escolar para participar do PNAE,

indicando que estes não são considerados atores críticos no processo, apesar de suas importantes atribuições previstas nas resoluções do programa.

Um ponto passível de replicação teórica se dá na percepção divergente acerca da dependência da assistência técnica. As organizações dos agrupamentos A e B possuem mais recursos e maior capacidade de permanência (intensidade de interação) no PNAE nos grandes centros urbanos. Apesar das notas similares em quase todos os quesitos sobre a percepção dos recursos, as notas das organizações C e D traduzem uma percepção de maior dependência da assistência técnica como fator importante para o fornecimento de gêneros para a alimentação escolar.

Em pesquisa de campo com 93 famílias distribuídas em áreas de assentamento no Estado de São Paulo, Camargo et al., (2013) identificaram que 37,5% participavam do PNAE e deste percentual, todos receberam assistência técnica, seja de órgãos públicos ou serviços privados. Apesar da importância, a consulta aos dados do Censo Agropecuário indica que apenas 22,5% dos estabelecimentos agropecuários familiares no Estado de São Paulo recebem algum tipo de assistência técnica.

Outra informação relevante do quadro 24 diz respeito à representatividade do PNAE no faturamento das organizações familiares, respondendo por 50% a 75% nas organizações A e B, e por 75% a 100% nas organizações dos agrupamentos C e D. Essa foi a única questão que não se referia apenas aos vinte municípios estudados. Tal levantamento demonstra a importância desses mercados institucionais, independentemente do tamanho e nível de recursos das organizações familiares. Além da promoção da segurança alimentar, a criação de canais privilegiados de comercialização via políticas públicas se apresenta como fator essencial na geração de renda para os agricultores familiares e suas organizações.

O quadro 25 trata da análise da rede, apresentando a percepção das organizações familiares a respeito da frequência dos contatos com outros atores. Novamente, nesse caso é difícil aplicar a lógica da replicação teórica na análise dos resultados, pois a proposição 1 da tese entendia que diferentes padrões de interação – tal qual foram traduzidos em agrupamentos distintos no tratamento estatístico – sucederiam diferentes percepções sobre a frequência nos contatos com outros atores envolvidos no PNAE. O que se pode concluir do quadro é que as organizações familiares mantêm contatos mais frequentes com as prefeituras nas grandes cidades paulistas.

Apenas a OF C pontuou maior frequência de interações com o Conselho de Alimentação Escolar. A mesma organização também foi a única perceber um nível maior de dependência do CAE, no quadro 24.

As quatro organizações também entregam produtos para outros canais de comercialização. As OF A e OF B fornecem para o mercado institucional do PAA e para o varejo. A OF C e OF D também fornecem para o atacado e varejo, respectivamente. Apesar das diferenças de interações em redes do PNAE nos grandes municípios entre os quatro agrupamentos, as quatro organizações atuam em canais de comercialização convencionais.

Esses indícios - fortalecidos pela validade externa dos múltiplos casos – vão ao encontro da visão de Sonnino e Marsden (2006), que entendem que as redes alternativas não operam isoladamente. Aliás, já foi dito nos resultados que várias cooperativas possuem marcas conhecidas do varejo e perceberam no mercado institucional do PNAE uma possibilidade de ampliação de seus negócios. Um dos respondentes das cooperativas que participaram da pesquisa de Bueno (2014) também afirmou que a organização já atuava no varejo e na alimentação escolar por meio de

processos licitatórios convencionais e criou um departamento específico para tratar do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da promulgação da Lei 11.947.

Quadro 25. Padrões de interação e canais de comercialização das organizações familiares dos quatro agrupamento

Com qual frequência da cooperativa realiza reuniões/contatos com outros atores para planejar/discutir assuntos relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar?						
	(0) NUNCA	OF A	OF B	OF C	OF D	(7) EXTREMAMENTE FREQUENTE
Conselho de Alimentação Escolar		1	1	4	1	
Prefeitura		5	5	4	3	
Outras cooperativas		3	3	3	2	
A cooperativa possui outros canais de comercialização?						
PAA		SIM	SIM	NÃO	NÃO	
Atacado		NÃO	NÃO	SIM	NÃO	
Varejo		SIM	SIM	NÃO	SIM	

Fonte: elaborado pelo autor

O quadro 26 apresenta os padrões de percepção, especificamente sobre a confiança das organizações familiares em relação aos outros atores. Optou-se por incluir somente a confiança nessa etapa do questionário, pois as percepções individuais já foram avaliadas no quadro 23, na etapa de reconstrução das percepções dos atores.

Quadro 26. Nível de confiança das organizações familiares dos quatro agrupamentos.

Qual o nível de confiança entre os atores que participam do PNAE e a cooperativa?						
	(0) NENHUMA CONFIANÇA	OF A	OF B	OF C	OF D	(7) TOTAL CONFIANÇA
Conselho de Alimentação Escolar		4	4	6	4	
Prefeitura		6	6	6	6	
Outras cooperativas		6	5	6	4	

Fonte: elaborado pelo autor

Apesar da diferença de intensidade e variedade de interações entre as organizações participantes dos casos múltiplos, o quadro 26 exhibe notas semelhantes em relação ao nível de confiança dessas organizações em relação aos outros atores do PNAE nos grandes municípios paulistas. Conforme já apresentado, OF A e OF B participaram do programa em todos os anos estudados. Por sua vez, a OF D forneceu por 3 anos e a OF C forneceu ao PNAE para uma das grandes cidades em apenas um ano. Contudo, todas pontuaram a confiança de forma relativamente positiva (principalmente em relação

às prefeituras), apresentando um cenário diferente de alguns trabalhos que indicavam a desconfiança do poder público como obstáculo na implementação do PNAE.

Ao contrário do argumento de Wilkinson (2008), as relações de confiança na pesquisa não necessariamente foram construídas a partir de repetidas transações entre os gestores públicos e os agricultores. Os casos múltiplos mostraram que mesmo quando as transações não ocorrem com tanta frequência (OF C e OF D), as relações de confiança foram percebidas pelas organizações familiares.

Por fim, o Quadro 27 apresenta as percepções das organizações familiares a respeito da importância de algumas regras formais que tratam da aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, além da percepção sobre o comprometimento das prefeituras quanto ao cumprimento dessas regras.

Quadro 27. Percepção sobre as regras das organizações familiares dos quatro agrupamentos.

Para a cooperativa, qual a importância das seguintes regras definidas na legislação e posteriores resoluções do Programa Nacional de Alimentação Escolar						
		OF A	OF B	OF C	OF D	
Cumprir os 30%	(0) NENHUMA IMPORTÂNCIA	7	7	7	7	(7) EXTREMA IMPORTÂNCIA
Priorizar a compra com agricultores locais		7	7	7	7	
O preço de aquisição considerar despesas com frete, embalagens e demais encargos.		7	7	7	7	
Preço previamente publicado na chamada pública		7	7	7	7	
Na sua opinião, qual a importância que as prefeituras dão para as regras abaixo?						
Cumprir os 30%	(0) NENHUMA IMPORTÂNCIA	4	4	0	4	(7) EXTREMA IMPORTÂNCIA
Priorizar a compra com agricultores locais		7	2	0	4	
O preço de aquisição considerar despesas com frete, embalagens e demais encargos		4	4	7	6	
Preço previamente publicado na chamada pública		6	7	3	6	

Fonte: elaborado pelo autor

Todas as organizações entendem que as quatro regulamentações são de extrema importância. Durante a pesquisa de mestrado, Bueno (2014) levantou críticas à resolução 26 por parte de algumas cooperativas, alegando que a inclusão das despesas com frete, embalagem e outros encargos acarretaria uma diminuição do volume de produtos vendidos, já que o limite de vendas era estabelecido em R\$ 20.000,00/DAP/ano. Contudo,

a resolução 4 publicada no ano de 2015 alterou para 20.000,00 DAP/ano/entidade executora, combinando assim a possibilidade de maior volume de vendas por DAP com o pagamento das despesas adicionais.

As percepções sobre a importância das regras para as prefeituras apresentaram algumas diferenças entre os agrupamentos. A OF C entende que as grandes cidades paulistas dão importância alguma para o cumprimento dos 30%. A OF B e OF C pontuaram com notas baixas a importância dada para a prioridade com agricultores locais. A OF A entende que as grandes prefeituras paulistas dão extrema importância para as compras locais, mas os dados coletados no SIGPC caminham no sentido contrário. Apesar do questionário versar sobre inúmeros tópicos do PNAE, foi interessante notar que dois respondentes (OF C e OF D) enviaram junto ao questionário algumas considerações específicas sobre as regras formais que trata da prioridade de seleção dos fornecedores familiares.

A OF C tem a percepção que corresponde, de certa forma, aos dados coletados no SIGPC do FNDE. Ambos os respondentes afirmam que grande parte das prefeituras dos grandes municípios paulistas estão optando por lançar chamadas com itens estocáveis que “não dão dor de cabeça”, como suco, arroz e leite em pó. De acordo com um dos respondentes, parte dos responsáveis pelo PNAE acha “frustrante” o processo de acompanhar a qualidade dos hortifrutis. Dessa forma, as grandes prefeituras “passam por cima” da resolução que prioriza a oferta de produtos locais.

O respondente da OF D diz que o PNAE foi um ótimo programa que “chegou para valorizar o produtor rural tirando os atravessadores”. Contudo, criticou a mudança nas regras de prioridade a partir da resolução 4 de 2015, que prioriza os assentamentos nos critérios de desempate. O respondente afirma ser uma cooperativa pequena de agricultores familiares não assentados e, para ele, muitos assentamentos

paulistas conseguiram se organizar e “disputam” chamadas públicas em locais distantes das suas sedes, muitas vezes “ganhando” das pequenas cooperativas da região que só possuem agricultores familiares. O respondente finaliza dizendo que “o correto seria tornar a regra de classificação igual para todos, com exceção dos quilombolas”.

As alegações das organizações familiares refletem percepções divergentes. As respostas obtidas da OF B e OF C indicam uma percepção de que, apesar da existência da regra formal que trata da prioridade local, as interações são definidas mediante os recursos que as grandes cooperativas possuem e que facilitam a operacionalização do programa por parte da gestão pública.

