



**SUELY FERREIRA DA CRUZ**

**DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO PNAE EM TRÊS  
ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO  
TERRITÓRIO SUL LITORÂNEO DO ESPÍRITO SANTO**

**LAVRAS-MG**

**2017**

**SUELY FERREIRA DA CRUZ**

**DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO PNAE EM TRÊS  
ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO  
TERRITÓRIO SUL LITORÂNEO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, área de concentração em **Desenvolvimento e Extensão**, para obtenção do título de mestre.

Prof. Dr. Thiago Rodrigo de Paula Assis  
Orientador

Prof. Dr. Renato Elias Fontes  
Coorientador

**LAVRAS-MG  
2017**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Cruz, Suely Ferreira da.

Desafios e contribuições do PNAE em três organizações da  
agricultura familiar no Território Sul Litorâneo do Espírito Santo /  
Suely Ferreira da Cruz. - 2017.

139 p.

Orientador(a): Thiago Rodrigo de Paula Assis.

Coorientador(a): Renato Elias Fonte.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Agricultura Familiar. 2. Comercialização. 3. Organizações. I.  
Assis, Thiago Rodrigo de Paula. II. Fonte, Renato Elias. III. Título.

**SUELY FERREIRA DA CRUZ**

**DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO PNAE EM TRÊS ORGANIZAÇÕES DA  
AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO SUL LITORÂNEO DO ESPÍRITO  
SANTO**

**CHALLENGES AND PNAE CONTRIBUTIONS IN THREE ORGANIZATIONS OF  
FAMILY FARMING IN THE SOUTHERN LITORANEOUS TERRITORY OF THE  
ESPIRITO SANTO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, área de concentração em Desenvolvimento e Extensão, para obtenção do título de mestre.

APROVADA em 27 de março de 2017.  
Dr. Nathália de Fátima Joaquim, UFLA  
Dr. Ricardo Serra Borsatto, UFSCAR

Prof. Dr. Thiago Rodrigo de Paula Assis  
Orientador  
Prof. Dr. Renato Elias Fontes  
Coorientador

**LAVRAS-MG  
2017**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por permitir esta realização em minha vida.

À Universidade Federal de Lavras. Ao Prof. Dr. Thiago Rodrigo de Paula Assis pela dedicação e orientação neste trabalho. Ao Prof. Dr. Renato Elias Fontes pela coorientação. Aos professores e servidores do Departamento de Economia e Administração pelos ensinamentos e apoio. A Prof. Dr. Paula do Departamento de Direito pelas abordagens do direito agrário e ambiental.

Aos meus colegas da turma 2015/1 do mestrado em Desenvolvimento Sustentável e extensão pelas boas discussões e experiências trocadas.

Aos colegas de trabalho do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural - INCAPER: Danilo de Anchieta, Carlos, Fábio Dalbom e Erivelton de Iconha, Lela de Cachoeiro de Itapemirim e Ronaldo Alemães do escritório de Rio Novo do Sul pelas contribuições na pesquisa de campo.

Aos agricultores familiares do grupo informal “Pioneiros de Rio Novo do Sul”, da CAFSUL de Iconha e da ABROBANA de Anchieta pelas informações.

A Aline, Nat, Rafa e demais amigos pelo apoio.

Aos meus pais, Sebastião e Maria Dalva, meus irmãos Leny e Reginaldo, pela confiança.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que esta etapa se concretizasse.

**OBRIGADA!**

## RESUMO

O objetivo do trabalho é identificar as ações de comercialização do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE como política pública de fortalecimento da agricultura familiar e as contribuições de três organizações para sua consolidação no território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo. Foram escolhidos três municípios e uma organização em cada um deles, sendo um grupo informal em Rio Novo do Sul, uma associação em Anchieta e uma cooperativa em Iconha. A metodologia utilizou dados quantitativos e qualitativos através das análises de documentos disponibilizados pelas prefeituras dos municípios, organizações envolvidas, órgão de ATER e pesquisa em campo, bem como por meio de entrevistas individuais e com 03 grupos focais, totalizando 39 pessoas entrevistadas. Percebeu-se que as organizações dos agricultores familiares cumprem seu papel na execução do PNAE, mas ainda há desafios como o diálogo entre os envolvidos acerca de melhores preços, falta de planejamento, atrasos de editais, pedidos fora da época de produção e atrasos de pagamentos. Por outro lado, o PNAE é canal de venda garantida, potencializa outros mercados, aumenta a produção e a diversidade da produção, dentre outros benefícios. O grupo informal de Rio Novo do Sul tem relação pessoal mais forte, o agricultor gerencia todo o processo, mas há limitação na venda para outros locais, dependente de um agente mobilizador. A Associação de Produtores de Banana e outros Produtos Agrícolas e da Agroindústria de Anchieta - APROBANA tem autonomia para sua mobilização e elaboração de projetos de venda, mas possuem limitações em participar de editais externos. Enquanto a Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo - CAFSUL, possui uma estrutura administrativa, de armazenamento e de logística. Atualmente participa de vários editais externos e tem ampliado as vendas para o mercado privado, porém há um distanciamento maior do agricultor e redução do diálogo. Em relação às margens de comercialização dos principais produtos vendidos no PNAE, há variações em cada canal, mas a feira, o PNAE e o PAA são os canais que mais se destacam, pois tem pouca variação em relação ao preço vendido nos comércios dos municípios pesquisados. O trabalho demonstrou que o PNAE é uma política importante para a renda familiar e potencializa outros canais de comercialização, destacando as feiras, mas não pode ser o único canal para escoar a produção familiar. Além disso as organizações têm papel importante no avanço da política, mas ainda necessita de diálogo, aproximação com entidades de ATER e demais atores do processo.

**Palavras-Chave:** Agricultura Familiar. Comercialização. Organizações. PNAE.

## ABSTRACT

The objective of work is to identify as commercialization actions of the National School Feeding Program (PNAE) as a public policy to strengthen family farming and contributions of three organizations for its consolidation in the South Coastal Territory of ES. Three municipalities and one organization were chosen in each of them, being an informal group in Rio Novo do Sul, an association in Anchieta and a cooperative in Iconha. The methodology used quantitative and qualitative data through the analysis of documents available by municipal governments, organizations involved, ATER entities and field research through individual interviews and 03 focus groups, totaling 39 people interviewed. It was noticed that family farmers' organizations fulfill their role in the implementation of the PNAE, but also to challenges such as dialogue among stakeholders, better prices, lack of planning, delay of calls, requests outside the production season and delays in payments. On the other hand, the PNAE is a guaranteed sales channel, it potentiates other markets, increases production and diversity of production, etc. The informal group in Rio Novo do Sul has a stronger personal relationship and the farmer manages the whole process, but there is a limitation in selling to other places, it depends on a mobilizing agent. The Association of Producers of Banana and Other Agricultural Products and Agroindustry of Anchieta - APROBANA has autonomy to mobilize and elaborate sales projects, but they have limitations in participating in external calls. While the Cooperative of Family Farmers South Coast Territory of Espirito Santo State - CAFSUL, has an administrative structure, storage and logistics. She is currently participating in several external calls and has expanded sales to the private market. But there is a greater distance from the farmer and the reduction dialogue. In relation the commercialization margins of the main products sold in the PNAE there are variations in each channel, but the fair, the PNAE and the PAA are the channels that stand out the most, has little variation in relation to the price sold in the shops of the municipalities surveyed. The study demonstrated that PNAE is an important policy for family income and potentiates other commercialization channels, highlighting the market, but it can not be the only channel to drain family production. In addition organizations play an important role in advancing the policy, but still need dialogue, rapprochement with ATER entities and other actors in the process.

