

# POLÍTICAS DE COMPRA DE ALIMENTOS E AS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES FAMILIARES NO VALE DO RIBEIRA/SP

## Public Food Purchase Policies and Family Farmers' Organizations in Vale do Ribeira/SP

### RESUMO

As políticas públicas de compra de alimentos da agricultura familiar se constituíram em instituições indutoras de objetivos multidimensionais, dentre os quais está aquele de ativar processos de organização social. Para contribuir com a compreensão destes processos, o artigo analisa centralmente as respostas organizativas de agricultores familiares induzidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto de cinco organizações no Vale Ribeira/SP. Para tanto, foram entrevistados os principais gestores das organizações e 38 produtores de bananas por meio de roteiro semiestruturado. Identificou-se que os programas públicos incitaram a criação de cooperativas e a transformação da base social de organizações pré-existentes. A atuação de atores externos foi determinante para que tais estruturas cooperativas pudessem atender de modo crescente aos programas. Logo, foi a existência formal das organizações que permitiu que ocorressem efeitos como a implementação de sistemas sustentáveis de produção, a melhoria nas condições econômicas dos agricultores e a intensificação da participação social, levando à constituição de um instrumento de representação regional dos agricultores através de uma cooperativa de segundo grau.

Rafael Eduardo Chiodi  
Universidade Federal de Lavras  
rafaelchiodi@ufla.br

Gustavo Fonseca de Almeida  
Universidade Federal de São Carlos  
gufoal@ufscar.br

Paulo Eduardo Moruzzi Marques  
Universidade de São Paulo  
pmarques@usp.br

Samuel Mello Pinto  
Universidade de São Paulo  
samuel.mello@usp.br

Recebido em: 02/04/2020. Aprovado em: 09/06/2020.

Avaliado pelo sistema *double blind review*

Avaliador científico: Elisa Reis Guimarães

DOI: 10.48142/2220201623

### ABSTRACT

Public policies for the purchase of food from family farms were constituted by institutions that induce multidimensional objectives, among which is that of activating social organization processes. In order to contribute to the understanding of these processes, the article centrally analyzes the organizational responses of family farmers induced by the Food Acquisition Program and the National School Feeding Program in the context of five organizations in Vale Ribeira/SP. For that, the main managers of the organizations and 38 producers were interviewed. It was found that public programs encouraged the creation of cooperatives and the transformation of the social base of pre-existing organizations. The performance of external actors was decisive so that such cooperative structures could increasingly serve the programs. Therefore, it was the formal existence of organizations that allowed effects such as the implementation of sustainable production systems, the improvement in the economic conditions of farmers and the intensification of social participation, leading to the constitution of an instrument of regional representation of farmers through a second degree cooperative.

**Palavras-chave:** Organização Social; Agricultura Familiar; Mercado Público.

**Keywords:** Social Organization; Family Farming; Public Market.

## 1 INTRODUÇÃO

No campo da análise de políticas públicas, a noção de “referencial” permite conceber as políticas públicas como a expressão das representações que uma sociedade ou um grupo social tem da realidade (MULLER, 2002). Neste sentido, as políticas públicas podem ser analisadas

como processos pelos quais uma sociedade com suas representações sobre determinados problemas interpreta e age sobre o real (GRISA, 2011).

As políticas públicas são processos de tomada de decisão que afetam a coletividade e condicionam o conjunto da sociedade (RODRIGUES, 2010). Como tal, são capazes

de criar e alterar as instituições (FOUILLEUX, 2011), entendidas como as regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade) e informais (costumes, tradições e códigos de conduta) que moldam o comportamento dos atores sociais (NORTH, 1991). Portanto, as representações sociais orientam a formulação das políticas públicas que, por sua vez, induzem transformações institucionais que afetam o comportamento dos atores e, por consequência, moldam o conjunto da sociedade.

Com este entendimento, as políticas públicas para a agricultura no Brasil são instituições constituídas a partir de referenciais distintos de desenvolvimento rural. A partir de 1960, o Estado brasileiro passou a intervir por meio de políticas públicas para promover a modernização da agricultura, priorizando a adesão de grandes proprietários a tecnologias produtivas e a transformação da agricultura em um setor produtivo ligado à industrialização nacional (SILVA, 1999). Mais incisivamente a partir de 2000, novas políticas passaram a valorizar a agricultura de base familiar, buscando reconhecer sua importância sob múltiplas dimensões a partir de um referencial de desenvolvimento sustentável (BONNAL; MALUF, 2009).

Nesta última perspectiva, destacam-se os programas que instituíram a compra por entes públicos de alimentos oriundos diretamente de agricultores familiares. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de objetivarem contribuir para a promoção da segurança alimentar de grupos sociais mais vulneráveis, buscam estimular a organização de agricultores familiares, valorizar e ressignificar a produção local/regional, gerar renda na agricultura familiar e promover a alimentação saudável (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017).

Diante dos múltiplos objetivos destes programas, tem havido pouca atenção de pesquisadores para compreendê-los no que se refere aos efeitos que geram no âmbito da organização de agricultores. Efetivamente, a participação destas últimas na implementação dos programas constitui um elemento central para seu funcionamento (SILVA; SCHMITT, 2014; FREITAS; FERREIRA; FREITAS, 2019). Assim, torna-se pertinente olhar analiticamente os desdobramentos da existência de organizações formais sobre diferentes dimensões, tais como social, ambiental, econômica, política e cultural.

Para contribuir com a compreensão destas políticas públicas como instituições indutoras da organização de agricultores familiares, foram estudadas cinco organizações formais nos municípios de Miracatu e de Sete Barras, na região do Vale do Ribeira, no sul do estado de São Paulo.

Nesta região, agricultores tradicionalmente dependentes de agentes intermediários da comercialização de bananas (GONÇALVES; SOUZA, 2001; CHIODI; ALMEIDA; ASSIS, 2020) encontraram nas compras públicas de alimentos alternativas para o escoamento da produção, fato que vem motivando a emergência de diversas cooperativas (ASSIS, 2019). Apesar da tendência de redução de investimentos no âmbito do PAA, o PNAE, como uma política de Estado com importante consolidação institucional, apresenta certo grau de expansão no que se refere às aquisições de alimentos diretamente da agricultura familiar, especialmente devido a Lei nº 11.947/2009 que torna obrigatória a compra de produtos dos agricultores familiares para a alimentação escolar.

O artigo analisa as respostas organizativas de agricultores familiares induzidas por estas políticas públicas. Para tanto, teoricamente, a noção de referencial de políticas públicas é mobilizada para situar as representações sociais por trás dos programas públicos, além da vertente institucional de análise para explicar as mudanças organizacionais identificadas. Orientado por este referencial teórico, o artigo apresenta as trajetórias das organizações, destacando aspectos essenciais para explicar suas origens, e o papel dos principais atores engajados em ações em torno dos programas públicos em questão. Por fim, são identificados e discutidos desdobramentos derivados da existência das organizações formais sobre as dimensões socioambientais, econômicas e político-institucionais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Análise de políticas públicas: do referencial às instituições

A abordagem cognitiva é uma corrente de estudos da ciência política que enfatiza o papel das ideias, das representações sociais e da aprendizagem no processo de formulação das políticas públicas (GRISA, 2011). Nesta vertente analítica, destaca-se o conceito de “referencial” de política pública, tal como proposto por Jobert e Muller (1987). A perspectiva de abordar os “referenciais” permite conceber as políticas públicas como a expressão das representações que uma sociedade ou um grupo social tem tanto da realidade quanto da forma como intervir para mudar o real (MULLER, 2002). Assim, para Fouilleux (2011), uma política pública pode ser interpretada como um conjunto de ideias institucionalizadas. Nesta vertente, a formulação de uma política pública se torna um processo de mediação social que será embasado por uma

representação da realidade sobre a qual se deseja intervir (GRISA, 2010).