Tais respostas caminham no sentido da literatura que trata das regras em redes políticas. Para alguns autores, um número significativo de interações na rede ocorre fora do conjunto formal das regras e tais interações são regidas por regras informais que também moldam o comportamento dos atores, às vezes de maneira contrária aos objetivos das regras institucionais formais (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; KLIJN 2001; LUBELL et al., 2012; KLIJN e KOOPNEJAN, 2016).

Além disso, Klijn e Koppenjan (2016) consideram dois aspectos ao reconstruir as regras informais: a repetitividade e a generalização. A repetitividade ocorre, já que o Agrupamento A conta com 70% de organizações de outros estados e representaram o maior percentual de vendas para os grandes municípios paulistas em todos os anos estudados. Já a generalização da regra informal (validade das regras para todos ou pelo menos um número substancial de atores) pode ser contestada, já que dois respondentes dos casos múltiplos questionam as interações entre as grandes prefeituras e cooperativas de outros estados.

Por sua vez, a OF D questiona a própria regra formal, entendendo que tal regulação diminui a sua capacidade de interação na rede do PNAE em grandes municípios

paulistas. Vale sempre reiterar que a percepção pode ser uma indicação de como o ator define seu próprio relacionamento com a situação problemática e como ele é afetado. Nesse caso, o questionamento sobre a prioridades na seleção dos fornecedores feita pela OF D decorre estritamente da sua percepção sobre os efeitos dessa regra formal e o impacto dessa na relação da OF D com o PNAE. Contudo, tal alegação pode indicar uma análise da individual da regra, que não necessariamente é institucionalizada de forma transituacional entre vários atores (KLIJN, 2001).

Como o mercado institucional do PNAE é marcado por inúmeras regras formais de interação, dificilmente ocorrerá um alinhamento de percepções, conforme proposto por Klijn e Koppenjan (2016). Acrescenta-se ao fato da separação entre formulação e implementação na rede do PNAE, já que as regras formais são formuladas na esfera federal, cabendo aos municípios à implementação.

7. CONCLUSÃO

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 FNDE na compra de produtos originários da agricultura familiar.

Nesse processo de aproximação da agricultura familiar e alimentação escolar, a governança deve ser trabalhada considerando as formas em que organizações governamentais e não governamentais trabalham juntas, e ao modo como o poder político e a recursos são distribuídos (GOODWIN, 2003). Em pesquisas sobre novas estruturas institucionais no meio rural, Knickel et al. (2008) salientam que a governança pode surgir a partir de novos arranjos, tais como as redes políticas. De acordo com Kenis e Schneider (1991), as redes políticas são novas formas de governança que retratam uma mudança nas

relações entre Estado e sociedade e representam um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, que não são necessariamente hierárquicos e possuem um caráter de interdependência ao ligar atores que compartilham interesses comuns sobre determinada política e trocam recursos para manter tais interesses (BÖRZEL, 1998).

Contudo, vimos que as redes têm interações complexas porque cada um dos atores é autônomo e possuem suas próprias percepções acerca dos problemas, soluções e estratégias (MANDELL 2001; AGRANOFF e MCGUIRE 2003; KOPPENJAN e KLIJN 2004). A rede emerge quando os atores começam a interagir e a partir da continuidade de interações por um período mais longo surgem determinadas características institucionais, tais como padrões de interação, padrões de percepção e regras (MITLETON-KELLY 2003; KLIJN, 2008; KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

No processo de mapeamento dos atores durante a pesquisa, percebeu-se que poucas cooperativas responderam por uma grande parcela dos valores fornecidos para os vinte municípios paulistas estudados no período. Além disso, evidenciou-se que algumas organizações familiares tinham maior capacidade de permanecer no programa, mantendo relações mais duradouras com o poder público em grandes municípios do estado de São Paulo.

Nesse contexto, a pesquisa teve como objetivo central analisar as características institucionais em redes políticas estruturadas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nos vinte municípios paulistas com maior valor de repasse do FNDE.

Das 106 organizações familiares que forneceram aos vinte municípios paulistas, foi possível obter quatro agrupamentos com distintos padrões de interação. A formação desses agrupamentos se deu a partir da técnica estatística multivariada de análise de agrupamentos fazendo uso das variáveis: volume de vendas (VV), número de

municípios atendidos dentre os vinte estudados (NM) e total de anos que a organização forneceu ao programa (TA). Concluiu-se que existem diferenças nos padrões de interação do Agrupamento A (que contou com apenas 10 organizações familiares) para os demais, além de uma queda gradual nas variáveis utilizadas para mensurar os padrões de interação entre os agrupamentos A, B, C e D, respectivamente.

As organizações familiares do Agrupamento A venderam R\$ 134.234.071, respondendo por 58,38% de todo valor vendido aos municípios estudados no período de 2011 a 2017. Além disso, as organizações desse agrupamento apresentaram maior capacidade de fixação no programa no período e uma média na variedade de municípios atendidos mais elevada. No outro extremo, as 46 organizações familiares do Agrupamento D responderam por 4,11% das vendas no período, atendendo uma variedade pequena de municípios, além de uma baixa capacidade de manter relações frequentes no fornecimento para alimentação escolar nas grandes cidades estudadas.

Os diferentes níveis de intensidade e variedade das interações das organizações familiares de cada agrupamento confirmam a hipótese 1 proposta na tese de que existem diferentes padrões de interação - definidos por valores de venda, número de cidades atendidas e anos em que participou do PNAE – entre as organizações familiares fornecedoras do PNAE nos vinte grandes municípios paulistas estudados.

A literatura que trata das redes políticas também indica que os padrões de interação costumam ser bastante lógicos, no sentido de que os atores que interagem frequentemente e com maior intensidade possuem recursos importantes para a rede (DOWDING, 1995; FREEMAN, 1979; PRELL, 2012); KLIJN e KOPPENJAN, 2016).

Os resultados apontam um maior percentual de organizações do Agrupamento A que forneceram produtos com alto e médio grau de processamento. Além disso, o Agrupamento A apresentou a maior variedade de produtos com alto e médio grau de

processamento. Tal qual nas variáveis utilizadas para avaliar os padrões de interação, também foi possível verificar um decréscimo gradual (A, B, C e D, sequencialmente) do percentual de organizações em cada agrupamento que forneceram produtos com alto ou médio grau de processamento. Também é decrescente a média de cooperados das organizações dos agrupamentos A, B, C e D, respectivamente.

Como os atores interagem em redes políticas a partir da interdependência de recursos, evidenciou-se que as grandes organizações familiares dirigem seus esforços para fornecer em grandes municípios com maior número de alunos. Por sua vez, os grandes municípios parecem privilegiar as compras com grandes organizações familiares, possuidoras de maior capacidade de produção e processamento de produtos. Tais constatações reforçam a hipótese 2 da tese, entendendo que a diferença dos recursos dos atores influenciou nos padrões de interação das organizações familiares em redes políticas estruturas a partir da implementação do artigo 14 da Lei 11.947 nos grandes municípios paulistas.

Posteriormente, a pesquisa obteve resultados no método de estudos de casos múltiplos com quatro organizações familiares, sendo uma de cada agrupamento. Nesta etapa coube avaliar - a partir dos casos selecionados e da lógica da replicação teórica - se os diferentes padrões de interação e recursos também se traduziram em diferentes percepções sobre os principais problemas, quadros e regras que permeiam o processo de implementação da Lei 11.947 e suas posteriores resoluções acerca do PNAE.

Essa proposição da tese não se confirmou, já que apesar da diferença de interações interagrupamentos, as organizações familiares apresentaram percepções similares acerca das principais descrições dos problemas no processo de implementação do PNAE. A lógica da replicação teórica obteve mais robustez apenas na percepção sobre

a maior dependência de assistência técnica nas organizações dos agrupamentos C e D quando comparadas às organizações dos agrupamentos A e B.

As organizações dos quatro agrupamentos entendem que as prefeituras são os atores de maior relevância no processo de implementação do PNAE. Outro ponto interessante foi que três organizações percebem a necessidade de parceria com outras cooperativas para participar do PNAE, ressaltando que as regras, em certo grau, definem o modo como os atores interagem na rede e como os atores aprendem durante os processos de socialização. Verificou-se também a elevada representatividade do PNAE no faturamento das organizações familiares (mais que 50% em todos os casos), demonstrando a importância desses mercados institucionais, independentemente do tamanho e/ou nível de recursos dessas organizações.

Apesar das diferenças de interações em redes do PNAE nos grandes municípios entre os quatro agrupamentos, as quatro organizações atuam em canais de comercialização convencionais. Tal evidência - fortalecida pela validade externa dos múltiplos casos – vai ao encontro da visão de Sonnino e Marsden (2006), que entendem que as redes alternativas não operam isoladamente e os estudos sobre tais redes devem considerar a influência das redes convencionais.

Também foram observadas notas semelhantes em relação ao nível de confiança dessas organizações em relação aos outros atores do PNAE nos grandes municípios paulistas, apresentando um cenário diferente de alguns trabalhos que indicavam a desconfiança do poder público como obstáculo na implementação do PNAE. Aliás, as relações de confiança não necessariamente foram construídas a partir de repetidas transações entre os gestores públicos e os agricultores, já que alguns casos (OF C e OF D) mostraram que mesmo quando as transações não ocorrem com tanta frequência as relações de confiança podem ser percebidas.

Quanto às regras, conclui-se que as percepções das organizações familiares apresentaram divergências, mas não necessariamente por conta dos diferentes padrões de interação. A OF B e OF C (situadas no Estado de São Paulo) pontuaram com notas baixas a importância das prefeituras quanto à prioridade de compra com agricultores locais. Entre os anos de 2011 a 2017, 26 organizações familiares representaram aproximadamente 49% de todo o valor adquirido pelas prefeituras paulistas no período compreendido na pesquisa. Entretanto, algumas cidades estudadas carecem de organizações familiares locais suficientes para atender os 30% propostos na legislação. Desta forma, 14 dos grandes municípios paulistas estudados realizaram aquisições em maior quantidade com organizações familiares de outros estados

A percepção dessas organizações familiares é uma indicação de como elas definem seu próprio relacionamento com a situação problemática e como são afetadas. Nesse caso, as interações regidas por regras informais (na percepção dessas organizações) atuam de maneira contrária ao estabelecido formalmente, ora por conta da interdependência de recursos entre a gestão pública das grandes cidades e grandes organizações familiares de outras regiões do País, ora pela baixa oferta da produção agrícola familiar em algumas regiões Estado de São Paulo.