**Keywords:** Family farming. Commercialization. Organizations. PNAE

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Objetivo geral.....	13
1.1.1	Objetivos específicos.....	14
1.2	Justificativa.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	17
2.1	AGRICULTURA FAMILIAR.....	17
2.1.1	Origem e evolução da Agricultura Familiar.....	17
2.1.2	O conceito de Agricultura Familiar.....	20
2.1.3	Tipos de agricultura.....	22
2.1.4	Formas de produção.....	23
2.1.5	Demandas da Agricultura Familiar.....	25
2.2	Comercialização e organização da Agricultura Familiar.....	29
2.2.1	Comercialização de produtos.....	30
2.2.2	Gestão das organizações.....	32
2.2.3	Novos mercado.....	33
2.2.4	Margens de Comercialização e Canal de Comercialização.....	38
2.3	Política Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....	40
2.3.1	Políticas públicas de desenvolvimento rural da agricultura familiar no Brasil.....	40
2.3.2	A contextualização histórica do PNAE .....	43
2.3.3	O papel dos atores sociais na construção do PNAE.....	45
2.3.4	O papel das organizações dos agricultores familiares na execução do PNAE.....	46
2.3.5	Os desafios e contribuições do PNAE na agricultura familiar.....	46
3	METODOLOGIA.....	49
3.1	Característica da Pesquisa.....	49
3.2	Escolha da área de estudo.....	49
3.3	Mapeamento das organizações e municípios.....	50
3.4	Coleta de dados.....	51
3.5	Análise e interpretação dos dados.....	54
4	RESULTADO E DISCUSSÃO.....	55
4.1	Caracterização dos municípios e das organizações que atuam no PNAE.....	55
4.2	A execução do PNAE nos municípios estudados.....	70
4.2.1	Chamada pública para os produtos da Agricultura familiar.....	70
4.2.2	Produtos da Agricultura Familiar no PNAE.....	74
4.2.3	Formas de produção.....	77
4.2.4	Planejamento da produção .....	78
4.2.5	Entrega dos produtos.....	82
4.3	O PNAE como uma política de fortalecimento da Agricultura Familiar.....	84
4.3.1	Contribuições do PNAE nas organizações da Agricultura Familiar.....	84
4.3.2	Desafios e dificuldades do PNAE como política de Desenvolvimento Rural....	89
4.4	Contribuição das organizações frente ao PNAE e outros canais de comercialização.....	97
4.4.1	Canais de comercialização e as organizações dos agricultores familiares.....	97
4.4.2	Contribuição das organizações estudada.....	99
4.4.3	Margem de comercialização.....	108

<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a agricultura familiar ganhou enfoque em vários debates, principalmente com a implantação da lei de agricultura familiar e a criação de uma série de políticas públicas que preconizam o aumento da produção e inovação tecnológica no campo. Por outro lado, depara-se com os entraves da comercialização, principalmente pela dificuldade de acesso ao mercado.

Dentre a diversidade dos assuntos pautados dentro do desenvolvimento rural, a comercialização dos produtos da agricultura familiar e sua dinâmica de organização são instigantes. Consegue-se produzir, porém armazenar, processar e escoar a produção, quando se trabalha com volumes pequenos, torna-se um dos grandes entraves do agricultor.

Os principais fatores limitantes são o acesso ao mercado ocasionado pela distância dos locais de abastecimento e os valores baixos repassados pelos intermediadores, que muitas vezes não cobrem os custos de produção. Além disso, a dificuldade de se organizar em grupos formais e/ou até mesmo informais para a inserção dos produtos em outros canais, as estradas intransitáveis, a inexistência ou deficiência de estrutura de armazenamento, a falta de meio de transporte e a regularização sanitária são alguns desafios de comercialização enfrentados pela agricultura familiar.

Apesar dos desafios, existem nichos de mercado e novos canais de comercialização que potencialmente podem ser explorados pelos agricultores familiares, que necessitam de estratégias e de formas de gestão para, não só se inserirem, como também se manterem em um mercado cada vez mais exigente. Neste aspecto, destacam-se os programas de compras institucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atualmente tem contribuído para aumentar a renda das famílias rurais.

Após críticas por falta de políticas que contemplassem a comercialização na agricultura familiar, surgiram programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE, que requerem uma estruturação das organizações (associações, grupos informais e cooperativas) para gerir e participar dos processos de venda.

Além dos processos de vendas, essas organizações podem contribuir com os debates a respeito dos entraves que estão fora das unidades produtivas familiares, criando estratégias de comercialização, oferecendo oportunidade do agricultor familiar se capitalizar, criando uma nova dinâmica no meio rural e assim tornando-o mais atrativo e sustentável.

As associações e cooperativas de agricultores familiares podem criar mecanismos para facilitar o acesso aos mercados e fortalecer os canais existentes. Entretanto, algumas não conseguem se firmar, pois apresentam dificuldades advindas dos aspectos legais, tornando-as estagnadas por não conseguir propor novas demandas, limitando o acesso a novos mercados.

O território Sul Litorâneo foi criado em 2007 e abrange 08 municípios: Anchieta, Guarapari, Piúma, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Presidente Kennedy e Rio Novo Sul, todos localizados ao Sul do Estado do Espírito Santo, que possui um passado marcado pela presença de jesuítas e pela forte migração europeia na região no decorrer do século XIX (MARTINS; VIEIRA, 2014).

Neste sentido na região do Território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo, que possui presença marcante da agricultura familiar e de seus grupos organizados de maneira formal e informal, acaba fortalecendo-se iniciativas para a participação em políticas públicas e cria-se estratégias para a inserção em novos mercados, como os mercados institucionais, destacando-se o PNAE.

Após a reformulação do PNAE em 2009, agricultores familiares dos municípios que compõe o Território Sul Litorâneo, através de suas organizações e também de forma individual, começaram a participar do programa. Entretanto, a gestão dessas organizações, o funcionamento legal do PNAE e sua contribuição para o desenvolvimento de outros canais de comercialização precisa ser conhecida, contribuindo para o crescimento do programa, bem como de outras ações que possam beneficiar em nível local e territorial os agricultores familiares de forma direta e indireta.

Portanto, são necessárias investigações que analisem a importância dessa política e dessas organizações, para que se possa conhecer as suas formas de atuação, seus principais problemas, sucessos e ainda, quais as potencialidades a serem implantadas para a consolidação e fortalecimento da comercialização da agricultura familiar no Brasil.

## **1.1 Objetivo geral:**

Analisar as ações de comercialização do PNAE como política pública de fortalecimento da agricultura familiar e as contribuições de três organizações para sua consolidação no território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo.