Em seu quadro teórico, Pierre Muller (2002) concebe referenciais globais, que se referem a uma interpretação geral do mundo, assim como referenciais setoriais, relativos a recortes setoriais, de um domínio ou de uma política, ou seja, diz respeito a uma representação de um setor numa sociedade. Os referenciais setoriais se articulam intensamente com os referenciais globais (MULLER, 2002). Conforme Grisa (2011), existem várias representações em concorrência, mais uma tende a ser dominante, difundindo um referencial global de orientação para a elaboração de políticas públicas.

Nesta abordagem, os “mediadores da política pública” integram diferentes grupos sociais (agricultores, industriais, ambientalistas, gestores públicos), sendo “responsáveis por tornar inteligível aos demais atores a relação global/setorial e por traduzir esta relação em termos de ação concreta, em normas e critérios de intervenção pública” (JOBERT; MULLER, 1987 como citado em Grisa, 2011, p. 101).

Desse modo, o interesse principal desta abordagem teórica está em compreender a construção e transformação das políticas públicas a partir desta relação global/setorial e do papel dos mediadores neste processo (GRISA, 2010). Para Fouilleux (2011), trata-se de reconstruir e seguir a trajetória de ideias que levem à sua institucionalização, ou seja, à sua transformação em instrumentos das políticas públicas. Nesta linha analítica, está em segundo plano a interpretação dos efeitos das políticas públicas. Assim, para nossos propósitos, pode ser complementada pela vertente institucional de análise de políticas públicas, uma vez que esta última permite focalizar como as ações públicas induzem mudanças institucionais que geram efeitos sobre os comportamentos dos atores sociais.

Neste sentido, as políticas públicas podem criar ou alterar as instituições (FOUILLEUX, 2011), sendo, portanto, indutoras de importantes transformações sociais. Para Hall e Taylor (2003), uma questão primordial para a análise institucional é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos.

O modelo neoinstitucionalista de análise, apesar de suas diferentes escolas de pensamento (histórico, escolha racional e sociológico), visa destacar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Este modelo permite enfatizar a importância das instituições para a implementação de políticas públicas, considerando as transformações institucionais para o entendimento do sucesso ou fracasso destas últimas,

destacando o papel e os objetivos dos atores políticos (HALL; TAYLOR, 2003; GRISA, 2010).

Neste modelo, as políticas públicas estão relacionadas à ação dos governos (intervenções, programas, projetos) (GRISA, 2010). Porém, cada vez mais, os seus processos de formulação e de implementação se abrem à participação de indivíduos, de grupos ou de organizações externos à esfera estatal. Todos que possuem algum papel na arena política passam a ser os atores capazes de agir sobre processos de mudança institucional (RODRIGUES, 2010). Contudo, ressalta-se as relações assimétricas de poder na arena política: as instituições construídas socialmente distribuem o poder de modo desigual entre os grupos sociais, privilegiando determinados atores em detrimento de outros (HALL; TAYLOR, 2003).

Ainda, o conceito de “dependência da trajetória” assume certa importância para operar a análise de políticas públicas. Este último define que as instituições se desenvolvem ao longo da história e este passado não é somente relevante para o conhecimento, mas também por constranger as escolhas futuras. Este conceito considera que as mesmas forças ativas não produzem em todos os lugares os mesmos resultados, pois são modificadas pelos contextos locais que dependem de heranças do passado (HALL; TAYLOR, 2003).

Em suma, a noção de referencial permite situar o quadro geral no qual emergem as políticas públicas específicas para a agricultura familiar no Brasil. Esta noção pode ser instigante com a integração da abordagem de Eve Fouilleux (2011) para quem atores de diferentes fóruns (a autora destaca aqueles científicos, profissionais e políticos) estão em competição pela determinação de um referencial central para a ação pública. Com esta perspectiva teórica, a análise permite tomar mais profundamente em conta as relações de confronto e o balanço de poder nos intercâmbios políticos. Na nossa análise, convém salientar que as políticas públicas se configuram em instituições indutoras de mudanças comportamentais. Olhar para os atores específicos, tanto aqueles afetados diretamente pelas instituições (agricultores familiares e suas organizações) quanto aqueles mediadores (tradutores de ideias), torna-se componente fundamental para a análise proposta aqui das políticas públicas.

## **2.2 Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil**

Entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro priorizou políticas públicas para promover a modernização da agricultura, tais como aquelas de crédito rural, de

garantia de preços, de pesquisa e extensão agropecuária. Tais políticas almejavam um desenvolvimento rural embasado na expansão das relações sociais de produção capitalistas na agricultura (SILVA, 1999). O referencial da modernização promoveu transformações nas formas de produção, alterando a base tecnológica da agropecuária e transformando-a em um setor produtivo ligado ao setor industrial e, por esta razão, tornou-se elemento privilegiado de alavancagem do crescimento econômico nacional (SILVA, 1999).

Ao lado do aumento da produção e da produtividade de culturas que foram privilegiadas por estas políticas públicas, foi impossível esconder os efeitos sociais e ambientais negativos da modernização para uma parcela considerável da sociedade. A negligência com a agricultura de base familiar contribuiu em grande medida com o êxodo rural, a concentração fundiária e a pobreza rural (SILVA, 1999). Por outro lado, a perda da biodiversidade, a contaminação de mananciais pelo uso de agrotóxicos e os problemas de erosão do solo foram intensificados onde a agricultura moderna se estabeleceu (LUTZENBERGER, 2001).

Na década de 1980, em um cenário de crise econômica, de redemocratização e de emergência de um novo referencial de desenvolvimento (sustentável), ampliam-se as críticas públicas aos efeitos da modernização da agricultura. O questionamento do papel do Estado como promotor de externalidades negativas para a sociedade em favor apenas de objetivos da dimensão econômica de um setor específico se intensificou (BONNAL; CAZELLA; MALUF, 2008).

Sem interrupção da expansão do modelo da “agricultura moderna” e de um grande foco na dimensão produtiva da atividade agrícola (BONNAL; MALUF, 2009), ocorre, na década de 1990 e, sobretudo, naquela de 2000, a inauguração de um período de maior interferência do Estado em prol da agricultura familiar<sup>1</sup>. A partir de 2003, várias políticas públicas foram atribuindo novos e ampliados papéis à agricultura familiar (BONNAL; MALUF, 2009). Com efeito, a esta última passou a ser defendida como a categoria social que poderia sustentar modelos de produção socialmente equitativos,

ambientalmente sustentáveis e favoráveis à diversidade cultural (BONNAL; CAZELLA; MALUF, 2008).

O desenvolvimento rural sustentável como referencial norteador de objetivos multidimensionais, em diferentes intensidades, influenciou as políticas específicas para a agricultura familiar. Estas últimas, até certa medida, buscaram induzir respostas dos agricultores como promotores de crescimento econômico, como geradores de segurança alimentar, como provedores de serviços de turismo no espaço rural, como gestores de recursos naturais, dentre outros objetivos (BONNAL; MALUF, 2009). Sua premissa patente foi a ativação de processos de organização e participação social.

Vale se remeter à Constituição Federal de 1988 que favoreceu a emergência de movimentos sociais, sindicatos, associações, cooperativas e organizações não governamentais, institucionalizando espaços de participação social (SILVA; SCHMITT, 2014). Os espaços públicos dos conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação, desenvolvimento rural) passam a representar arranjos importantes de participação social (BUVINICH, 2014).