Já a OF D (também situada no estado) criticou a mudança nas regras de prioridade das propostas nas chamadas públicas partir da resolução 4 de 2015, que prioriza os assentamentos nos critérios de desempate. Neste caso, o respondente questiona a existência em si da regra formal. De qualquer forma, a regra formal sobre a prioridade de seleção das organizações que irão fornecer ao PNAE não apresenta caráter transituacional, pois cada ator, dependendo de sua posição, apresenta uma percepção sobre o cumprimento (ou não) desta, denotando uma dificuldade de alinhamento das percepções nessa questão.

As mudanças ocorridas nas regras formais da Lei 11.947 de 2009 a partir das posteriores resoluções nº 25/2012, nº 26/2013 e nº 4/2015 não modificaram a diferença nos padrões de interação entre os quatro agrupamentos. Pelo contrário, evidenciou-se que as diferenças nos padrões de interação (intensidade e variedade) foram mantidas em todos os anos compreendidos na pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, R., M. MCGUIRE. **Collaborative Public Management**: New strategies for local governments, Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ALMEIDA, L. M. M. C. et al. Rede de segurança alimentar de forte coesão social, a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP **Organizações Rurais & Agroindustriais**, vol. 12, núm. 3, 2010, p. 370-385.

ANREAS, C. International vs. Intra-national Convergence in Europe - an Assessment of Causes and Evidence. *Investigaciones Regionales*, 2008. v. (13), p. 35-56.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**[online]. v.14, n.40, pp. 111-141, 1999.

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.

BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2017, vol.55, n.1, p.103-122.

BANDEIRA, R. A. M.; MAÇADA, A. C. Tecnologia da informação na gestão da cadeia de suprimentos: o caso da indústria de gases. **Produção**, 2008, v. 18, n. 2, p. 287-301.

BARINI FILHO, U. **Transmissão da competência empreendedora**: um estudo de casos múltiplos. Tese – Departamento de Economia, Administração e Contabilidade, USP, 2018.

BARROSO, L. P.; ARTES, R. **Análise multivariada**. Lavras: UFLA, 2003. 151p.

BARRY, B. 'Capitalists rule OK? Some puzzles about power' **Philosophy, Politics and Economics** v. 1 (2), 1990, p. 155-184

BATALHA, M. O.; FILHO, H. M. de S. (Org). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos. EDUFscar, 2005. 359 p.

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.

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. 5772, 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.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

BORGES, A. V. B et al. Efetividade da política pública de assistência técnica e inclusão socioprodutiva na Bahia: uma avaliação a partir da percepção dos empreendedores da economia solidária da Rede Mata Atlântica no Baixo Sul da Bahia. **Bahia anál. Dados**, 2019, v. 29, n. 1, p. 6-39.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253-73, 1998.

BRANDES, U., KENIS, P., RAAB, J., SCHNEIDER, V., & WAGNER, D. Explorations into the visualization of policy networks. **Journal of Theoretical Politics**, 1999, 11, p. 75–106.

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/_ato20072010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programas – PAA**. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em jul. 2017.

BRASIL. **Resolução 25**, de 4 de julho de 2012. <http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3554resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>. Acesso em jul. 2016.

BRASIL. **Resolução 26**, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620resolu%C3%A7%C3%A3o-cdfnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Perfil Territorial do Vale do Ribeira** - SP, 2015

BROWN, T. A. **Confirmatory factor analysis for applied research**. 1ª ed., New York: The Guilford Press, 2006.

BRYMAN, A. Integrating quantitative and qualitative research: how is it done? **Qualitative Research**. 2006.6(1). p.97-113

BUENO, G. **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 (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, 2014. 140p.

BURNS, T.R., H. FLAM. **The Shaping of Social Organization**: Social rule system theory with application, London: Sage, 1987.

BURT, R. L. "Models of Network Structure," **Annual Review of Sociology**, 6, 79-141, 1980.

CASOL, A. P. **Redes Agroalimentares Alternativas**: mercados, interação social e a construção da confiança. Dissertação – Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

CATALOGO de **programas federais para os municípios**: fortalecimento da gestão municipal. Portal Federativo. Projeto Brasil Municípios. Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wpcontent/uploads/Catalogo_Programas_Federais_Para_Municipios.pdf Acesso em jun. 2017.

CAWSON. A. **Varieties of corporatism**: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: CAWSON, A. (ed.) *Organized interests and the State: a study in mesocorporatism*. London, Sage Publications, p. 1 – 22, 1985.

CERVO, A, L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: MacGrawHill do Brasil, 1978.

COASE, R. **The nature of the firm**. *Economica*, n. 4, p. 386 – 405, 1937.

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.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**. FIPECAFI: Atlas, 2007.

CUMMINS, R. A.; GULLONE, E. **Why we should not use 5-point Likert scales: the case for subjective quality of life measurement**. In. International Conference on Quality of Life in Cities, 2., 2000, Singapore. Proceeding Singapore, 2000.

DALBOM, F. L. **Agroecologia, Agricultura Orgânica e Ater participativa e inclusiva: bases para a sustentabilidade da agricultura familiar**. Relatório Técnico. Incaper-Espirito Santo, 2015.

DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, p. 161-174, 2013.

DAUGBJERG, C. **Policy networks and agricultural policy reforms: Explaining deregulation in Sweden and re-regulation in the European community**. Governance: An International Journal of Policy and Administration 10, (2). 1997, p. 123-42.

DE BRUIJN, J.A. et al. **Process Management. Why project management fails in complex decision making processes**, Dordrecht: Kluwer, 2010.

DE BRUIJN, J.A., DE, E. TEN HEUVELHOF, R. **Process Management**, Kluwer Academic, Boston, 2002

DELEON, P.; VARDA, M. D. **Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: identifying Structural Tendencies**. Policy Studies Organizations. Oxford: Wiley Periodicals, Inc, 2009.

DERY, D. Agenda setting and problem definition, **Policy Studies**, 21(1): 37–47, 2000.

DIER, A. M et al. Estudo de uma cooperativa agrícola: o caso da COOMAFITT. **Reflexão Cooperativista**, 2014, n.2, p. 73-90

DIMAGGIO, P. **“Cultural Aspects of Economic Action and Organization.”** In Beyond the Marketplace, edited by R. Friedland and A. F. Robertson. New York: Aldine de Gruyter, 1990.

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.

DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. Oxford: Black Well Publishers. **Political Studies**, n. XLIII, p. 136-158, 1995.

DOWDING, K. **“Encyclopedia of Power”** SAGE Publications, Inc., 2011.

EDLER, J., EBERSBERGER, B., LO, V. Improving policy understanding by means of secondary analyses of policy evaluation. **Research Evaluation**, 2008, v. 17, 175–186.

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.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ESPERANÇA, L. C. **A política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar do município de São Paulo**. Dissertação – Nutrição em Saúde Pública, São Paulo – USP, 2017.

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. **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.

FARAH, M. F. S. **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.

FIGUEIREDO FILHO, B. D.; SILVA JÚNIOR, A. J. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião pública**, Campinas, vol. 16, nº 1, 2010. p. 160-185.

FISCHER, F. Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice, in: M.A. Hajer and H. Wagenaar (eds): **Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the network society**, Cambridge: Cambridge University Press: 209–227, 2003.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacaoescolar-dadosestatisticos>. Acesso em: jul. 2017.

FREEMAN, L. C. **Centrality in social networks**: Conceptual clarification. Social Networks, 1, 1979. p. 215–239.

FREITAS, H. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo. v.35, n.3. 2000, p. 105-112.

FRIEL, C. **Notes on factor analysis**. Criminal Justice Center: Sam Houston State University, Texas, 2003.

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.

GALAS, E.; PONTES, V. **O Balanced Scorecard e o alinhamento organizacional**: um estudo de casos múltiplos. Anais do XXIX EnAnpad, 2005.

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.

GOODWIN, M. **Rural governance**: a review of relevant literature. Wales: University of Wales, 2003.

GOMES, T. T.; ABREU, L. S. **Agricultura familiar e Mercado institucional no Vale do Ribeira**. Anais do VIII Encontro de Rede de Estudos Rurais, Florianópolis, 2019

GONÇALVES, D. T. R.; BACCARIN, J. G. Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: o consume no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranapanema-SP. **Geografia, Rio claro**, 2018, v. 43, n. 1, p. 173-184.

GREENE, J. C., CARACELLI, V.J. AND GRAHAM, W.F. ‘Toward a Conceptual Framework for Mixed-method Evaluation Designs’. **Educational Evaluation and Policy Analysis** 11(3). 1989. p.255-274.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, 2014, v. 52, supl. 1, p. 125-146.

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.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, n. 49, p. 1 – 35, 1992.

HAIR, J. et al. **Multivariate Data Analysis**. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006).

HAJER, M., D. LAWS. Ordering through discourse, in: M. Moran, M. Rein, and R. Goodin (eds): **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford: Oxford University: 249–266, 2006.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institucionalisms. Oxford: Black Well Publishers. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936 – 957, 1996.

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.

HECHTER, M. et al. **Social Institutions: Their Emergence, Maintenance, and Effects**. New York: Aldine de Gruyter, 1990.

HILL, M.; HUPE, P. The Multi-layer Problem in Implementation Research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471–90, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2009.

JORDAN, A. G.; RICHARDSON, J. J. Policy communities: the British and European style. **Policy Studies Journal** 11, p. 603-615, 1983.

JORDAN, G. Sub-governments policy communities and networks: refilling the old bottles? **Journal of Theoretical Politics, London**, n. 2, v. 3, p. 319 – 338, 1990.

KARSTENS, S. **Bridging Boundaries: Making Scale Choices in Multi-actor Policy Analysis on Water Management**. Deltares Select Series, 2009.

KATO, J. “Institutions and rationality – Three Varieties of Neo-Institutionalists”. **British Journal of Political Science**: 26, 553-582, 1996.

KEENEY, R.I. **Value-focused Thinking**. A path to creative decision making, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2009.