### **1.1.1 Objetivos específicos:**

- Estudar a execução do PNAE em três organizações em três municípios no Sul do Estado do Espírito Santo;
- Analisar as contribuições e desafios do PNAE enquanto política de fortalecimento da agricultura familiar;
- Analisar a contribuição de uma associação, uma cooperativa e um grupo informal frente ao PNAE e outros canais de comercialização;
- Verificar as margens de comercialização dos principais produtos comercializados pelos agricultores familiares no PNAE;
- Criar material didático (cartilha, folheto) que possa divulgar as considerações do trabalho, visando a melhoria do PNAE na região Sul do Estado do Espírito Santo.

## 1.2 Justificativa

A região do Território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo tem uma população estimada em 267.479 habitantes, distribuída em oito municípios (TABELA 1). Sua população rural é composta em grande parte por agricultores familiares, cuja parte significativa da renda é oriunda das atividades agropecuárias e outra parte de rendas não agrícolas, como turismo rural, artesanato e prestação de outros serviços no meio urbano e rural.

Tabela 1- População dos municípios do Território Sul Litorâneo

	<b>População 2010*</b>	<b>População 2015**</b>
<b>Anchieta</b>	23.902	27.624
<b>Guarapari</b>	105.282	119.802
<b>Iconha</b>	12.523	13.788
<b>Itapemirim</b>	30.988	34.272
<b>Marataízes</b>	34.140	37.923
<b>Piúma</b>	18.123	20.716
<b>P. Kennedy</b>	10.314	11.309
<b>Rio Novo do Sul</b>	11.325	2.045
<b>Total</b>	246.597	267.479

\*Censo 2010. \*\* População estimada para 2015.

Fonte: IBGE (2017).

Conforme Martins e Vieira (2014), as propriedades são pequenas, com baixa escala produtiva, com extensa variedade de produtos. Neste contexto, esses agricultores familiares cotidianamente vêm enfrentando diversos problemas que afetam a produção, destacando-se o processo de comercialização.

Por sua vez, as compras institucionais, como o PNAE surgem como um novo canal de comercialização da agricultura familiar, que tem como intuito oferecer uma alimentação saudável aos estudantes das escolas públicas, por meio de uma pauta regionalizada e diversificada de produtos, conforme a lei nº 11.947/09 (BRASIL, 2009).

Segundo o FNDE em 2015 foi disponibilizado 3,759 bilhões de reais para o PNAE, desse valor, no mínimo 30% deveriam ser destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Esse montante demonstra a importância da política para municípios brasileiros com presença marcante de agricultores familiares, como é o caso do Território Sul Litorâneo. Além disso, o PNAE pode potencializar o acesso a outros canais de comercialização pela agricultura familiar.

A compreensão da atuação dos diversos atores sociais é de fundamental importância para a melhoria do PNAE, pois pode contribuir para a participação de mais agricultores familiares, para a adequação dos cardápios às pautas de alimentação regionalizada e para o aumento da oferta de produtos dentro dos limites municipais. Além disso, garante a segurança alimentar nos espaços rurais e urbanos, através da diversidade de produtos que compõe os editais de chamadas públicas do PNAE, que podem ser ofertados em outros canais de comercialização.

Compreender a forma de atuação de cada agente e seu envolvimento na execução do Programa pode diminuir alguns problemas na elaboração dos editais, que muitas vezes são confeccionados por profissionais dos setores de compra (das prefeituras e demais órgãos) que desconhecem as especificidades da produção familiar.

As ações municipais e regionais, como por exemplo o trabalho em conjunto dos órgãos de inspeção, assistência técnica e extensão rural e outros, para adequação das agroindústrias artesanais rurais, que fornecem produtos para o PNAE podem fortalecer outras atividades como o agroturismo e o turismo rural, presentes e com forte tendência de crescimento na região do Território Sul Litorâneo do Espírito Santo.

O estudo poderá contribuir para que as pessoas despertem para as potencialidades que o Programa pode desencadear nos municípios, melhorando os serviços e infraestruturas locais como: estradas rurais, galpões de armazenamento e outras construções rurais, melhoria das feiras livres (barracas, funcionamento), contratação de profissionais para a ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) nas secretarias de agricultura para atender essas novas demandas da agricultura familiar.

Outra contribuição é a melhoria e a participação em outros canais de comercialização que surgem ou se mantêm a partir do PNAE. Essa melhoria ocorre porque a venda desses produtos na merenda escolar sustenta a produção do agricultor, dando condições para que ele aumente e diversifique a produção, explorando outros canais com mais autonomia.

Além disso, um maior número de pessoas passa a adquirir os produtos dos agricultores familiares em diversos canais, destacando os diretos, como nas feiras livres, à domicílio, por meio de encomendas constantes e até mesmo na própria propriedade. Esse público começa a entender a política e a importância da produção da agricultura familiar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Além da forma individual, as entidades executoras (Secretarias de Estaduais e Municipais

de Educação e Escolas Federais) podem comprar os produtos da agricultura familiar através dos grupos formais e informais. Atuar organizado é uma estratégia encontrada pelos agricultores para entrarem em outros mercados, principalmente os regionais e os mais distantes que precisam de estrutura para serem alcançados. As organizações se comportam de maneira diferente e atuam de formas diferentes, tanto nos mercados institucionais como em outros canais de comercialização. Por isso é importante estudar as vantagens e desvantagens de cada uma e suas contribuições no PNAE e no acesso a outros mercados.

Entender o comportamento desses canais e a contribuição que essas organizações oferecem a partir do PNAE, dá outra dimensão de sua importância. Não apenas em atender a demanda da entidade executora, que precisa adquirir os 30 % que a legislação exige, mas também pode contribuir para a construção e a manutenção de outros mercados, que podem ser potencializados por uma série de fatores que são desencadeados pela participação na política. Como exemplo disso pode-se destacar a agroindústria artesanal de pequeno porte, que restringia suas vendas ao “de porta em porta” e na vizinhança que, para participar das vendas no PNAE, precisou se regularizar.

Outra forma de entender a importância de acessar outros mercados é pelo estudo das margens de comercialização dos produtos, que além do PNAE, são vendidos em outros canais. A margem leva em conta o preço do produto que sai do agricultor e o preço que ele chega ao consumidor final, ou seja, consegue verificar a remuneração que o agricultor está recebendo nos canais que participa.

Apesar das potencialidades do PNAE, após sua implantação surgiram algumas dificuldades, principalmente na sua forma de gestão, o que pode dificultar a inserção de mais agricultores ou diminuir o número de participantes, sendo fundamental compreender sua dinâmica, desde os processos de compra, elaboração dos editais das chamadas públicas até a entrega final dos produtos nos locais definitivos (SARAIVA et al., 2013, SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Diante disso, verifica-se a necessidade de investigar as contribuições do PNAE e dos atores sociais envolvidos, com intuito de fortalecer os processos de comercialização existentes da agricultura familiar em municípios da região do Território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo. Além disso, é uma política que precisa ser analisada, verificando suas potencialidades tanto para as economias locais e regionais, quanto para os arranjos produtivos e comerciais dos agricultores, bem como quais são os desafios que comprometam sua consolidação no Brasil.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Agricultura familiar**

Este trabalho foca em questões relativas ao PNAE, que somente a partir de 2009 surgiu como política que insere os produtos dos agricultores familiares na alimentação escolar. O conhecimento das especificidades e a relação com os meios produtivos e sociais que a agricultura familiar está inserida darão embasamento para compreender como essa política se configura diante das relações que surgem de sua participação nos mercados institucionais.