Silva e Schmitt (2014) ressaltaram a expansão de políticas públicas em temas diversos, como reforma agrária, crédito agrícola, segurança alimentar, assistência social, formação profissional, habitação, saúde e educação. Para os autores, estas instituições geraram impactos profundos sobre as organizações, uma vez que dispositivos de ação pública tiveram arranjos operacionais que envolviam parcerias ou convênios com grupos organizados da sociedade civil, que se mobilizaram intensamente para atuar na implementação das intervenções públicas.

Várias políticas públicas de desenvolvimento rural foram formuladas, estabelecendo mecanismos institucionais indutores de organização social. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi concebido inicialmente para disponibilizar crédito, mas sua linha infraestrutura exigiu para o repasse de recursos aos municípios a existência ativa de conselhos municipais de desenvolvimento rural (BONNAL; MALUF, 2009). O Programa de Aquisição de Alimentos com foco na segurança alimentar de grupos vulneráveis, ao comprar alimentos de organizações formais de agricultores familiares, impôs a participação de organizações em suas diversas fases (proposição e gestão dos projetos) (SILVA; SCHMITT, 2014).

Estas instituições ao induzir a organização de grupos de agricultores estiveram no núcleo da difusão de um novo referencial de desenvolvimento rural, agora

<sup>1</sup>A Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006 define como agricultor familiar aquele que: a) não possua estabelecimento rural maior que quatro módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006).



com o adjetivo “sustentável”. Para tanto, contaram com energias desprendidas por atores diversos, que podem ser designados de mediadores deste referencial. O governo federal pode ser apontado como um dos principais entes a mobilizar e agir sob um referencial que aponta para a agricultura familiar como agente promotor de um desenvolvimento rural priorizando múltiplas dimensões de interesse social. Mas também, identificam-se outros atores implicados nos processos de desenvolvimento econômico, social e ambiental na área rural, tais como movimentos sociais, organizações não-governamentais, academia e administração pública (BONNAL; MALUF, 2009).

### 2.3 O mercado institucional para a agricultura familiar

No campo da implementação de políticas públicas com múltiplos objetivos, são focalizados o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Lei nº 10.696/2003) e as transformações da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009).

O PAA tem como objetivos incentivar a organização e a produção da agricultura familiar ao mesmo tempo que promove a segurança alimentar de grupos sociais vulneráveis. Pela primeira vez, o PAA viabilizou a compra direta da produção dos agricultores familiares ou de suas organizações por entes públicos em escala nacional. Com efeito, permitiu que estas compras públicas fossem dispensadas de licitações para a aquisição de produtos (CUNHA et al., 2017). Além de desburocratizar o processo de compra, a medida permitiu a ampliação da participação dos agricultores familiares no mercado institucional, principalmente devido à eliminação da concorrência com segmentos empresariais, que disputam as licitações tendo escalas e custos de produção mais competitivos (TRICHES; GRISA, 2015).

A legislação do PAA estabeleceu que a aquisição de produtos agropecuários deve ser realizada com base em preços que considerem as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar. Assim, o valor que deve ser pago pelo produto terá como referência aquele no mercado regional (TRICHES; GRISA, 2015).

Para participar do programa, o agricultor ou sua organização precisam obter junto a uma entidade credenciadora a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Esta última é a comprovação de enquadramento do agricultor ou da sua organização (DAP jurídica) como familiar, o que permite acesso às políticas públicas para esta categoria. De posse da DAP, o produtor familiar ou sua organização podem acessar diferentes modalidades

de compra pública e, em cada uma delas, atingir valores anuais máximos. Conforme o Decreto nº 8.293 (BRASIL, 2014), o limite individual no âmbito do PAA oscila de R\$ 6.500,00 (Modalidade Doação Simultânea) a R\$ 20.000,00 (Compra Institucional). Por organização, esta variação é de R\$ 500.000,00 (Compra Direta) a R\$ 6.000.000,00 (Compra Institucional) (BRASIL, 2014).

Operando nestes moldes, o PAA estimulou mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar, que existe desde 1955 com objetivo de ofertar alimentação a estudantes da rede pública de ensino. Para Baccarin et al. (2017), desde o início do PAA, observou-se que parte significativa dos produtos adquiridos se destinava à alimentação escolar no âmbito estadual e municipal. Os autores ressaltaram que algumas experiências exitosas do PAA sustentaram a aprovação da Lei Federal nº 11.947/2009, que passou a regulamentar a aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE.

Esta lei inovou no desenho do programa em questão para incentivar a aquisição de alimentos diversificados, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar. Estabeleceu que do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito do PNAE, no mínimo 30% devem ser destinados à aquisição direta da agricultura familiar (CUNHA et al., 2017). As compras públicas passam a ser efetivadas no PNAE por meio das Chamadas Públicas, dispensando o processo licitatório (TRICHES; GRISA, 2015).

Além de abrir um canal de comercialização privilegiado para a agricultura familiar, a legislação do PNAE estabeleceu como prioridade comprar alimentos oriundos de produtores assentados pela reforma agrária, quilombolas e indígenas, além da primazia para a produção orgânica/agroecológica e aquela oriunda de cooperativas ou associações. A legislação descaracterizou a lógica da competição entre iguais e incorporou questões socioculturais, organizativas e ambientais como balizadores das compras institucionais (BACCARIN et al., 2017).

No PNAE, os preços pagos aos produtores precisam estar próximos aos dos mercados locais. Conforme a Resolução nº 26/2013, o preço de aquisição de alimentos pelo programa será aquele médio pesquisado em mercados locais (no mínimo três). Esta resolução estabelece ainda que esta definição de preços deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens e encargos.

Em 2017, essa política pública teve um orçamento de R\$ 3,9 bilhões e atendeu 41 milhões de estudantes da

educação básica, incluindo jovens e adultos em processos de escolarização em todo o Brasil (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2017). Cada produtor fornecedor, seja individual ou em organização formal, pode entregar produtos até um limite máximo de R\$ 20.000,00 por ano por Entidade Executora (estados e prefeituras).

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 O contexto do estudo: o Vale do Ribeira em São Paulo

O Vale do Ribeira está localizado no sul do estado de São Paulo, engloba 25 municípios e cobre uma área de 18.075,27 km<sup>2</sup> (Ministério do Desenvolvimento Agrário [MDA], 2015).

O município de Registro, a “Capital do Vale”, está localizado às margens da Rodovia Regis Bittencourt, via que interliga os municípios do Vale do Ribeira. Está distante 190 quilômetros da cidade de São Paulo/SP. Os municípios de Miracatu e de Sete Barras se localizam respectivamente a 75 e a 20 quilômetros da cidade de Registro.

O Vale do Ribeira abrigou diferentes ciclos econômicos até a chegada da banana em meados do século XX. Desde então, a bananicultura se tornou uma de suas atividades econômicas mais importantes, representando a base geradora de emprego e renda para a maioria de seus municípios (GONÇALVES; SOUZA, 2001).

Em 2017, a participação da produção de bananas dos municípios do Vale do Ribeira se aproximou de 22% da produção nacional e de 89% da produção paulista, a maior do País. Miracatu e Sete Barras estão entre os maiores produtores de bananas: conjuntamente foram responsáveis por cerca de 40% da produção, cobrindo 14% dos estabelecimentos produtores do estado de São Paulo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2019).

Nessa região, a produção de bananas tem contribuição significativa de estabelecimentos familiares, na medida em que dados de 2017 mostram a predominância dos estabelecimentos agropecuários familiares nos nove principais municípios produtores no Vale do Ribeira. Miracatu apresenta aproximadamente 80% de seus estabelecimentos caracterizados como familiares e Sete Barras 85% (IBGE, 2017).