KENIS, P.; V. SCHNEIDER. **Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox**. Pages 25–59. In B. Marin, and R. Mayntz, editors. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Westview, Boulder, Colorado, USA, 1991.

KLIJN, E.H. Rules as institutional context for decision making in networks: the approach to post-war housing districts in two cities, **Administration and Society**, 33(3): 133–164, 2001.

KLIJN, E. H. **Policy network and implementation: managing complex interactions**. In: CROOPER, S et al. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford University Press, 1. Ed., 2008.

KLIJN, E.H., J.F.M. KOPPENJAN. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance, **Public Management**, 2(2): 135–158, 2000.

KLIJN, E. H.; J. F. M. KOPPENJAN. **Governance Networks in the Public Sector**. London: Routledge, 2016. 360p.

KLIJN, E.H., J. EDELENBOS, B. STEIJN. Trust in governance networks: its impact and outcomes, **Administration and Society**, 42(2): 193–221, 2010.

KLIJN, E.H., C.K. SKELCHER. Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications, **Public Administration**, 85(3): 1–22, 2007.

KLIJN, E.H., M. VAN TWIST, M. VAN DER STEEN, S.R. JEFFARES. Public managers, media influence and governance: three research traditions empirically explored, **Administration & Society**, 2015.

KLIJN, E. H. The Influence of Network Management and Complexity on Network Performance in Taiwan, Spain and the Netherlands. **Public Management Review**, v. 17 n. 5, p. 736-764

KNICKEL, K. et al. **New institutional frameworks in rural development**. In: PLOEG, J. D. van der; MARSDEN, T. *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*. Assen: Van Gorcum, 2008.

KOOP, S. J. **Rekindling the Art, Craft, and Science of Policy Network Studies in Canada**. Paper prepared for Canadian Political Science Association Annual Meetings, Vancouver B.C. June 4-6, 2008.

KOPPENJAN, J. F. M.; KLIJN, E. H. **Managing uncertainties in networks**. A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge. 2004.

LARNELL, T. B. Does it matter ‘who governs?’ Governance networks, local economic development policies, and the Great Recession, **Local Government Studies**, 2018, p. 624-648.

LAUMANN, E.O., AND D. KNOKE. **The Organizational State**: Social choice in national policy domains, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1987.

LEE, J.; LEE, J. **When you trust and distrust the other side**: the roles of asymmetric power in a policy network. Academy of Management Annual Meeting Proceedings, 2019.

LEITE, C. E. C. **Análise da importância do PAA e PNAE como impulsionadores do desenvolvimento local** – o caso da Coptil em Hulha Negra/RS. Trabalho de Conclusão de Curso – Desenvolvimento Rural, UFRGS, 2013.

LEITE BRASIL. Estatísticas. Disponível em <http://www.leitebrasil.org.br/maiores%20laticinios.htm>. Acesso em 2 de janeiro de 2020.

LEONARDO, A. F et al. Custo de produção da tilápia-do-nilo (*Oreochromis Niloticus*) e do pacu (*Piaractus Mesopotamicus*) no Vale do Ribeira, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, 2018, v. 48, n. 1, p. 21-33.

LINDBLOM, C. E. **Politics and markets**. New York: Basic Books, 1977.

LOIOLA, E.; MOURA, S. “**Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais**”.In: FISCHER, Tânia. Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México, Colección Investigaciones, 2001.

LONG, N. e PLOEG, J. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S. e GAZOLLA, M. (org.): **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. UFRGS Editora, Série Estudos Rurais, 2011, 328 p.

MACHADO, P. M. O et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2018, v. 23, n. 12, p. 4153-4164.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MANDELL, M. “**Network management: strategic behavior in the public sector**”. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. Strategies for managing intergovernmental policies and network. New York: Praeger, 1990.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2003. 312p.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão 787, abril de 2001.

MARSH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. Nova York: Free Press, 1989.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MASSARDIER, G. **Coletânea de políticas públicas: volume 2: redes de política pública**. ENAP. p.23, 2006.

MCGUIRE, M., R. AGRANOFF. The limitations of public management networks, **Public Administration**, 89(2): 265–284, 2011.

MEIER, K. J.; O’TOOLE, L. J. Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2001. v. 11(3), p. 271–93

MELLO, F. O. **Metamorfoses da Rede de Poder Sucroalcooleira do Estado de São Paulo: da regulação estatal para a desregulamentação**. 2004. Dissertação (Mestrado)Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

MONTEIRO, C. A. et al. A new classification of food based on the extent and purpose of their processing. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 11, p. 2039-2049, nov. 2010.

MITLETON-KELLY, E. **Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures: Complex systems and evolutionary perspectives of organisations: the application of complexity theory to organizations**, Amsterdam: Elsevier, 2013.

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.

MULLER, A. L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2010, 30p. **Relatório de Consultoria**.

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.

NASCIMENTO, D. T et al. O grau de satisfação dos agricultores familiares em relação ao programa de aquisição de alimentos. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, 2017, v. 11, n. 2, p. 82-107.

NAVARRO, Y. C. J. **El sesgo participativo**. Innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995). Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ed.). Colección Politeya, Estudios de Política y Sociedad, 1999.

NIGLAS, K. **The Combined Use of Qualitative and Quantitative Methods in Educational Research**. Tallinn, Estonia: Tallinn Pedagogical University Dissertation on Social Sciences, 2004.

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. São Paulo: Edusp, 1990.

OSTROM, E. A method for institutional analysis, in: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (eds): **Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project**, Berlin: Walter de Gruyter: 459–479, 1986.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework, in: P. Sabatier (ed.): **Theories of the Policy Process** (volume 2), Boulder, CO: Westview Press: 21–64, 2007.

PAULILLO, L. F. **Redes de Poder & Territórios Produtivos**. São Carlos: Rima Editora, 2000. 189p.

PAULILLO, Luiz Fernando. Rede de relações e poder de negociação: uma análise do caso citrícola brasileiro. *Gest. Prod.* [online]. 2001, vol.8, n.3, p.250-270.

PAULILLO, L. F. O. et al. Eficácia e coesão social do projeto viva leite : uma avaliação da rede de segurança alimentar de Osasco e Carapicuíba. **Revista de Economia Agrícola**, 56, p. 7- 28, 2009.

PAULILLO, L. F. O. et al. **Governança de redes: economia, política e sociedade**. 1 ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2016.

PECI, A. **Além da dicotomia objetividade-subjetividade**. In VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. (orgs.). Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PEDRAZA, D. F. et al. O programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas municipais. **Revista Brasileira em promoção e saúde**. V.30, n.2. 2017.

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.

PETERS, G. **Institutional Theory in Political Science: The new institutionalism**, New York: Continuum Publishers, 2012.

PFEFFER, J. **Power in Organizations**. Boston: Pitman, 1981.

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.

PRELL, C. **Social network analysis: History, theory and methodology**. London: Sage, 2012, p. 263.

PRINS, R.. **How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors**, The Hague: Eleven, 2014.

PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. **Administrative Science Quarterly**, 1995. v. 40, p. 1-33.

PROVAN, K.G.; SEBASTIAN, J.G. Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness. **The Academy of Management Journal**, 1998. v. 41, p. 453-463.

RAUB, W.; WEESIE, J. Reputation and Efficiency in Social Interactions: An example of Networks Effects, in: **American Journal of Sociology**, 96, 1990.p. 626-654.

REIN, M., D.A. SCHÖN. Reframing policy discourse, in: F. Fischer. J. Forester (eds): **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**, Durham, NC: Duke University Press: 145–166, 1992.

REIS, S. D. G. M. **Políticas públicas para a agricultura familiar: o PNAE na região do Alto Tietê – SP**. Dissertação – Programa de Mudança Social e Participação Política, São Paulo, USP, 2016.

RETHEMEYER, R. K.; HATMAKER, M. D. Network Management Reconsidered: an inquiry into management of network structure in public sector service provision. **Journal of public administration research**, 2008, v. 18, n. 4, p. 617-646.

RHODES, R. A. W. **Control and power in central-local relations**. Aldershot: Gower, 1981.

RHODES, R.A.W. **Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain**, London: Unwin Hyman, 1988.

RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective. London: Sage Publications. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 3, p. 293 – 317, 1990.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, vol. 21, p. 181 – 205, 1992.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Cad. EBAPE.BR [online]**. v.2, n.1, pp. 01-12, 2004.

ROCHA, C. Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. **Development Policy Review**. v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

RODRIGUES. R. et al. A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre-ES. **Alimentação, nutrição e saúde**. V. 12. n.1, 2017.

ROMANO, J. O. **Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura**. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ROSTE, R.; MILES, I. Differences between public and private sector innovation. **Publin Report**. n. D16. Oslo: NIFU STEP, 2005. p. 22-39.

RUIZ, F. M. Pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa: complementariedade cada vez mais enriquecedora. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, n. 3, p. 37 – 47, 2004.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H, C. **Policy Change and Learning**. An advocacy coalition approach, Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SAQUET, M. A.; ALVES, A. F. Experiências de desenvolvimento territorial em confronto. **Campo Território – Revista de Geografia Agrária**, 2014, v. 9, n. 17, p. 574-598.

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.

SCARINI, P. Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the Gatt Negotiations: A Network Analysis', **Swiss Journal of Sociology**, 1996, v. 22(1), p. 85–115.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar**: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo. Tese – Nutrição em Saúde Pública, São Paulo – USP, 2015.

SCHAWB, A.J. Eletronic Classroom. [Online] Disponível em:<<http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html>> Acesso em jul/17.

SCHÖN, D. ;. REIN, M. **Frame Reflection**: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books, 1994.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. London: Gafe Publications, 1995.

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, 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.

SILVA, B. P et al. Ampliação do acesso à saúde na região mais vulnerável do estado de São Paulo, Brasil: reflexo do Programa Mais Médicos. **Ciência e Saúde Coletiva**, 2016, v. 21, n, 9, p. 2899-2906.

SIMAO, G. L et al. Grau de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos agricultores familiares do estado de Minas Gerais¹. **Rev. Econ. Sociol. Rural [online]**. 2014, vol.52, n.3, 2014. p.533-548

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.

SIMON, H. A. Theories of decision-making in economics and behavioral Science. **The American Economic Review**, v. 49, n. 3, jun., 1959. P. 253-283.