As primeiras políticas públicas de desenvolvimento rural para a agricultura familiar iniciaram-se na década de 1990, visando o aumento da produção no meio rural. Em 2006 o Censo Agropecuário afirmou a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, principalmente de produtos básicos que são consumidos internamente no país.

Em 2009 foi promulgada a Lei 11.947/2009 que obriga a compra mínima de 30% dos produtos da agricultura familiar através dos recursos repassados pelo FNDE. É uma das principais políticas focalizadas em comercialização, com abrangência nacional. Apesar dos desafios, tem grande contribuição na oferta de alimentos saudáveis às escolas, no aumento da produção e da diversidade, além de gerar ocupação e renda para os agricultores familiares, entre outras contribuições que serão abordadas ao longo do trabalho.

Este tópico apresenta uma discussão do contexto histórico, da conceituação, dos tipos de agricultura, das formas de produção e das demandas da agricultura familiar.

#### **2.1.1 Origem e evolução da Agricultura Familiar**

A agricultura familiar é um termo muito usado atualmente, principalmente no meio acadêmico e político, apresentando vários significados (SCHMITZ; MOTA, 2007; WANDERLEY, 1999). Iniciou-se a partir década de 1950, períodos em que emergia os trabalhos de extensão e pesquisa voltados à grande agricultura. Neste período iniciava o processo de modernização da agricultura, o que provocou uma nova configuração nos espaços rurais, contribuindo para elevação do êxodo rural e a exclusão dos camponeses e suas pequenas propriedades das políticas orientadas, uma vez que eles não dispunham de recursos para comprar os pacotes tecnológicos da chamada Revolução Verde e, os financiamentos existentes não se adequavam às características da agricultura familiar.

Segundo Martins (1981), o trabalhador brasileiro, que é parecido com o camponês europeu e de outros países latino americanos, tinha denominações diferentes em cada região: caipira nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul, caiçara no litoral de São Paulo, tabaréu no Nordeste e caboclo em outras regiões. Essas expressões, na maioria das vezes depreciativas, eram utilizadas para caracterizar os que viviam no campo, fora das povoações e cidades. Essas denominações foram desaparecendo com as lutas camponesas e a entrada do campesinato no debate político nacional, surgindo o conceito de camponês, palavra enraizada numa concepção histórica, de lutas políticas e de confrontos entre as classes sociais. O conceito inicialmente tinha forte sentido político.

Nos anos de 1950, o conceito de camponês se destaca nas ciências sociais no Brasil e se afirma politicamente, impulsionado pelo movimento das “Ligas Camponesas” no Nordeste, que lutavam contra a concentração de terras e a desigualdade social, diante das mudanças nas relações de trabalho que esse processo causava na população rural, a partir disso, se generaliza o uso do termo camponês (MARQUES, 2008).

Na década de 1970, o termo camponês é substituído pelo de pequena produção, acreditava-se que representaria melhor a realidade do campo, que na época sofria com a desarticulação dos seus movimentos sociais pelo Estado e de políticas de modernização da agricultura. Mas esse conceito não contemplava todas as especificidades dessa categoria (MARQUES, 2008).

A divisão da produção (pequena, média e grande produção) e o entendimento que todas as classes sociais que viviam no campo eram “produtores”, teoricamente faria com que todos fossem atendidos por programas governamentais. Essa foi uma tentativa de despolitização do termo camponês, pois apesar da abertura ao tema, a expressão pequena agricultura não contemplou a heterogeneidade de situações encontradas no campo (SCHMITZ; MOTA, 2007).

No final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, ocorreram várias mudanças no campo, com a emergência de novos movimentos sociais, que discutiam os problemas relacionados com a questão agrária e a cobrança por políticas que atendessem especificamente esses públicos, denominados de camponeses, pequenos produtores, assentados, pequenos agricultores entre outros (BONI; BOSETTI, 2014; MARQUES, 2008).

Em 1988 é promulgada a Constituição Federal que traz a responsabilidade da União de garantir a assistência técnica e extensão rural aos pequenos agricultores e assentados da reforma agrária de forma gratuita (BRASIL, 1988).

Em 1990, a pressão dos movimentos traz um novo debate para uma política que atendesse à agricultura familiar, assim a substituição do termo camponês e de pequeno produtor para agricultor familiar é defendida por alguns autores. Neste momento há um distanciamento do debate político sobre as questões agrárias. Porém, os movimentos sociais ganham força na luta pelos direitos desses agricultores, cobrando a criação de políticas públicas que reduzissem os problemas econômicos, sociais e ambientais imposto nos espaços rurais pelo processo de modernização da agricultura (MARQUES, 2008).

Neste período destaca-se o papel da academia, com vários estudos, livros e pesquisas que tinham como intuito produzir uma conceituação teórica para agricultura familiar. Dentre esses trabalhos surge a nova tipologia dos estabelecimentos rurais no Brasil vinculado ao projeto da FAO/INCRA (SCHNEIDER, 2004, 2010).

Outro ponto importante é o debate sobre os atores clássicos em estudar a contemporaneidade dos assuntos que surgem do campesinato, o que pode ser observado nos trabalhos clássicos de Lênin (1969) e Kautsky (1970). Acreditava-se que o camponês desapareceria com o desenvolvimento capitalista da agricultura, com o trabalho assalariado e a concorrência da grande empresa, o que não ocorreu. A contraposição veio com os estudos de Alexander Chayanov e o polonês Jenzy Tepichat, que define que a estrutura familiar se impõe sobre o comportamento econômico, fazendo com que a dinâmica camponesa se reproduza ao longo dos tempos (FAVARETO, 2007).

A partir de 1990, o estado se aproxima da sociedade civil através da criação e participação dos conselhos e dos movimentos sociais, que amplia sua atuação política e fortalece a luta contra as desigualdades sociais (SCHNEIDER, 2004), assim em 1991, foi criada a Lei agrícola que reforça a assistência técnica e extensão rural gratuita, além disso, em 1994, o manifesto Grito da Terra discute sobre políticas que atendessem os agricultores familiares.

Em 1994, em consequência das reivindicações dos movimentos sociais e dos agricultores familiares, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Entretanto, a falta de disponibilidade de recursos, para esse grupo, fez com que o mesmo não avançasse, pois nas disputas de recursos os grandes agricultores historicamente sempre saíram na frente. Após a reformulação do PROVAP em 1995, foi instituído através do Decreto nº 1.946, de 28/07/1996 o PRONAF, que operava apenas com crédito de custeio, as outras linhas de crédito, como

investimento entre outras, surgiram a partir de 1997, se expandindo para todo território brasileiro (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004).