De modo geral, o padrão produtivo na bananicultura se assenta na monocultura dependente de uso de insumos

de origem industrial (adubos, agrotóxicos e combustível para a moto-mecanização), com o plantio marcante das variedades nanica e prata.

Além da bananicultura, os municípios do Vale do Ribeira têm em comum os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) de São Paulo. Os indicadores socioeconômicos do IDH (renda, educação e longevidade) posicionam a região entre as mais pobres do estado (GONÇALVES; SOUZA, 2001). Em 2010, Registro tinha o maior IDH-M do território e se encontrava na posição 199 (0,754) no estado. Miracatu estava na posição 590 (0,697) e Sete Barras na posição 633 (0,673) de um total de 645 municípios (MDA, 2015).

Mesmo que os indicadores socioeconômicos devam ser explicados por uma multiplicidade de acontecimentos históricos e relativizados dentro do território, o papel da bananicultura deve ser examinado. Gonçalves e Souza (2001) demonstraram que o indicador de renda é uma variável que reduz o IDH dos municípios do Vale do Ribeira, o que coloca a cadeia de geração de valor desta atividade como prioritária à reflexão sobre o problema.

Neste sentido, convém focalizar a comercialização de bananas, tradicionalmente realizada por meio de agentes intermediários (caminhoneiros, atacadistas e varejistas) no mercado convencional. Este último se refere à produção destinada a supermercados, varejões, sacolões, feiras, cozinhas industriais em grandes e médias cidades, especialmente aquelas da Região Metropolitana de São Paulo (CHIODI et al., 2020). Esta condição limita a rentabilidade do produtor e é preponderante para que o valor agregado no produto final se realize fora da região, tornando a atividade marginal sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico e social por não internalizar mecanismos multiplicadores de renda (GONÇALVES; SOUZA, 2001).

Ademais, a atuação individual do produtor no mercado convencional da banana constitui uma forma muito favorável aos intermediários, pois nas negociações individualizadas estes agentes possuem maior poder de definição de preços. Por esta razão, sua ação é permeada pela criação de obstáculos à organização social dos bananicultores (CHIODI et al., 2020). Neste cenário, as políticas públicas de compra institucional se configuraram em alternativas aos canais tradicionais de comercialização. Como resultado, várias cooperativas de agricultores familiares foram formadas nos últimos anos no Vale do Ribeira (ASSIS, 2019).

### 3.2 A pesquisa de campo

A pesquisa focou organizações formais de produtores que acessaram o PAA e o PNAE. Assim, foram consideradas, em Sete Barras, a Cooperativa Agropecuária de Produtos Sustentáveis do Guapiruvu (Cooperagua) e a Cooperativa da Agricultura Familiar de Sete Barras (Coopafsb) e; em Miracatu, a Associação dos Bananicultores de Miracatu (Abam) e a Cooperativa dos Bananicultores de Miracatu (Coobam). Estas organizações fazem parte da Cooperativa Central do Vale (Coopercentral), estudada igualmente na pesquisa.

Estas escolhas se justificam pela representatividade em termos da organização de produtores familiares em busca de alternativas de comercialização. As cooperativas possibilitam que os produtores familiares, antes totalmente dependentes do mercado convencional da banana, acessem os mercados públicos institucionais.

A pesquisa de campo ocorreu em duas etapas: 1º) levantamento de dados por meio de entrevistas junto a seis gestores das organizações e a três técnicos parceiros e; 2º) levantamento de dados junto a 38 produtores familiares da base organizacional.

A pesquisa com os gestores visou obter elementos de análise sobre a percepção referente aos efeitos das compras públicas sobre dimensões da realidade local. Neste ponto, focou-se o processo de organização social dos agricultores e o papel dos atores externos. Os técnicos – um da Prefeitura de São Paulo e dois da Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS, antiga CATI) – foram interrogados sobre os papéis desempenhados nas trajetórias organizacionais. Esta etapa foi cumprida em agosto de 2017 por meio de entrevistas, cujo roteiro foi composto por perguntas abertas (RICHARDSON, 2010).

A pesquisa junto aos produtores captou a percepção sobre efeitos da comercialização de bananas via cooperativa no mercado institucional. Estabeleceu-se um número de entrevistas de modo a obter uma amostra representativa do universo de referência. Foram entrevistados assim cerca de 10% do total de cooperados/associados, a saber: 11 produtores da base da Abam (98 associados), 6 da Coobam (62 cooperados), 10 da Cooperagua (76 cooperados) e 11 da Coopafsb (103 cooperados). As entrevistas ocorreram entre os dias 21 e 23 de maio de 2018 através de roteiro semiestruturado de questões, com registro das respostas (RICHARDSON, 2010).

As entrevistas junto aos gestores foram transcritas e os resultados apresentados são sínteses das percepções extraídas dos depoimentos dos interlocutores. Esse modo de análise é qualitativo permitindo que as percepções dos

indivíduos orientem as interpretações. Os discursos dos produtores foram sistematizados e tabulados em planilha Excel, obtendo resultados de caráter quantitativo, a partir da frequência de respostas (RICHARDSON, 2010).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 As cooperativas de Sete Barras-SP

Em Sete Barras, os primeiros impulsos de organização social que culminaram na Cooperagua remontam à década de 1980, estando ligado à luta de posseiros do bairro Guapiruvu para a criação do Assentamento Agroambiental Alves, Teixeira e Pereira, conhecido como Assentamento Guapiruvu. Naquele período, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra, um grupo de agricultores iniciou um movimento de organização para se fortalecer socialmente e ter representação diante dos órgãos da reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (BERNINI, 2009).

Como o imóvel de interesse para a constituição do assentamento se localiza em área sensível à proteção ambiental (próximo a duas unidades de conservação), o Assentamento Guapiruvu foi implantado como Projeto de Desenvolvimento Sustentável, modelo concebido pelo INCRA notadamente para comunidades que vivem do extrativismo associado à agricultura familiar (BERNINI, 2009). Esta situação aproximou a organização ambientalista Vitae Civilis da problemática do bairro Guapiruvu. Em 1996, esta organização não-governamental iniciou o trabalho de proposição de uma Agenda 21 na localidade visando planejar e implementar ações com vistas ao seu desenvolvimento sustentável. Deriva desse trabalho, em 1997, a fundação da Associação de Economia Solidária e Desenvolvimento Sustentável do Guapiruvu - Água. Esta associação agregou moradores do bairro sob os ideais da economia solidária e da agroecologia. Este referencial orientou em 2005 o plano de desenvolvimento do Assentamento Guapiruvu.

Naquela época, um pequeno grupo de agricultores encampou a proposta de produção orgânica, posteriormente abrindo campo para outro ator externo atuar no Guapiruvu. Em meio à implementação da Agenda 21, o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) contribuiu com apoio técnico para que os agricultores obtivessem uma certificação de transição orgânica denominada “Selo Eco OK”. A obtenção deste selo permite diferenciar a produção

orgânica de bananas da produção convencional, tornando-se uma conquista do grupo.

Além da produção sustentável, a Agua objetivava comercializar produtos em mercados considerados mais justos. Dentre um conjunto de tentativas para escoar a produção, depois de várias ações frustradas, a venda de bananas para a Secretaria Municipal de Abastecimento da Prefeitura de São Paulo (Semab), em 2001, revelou-se promissora. Conforme um entrevistado que esteve envolvido nesta negociação do contrato, o apoio da Vitae Civilis e do Imaflora foi decisivo, pois, além de participarem das negociações, foram responsáveis pela obtenção do selo de transição orgânica. Este último constituiu um diferencial favorável à assinatura do contrato.