SMITH, M. J. **Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas**. In: MENÉNDEZ, L. S. Representación de intereses y políticas públicas: corporatismo o pluralismo? Madri: Zona Abierta, n. 67-68, p. 137-170, 1994.

SOARES, M. A. **Análise de indicadores para avaliação de desempenho econômico-financeiro das operadoras de planos de saúde brasileiras: uma aplicação da análise fatorial**. – São Paulo, 2006. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, 2006. p. 122.

SOJO, A. et al. **Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia em América Latina y el Caribe**. CEPAL/AECI, Programa Eurosocial. Santiago de Chile, 2007.

SONG, et al. Measuring, mapping and quantifying the effects of trust and informal communication on transboundary collaboration in the Great Lakes fisheries policy network. **Global Environmental Change**, 2019 v. 54, p.6-18

SONNINO, R e MARSDEN, T. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v.6, p. 181-189, 2006.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, 2004, p.27-41.

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.

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.

SZINWELSKI, N. K et al. Implicações do programa nacional de alimentação Escolar (PNAE) na renda e organização de agricultores familiares. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2015, v. 5, n. 3, p. 221-241.

TAKAHASHI, V. P. Transferência de conhecimento tecnológico: estudo de múltiplos casos na indústria farmacêutica. **Gestão & Produção**, 2005, v.12, n. 2, p. 255-269.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

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.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. 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.

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.

VALTCHEV, P.; MISSAOUI, R. Similarity-based clustering versus Galois lattice building: Strengths and weaknesses. Departament UQAM, Centre Ville – Québec, 2000.

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.

VIANA, M. D. **Análise de Cluster: Métodos Hierárquico e de Particionamento,** Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2004.

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 Celeiro – 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.

WAARDEN, V. F. Dimensions and types of political networks. Netherlands: Kluwer Academic Publisher. **European Journal of Political Research**, v. 21, p. 29-52, 1992.

WARD, J. H. "Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function", **Journal of the American Statistical Association**, 1963, v. 58, p. 236–244.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, 2005 p. 17-32. (Edição Especial).

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (2005). Comparing policy networks Marine protected areas in California. **Policy Studies Journal**, 2005, v. 33, p. 161-180.

WEIS, B. ; CHAIM, N. A. ; BELIK, W. **Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar**. São Paulo - SP: Eskenazi Indústria Gráfica, 2004.

WILLIAMS, M. L. **Towards an ethical framework for using social media data in social research**. Paper presented at Social Research Association Workshop, Institute of Education, UCL, London, 15 June, 2015.

WHITE, H.C. **Identity and Control**. A structural theory of social action, Princeton: Princeton University Press, 1992.

WILLIAMSON, P. J. **Markets and Hierarchies**. Free Press, New York, 1975.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991.

WILLIAMSON, O.E. **The Mechanisms of Governance**, Oxford: Oxford University Press, 1996.

WUYTS, S., GEYSEKENS, I. The formation of buyer-supplier relationships: detailed contract drafting and close partner selection. **Journal of Marketing**, 69 (4), 103-117, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, 2002, n. 7, p. 79-88.

ANEXO I

MUNICÍPIO	RA	ESTADO	FORA ESTADO
-----------	----	--------	----------------

SÃO PAULO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDARIOS DE ITÁPOLIS	Itapólis/SP	-	-	890.000,00	2.903.200,00	4.340.380,00	2.466.420,00	-
ASSOCIACAO DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO NOROESTE PAULISTA – ASPA	São José do Rio Preto/SP	-	-	-	672.840,00	2.319.160,00	-	-
COOPERATIVA DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRARIA E PEQUENOS PRODUTORES DA REGIAO DE ITAPEVA COAPRI	Itapeva/SP	-	-	-	-	1.068.600,00	114.900,00	-
COOPERATIVA DOS BANANICULTORES E AGRICULTORES DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	-	498.548,64	76.493,49	701.510,40
COOPERATIVA AGROEC. DOS AGRICULTORES FAM. DO VALE DO RIBEIRA E LITORAL	Registro/SP	-	-	-	-	457.155,87	21.548,68	-
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVU	Sete Barras/SP	-	-	-	-	48.918,69	61.404,28	947.497,66
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS RENASCER	Promissão/SP	-	-	-	-	171.033,31	-	-
COOPERATIVA DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR DO MUN. DE JUQUIÁ	Juquiá/SP	-	-	-	-	400.697,15	69.887,56	583.119,36
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES DE ITARARÉ	Itararé/SP	-	-	-	-	76.323,45	-	-
COOPERATIVA DE PRODUTORES RURAIS DE AGRICULTURA FAMILIAR - COPERFAM	Bebedouro/SP	-	-	-	-	254.396,67	-	-
COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SETE BARRAS	Sete Barras/SP	-	-	-	-	394.382,60	83.831,16	1.002.114,72
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MORRO DO DIABO	Teodoro Sampaio/SP	-	-	-	-	95.040,00	-	-
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	-	210.438,77	139.122,27	872.057,76

COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA VÓ APARECIDA	Itaberá/SP	-	-	-	-	1.291.782,90	-	-
COOPERATIVA NACIONAL AGRO INDUSTRIAL - COONAI	Ribeirão Preto/SP					932.159,88		
ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DOS PRODUTORES RURAIS DE SANTA SALETE	Santa Saete/SP	-	-	-	-	18.298,36	41.773,94	-
COOPERRUMO - COOPERATIVA RURAL	Monguagá/SP	-	-	-	-	-	22.158,30	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	-	823.860,24
Cooperativa dos Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira	Eldorado/SP	-	-	-	-	-	-	227.347,20
Cooperativa Central dos Agricultores Familiares	Jaú/SP	-	-	-	-	-	-	535.624,18
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	541.800,00	2.427.138,60	3.632.863,00	1.447.200,00	1.317.492,00
Cooperativa Agropecuária de Sertão Santana	Serão Santana/RS	-	-	-	-	774.000,00	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	1.888.987,50	4.174.087,44	2.554.650,42	1.216.354,74
Cooperativa dos Suinocultores do Caí Superior	Harmonia/RS	-	-	-	-	1.161.000,00	749.250,00	742.150,80
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	-	-	-	-	418.433,04	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	994.500,00	553.500,00	-	2.465.572,80	155.520,00
Total adquirido com a agricultura familiar		0	0	2.426.300,00	8.445.666,10	22.319.266,73	10.732.645,94	9.124.649,06
Repasse FNDE		61.942.260,00	72.041.256,00	91.716.158,00	94.803.702,00	100.821.252,00	79.616.147,11	116.838.702,17
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	0,00%	2,65%	8,91%	22,14%	13,48%	7,81%

Associação Quilombo de Ivaporunduva	Eldorado/SP	-	-	-	-	-	-	27.128,34
Coop.de Prod.e Prest. de Serv. dos Ass.e Peq. Agric. de P. Feliz e Reg	Porto Feliz/SP	-	-	-	-	-	-	60.391,20
COOPERATIVA AGROPECUARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE PARAGUACU PAULISTA E REGIAO	Paraguaçu Paulista/SP	-	-	-	-	-	-	68.987,37
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA LTDA	Flores da Cunha/RS	-	-	75.463,00	34.165,58	-	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	492.000,00	1.204.007,20	2.058.290,50	193.065,60
AGRICOOOP COOPERATIVA CENTRAL AGROFAMILIAR	Erechim/RS	-	22.500,00	17.500,00	-	-	53.950,00	-
COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZACAO DO EXTREMO OESTE	São Miguel do Oeste/SC	-	203.148,00	348.361,00	-	-	-	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	210.290,00	115.150,00	-	-	-	-
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	94.112,00	1.321.725,00	198.605,65	17.800,00	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	1.658.175,00	2.607.887,63	1.627.610,73	1.500.869,52	1.115.126,00	376.900,00
COOPERATIVA DE COMERC.E REFORMA AGRARIA AVANTE LTDA	Querência do Norte/PR	-	-	95.500,00	283.635,00	-	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	2.263.475,00	6.667.211,15	5.654.312,44	8.436.358,78	7.078.167,92	6.151.297,62
Repasse FNDE		15.360.480,00	17.077.488,00	17.410.626,00	14.279.107,20	17.050.518,00	17.468.326,80	18.832.720,60
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	13,25%	38,29%	39,60%	49,48%	40,52%	32,66%

GUARULHOS

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COOP. DOS ASSEN. DE REFORMA AG. E PEQUENOS PROD. DA REG DE ITAPEVA COAPRI	Itapeva/SP	-	-	464.659,00	53.740,80	224.000,00	-	-
COAGROSOL	Itápolis/SP	-	-	-	-	746.628,30	369.500,98	-
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	-	157.062,80	129.169,00	266.599,78
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVU	Sete Barras/SP	-	-	-	-	168.381,20	133.899,50	226.425,60
COOPER ORG COOPERATIVA E ORGANIZAÇÃO RURAL GUAPIARENSE	Guapiara/SP	-	-	-	-	-	437.363,40	334.468,30
ASSOCIACAO ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	Santa Isabel/SP	-	-	-	-	-	124.740,00	104.247,00
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	396.000,00	594.900,00	-	-	-	-	-
COOPERATIVA REGIONAL AGROPECUÁRIA SERRANA	São Joaquim/SC	957.576,24	636.122,96	510.600,06	130.746,83	293.910,53	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	1.213.884,90	38.694,10	550.000,00	-	-	-	-
Coafam Cooperativa De Agricultores Familiares	Maringá/PR	293.779,15	473.536,00	-	-	-	-	-
Associacao Dos Agricultores Familiares Quilombolas De Pe Da Serra	Januária/MG	-	120.750,00	-	-	-	-	-
COOPERATIVA DE COMERC.E REFORMA AGRARIA AVANTE LTDA	Querência do Norte/PR	-	-	356.400,00	556.227,00	1.248.858,40	927.842,00	935.956,50
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	140.000,00	213.900,00	-	-	-
Cooperativa Mista dos Assentados e Agric. Familiares do Noroeste de MG	Paracatú/MG	-	-	17.816,40	-	-	-	-
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS LTDA Nova petrópolis/RS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	-	318.438,12	372.748,74	-
Cooperativa dos Suinocultores do Caí Superior	Harmonia/RS	-	-	-	-	-	868.725,00	-
COOPERATIVA LANGUIRU LTDA	Westfalia/RS	-	-	-	-	-	509.892,45	-
Total adquirido com a agricultura familiar		2.861.240,29	1.864.003,06	2.039.475,46	954.614,63	3.157.279,35	3.873.881,07	1.867.697,18
Repasse FNDE		7.493.280,00	9.348.408,00	10.183.824,00	9.084.032,00	10.252.170,00	12.665.650,00	12.603.682,00
% adquirido com agricultura a familiar		38,18%	19,94%	20,03%	10,51%	30,80%	30,59%	14,82%