Em 2006, a criação da Lei nº. 11.326 estabelece os critérios e objetivos para enquadramento dos agricultores familiares como público de políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2015; GUANZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATO, 2012), afirmando a importância da agricultura familiar no desenvolvimento do país, desde as relações básicas de auto-consumo, reprodução social, abastecimento dos mercados locais e regionais e nas contribuições que a produção familiar injeta no PIB brasileiro.

O próximo assunto abordará a conceituação da agricultura familiar, pois conforme a abordagem histórica acima, o tema foi estudado com nomes diferentes no Brasil em determinadas períodos após a década de 1950.

### **2.1.2 O conceito de Agricultura Familiar**

A agricultura familiar apresenta vários sinônimos como: campesinato, pequena produção, produção familiar rural e produção (familiar) coletiva, isso ocorreu devido às ações de políticas públicas ou de contexto social, cada uma delas têm características específicas, e em um contexto geral estão dentro da agricultura familiar (SCHMITZ; MOTA, 2007).

Até então, os termos empregados eram diversos, dependia do reconhecimento social e significado históricos atribuídos: camponês, minifúndio, agricultura de subsistência, pequeno produtor, pequeno proprietário ou pequena produção, ou ainda trabalhador rural, para fins de enquadramento sindical (SCHRÖDER, 2010).

Segundo Altafin (2007), existem duas correntes principais sobre o conceito de agricultura familiar. Uma acredita que a agricultura familiar é um termo que surgiu dos processos de modernização da agricultura, através de políticas orientadas a um público composto por um núcleo familiar, mas que se baseia nas relações do capitalismo, diferente da agricultura camponesa, em que as relações sociais, econômicas e culturais se entrelaçam.

A outra corrente acredita que o conceito da agricultura familiar tem raízes históricas, que é possível estabelecer uma conexão com os processos agrários do passado que ainda se configura no presente, bem como a capacidade de aderir a mercados mais complexos, não perdendo as características da agricultura camponesa, isso faz com que o agricultor familiar tenha capacidade de se fortalecer e adequar às novas exigências da sociedade.

Wanderley (1999), defende a mesma corrente de Lamarche (1993), afirmando que a agricultura familiar detém características tradicionais (centralidade na família, forma de produção e modo de vida), se adaptando às condições modernas de produzir e de viver em sociedade, sendo dotada de sua capacidade de resistir e adaptar a novos contextos socioeconômicos, e que a mesma não reproduz o modelo clássico das empresas capitalistas.

Considera-se que a agricultura familiar está relacionada a diversos aspectos ligados à família, ao trabalho, à terra e ao ambiente, que extrapolam limites numéricos, são associados a matrizes culturais e dificultam uma definição precisa e ampla para todo um país (MELO, 2005).

O conceito de agricultura familiar é entendido como aquele em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Essa estrutura é fundamental para se manter e reproduzir economicamente e socialmente, com condições de adaptar as condições modernas de produção, de viver em sociedade e com capacidade de aderir a novos contextos sociais (WANDERLEY, 1999).

Segundo Denardi (2001), a agricultura familiar tem como característica primordial, o trabalho e a gestão familiar, executados diretamente pelos membros da própria família com ajuda ou não de terceiros, sendo uma unidade de produção, consumo e reprodução de aspectos sociais e culturais. A forma de como a agricultura familiar se relaciona com o capital e com natureza pode gerar diferenças arranjos produtivos e comerciais. O próximo tópico abordará os tipos de agricultura e seu comportamento dentro de cada uma delas.

### **2.1.3 Tipos de agricultura**

Segundo Van der Ploeg (2009), existem três tipos de agricultura: a agricultura camponesa, agricultura empresarial e agricultura capitalista. A agricultura familiar está presente tanto na agricultura empresarial quanto na camponesa. Afirma ainda que, o agricultor familiar é diferente do agricultor capitalista. Existem também o termo agricultura patronal que se refere a agricultura capitalista (CHAYANOV, 1974; LUNARDI, 2000; RIBEIRO, 1993).

A agricultura camponesa é indispensável para a agricultura mundial, tanto pela sua contribuição na produção de alimentos, geração de emprego e renda e na promoção do desenvolvimento sustentável. Ela possui diferenças entre a agricultura empresarial, a principal dela é seu capital ecológico (intimamente ligada a natureza), enquanto na agricultura empresarial ocorre um afastamento progressivo da natureza, com substituição de insumos e outros fatores, como a

dependência de capital financeiro, favorecimento da economia de escala e aumentos de produtividade. Na agricultura capitalista além de ter as características da agricultura empresarial, sua centralidade é na relação trabalho - salário (VAN DER PLOEG, 2009).

A luta pela autonomia na agricultura camponesa se dá pela autogestão dos recursos sociais e naturais (conhecimento, redes, força de trabalho, terra, gado, terraços, esterco, cultivos entre outros), tendo como base central a terra (tanto do ponto de vista simbólico e material (VAN DER PLOEG, 2009). A gestão dos seus processos produtivos assegurado pela família, baseado na diversificação de produtos, preocupa-se em manter seus recursos naturais e sua qualidade de vida, tomando decisões imediatas de acordo com as especificidades de cada sistema, utilizando os recursos presentes na propriedade (VEIGA, 1996), tornando-a menos dependente do mercado de insumos e outros meios de produção, utiliza-se de seu aporte disponível de seu capital ecológico (VAN DER PLOEG, 2009).

Alguns autores destacam que a agricultura familiar tem diferenças bem marcantes em relação à agricultura patronal. Chayanov (1974), Lunardi (2000) e Ribeiro (1993), destacam que o trabalho é feito e gerido pelo próprio agricultor e sua família, enquanto nas relações patronais geralmente o trabalho é feito por um terceiro mediante o pagamento de um salário. Outro fator é que geralmente todos na agricultura familiar têm atribuições. Desde pequenos os filhos ajudam nas atividades, ou antes, ou depois da escola, ou seja, à medida que vão crescendo, assumem outras tarefas que exigem mais esforços.

Segundo Buainain, Romeiro e Guanzirolli (2003) e Grisa, Gazolla e Schneider (2010), em períodos de crises a agricultura familiar, diferente da agricultura patronal, consegue ser mais resiliente, uma vez que na gestão dos recursos, a família preocupa-se com o próprio abastecimento (subsistência), com a combinação dos arranjos produtivos e a diversificação de produtos com o clima, o solo, a forma de plantio tradicional e a experiência acumulada ao longo do tempo permitem que isso ocorra. Van Der PLOEG (2009), defende que o modelo de produção camponês deve ser valorizado em condições de crises alimentares periódicas provocadas pelas crises econômicas e financeiras.

A lei nº 11.326 de 24 de junho de 2006, considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu

estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Há também outros grupos que são beneficiários dessa lei como silvicultores, pescadores, extrativistas entre outros (BRASIL, 2006).

O trabalho abordará o conceito da lei 11.326 de 24 de junho de 2006, mas os agricultores pesquisados têm perfil camponês ou empresarial, conforme Van Der Ploeg (2009) e as formas de como esses arranjos produtivos ocorrem.