Neste ponto, vale apontar o papel desempenhado por estas organizações como mediadoras de um referencial de desenvolvimento sustentável. Com efeito, estas últimas, na perspectiva de Fouilleux (2011), atuaram para uma interiorização local deste referencial global favorável às políticas de compra institucional de alimentos. A presença destes mediadores no contexto do Guapiruvu possibilitou tornar inteligível aos produtores a perspectiva de uma produção sustentável, efetivando a tradução do referencial de sustentabilidade em termos de ação concreta, que posteriormente foi potencializado pelo estímulo do PNAE.

A participação no PAA começou em 2005, mas por certa descrença dos produtores em relação ao programa, apenas três bananicultores forneceram o produto naquele ano. Foram justamente aqueles que já produziam de modo sustentável e possuíam certificação orgânica. Mais tarde, a efetividade do PAA atraiu mais produtores. Em grande medida, o interesse em atender o mercado institucional motivou, em 2008, a fundação da Cooperagua. Naquele ano, o Programa passou a absorver a maior parte da produção dos agricultores.

Esta cooperativa reuniu agricultores do bairro Guapiruvu, porém sua influência se propagou por outros bairros rurais. Primeiramente, agricultores de várias localidades de Sete Barras ingressaram na Cooperagua para fornecer bananas aos programas públicos. Em acordo denominado “Aliança 7B”, os agricultores na Cooperagua levantaram recursos financeiros para criar a Coopafasb. Em 2011, esta última é fundada para operar as compras públicas, atuando de forma independente da Cooperagua já a partir de 2013.

O PAA estabeleceu instituições (procedimentos e normas de funcionamento) que, ao garantirem preços melhores em relação àqueles do mercado convencional, tiveram o poder de materializar um mercado justo. Esta

percepção constitui uma contribuição do PAA para o rompimento da barreira de desconfiança dos agricultores em relação ao Estado. Quando foi estabelecida no PNAE a compra obrigatória da agricultura familiar, os agricultores estavam abertos e preparados para vender seus produtos aos entes públicos.

A partir de 2010, as duas cooperativas passam a fornecer bananas via PNAE para as escolas de Santo André e de Mauá e, na sequência, de Sete Barras e Registro. Em 2014, foi firmado contrato com a Prefeitura de São Paulo, que desde então absorve a maior parte da produção. Para tanto, a Coordenadoria de Alimentação Escolar (CAE) do município de São Paulo estimulou à mobilização das cooperativas do Vale do Ribeira. Além de ter promovido um seminário para aproximar as organizações das demandas do programa, disponibilizou um técnico para dialogar com dirigentes e agricultores cooperados durante as primeiras compras.

#### 4.2 As organizações de produtores de Miracatu-SP

Em Miracatu, o nascimento da associação de produtores de bananas remonta à década de 1980, mas sua origem é distinta daquela de Sete Barras. A Abam foi fundada em 1985 especialmente por médios e grandes produtores para atuar em favor de seus interesses ligados à comercialização de bananas. Segundo um gestor da Abam, ao longo de sua trajetória, a associação vivenciou diferentes momentos, oscilando de intensa atuação à inatividade.

A partir de 2003, a Abam inicia um novo momento de mobilização e de intensificação de suas atividades, motivado pelos programas de compras públicas de alimentos. Logo, a sua reativação ocorre com uma reorganização transformadora de sua base social. A partir de 2009, quando a participação no PNAE passa a ter centralidade, a Abam consolida definitivamente seu funcionamento sobre uma base de agricultores familiares. No momento da pesquisa, quase 100% dos associados se enquadravam como tal. A organização dos produtores para atender estes programas levou a Abam a assumir a identidade de representante da categoria familiar dos agricultores.

Em 2004, um grupo de associados fundou a Coobam para administrar uma agroindústria de doces de bananas em contrato com a Prefeitura Municipal de Miracatu. A Abam não tendo figura jurídica que permita gerir legalmente o empreendimento, uma cooperativa poderia cumprir esta exigência. Todavia, com a efetividade do PAA e posteriormente do PNAE, a Coobam começou a comercializar a fruta *in natura*, tornando-se um dos pilares de sustentação econômica do empreendimento cooperativo.



Neste contexto, cumpre realçar a parceira oferecida pela Prefeitura Municipal de Miracatu, por meio de seu Departamento de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento. Este órgão esteve disposto a atender às demandas da Abam e da Coobam, contribuindo para que conseguissem operar as vendas públicas. Além de disponibilizar estruturas e equipamentos (máquinas agrícolas e veículos), o engenheiro agrônomo (servidor público) da prefeitura atuou no apoio à gestão da Coobam e no fornecimento de assistência técnica aos seus cooperados.

Após 2009, estas organizações já possuíam base social para participar do PNAE. Entre 2010 e 2011, a Abam inicia seus primeiros contratos de fornecimento para as escolas, a partir das chamadas públicas da prefeitura de Miracatu. Logo, o fornecimento se estendeu para as escolas do município de Praia Grande/SP. Em 2014, a Abam e a Coobam assinam contrato com a Prefeitura de São Paulo, contando com a interlocução da CAE.

Notável foi o papel da então Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da Secretária de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, tanto para as organizações de Miracatu como para as cooperativas de Sete Barras. A CATI foi responsável por operar o “Programa Microbacias II: acesso aos mercados” entre 2010 e 2017. Este programa financiou associações e cooperativas de agricultores familiares no que se refere a iniciativas de inserção em mercados consumidores. Assim, a CATI por meio do seu corpo técnico e administrativo forneceu suporte às organizações do Vale do Ribeira para acessarem o programa.

No âmbito do programa “Microbacias II”, o Estado de São Paulo subvencionou 70% dos valores solicitados para investimento. Todas as organizações pesquisadas captaram financiamentos próximos dos R\$ 400.000,00. Os recursos foram essenciais para investimentos que reduziram custos operacionais e aumentaram o controle sobre a distribuição das bananas. A aquisição de carros e caminhões, além da instalação de câmaras de climatização, são investimentos considerados muito importantes para as organizações. Individualmente, o programa contemplou agricultores com recursos para a aquisição de implementos agrícolas.

Assim, reconhecendo o protagonismo dos agricultores e de suas organizações, deve-se ressaltar a presença dos atores externos para o alcance de êxitos. Esta interpretação reforça aquela de autores que apontaram a influência de redes sociotécnicas como fator preponderante para ganhos efetivos para as organizações em termos de acesso a informações, conhecimentos, oportunidades e tomada de decisão coletiva (SILVA; SHMITT, 2014; FREITAS et al., 2019).

### 4.3 O PNAE e a Coopercentral

Inicialmente, o PAA foi central às organizações em questão, mas perdeu importância a partir de 2010, quando o PNAE se tornou o principal canal de distribuição das bananas. Ao mesmo tempo em que o PNAE fortaleceu socialmente as organizações por permitir a ampliação de suas bases, gerou o aumento da oferta de bananas, o que encontrou limites pelo lado da demanda das compras públicas. Tal desequilíbrio acirrou a concorrência entre as organizações pelas chamadas públicas em vários municípios. Os representantes das cooperativas sempre se encontravam nas aberturas das chamadas públicas para disputar os contratos. Este cenário configurou o que Singer (2001) denominou como o problema da competição que, ao passar de um certo limite, o que seria entendido como favorável a sociedade capitalista, torna-se destrutivo, deixando de ter relação com o fim que justifica uma lógica competitiva.

Refletindo sobre estes processos, os representantes das organizações concluíram que agir de modo individualizado gerava custos físicos e financeiros para todos devido, sobretudo, aos deslocamentos para participar de reuniões e à preparação de documentação. Com o início das chamadas públicas destinadas à agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar (PAE) da Prefeitura de São Paulo, estas dificuldades se multiplicaram, uma vez que o programa fornece refeições diárias a 900 mil alunos em 2.720 unidades educacionais (ASSIS, 2019). A necessidade da entrega “ponto-a-ponto” em centenas de escolas requereu das cooperativas condições logísticas não disponíveis individualmente.