SÃO BERNARDO DO CAMPO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cooperativa de Agricultores Familiares de Guarulhos e Região	Guarulhos/SP	13.600,00	13.987,32	8.188,05	22.555,98	6.074,50	8.000,00	-
ASSOCIACAO ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	Santa Isabel/SP	-	-	-	-	38.943,06	57.470,82	-
COOP AGROP ASSENT FAZENDA CONQUISTA DO MUN DE TREMEMBE	Tremembé/SP	53.800,00	32.600,00	32.588,67	-	21.136,81	10.250,00	-
COOPERATIVA DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRARIA E PEQUENOS PRODUTORES DA REGIAO DE ITAPEVA COAPRI	Itapeva/SP	51.880,13	27.500,00	-	94.083,03	83.354,84	17.564,36	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	23.195,28	-	-	-	-	77.091,92	70.000,00
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS DIFERENCIADOS	Araçoiaba da Serra/SP	47.644,45	29.377,97	-	-	-	-	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	340.300,00	257.005,00	423.944,84	401.423,90	266.772,14	-	-
ASSOCIACAO DOS AQUICULTORES DO VALE DO RIBEIRA - AQUIVALE	Jacupiranga/SP			24.000,00				
COOPERATIVA AGROPEC.DOS AGRIC. FAMILIARES DE P. DO SUL E REGIÃO	Pilar do Sul/SP	128.600,00	105.362,92	-	-	-	-	-
Coop.de Prod.e Prest. de Serv. dos Ass.e Peq. Agric. de P. Feliz e Reg Porto feliz	Porto Feliz/SP	34.000,00	-	-	-	-	9.958,52	7.561,58
COOPERATIVA DOS APICULTORES DE SOROCABA E REGIÃO	Sorocaba/SP	71.200,00	63.755,68	65.562,42	14.322,20	-	-	-
Associação Dos Trabalhadores e Produtores Rurais do Bairro do Morro e Região Iperó	Iperó/SP	189.800,00	200.713,60	-	-	-	-	-
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS RENASCER	Promissão/SP	47.900,00	56.025,84	227.784,46	22.754,98	-	-	-
COOPERATIVA MISTA DO BAIRRO CAGUAÇU	Sorocaba/SP	23.457,07	14.856,26	-	-	-	-	-
COOPERATIVA DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR DO MUN. DE JUQUIÁ	Juquiá/SP	257.000,00	227.900,00	514.939,66	692.632,67	483.947,80	501.371,93	508.634,45
COOP.MISTA DE AGRIC. APIC. PECUARISTAS E PESCADORES DE P.FELIZ E REGIÃO	Porto Feliz/SP	-	44.088,64	-	-	-	-	-

Cooperativa De Producao Agropecuaria Da Agricultura Familiar Sao Jorge	Iperó/SP	-	7.738,27	-	-	-	-	-
COOPERATIVA CENTRAL DE PRODUÇÃO RURAL E ABASTECIMENTO - CCPRA	Sorocaba/SP	-	-	-	326.687,77	338.500,00	330.294,01	370.534,00
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DOURADO	Promissão/SP	-	-	-	-	-	88.389,51	216.728,56
COOPERATIVA DE AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA DE S.ANTONIO DO SUDOESTE	Santo Ant. do Sudoeste/PR	69.781,91	52.380,65	8.000,00	-	-	-	-
COOPERATIVA REGIONAL AGROPECUÁRIA SERRANA	São Joaquim/SC	389.306,71	434.929,75	584.354,64	619.092,61	512.000,00	579.064,24	653.300,00
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	30.709,22	30.400,00	-	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	696.300,00	688.952,56	741.969,43	835.384,74	686.329,46	116.140,24	453.761,27
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	-	-	-	213.257,23	505.334,00
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI LTDA	Garibaldi/RS	-	-	-	-	-	240.015,03	-
Total adquirido com a agricultura familiar		2.437.765,55	2.257.174,46	2.662.041,39	3.059.337,88	2.437.058,61	2.248.867,81	2.785.853,86
Repassé FNDE		5.444.820,00	6.661.356,00	7.575.140,80	7.298.496,00	8.148.377,60	8.696.878,40	9.061.686,40
% adquirido com agricultura a familiar		44,77%	33,88%	35,14%	41,92%	29,91%	25,86%	30,74%

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13 agricultores individuais do município	São José dos Campos/SP	-	-	-	-	88.488,67	26.612,00	-
COOP AGROP ASSENT FAZENDA CONQUISTA DO MUN DE TREMEMBE	Tremembé/SP	-	-	-	-	98.840,89	19.814,10	-
Cooperativa Mista de Agricultores de Tremembe e Região	Tremembé/SP	-	-	-	-	81.706,66	3.910,49	-
ASSOCIACAO DO DESENVOLVIMENTO AGROPECUARIO DE TAQUARIVAI	Taquarivaí/SP	-	-	-	-	275.518,69	276.370,87	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	34.500,00	-	-	-	-	-	-
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	50.599,00	-	61.800,00	-	-	-	-
COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZACAO DO EXTREMO OESTE	São Miguel do Oeste/SC	175.007,00	-	-	-	-	-	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA LTDA Cruz alta/RS	Cruz Alta/RS	-	-	125.562,50	-	-	-	-
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	148.104,75	-	-	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		260.106,00	0,00	335.467,25	0,00	544.554,91	326.707,46	0,00
Repassé FNDE		3.991.740,00	4.923.732,00	6.163.460,00	6.119.150,40	7.058.579,20	7.833.902,40	7.873.401,60
% adquirido com agricultura a familiar		6,52%	0,00%	5,44%	0,00%	7,71%	4,17%	0,00%

OSASCO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	657.133,50	530.408,75	-	-
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	-	2.015.223,60	263.237,40	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	0,00	0,00	2.672.357,10	793.646,15	0,00	0,00
Repassé FNDE		9.919.056,00	10.549.452,00	11.320.928,00	9.675.630,00	6.854.264,00	9.577.785,37	7.383.290,00
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	0,00%	0,00%	27,62%	11,58%	0,00%	0,00%

SOROCABA

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COOPERATIVA MISTA DO BAIRRO CAGUAÇU	Sorocaba/SP	152.537,61	8.639,68	305.470,11	162.811,94	-	365.021,36	796.433,40
COOPERATIVA DOS APICULTORES DE SOROCABA E REGIÃO	Sorocaba/SP	49.743,15	23.534,98	101.739,11	18.359,19	78.416,00	78.704,00	22.544,00
COOPERATIVA CENTRAL DE PRODUÇÃO RURAL E ABASTECIMENTO - CCPRA*	Sorocaba/SP	-	-	-	-	703.212,35	1.007.286,46	1.260.297,50
COOPERATIVA DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR DO MUN. DE JUQUIÁ	Juquiá/SP	113.616,65	125.681,47	252.038,54	215.979,54	-	-	-
Associação Dos Trabalhadores e Produtores Rurais do Bairro do Morro e Região	Iperó/SP	140.302,79	-	-	-	-	-	-
COOP.MISTA DE AGRIC. APIC. PECUARISTAS E PESCADORES DE P.FELIZ E REGIÃO	Porto Feliz/SP	72.567,96	8.580,80	128.146,00	99.273,53	-	-	-
COOPERATIVA AGROPEC.DOS AGRIC. FAMILIARES DE P. DO SUL E REGIÃO	Pilar do Sul/SP	126.541,42	89.725,19	241.128,94	65.223,60	-	-	-
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES 16 DE MAIO	Iperó/SP	3.168,40	-	41.632,96	-	14.457,17	-	-
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE ALIMENTOS DIFERENCIADOS	Araçoiaba da Serra/SP	46.143,92	40.488,71	-	-	-	-	-
Cooperativa dos Produtores Rurais do Bairro do Morro e Região	Capela do Sul/SP	-	-	188.195,72	37.444,48	-	-	-
COOPERATIVA DE LATICÍNIOS DE SOROCABA COLASO	Itapetininga/SP	-	-	-	123.000,00	1.297.716,80	562.530,00	-
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVU	Sete Barras/SP	-	39.885,00	68.787,50	101.527,50	-	-	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	45.772,70	271.052,80	-	-	-	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	299.298,20	345.057,20	-	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		704.621,90	382.308,53	1.897.489,88	1.168.676,98	2.093.802,32	2.013.541,82	2.079.274,90
Repasso FNDE		8.489.940,00	8.475.864,00	10.357.340,00	9.899.972,40	11.039.780,00	7.669.875,60	6.889.132,00
% adquirido com agricultura a familiar		8,30%	4,51%	18,32%	11,80%	18,97%	26,25%	30,18%

BARUERI

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDARIOS DE ITÁPOLIS	Itápolis/SP	-	-	-	-	1.608.000,00	-	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	-	-	-	747.000,00	-	-	-
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	-	-	1.330.560,00	-	1.212.288,00
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	0,00	0,00	747.000,00	2.938.560,00	0,00	1.212.288,00
Repasse FNDE		5.398.260,00	5.956.200,00	7.000.480,00	5.639.936,00	7.788.764,00	7.646.918,31	8.137.443,60
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	0,00%	0,00%	13,24%	37,73%	0,00%	14,90%