#### **2.1.4 Formas de produção**

A agricultura familiar ao longo dos anos vem se auto-afirmando como uma categoria de grande relevância para o país, a produção familiar está presente em quase 85% dos estabelecimentos rurais e apresenta 38% do Valor Bruto de Produção, além de produzir grande parte dos gêneros alimentícios consumidos internamente no Brasil (FRANÇA, 2009).

A diversidade de recursos mantida pela agricultura camponesa propicia diferentes formas de coprodução entre o ser humano e a natureza viva, que permite que uma parte do que a família produz seja vendida e a outra seja usada para sua reprodução. Outro ponto é a retroalimentação desse sistema, o que traz melhorias qualitativas para a propriedade (solo mais férteis, cruzamento de vacas mais produtivas, selecionar melhores mudas, plantio de forragem de acordo com a necessidade do rebanho, melhoria nas construções e instalações), que podem ir melhorando com a inserção de outras atividades não agrícolas (VAN DER PLOEG, 2009).

Segundo Van Der Ploeg (2009), a produção camponesa é baseada numa relação de troca não mercantilizada com a natureza, e que sua inserção na troca de mercadorias é apenas para vender seus produtos finais, assim os circuitos mercadológicos não ocupam o papel central na mobilização de recursos.

A estruturação da produção camponesa foi classificada por Van Der Ploeg (2009), em seis características:

- 1) A agricultura familiar visa aumentar o valor agregado na unidade produtiva, independentemente das circunstâncias dadas. Diferente da agricultura capitalista, que ocorre pelo aumento de escala, e muitas vezes são viabilizadas com compras de unidades produtivas menores, e que o interesse é apenas o lucro, mesmo que isso diminua o valor agregado total.

- 2) A base de recursos disponível para cada unidade de produção e consumo é limitada e está sob crescente pressão (herança, partilha de recursos e números de núcleos familiares).
- 3) A composição quantitativa da base de recursos: a força de trabalho será sempre relativamente abundante, enquanto os meios de trabalho (terra, animais, etc.) serão relativamente escassos, isso demonstra que a produção deve ser intensiva e diversa.
- 4) A base de recursos não pode ser separada em categorias de elementos opostos e contraditórios - trabalho versus capital, ou trabalho manual versus atividade intelectual.
- 5) Com respeito à centralidade do trabalho: a produtividade e o futuro progresso da unidade produtiva camponesa dependem criticamente da quantidade e da qualidade da força de trabalho.
- 6) A especificidade das relações estabelecidas entre a unidade de produção camponesa e os mercados. A agricultura camponesa está tipicamente enraizada em uma forma de reprodução relativamente autônoma e historicamente garantida. Cada ciclo de produção apoia-se sobre os recursos produzidos e reproduzidos ao longo dos ciclos anteriores.

Ao longo dos anos a agricultura familiar consegue se adaptar a todas as adversidades encontradas, seu desaparecimento como foi retratado por alguns clássicos, como o próprio Lênin, não ocorreu. Segundo o autor, a pressão do modelo capitalista com o tempo faria com que a produção camponesa desaparecesse, contrariando o estudioso, ela permanece e sua dinâmica faz com que ela consiga se reproduzir e adequar às novas exigências que modelo capitalismo impõe, reproduzindo suas relações sociais, culturais e econômicas (ABRAMOVAY, 1998; CARNEIRO, 2009; PLEIN, 2010).

Os estudos de Chayanov (1974) demonstram que as teorias econômicas clássicas não conseguem explicar a organização econômica da agricultura familiar camponesa, salienta ainda que sua dinâmica produtiva é diferente da empresarial que trabalha com mão de obra contratada (REDIN; SILVEIRA, 2009).

Na agricultura camponesa, a relação entre consumo e produção, deve atender prioritariamente às necessidades das famílias e sua reprodução. Há um equilíbrio na sua força de trabalho de acordo com o tamanho da família e o volume e grau das atividades exploradas. Esse equilíbrio também pode ser afetado por outros fatores como membros aptos ou não ao trabalho, tamanho da terra, herança e casamentos (CHAYANOV, 1974). Além disso, diferentemente da agricultura empresarial, ela contrata pouca mão de obra, em alguns casos é obrigada a empregar sua força de trabalho excedente em atividades não agrícolas (CARNEIRO, 2009), como forma de

complementação de suas rendas (BLANCO, 2004; BUNAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003; WILKSON; MIOR, 1999; WILKSON, 2003).

Outro aspecto da produção na agricultura familiar camponesa, segundo Chayanov (1974), é a quantidade dos produtos produzidos, que varia de acordo com o tamanho da família, o que é determinado pela fase que os filhos se encontram. No início de vida de um casal de agricultores há um grande número de atividades em relação à mão de obra, à medida que os filhos vão crescendo esse aporte de mão de obra para execução das atividades vão aumentando. Entretanto, em algumas regiões ocorre a redução do número de filhos que fica na propriedade, isso acaba influenciado a disponibilidade da força de trabalho.

O trabalho com a terra tem características locais bem marcantes, manejo e execução de atividades de uma forma diferente, dificilmente conseguem reproduzir em um local a forma que se lida com a terra em outros locais, pois ao longo dos anos os agricultores acabam desenvolvendo formas de produção que são específicas daquele espaço e sua experiência faz com que ele não coloque em risco a produção da família, principalmente para as culturas que tem grande importância para o auto-consumo (RIBEIRO, 1993).

### **2.1.5 Demandas da Agricultura Familiar**

Em 1948, iniciou-se no Brasil a difusão tecnológica, através da Cooperação Internacional Americana em Minas Gérias com a criação da ACAR (Associação de Crédito e Assistência Rural). O objetivo era modernizar a agricultura brasileira através da introdução de novas técnicas, utilizando o crédito supervisionado. Inicialmente o trabalho baseava na orientação técnica e práticas agrícolas, visando o aumento da produtividade agrícola e pecuária (RIBEIRO, 2000). Posteriormente essas ações foram se fortalecendo e após o golpe de 1964 ocorreu a “industrialização” do campo, com a produção voltada à exportação, abertura ao capital multinacional (PORTILHO, 1998) e a introdução dos chamados pacotes tecnológicos (insumos, sementes, máquinas e equipamentos) oriundos dos Estados Unidos, processo denominado de Revolução Verde (GONÇALVES, 2012).

A modernização da agricultura brasileira modificou radicalmente o espaço agrário brasileiro, além da mudança na forma de produção, alterou a vida das pessoas em geral. As unidades produtivas (as maiores, que era o público modernizante, após a década de 1960) que conseguiram adotar os pacotes da "Revolução Verde", aliadas à abertura de fronteiras agrícolas e

utilização de intensas tecnologias aumentaram sua produtividade, contribuindo para que o país alcance o sucesso produtivo esperado (SCARAMELO, 2015).

Atualmente o Brasil se destaca como um dos maiores produtores mundial em diversas commodities, gerando divisas, por meio da expansão do agronegócio, o qual tem sido responsável por mais de um terço do valor das exportações e tem garantido os sucessivos superávits na balança comercial (HESPANHOL, 2008; TEIXEIRA, 2005).