A lógica da competição, os custos e os desafios das entregas foram fermentos para a ideia da criação da Coopercentral. Em 2018, esta cooperativa de segundo grau foi formalizada, reunindo oito cooperativas singulares de agricultores familiares do Vale do Ribeira. Em 2019, por ocasião da contratação realizada pela Prefeitura de São Paulo, este número se elevou a 12 organizações de sete municípios, passando a agregar cerca de 1.500 agricultores.

A princípio, a Coopercentral assumiu a atribuição de apresentar a proposta conjunta das cooperativas nas chamadas públicas do PNAE. Logo, atuou para buscar alternativas às empresas privadas para efetuar as entregas “ponto-a-ponto”, deste modo, a Coopercentral firmou acordo com uma cooperativa de transportes de São Paulo. Os custos dos contratos foram considerados como justo pelos gestores de ambas as partes, alinhados a uma lógica mais solidária. Esta perspectiva de construir relações mais

justas remete à concepção de que o fim das cooperativas consiste em proporcionar a seus associados benefícios econômicos, mas regidos pela solidariedade em lugar da competição (SINGER, 2001).

Importante obstáculo logístico para atender as escolas municipais de São Paulo se referiu à indisponibilidade de um entreposto para receber e estocar as bananas vindas do Vale do Ribeira. Com a ampliação dos contratos do PNAE, a Coopercentral teve condições financeiras para alugar dois galpões em Santo André, de forma a permitir que as bananas provenientes do Vale do Ribeira fossem descarregadas em ponto de distribuição na Região Metropolitana de São Paulo e de lá fossem distribuídas para as escolas. Além destas vantagens, como foi mencionado por um gestor da cooperativa, ocorreram ganhos “humanos”, pois os galpões se constituíram em infraestrutura que melhorou as condições de trabalho dos cooperados por dispor de locais adequados para a realização de refeições, higiene pessoal e descanso.

Mesmo com a importante dimensão que tomou o mercado institucional para as cooperativas, a comercialização de toda a produção dos cooperados não estava assegurada. O gestor da Coopercentral revelou que, em 2017, as vendas públicas estavam absorvendo cerca de 40% da produção. Então, com o aluguel dos galpões em Santo André foi possível dar início ao fornecimento a supermercados, varejões, sacolões e feiras da Região Metropolitana de São Paulo, ou seja, tratou-se de acessar o mercado convencional sem a figura dos intermediários. No momento da pesquisa, a cooperativa destinava cerca de 85% de seus produtos para o mercado institucional e 15% para o mercado convencional.

A iniciativa de atender ao mercado convencional apresenta consideráveis dificuldades, uma vez que a competição com grandes atacadistas é incontornável, os custos são mais elevados, as exigências de padrão são maiores e os preços não necessariamente compensam. Contudo, trata-se de uma medida de segurança que pode manter sob o controle dos produtores a comercialização de suas bananas em caso de supressão das políticas de compra institucional.

#### **4.4 Os efeitos da organização social**

##### **4.4.1 Trajetórias e referencial de sustentabilidade**

Em Sete Barras, as cooperativas se originaram em lutas sociais, que levaram à formulação e à defesa de propostas que pudessem ser viáveis economicamente e ao

mesmo tempo ambientalmente responsáveis. De fato, com atores externos agindo como mediadores de um referencial de desenvolvimento sustentável, a organização social foi orientada para a promoção de práticas de produção sustentáveis (orgânica e agroecológica).

Efetivamente, novas instituições que possam ser vistas como favoráveis aos atores locais tendem a semear um campo fértil para florescimento de respostas apropriadas destes últimos. No caso das cooperativas de Sete Barras, a Lei nº 16.140/2015 do município de São Paulo, que dispôs sobre a inclusão de alimentos orgânicos ou agroecológicos na alimentação escolar, com preços até 30% maiores do que o produto similar convencional, constituiu um forte estímulo a conversões produtivas. A existência desta norma fortaleceu agricultores defensores do modelo de produção sustentável, possibilitando que maior atenção fosse dada nas cooperativas ao “projeto agroecológico”. Na Coopafasb, a legitimidade obtida por este último motivou esforços para a oferta de oficinas e cursos voltados a sistemas de produção orgânico e à construção de conhecimentos agroecológicos.

Este aspecto remete ao debate da tradução de referencial, de forma a articular níveis distintos de representação do mundo no âmbito de políticas públicas setoriais. Destacadamente, ocorre uma construção no seio destas organizações de valores associados ao desejável com vistas à equidade e à sustentabilidade (GRISA, 2010), ou seja, sob a bússola do referencial de desenvolvimento sustentável.

No momento da pesquisa em 2018, do universo de 179 produtores organizados pelas duas cooperativas em Sete Barras, aqueles com produção orgânica eram 10 na Cooperagua (13% dos cooperados) e 21 na Coopafasb (26% dos cooperados). Apesar destes percentuais não se configurarem na maioria dos cooperados, o gestor da Coopafasb afirmou que a procura para a transição de sistemas crescia. Além de significar o interesse dos cooperados, tal informação revela como a cooperativa se tornou uma referência aos agricultores que desejam mudar seus sistemas de produção, assumindo uma função de promoção da agricultura sustentável. A propósito, é notável o conflito entre projetos produtivos (orgânico e convencional), mas também convém destacar que a preferência por um referencial cognitivo em determinado fórum (aqui, técnico-profissional), outros tendem a se tornar menos visíveis (FOUILLEUX, 2011).

O interesse em manejos mais sustentáveis se relaciona com estratégias que são mobilizadas para superar

o obstáculo do escoamento da produção. Os produtos orgânicos e agroecológicos conhecem dificuldades para entrar em mercados como diferenciados. A Coopafasb, operando uma agroindústria, investia em conferir mais visibilidade para a diversificação produtiva para uma comercialização diferenciada através do beneficiamento de produtos com apelo regional e sustentável (banana passa orgânica, biomassa de banana, polpa de frutas nativas, etc.). Essa iniciativa pode ser interpretada a partir da obra de Pecqueur (2005) como um processo de especificação territorial. Ou seja, estes atores estão identificando e valorizando os potenciais particulares do seu território, visando transformar seus recursos genéricos em ativos específicos através de um processo de mobilização social.

Em Miracatu, as organizações locais nasceram a partir da mobilização de grandes e médios produtores convencionais de bananas sob uma orientação estritamente econômica. A Abam e a Coobam se reorientaram em seguida, graças a sua participação nos dispositivos de políticas de compra institucional, redirecionando sua ação para a organização de agricultores familiares. Todavia, o foco em mercados consumidores permaneceu. A própria agroindústria gerida pela Coobam concentra suas operações em doces de bananas produzidas em “modelo convencional”. Diferentemente das cooperativas de Sete Barras, a econômica solidária e a agroecologia não se apresentam como horizontes referenciais para as escolhas locais.

Não obstante, essa interpretação não significa que os gestores e parte dos produtores não sejam sensíveis aos estímulos institucionais. Conforme um gestor da Abam, “a organização entende que a produção orgânica de bananas é uma possibilidade real”, o que atraiu a atenção dos associados. A propósito, a legislação em questão foi preponderante para que alguns produtores promovessem a transição de sistemas produtivos. Em 2017, cerca de 5% dos associados (de um total de 98 produtores) estavam produzindo bananas certificadas como orgânicas. A Abam também promove momentos para sensibilizar os produtores sobre a produção orgânica, mas o avanço em número de adesões é lento.