PRAIA GRANDE

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	56.117,20	265.661,90	261.617,90	143.279,20	325.268,90	318.283,20
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE PRODUTOS SUSTENTÁVEIS DO GUAPIRUVU	Sete Barras/SP	-	89.529,00	-	-	-	-	-
Cooperativa Mista Agroecologica de Vista Grande	Miracatú/SP	-	55.636,56	-	-	-	-	-
COAGROSOL	Itapólis/SP	-	-	384.000,00	396.000,00	-	-	-
ASS. DE AMIGOS DO BAIRRO ABOBRAL	Eldorado/SP	-	-	-	99.000,00	101.013,60	24.918,30	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	89.100,00	89.100,00	-	259.300,00
ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS RURAIS DE PEDRO DE TOLEDO	Pedro de Toledo/SP	-	-	-	-	38.920,40	292.387,00	142.105,00
COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR INTEGRADA DE PRUDENTOPOLIS	Prudentópolis/SP	-	-	-	-	27.681,73	318.318,27	-
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DOURADO	Promissão/SP	-	-	-	-	72.215,00	83.375,50	-
Cooperativa de Pescadores e Produtores da Ag Familiar	Mirante do Paranapanema/SP	-	-	-	-	25.603,20	193.646,40	100.700,80
COOPERATIVA DOS BANANICULTORES E AGRICULTORES DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	-	-	-	29.666,25
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	130.289,73	8.670,27	-	-	842.020,00	551.230,00
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	102.900,00	-	40.775,00	-	-	-
COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE	São Miguel do Oeste/SC	-	96.228,00	85.500,00	85.500,00	-	-	-
Coafam Cooperativa De Agricultores Familiares	Maringá/PR	-	138.400,00	-	-	-	-	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	99.000,00	317.599,60	274.000,00	275.598,70	89.415,30
COOPERATIVA AGR. MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	-	-	52.000,00	13.000,00	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	100.500,00	129.303,60	221.396,40	380.280,00
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	-	-	556.048,50	143.951,50
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	669.100,49	842.832,17	1.442.092,50	914.116,73	3.132.977,97	2.014.932,05
Repassé FNDE		4.206.540,00	4.667.688,00	5.715.120,00	5.359.527,60	6.119.848,00	7.283.513,62	7.558.615,20
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	14,33%	14,75%	26,91%	14,94%	43,01%	26,66%

PIRACICABA

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COOPERATIVA DOS PLANTADORES DE CANA DO ESTADO SAO PAULO Piracicaba/SP	Piracicaba/SP	97.950,00	-	-	-	-	-	-
COOPERATIVA PIRACICABANA DE HORTICULTORES	Piracicaba/SP	-	-	-	54.534,82	204.887,15	638.691,52	553.881,71
Cooperativa dos produtores Agropecuários de São Pedro	São Pedro/SP	583.200,00	453.600,00	569.400,00	630.000,00	580.497,35	725.760,00	-
Cocer Cooperativa Dos Citricultores De Engenheiro Coelho E Regiao	Conchal/SP	-	1.108.800,00	556.875,00	632.812,50	474.577,60	283.063,47	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	778.400,00	-	-	-	-	-	-
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES DE ITARARÉ	Itararé/SP	-	-	-	-	136.130,00	-	-
Cooperativa Central dos Agricultores Familiares Jaú	Jaú/SP	-	-	-	-	-	-	169.670,06
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	-	2.493.270,00
COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDARIOS DE ITÁPOLIS	Itapólis/SP	-	-	-	-	-	-	405.260,40
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	214.200,00	801.500,00	1.153.460,00	1.226.400,00	-	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	68.040,00	-	-	-	144.400,00
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	-	-	-	2.309.326,00	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	-	-	-	64.400,00	-
Total adquirido com a agricultura familiar		1.459.550,00	1.776.600,00	1.995.815,00	2.470.807,32	2.622.492,10	4.021.240,99	3.766.482,17
Repasse FNDE		4.970.880,00	5.293.488,00	6.271.100,00	5.964.405,60	6.820.327,20	6.598.318,93	8.311.449,20
% adquirido com agricultura a familiar		29,36%	33,56%	31,83%	41,43%	38,45%	60,94%	45,32%

MOGI DAS CRUZES

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cooperativa dos Produtores Agrícolas Cinturão Verde do Alto Tiete	Mogi das Cruzes/SP	-	-	-	-	-	104.365,28	401.822,54
Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região	Mogi das Cruzes/SP	-	-	-	-	-	109.601,69	416.775,97
COOPERATIVA DE PRODUTORES FAMILIARES DE SANTA ISABEL - COOAIPRO	Santa Isabel/SP	-	-	-	-	-	-	58.340,07
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	-	-	168.365,37	-	753.246,00	-	-
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	-	-	22.750,00	-	-	-
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	-	228.750,00	-	-	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	-	-	132.000,00	-	-	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	-	455.280,00	106.500,00	717.500,00	697.000,00
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	-	182.400,00	48.000,00	-	-
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	-	710.000,00	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	0,00	168.365,37	1.021.180,00	1.617.746,00	931.466,97	1.573.938,58
Repasse FNDE		2.420.940,00	2.879.388,00	3.561.066,00	4.573.956,00	5.200.564,00	6.280.136,30	5.501.162,40
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	0,00%	4,73%	22,33%	31,11%	14,83%	28,61%

JUNDIAÍ

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSOCIAÇÃO UNIÃO DOS PRODUTORES RURAIS DAS AGROV. PENÁPOLIS E CINTRA	Promissão/SP	-	-	-	105.000,00	104.000,00	-	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	-	169.020,00
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA LTDA	Cruz Alta/RS	-	185.400,00	454.380,00	-	-	-	-
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	21.900,00	32.850,00	-	139.490,00	60.484,00	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	340.375,00	702.564,53	433.900,00	1.339.725,00	681.205,00	92.920,00
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	67.921,20	265.528,80	-	96.600,00	96.600,00
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	231.960,00	-	365.200,00	239.783,04	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	-	-	29.320,00	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	-	-	242.592,20	-
Coperativa de Produtores Organicos de reforma Agrária de Viamão Viamão	Viamão/RS	-	-	-	-	-	-	25.760,00
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	547.675,00	1.489.675,73	804.428,80	1.977.735,00	1.320.664,24	384.300,00
Repasse FNDE		4.491.780,00	4.415.880,00	5.306.992,00	4.976.863,20	5.656.214,00	6.149.881,74	6.538.146,40
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	12,40%	28,07%	16,16%	34,97%	21,47%	5,88%

FRANCA

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Associação Nacional de Apoio a Reforma Agraria	Restinga/SP	346.470,36	191.884,35	113.108,35	155.481,80	103.207,77	-	-
Associação de Peq. Prod. e Ass. da Agric. Familiar do Est. de SP	Restinga/SP	-	48.334,07	11.547,51	-	-	-	-
ass. estad. dos prod. da ref. agraria e agric. Familiar Restinga	Restinga/SP	-	98.042,99	167.644,37	312.574,37	220.714,33	-	-
COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDARIOS DE ITÁPOLIS	Itapólis/SP	-	240.000,00	444.000,00	372.000,00	288.000,00	270.000,00	44.995,50
COOPERATIVA NACIONAL AGRO INDUSTRIAL - COONAI*	Ribeirão Preto/SP	-	234.087,00	562.000,00	730.245,00	791.015,36	359.437,55	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	747.360,00	712.432,68
Associação das Agricultoras e Agricultores Familiares do Zagudos e Reg Claraval	Claraval/MG	-	-	-	27.558,00	60.198,33	63.595,54	186.094,83
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	-	-	-	330.000,00	*
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	46.500,00	172.050,00	307.800,00	300.200,00	337.900,00	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	-	-	166.500,00	463.365,84
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	-	-	-	-	273.000,00
Total adquirido com a agricultura familiar		392.970,36	984.398,41	1.606.100,23	1.898.059,17	1.801.035,79	1.936.893,09	1.679.888,85
Repasse FNDE		4.152.300,00	4.465.560,00	5.037.369,60	4.555.537,20	5.111.188,80	5.914.137,77	6.018.796,80
% adquirido com agricultura a familiar		9,46%	22,04%	31,88%	41,66%	35,24%	32,75%	27,91%

RIBEIRÃO PRETO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASS. NACIONAL DE ASSIST. TECNICA E CAPAC. DA AG. FAMILIAR DO ESTADO DE SAO PAULO	Ribeirão Preto/SP	-	-	2.989,02	-	-	-	-
Cooperativa dos Produtores Rurais de agrobiodiversidade Ares do Campo	Ribeirão Preto/SP	-	-	-	-	1.728,45	-	-
COOP. AGROECOLOGICA MÃOS DA TERRA	Ribeirão Preto/SP	-	-	-	-	-	196.415,42	82.308,38
COOP. DOS PRODUTORES DA AG. FAMILIAR FRUTOS DA TERRA	Serra Azul/SP	-	-	-	2.102,14	-	-	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	741.185,50	555.653,00	398.888,20	289.126,28	615.093,85	28.718,78	-
COOPERATIVA DOS APICULTORES DE SOROCABA E REGIÃO	Sorocaba/SP	-	60.473,70	27.375,00	-	-	-	-
ASS. DE MULHERES NO DESENV. SUSTENTÁVEL RURAL/URBANO DO ESTADO SP	Restinga/SP	-	-	361.684,95	506.392,15	684.799,49	512.882,68	-
Associação de Peq. Prod. e Ass. da Agric. Familiar do Est. de SP	Restinga/SP	-	-	136.442,75	259.107,90	171.171,65	15.717,98	15.145,99
ASSOCIACAO DE FOMENTO DE ORGANIZACOES FAMILIARES AGRICOLAS	Altair/SP	-	-	-	-	142.590,29	-	-
ass. estad. dos prod. da ref. agraria e agric. Familiar	Restinga/SP	-	-	-	-	119.695,31	-	-
ASSOCIACAO NACIONAL DE PRODUTORES RURAIS MORADA DO SOL	Restinga/SP	-	-	-	-	16.319,33	-	-
ASSOCIACAO DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO NOROESTE PAULISTA - ASPA	São José do Rio Preto/SP	-	-	-	-	-	128.482,56	-
COOPER ORG COOPERATIVA E ORGANIZAÇÃO RURAL GUAPIARENSE	Guapiara/SP	-	-	-	-	-	16.395,94	-
Associação dos Produtores de Alimentos Saudáveis Orgulho do Campo	Bebedouro/SP	-	-	-	-	-	-	145.468,87
Associação dos Prod. Rurais da Agricultura Familiar de Taquaritinga	Taquaritinga/SP	-	-	-	-	-	-	13.090,91
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE UBERLÂNDIA E REGIÃO	Uberlândia/MG	-	-	-	-	-	-	204.467,94
Total adquirido com a agricultura familiar		741.185,50	616.126,70	927.379,92	1.056.728,47	1.751.398,37	898.613,36	460.482,09
Repasse FNDE		2.927.520,00	3.764.124,00	4.590.816,00	4.818.708,00	5.282.166,00	5.808.260,58	6.383.149,00
% adquirido com agricultura a familiar		25,32%	16,37%	20,20%	21,93%	33,16%	15,47%	7,21%