Apesar dos aumentos de produtividade, outros fatores importantes para uma proposta de desenvolvimento agrário foram desconsiderados, principalmente as condições dos médios e pequenos agricultores, cujo interesse do processo não era atendê-los (SCARAMELO, 2015). Além disso, desenvolve-se a dependência dos agricultores cada vez mais de insumos externos, sendo dominados pela indústria química (TEIXEIRA, 2005), alguns acabaram se endividando em bancos ou possuíam dificuldades de adquirir e/ou produzir de acordo com o pacote tecnológico existente (BALSAN, 2006).

A modernização foi parcial, pois atingiu apenas alguns agricultores em regiões específicas do país (GRAZIANO DA SILVA, 1999), o uso dos financiamentos passou a priorizar as macrorregiões de culturas específicas, enquanto as demais, que se encontravam fora do eixo centro-sul e sudeste foram excluídas desse processo (SALGADO, 2006).

O processo de modernização brasileira, diferente de outros países, como por exemplo o Japão, fortaleceu ainda mais as correntes migratórias do campo para a cidade (ROMEIRO, 1998). Alimentou-se parte do êxodo rural, provocando diferenças estruturais, processo de especialização, elevada concentração da propriedade da terra e a desigual distribuição da propriedade dos recursos produtivos de origem industrial. Aumentou a concentração de renda, exploração da mão-de-obra, empobrecimento, desemprego, favelização dos trabalhadores rurais, esvaziamento do campo, sobre-exploração da força de trabalho rural e agravamento de problemas ambientais (BALSAN, 2006; MOREIRA, 2000; ROMEIRO, 1998; TEIXEIRA, 2005).

Na década de 1980 começa a se repensar o modelo de agricultura em vigor no país, mas somente na década de 1990, que surge por parte do Estado ações efetivas que atendessem aos agricultores familiares, como a criação do PRONAF (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004). E em 2006 foi promulgada a lei nº 11.326 de 24 de junho de 2006 que definiu as características dos agricultores familiares que seriam destinatários de políticas públicas (GUANZIROLI;

BUAINAIN; DI SABBATO, 2012). Apesar dos avanços, ainda há desafios a serem vencidos e potencialidades a serem trabalhadas, que dificultam o desenvolvimento da agricultura familiar.

É notória a importância da agricultura familiar, mas encontra-se dificuldades para sua reprodução, a exploração intensa dos recursos disponíveis pela alta concentração fundiária no Brasil e a falta de uma política de distribuição de terra, faz com que cada vez mais esses agricultores sejam obrigados a maximizar sua produção nos pequenos espaços que possuem. Além disso, há uma restrição de recursos para o capital de giro e investimento para suas atividades (BUAINAIN; SILVEIRA, 2003).

A disponibilidade de crédito e as condições contratuais muitas vezes são inadequadas, inviabilizando que a produção do agricultor seja rentável e sustentável, reproduzindo um ciclo de pobreza, pois mesmo tendo um conjunto de recursos (mão-de-obra, terra, gestão e etc), a falta de um desses recursos, como exemplo o dinheiro, compromete sua reprodução (BOTELHO FILHO, 2005).

Outro problema é o acesso a mercados de serviços, não apenas de crédito, principalmente em regiões que a grande presença de agricultura patronal, os agricultores familiares ficam em grupos isolados. Além disso, o lançamento de tecnologias para o campo não os atendem, pois em vez de políticas públicas de desenvolvimento local, promoveu-se uma política de esvaziamento do campo em favor do desenvolvimento das grandes cidades, intensificando o fator trabalho, pela redução das famílias e mão de obra. A distância e isolamento dos mercados são fatores que afetam diretamente esses agricultores (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Botelho Filho (2005) observou que após os financiamentos visando melhoria da produção, alguns problemas ainda persistem como: a tecnologia, o conhecimento da atividade, educação formal e a comercialização que impõem aos agricultores uma série de restrições como transporte, equipamentos, estoques mínimos entre outros fatores, que podem ser redesenhados para combater a pobreza nos espaços rurais.

Neste aspecto, Maluf (2004) afirma que a agricultura familiar é uma grande geradora de renda e ocupação nos espaços rurais, mas, por outro lado, há uma restrição de renda dessas famílias, que se dá pela pouca disponibilidade de mão de obra e baixa remuneração de seu trabalho, o que limita a expansão dos seus produtos em mercados agroalimentares.

No aspecto produtivo destaca-se a informalidade dos produtos, principalmente os artesanais, pois a produção descontínua dificulta a comercialização, assim os agricultores tentam

explorar outros canais através dos chamados nichos de mercados para vender seus produtos. Neste sentido, há uma contribuição das atividades não-agrícolas (agroindústria, prestação de serviços no urbano, turismo rural), as “novas ruralidades”, que atualmente tem grande importância para a geração de renda e ocupação na agricultura familiar (BLANCO, 2004; WILKSON; MIOR, 1999; WILKSON, 2003).

Entretanto essas novas ocupações não agrícolas não podem ser vistas como uma condição para resolver os problemas de baixa renda nos estabelecimentos rurais, uma vez que os membros da família que saem para trabalhar fora enfrentam problemas de baixos salários e condições ruins de trabalho, pois a maioria ocupa cargos que exige pouca qualificação (BUAININ; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Buainain e Silveira (2003), afirmam que um dos entraves da agricultura familiar é a restrição ao tamanho de áreas, pois os agricultores do Sul do Brasil que venderam suas pequenas propriedades e migraram para as fronteiras agrícolas do Centro-Oeste na década de 1970 e 1980, atualmente se destacam como grandes produtores e líderes moderno do agronegócio brasileiro, desmitificando a ideia que o agricultor só produz para o auto-consumo e rejeita inovações. Isso também mostra que aqueles agricultores que possuem pequenas propriedades e permanecem nelas, através dos esforços familiares conseguiram superar as restrições estruturais e sobreviver, gerando renda, ocupação e produção de alimentos e matéria prima no meio rural.

Maluf (2004), afirma que a expansão dos mercados e a especialização produtiva, e o aumento da produtividade, advindo da modernização fez com que um grande número de agricultores familiares fosse excluído desse mercado, que se tornam cada vez mais competitivos. Neste aspecto, os grandes produtores especializados conseguem driblar as interferências da insuficiência de renda e de crescimento lento da demanda (baixa elasticidade-renda da demanda de alimentos). Enquanto que para enfrentar esses problemas, os agricultores familiares necessitam de apoio em crédito com condições de acesso adequadas na concorrência com agentes econômicos de grande porte, promoção de agregação de valor individual e associativista, produção diversificada explorando as potencialidades dos mercados e regionais, bem como buscar melhoria nas formas produtivas e na gestão de suas organizações.