Disto, as instituições se desenvolvem ao longo do tempo, tendo o passado como representação que constrange escolhas futuras (HALL; TAYLOR, 2003). No contexto regional, a diversidade de origens e de condições locais levou a trajetórias individuais e coletivas distintas.

De todo modo, depreende-se que as organizações formais de agricultores foram os elos que permitiram atrair a atenção dos agricultores às instituições que abriram mercados para os produtos orgânicos e agroecológicos.

Mesmo que individualmente tenham ocorrido iniciativas de mudanças de sistemas produtivos, ter como referência uma organização social representativa, constituída por pessoas em condições socioeconômicas semelhantes, estrutura física e com canais abertos de comunicação, amplificou decisões de transição entre sistemas.

#### 4.4.2 O alinhamento nos resultados econômicos

Na dimensão econômica, os efeitos do PNAE são muito similares entre as organizações analisadas. De fato, a compra conjunta de insumos reduziu custos de produção, o investimento em infraestrutura de logística diminuiu despesas de comercialização e o excedente econômico viabilizou a prestação de serviços de assistência técnica, contribuindo para uma maior racionalização do uso de insumos produtivos. Estes efeitos, observados pelos gestores das cooperativas, significaram condições econômicas mais favoráveis de inserção dos agricultores nos mercados de aquisição de insumos e de distribuição da produção.

No âmbito do funcionamento das organizações, o excedente econômico é aspecto central, pois permite investimentos que melhoram as possibilidades de se posicionar nos mercados. Se, num primeiro momento, os contratos do PAA mantiveram e ampliaram as bases das organizações, foram as receitas obtidas via PNAE que as fortaleceram economicamente, o que, em certa medida, determinou a escolha pela fundação da Coopercentral.

No caso desta cooperativa de segunda geração, os seguintes números foram obtidos em nossa pesquisa: em 2017, a cooperativa comercializou um volume de 106.864 caixas de bananas e obteve uma receita de R\$ 1.256.217,00; em 2018, o volume comercializado foi de 162.012 caixas e a receita R\$ 2.494.251,00 e; em 2019, foram 209.882 caixas vendidas e R\$ 3.200.183,00 de receita. Praticamente, 80% das receitas são de contratos no âmbito do PNAE.

Além das receitas financeiras, somente por meio de organizações formais foi possível ter aderido a uma das principais políticas públicas para a agricultura familiar do Estado de São Paulo, o Programa Microbacias II. A aquisição de máquinas e equipamentos reduziu custos com a climatização das bananas e com o transporte (frete).

Além de custos menores, a venda a preços mais altos garantiu maiores margens aos produtores quando comparadas àquelas obtidas no mercado convencional. Pelos dados declarados sobre os preços médios oferecidos por agentes intermediários e os pagos pelas cooperativas (no âmbito do PAE da Prefeitura de São Paulo) no

momento da pesquisa, as diferenças alcançaram 115,6% em Miracatu e 97,6% em Sete Barras.

Ainda, entre janeiro e maio de 2018, de toda a produção de bananas dos entrevistados (59.476 caixas), 47,6% (28.332 caixas) foram vendidas via cooperativas. Estes resultados revelam uma libertação dos produtores, mesmo que parcialmente, da total dependência de intermediários para comercializarem a produção. Logo, uma maior proporção da riqueza gerada pelo trabalho familiar pôde se destinar às mãos dos produtores e de suas organizações.

Este quadro, no entanto, não representa o fim de dificuldades para a gestão das organizações. Notadamente, existem problemas enfrentados pela falta de capital de giro, pois os pagamentos não são imediatos. Por vezes, os pagamentos não são executados nos prazos, o que leva produtores a criar dívidas que são pagas com juros elevados no comércio local. Enfim, pode no pior dos casos ocorrer um “calote” por parte das prefeituras, denunciando em justiça um descumprimento de contrato. De todo modo, os efeitos favoráveis identificados somente puderam acontecer devido à existência das organizações formais dos agricultores familiares.

#### **4.4.3 Efeitos convergentes na dimensão político-institucional**

Outros desdobramentos que merecem atenção se encontram na dimensão político-institucional, especialmente no que se refere à participação e à representação social. Internamente às organizações, 79% dos entrevistados afirmaram que, após o início de seu acesso aos programas públicos de comercialização, passaram a “participar mais da cooperativa”. Tal participação significou comparecer às reuniões e assembleias, envolver-se em processos de tomada de decisão, presenciar cursos e atender demandas das cooperativas. Um gestor entrevistado considera que a participação nas reuniões é de interesse dos produtores, pois são momentos de divulgação de informações sobre o andamento da comercialização, o lançamento de novos editais, as quantidades e a periodicidade das vendas. Portanto, a mudança comportamental promovida por novas instituições (HALL; TAYLOR, 2003) refletiu em maior protagonismo do produtor na comercialização da sua produção, o que nunca havia ocorrido com vendas no mercado convencional.

Assis (2019) identificou que, para a maioria das cooperativas que forneciam alimentos ao PAE do município de São Paulo, a adesão à participação nesta política pública se correlacionou a um aumento da

participação das famílias nas decisões coletivas de suas organizações. Com referências às organizações do Vale do Ribeira, este autor apontou a regularidade na realização de reuniões internas como um dos elementos associados ao sucesso observado na execução dos contratos com a prefeitura, uma vez que foram cumpridos plenamente.

A participação de indivíduos em espaços coletivos é acompanhada de percepções de disparidades e de conflitos. Com efeito, relatos foram obtidos sobre a visão de que haveria indivíduos favorecidos nas tomadas de decisão dentro das cooperativas. Tal suspeição desestimula a participação, do mesmo modo como a percepção segundo a qual as organizações “nada” realizaram em favor de determinada comunidade.

Apesar destes sentimentos, para 70% dos interlocutores, as cooperativas geraram “união” e “aproximação” entre os produtores. Estes termos significaram para os entrevistados estar em contato em reuniões, manter canais de comunicação com os gestores, integrar o coletivo para não depender dos atravessadores e participar de eventos como seminários, cursos e oficinas. Tal efeito, em parte, é devido ao arranjo operacional dos programas, que tornam as organizações de representação dos agricultores um componente essencial de interlocução entre o Estado e os produtores (SILVA; SCHMITT, 2014).

A intensificação da participação interna fortaleceu a representatividade das organizações, com as cooperativas passando a defender os interesses dos agricultores familiares nos espaços públicos de tomada de decisão. Este fenômeno pôde ser notado em Miracatu, onde a Abam, anteriormente representante “genérica” dos produtores de bananas, passou a se identificar como organização de produtores familiares. A participação institucional como meio para apresentar demandas, obter respostas do poder público e influenciar decisões políticas tornou a atuação nos conselhos municipais de desenvolvimento rural uma peça estratégica. Em Sete Barras, a Coopafasb vem sendo atendida em suas demandas pela prefeitura municipal: assim, ter acesso a tratores, obter a cessão de espaços (terreno onde se encontra a sua agroindústria) e se beneficiar de infraestruturas para o funcionamento da cooperativa (galpões em alguns bairros rurais) ocorreram graças a um esforço de diálogo institucionalizado junto ao poder executivo.

Regionalmente, a Coopercentral constitui um marco de organização social e de representação política da agricultura familiar do Vale do Ribeira. Mesmo sendo composta por organizações com trajetórias distintas, a cooperativa central se tornou porta-voz de centenas de



agricultores. A convergência das organizações para uma instância representativa mais ampla do que aquela local solidifica uma frente de atuação comum, embasada na defesa da melhoria das condições socioeconômicas dos agricultores familiares.