BAURU

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSOCIAÇÃO BAURUENSE DE APICULTORES. MELIPONICULTORES E AMBIENTALISTAS	Bauru/SP	94.609,48	93.600,00	93.600,00	-	-	13.020,00	21.136,00
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIAR SOLIDÁRIOS	Bauru/SP	-	-	-	49.403,12	89.109,10	-	-
COOP. DOS ASSENT. DE REFORMA AGR. E PEQUENOS PROD. DA REG. DE ITAPEVA COAPRI	Itapeva/SP	-	86.800,00	-	-	-	-	-
COAGROSOL	Itapólis/SP	-	365.800,00	165.200,00	-	-	-	-
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRÍ. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	702.000,00	-	-	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	-	-	-	-	139.750,00	-	-
ASSOCIAÇÃO PASSIFLORA DE PRODUTORES RURAIS DE ADAMANTINA E REGIÃO	Adamantina/SP	-	-	-	-	-	-	31.210,38
COOP. AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	87.500,00	-	35.995,00	83.825,00	56.250,00	-
COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZACAO DO EXTREMO OESTE	São Miguel do Oeste/SC	-	240.000,00	-	-	-	-	-
AGRICOOOP COOPERATIVA CENTRAL AGROFAMILIAR	Erechim/RS	-	7.328,00	-	-	-	-	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	343.350,00	-	-	-	-	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	175.200,00	116.800,00	64.800,00	259.200,00	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	147.278,00	-	312.630,00	147.120,00	-
Cooperativa Sul Rio Grandense de Laticínios Cosulati	Capão do Leão/RS	-	-	470.400,00	-	-	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	-	409.569,20	670.790,80	-	-
COOPERATIVA VINICOLA GARIBALDI	Garibaldi/RS	-	-	-	-	37.054,32	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		94.609,48	1.224.378,00	1.051.678,00	1.313.767,32	1.397.959,22	475.590,00	52.346,38
Repassé FNDE		4.297.140,00	4.418.964,00	5.095.740,00	4.784.454,00	5.315.555,20	5.427.553,84	5.990.717,40
% adquirido com agricultura a familiar		2,20%	27,71%	20,64%	27,46%	26,30%	8,76%	0,87%

SÃO VICENTE

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSOCIACAO ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	Santa Isabel/SP	-	-	-	5.265,00	-	-	-
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES DE ITARARÉ	Itararé/SP	-	-	-	-	-	311.850,83	421.910,80
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	17.092,06	121.437,35
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	-	-	-	88.165,68
Cooperativa Central dos Agricultores Familiares	Jaú/SP	-	-	-	-	-	-	153.313,70
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SERRANA DO ES	Santa Maria de Jetibá/ES	-	-	-	153.222,72	-	-	-
COOPERATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE AFONSO CLÁUDIO	Afonso Cláudio/ES	-	-	-	53.814,92	-	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	-	14.800,00	-	-	-
COOPERATIVA AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	-	-	43.650,00	-	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	0,00	0,00	270.752,64	0,00	328.942,89	784.827,53
Repasse FNDE		4.942.620,00	4.418.964,00	5.547.116,00	4.534.239,60	4.422.185,20	5.363.252,84	5.990.717,40
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	0,00%	0,00%	5,97%	0,00%	6,13%	13,10%

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	São José do Rio Preto/SP	-	-	-	-	814.171,08	619.436,93	884.994,16
COOPERTATIVA AGRICOLA MISTA DOS PRODUTORES DA REGIÃO DE JALES	Jales/SP	-	-	-	-	-	-	475.831,42
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	-	-	375.000,00	-	-	-	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA VÓ APARECIDA	Itaberá/SP	-	-	-	324.800,00	130.759,20	-	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	554.915,00	913.811,70	540.923,10	767.254,00	874.810,64	516.105,57
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	156.800,00	-	-	53.640,00	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	711.715,00	1.288.811,70	865.723,10	1.765.824,28	1.494.247,57	1.876.931,15
Repasse FNDE		4.572.480,00	5.073.576,00	6.334.295,20	5.927.614,80	6.698.738,40	5.340.575,10	5.060.921,60
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	14,03%	20,35%	14,60%	26,36%	27,98%	37,09%

SUZANO

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aprosuz - Associação Dos Produtores Rurais de Suzano	Suzano/SP	-	62.945,15	-	-	15.829,01	199,98	-
Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região	Mogi das Cruzes/SP	-	75.813,61	-	132.210,70	462.264,50	54.390,34	-
ASS. ISABELENSE DE PRODUTORES RURAIS	Santa Isabel/SP	-	-	-	-	45.300,00	-	-
COOPERATIVA DE PRODUTORES FAMILIARES DE SANTA ISABEL - COOAIPRO	Santa Isabel/SP	-	-	-	-	-	-	60.495,86
COOP. DOS ASSENT. DE REFORMA AG. E PEQUENOS PROD. DA REG. DE ITAPEVA COAPRI	Itapeva/SP	-	140.250,00	-	-	-	-	-
ASSOCIACAO DOS AQUICULTORES DO VALE DO RIBEIRA - AQUIVALE	Jacupiranga/SP	-	264.479,52	-	-	-	534.879,24	99.780,71
Coop.de Prod.e Prest. de Serv. dos Ass.e Peq. Agric. de P. Feliz e Reg	Porto Feliz/SP	-	45.149,82	-	-	-	-	-
COAGROSOL	Itapólis/SP	-	-	-	-	111.750,00	-	-
COOPER ORG COOPERATIVA E ORGANIZAÇÃO RURAL GUAPIARENSE	Guapiara/SP	-	-	-	-	-	920.723,51	635.418,86
Associação dos Produtores de Alimentos Saudáveis Orgulho do Campo	Bebedouro/SP	-	-	-	-	-	-	258.078,75
COOP. DE PROD. IND. E COM. AGROP. DOS ASSENT. E AGRI. FAM. DA REG. NO	Andradina/SP	-	-	-	-	-	-	203.120,00
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	1.601.837,44	-	449.120,00	429.020,00	-	173.000,00
COOP. MISTA DE PROD. E COMERC. CAMPONESA DO RIO GRANDE DO SUL	Canoas/RS	-	88.700,00	-	-	-	-	-
COOP. AGRICOLA MISTA NOVA PALMA	Nova Palma/RS	-	272.301,65	-	305.660,00	323.534,95	27.533,80	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	2.769,00	-	-	-	-	-
COOP. AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	-	219.600,00	54.900,00	-	-
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	391.060,00	397.500,00	142.500,00	-
Cooperativa de Comerc.e Reforma Agraria Avante	Querência do Norte/PR	-	-	-	40.710,00	54.490,00	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	2.554.246,19	0,00	1.538.360,70	1.894.588,46	1.680.226,87	1.429.894,18
Repassse FNDE		4.823.940,00	4.821.504,00	3.673.838,00	4.937.676,00	5.238.732,00	5.268.732,29	5.903.774,00
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	52,98%	0,00%	31,16%	36,17%	31,89%	24,22%

GUARUJÁ

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agricultores individuais	Guarujá/SP	-	-	-	11.702,88	23.100,00	96.861,00	35.157,12
COOPERATIVA DOS PROD. RURAIS E DA AGRIC. FAMILIAR DO MUN. DE JUQUIÁ	Juquiá/SP	-	298.074,97	-	-	-	-	-
COAGROSOL - COOPERATIVA DOS AGROPECUARISTAS SOLIDARIOS DE ITÁPOLIS	Itapólis/SP	-	-	250.000,00	61.126,65	325.866,90		
ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DO MUNICÍPIO DE MIRACATU	Miracatú/SP	-	-	-	156.038,40	103.161,60	94.952,00	15.048,80
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA VÓ APARECIDA	Itaberá/SP	-	-	-	147.723,48	173.998,92	-	-
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA	Erechim/RS	-	-	516.626,15	-	-	-	153.832,00
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	322.360,00	-	-	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	343.327,50	157.713,60	432.936,00	139.865,55	189.946,05
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA TERRA E VIDA	Tapejara/RS	-	-	-	450.240,00	-	-	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	298.074,97	1.432.313,65	984.545,01	1.059.063,42	331.678,55	393.983,97
Repassé FNDE		4.635.660,00	4.807.164,00	5.205.420,00	4.947.144,00	5.297.627,60	5.256.777,64	3.313.394,00
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	6,20%	27,52%	19,90%	19,99%	6,31%	11,89%

SANTOS

Cooperativas	Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
COAGROSOL	Itapólis/SP	-	57.348,00	229.392,00	-	-	-	-
COAF - COOPERATIVA ORGANICA AGRICOLA FAMILIAR	Bebedouro/SP	-	-	-	309.736,61	79.596,00	-	-
ASS. DOS EMPRESÁRIOS RURAIS DE PEDRO DE TOLEDO	Pedro de Toledo/SP	-	-	-	-	-	-	60.568,39
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL NOVA ALIANÇA	Flores da Cunha/RS	-	-	-	152.100,00	253.500,00	-	-
COOPERATIVA CENTRAL GAUCHA	Cruz Alta/RS	-	-	-	113.400,00	-	-	-
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região Porto Alegre	Porto Alegre/RS	-	-	-	233.700,00	51.300,00	-	-
COOPERATIVA AGROPECUARIA PETROPOLIS	Nova Petrópolis/RS	-	-	-	-	200.070,00	189.930,00	-
Total adquirido com a agricultura familiar		0,00	57.348,00	229.392,00	808.936,61	584.466,00	189.930,00	60.568,39
Repassé FNDE		4.266.120,00	4.239.060,00	4.443.144,00	4.212.097,60	4.495.406,40	5.129.606,77	6.754.714,40
% adquirido com agricultura a familiar		0,00%	1,35%	5,16%	19,21%	13,00%	3,70%	0,90%