A Coopercentral, além de uma organização econômica, constituiu-se em instrumento de representação política da agricultura familiar no Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul, dispositivo que agrega representantes de 25 prefeituras municipais e abriga processos de formulação de políticas regionais. Na ocasião da pesquisa, representantes da Coopercentral se articulavam para reativar sua Câmara Técnica da Agricultura. Segundo um gestor entrevistado, esta câmara setorial foi historicamente ocupada e dominada por representantes do setor patronal do agronegócio. A Coopercentral reivindica que se torne espaço para a defesa dos interesses dos agricultores familiares.

## 5 CONCLUSÕES

As compras públicas de bananas via Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar foram instituições indutoras da organização formal de agricultores familiares. Esta constatação se funda em particular na articulação de cooperativas da base em torno da Coopercentral. Trata-se de doze cooperativas unidas, representando mais de 1.500 agricultores familiares no Vale do Ribeira.

Tais instituições formais que abriram mercados para a agricultura familiar induziram respostas organizativas que culminaram na criação de cooperativas em Sete Barras e levaram a alteração da base social de organizações pré-existentes em Miracatu. Estes resultados apontam para a capacidade de adaptação dos agricultores familiares, assim como para as respostas aos novos estímulos do mercado institucional.

Em Sete Barras, a institucionalização destes dispositivos de política pública permitiu a criação de cooperativas que favoreceram estratégias de promoção da economia solidária e da agroecologia. A atuação de atores institucionais como mediadores do referencial de desenvolvimento sustentável desempenhou um papel importante de promoção de interação entre o global e o local, fomentando e potencializando estratégias orientadas por tal referencial.

Em Miracatu, foi possível reverter relações de poder que transformaram a base social de organizações pré-existentes, antes focadas apenas na comercialização

de bananas a melhores preços. Partindo de uma trajetória distinta e não dispondo de mediadores como em Sete Barras, as transformações dos sistemas de produção são menos importantes, com poucas respostas aos impulsos institucionais. Predomina aqui um apoio à sustentabilidade produtiva dos programas.

Portanto, a competição entre referenciais não permite pensar em força exclusiva que se impõe a partir da formulação de políticas públicas, induzindo mudanças comportamentais de forma mecânica e automática. Caso a recepção de um referencial careça de mediadores ativos, que atuem em cenários específicos junto a atores locais, as ações concretas orientadas por tal representação serão limitadas. Mesmo nestes casos, o referencial que suporta propostas de produção sustentável conseguiu se disseminar, mas enfrentando muito mais resistência na competição com o ideal dominante da modernização intensiva da agricultura.

Efetivamente, os programas públicos em questão conduziram os agricultores familiares a novos patamares organizacionais. A Coopercentral ao agregar várias cooperativas possibilitou a inserção mais favorável destes agricultores em mercados competitivos.

Por meio deste arranjo organizacional outros efeitos puderam ocorrer. Os efeitos socioambientais se associam às trajetórias particulares de cada entidade, mas a organização social foi em todos os casos pré-requisito para que produtores aderissem a sistemas sustentáveis de produção. Os efeitos econômicos podem ser considerados como mais homogêneos entre os diferentes contextos organizacionais. As organizações permitiram agregação de valor graças à venda direta e à redução de custos de produção e de comercialização através do cooperativismo. Na dimensão político-institucional, os efeitos da participação local convergiram para um movimento de constituir uma representação regional. O aumento da participação dos agricultores na esfera interna às organizações promoveu a uma maior representatividade local, o que levou à construção de um instrumento de representação regional dos agricultores familiares.

Os resultados revelam que estas políticas públicas como instituições induziram processos de mudanças comportamentais e organizacionais. Com a atuação de atores externos, estas mudanças constituem a materialização, em certa medida, de um referencial de desenvolvimento rural sustentável orientado ao fortalecimento da agricultura familiar no Vale do Ribeira.

## 6 CONFLITO DE INTERESSES

Não houve conflitos de interesse no assunto ou nos materiais discutidos neste manuscrito.

## 7 AGRADECIMENTO

Agradecimento ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo apoio financeiro. Processo [421032/2016-2].

## 8 REFERÊNCIAS

ASSIS, L. B. **Perfil das organizações da agricultura familiar no Programa de Alimentação Escolar da Prefeitura de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103-122, 2017. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032017000100103](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BERNINI, C. I. **De posseiro a assentado: a reinvenção da comunidade do Guapiruvu na construção contraditória do assentamento agroambiental Alves, Teixeira e Pereira, Sete Barras-SP**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02022010-151735/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 16, n. 02, p. 185-227, 2008. Disponível em: < <https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2011/12/multifuncionalidade.pdf> >. Acesso em: 4 abr. 2019.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009. Disponível em < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p211/10959> >. Acesso em 03 jan. 2019.

BUVINICH, R.; PASSAMAI, D. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 01, p. 55-82, 2014. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000100003&script=sci_abstract&tlng=pt) >. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/.../L11326.htm> >. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014**. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/D8293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8293.htm) >. Acesso em: 20 jul. 2019.

CHIODI, R. E.; ALMEIDA, G. F.; ASSIS, L. H. B. O Mercado Convencional da Banana: sujeição da agricultura familiar no Vale do Ribeira-SP. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 50, p. 146-165, 2020. Disponível em: < <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/9275> >. Acesso em: 25 set. 2019.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. J. S. F. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/resr/v55n3/1806-9479-resr-55-03-427.pdf> >. Acesso em: 20 mar. 2019.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 19, n. 01, p. 88-125, 2011. Disponível em: < <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337/333> >. Acesso em: 30 mai. 2020.

FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M.; FREITAS, A. F. de. A. Trajetória das Organizações de Agricultores Familiares e a Implementação de Políticas Públicas: um estudo de dois casos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 1, p. 9-28, 2019. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032019000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032019000100009) >. Acesso em: 15 out. 2019.

- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão 2017**. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- GONCALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. Agronegócio no Vale do Ribeira: caracterização de realidade e proposta de intervenção numa região carente. **Informações Econômicas**, v. 31, n. 1, p. 39-50, 2001. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ie/2001/tec3-0101.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1, p. 96-116, 2010. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod\\_resource/content/1/C%C3%A1tia%20](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod_resource/content/1/C%C3%A1tia%20)>. Acesso em: 03 set. 2019.
- GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Maud X, 2011.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- INSTITUTO DE BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário de 2017**. 2019. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 07 out. 2019.
- JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état em action**. Paris: PUF, 1987.
- LUTZENBERGER, J. O absurdo da agricultura. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 61-74, 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9823>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário de 2006**. 2009. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/09/AF-Censo-2006-MDA.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2019.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Cadernos Territorial do Vale do Ribeira**. 2015. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_100\\_Vale%20do%20Ribeira%20-%20SP.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_100_Vale%20do%20Ribeira%20-%20SP.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- MULLER, P. **Las políticas públicas**. Colômbia: Universidad Externado de Colômbia, 2002.
- NORTH, D. (1991). Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 1, n. 05, p. 97-112, 1991. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#metadata_info_tab_contents)>. Acesso em: 05 jan. 2020.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, v. 24 n. 01, p. 10-22, 2005. Disponível em: <[http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo\\_53.pdf](http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_53.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. (2a ed.). São Paulo: Atlas, 2010.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- SILVA, J. G. **Tecnologia e agricultura familiar**. Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS, 1999.
- SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, V. (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- SINGER, P. Economia solidária versus economia capitalista. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 01, p. 100-112, 2001. Disponível em: <<https://www.readcube.com/articles/10.1590/s0102-69922001000100005>>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- TRICHES, R.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista Nera**, v. 18, n. 26, p. 10-27, 2015. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3569>>. Acesso em: 18 set. 2019.