A falta de tecnologias adaptadas à realidade dos agricultores familiares, informações da biotecnologia, informática e o geoprocessamento só favorecem a grande produção. Além disso, a exigência legal dos mercados, como a proibição de mudas propagadas em pequenos viveiros, que

não possui um responsável técnico, faz com que o agricultor fique dependente dos maiores, o qual o preço das mudas onera o custo de produção, um exemplo disso, foi o que aconteceu com a Espanha nos anos 90, com o fechamento de pequenas unidades que produziam mudas de citros. É necessário incentivar as indústrias a investir em pesquisas para criar tecnologias rurais que atendam a realidade da agricultura familiar, fazendo com que ele explore novos mercados de produtos e serviços, agrícolas e não-agrícolas, que tenham mais recursos para investir na sua capacidade produtiva (BUINAIN; SILVEIRA, 2003).

Ao estudar a modernização no Japão, Romeiro (1998), destaca a importância de um arranjo entre as comunidades tradicionais, equilibrando as relações de trabalho no campo com a geração de empregos nas cidades. As inovações e tecnologias eram baseadas nas experiências da produção e realidade japonesa, diferente do Brasil, em que estes aspectos não foram observados.

Após estudar como se configurou a agricultura familiar no Brasil, o próximo assunto abordará aspectos relacionados especificamente a comercialização e como as organizações têm sua importância em estabelecer novos rumos para resolver as demandas dos espaços rurais, bem como promover o desenvolvimento sustentável. Essa discussão já feita anteriormente por autores como Wanderley (1999) e Lamarche (1993), em que a agricultura familiar vai se adaptando as novas formas modernas de produzir e viver em sociedade.

## **2.2 Comercialização e organização da Agricultura Familiar**

O PNAE é um dos canais relevantes para a inserção dos produtos da agricultura familiar. Entretanto é preciso conhecer a dinâmica de construção dos mercados, que são baseados na relação pessoal. O PNAE, apesar de ser destinado aos agricultores familiares, tem algumas normas e regras que precisam ser seguidos, sua execução depende muito das relações que são construídas coletivamente entre os autores.

Esse tópico aborda as características da comercialização da agricultura familiar, a dificuldade de inserção em alguns mercados, a dificuldade de gestão das suas organizações que são criadas como estratégia de acesso a mercados mais distantes e escoar a produção, que seria limitante se o processo fosse individual. A sequência traz uma discussão sobre os novos mercados potenciais para a agricultura, a importância dos canais de comercialização regionais e locais que tradicionalmente participa e as margens de comercialização desses canais.

### 2.2.1 Comercialização de produtos

Na literatura há poucos estudos sobre comércio dos produtos da agricultura familiar até 1980. Segundo Mattei e Santos Junior (2009), neste período ocorreu o fim do modelo de industrialização baseado na substituição de importação, afetadas pelas crises externas dos preços do petróleo e dos juros norte-americanos, associadas a impossibilidade de novas substituições, modelo implantado após a crise de 1929, em que o Brasil (agro-exportador) reduziu a sua produção de produto primário (café), aumentando a produção de produtos manufaturados.

Até 1970, a agricultura familiar não tinha mercado unificado no Brasil, se restringia a mercados próximos, de auto-abastecimento frequente e com forte relação de trocas. As políticas existentes eram restritas a determinados produtos e não para mercados agrícolas. Entretanto, com os processos de urbanização surgem a unificação de mercados e o aparecimento dos entraves para a venda dos produtos. Segundo Wilkson (2006), o fim da substituição de importação em 1980, fez com que o governo se ajustasse à pressão de organismos financeiros internacionais, aliando-se às exigências da OMC (Organização Mundial do Comércio) e adotando políticas visando o crescimento das exportações, retirando a participação do governo na formação direta dos preços, das vendas e reduzindo as políticas setoriais, fragilizando a participação dos pequenos agricultores e suas cooperativas nos mercados.

O surgimento dos grandes hipermercados e sua migração das grandes metrópoles para o interior do país acaba substituindo os centros tradicionais de distribuição, pois eles possuem seus próprios fornecedores, que são grupos específicos e altamente exigentes em qualidades, excluindo os pequenos agricultores individuais, que necessitam trabalhar em associações para enfrentar os investimentos em transporte, logística, *packin* e a diversidade de produtos ofertados (WILKSON, 2006).

Até então, a inserção da pequena produção era vista pela intervenção pública relacionada apenas aos aspectos produtivos (terra, crédito, equipamentos) enquanto a parte externa da propriedade relacionada à comercialização, ficava na mão do mercado, ou seja, as políticas restringiam apenas a ações pontuais e não se preocupavam com a condição econômica na qual o desenvolvimento da agricultura familiar deveria trilhar (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003; WILKSON, 2006).

A partir de 1990 ocorre a “mundialização” dos produtos e uma forte concorrência dos produtos nacionais com estrangeiros, a agricultura começa a ser cada vez mais pressionada para a

redução de custos e aumento da produção em escala, o que leva à especialização produtiva com o aumento espacial e a redução de ganhos por unidade de produção (WILKISON; MIOR, 1999). Aliados às exigências da OMC, cresce a exigência pela padronização da produção e a competição comercial (WILKINSON, 2006).

Neste contexto, segundo Wilkison e Mior (1999), a agricultura familiar tem sua participação limitada, pois a alimentação desse sistema requer aderência cada vez maior à compra de pacotes externos (sementes, insumos e equipamentos), os quais necessitam de capital e altos investimentos. Além disso, existe um fator considerável, que é a disponibilidade de terra, uma vez que para manter escala em uma propriedade com tamanho de área reduzida, fica inviável, dificultando a comercialização da agricultura familiar.

A comercialização é um dos principais gargalos na agricultura familiar, uma vez que as políticas são pensadas para os grandes empreendimentos agrícolas, como exemplos, a garantia de preços, perdões de dívidas etc. Ficando os agricultores nas mãos de atravessadores ou na dependência de mercados locais (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLLI, 2003).

Porém, mesmo em condições desfavoráveis há exemplos de muitos grupos de pequenos agricultores que inovaram suas organizações com tecnologias, reinserindo-se em vários mercados (WILKINSON; MIOR, 1999). Mas ainda existem mercados importantes a serem ocupados e mantidos pela diversidade de produtos que a agricultura familiar oferta e novos mercados a serem conquistados (WILKINSON, 2003).

A dificuldade de uma produção regular e padronizada para atender a demanda do mercado tradicional afeta a comercialização da produção familiar. Uma forma de minimizar esse problema é o associativismo, destacando-se a criação de cooperativas, que é de fundamental importância para a comercialização devido ao seu caráter não-industrial, em que os agricultores se beneficiam com a venda direta de seus produtos em suas propriedades (BATALHA; BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2005; BLANCO, 2004; COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015, CREMONESE; SCHALLENBERGER 2005; FREITAS et al, 2009; GONÇALVES, 2015). Outra alternativa para fugir desses mercados das grandes cadeias integradas e buscar os circuitos locais, inserindo-se nos mercados de nichos (MALUF, 2004; WILKSON, 2006).

### 2.2.2 Gestão das organizações

Batalha, Buainain e Souza Filho (2005) afirmam que a gestão dentro da agricultura familiar é um instrumento importante para ser competitiva, se inserir e manter em mercados cada vez mais exigentes. Aponta que as tecnologias de gestão não podem ser negligenciadas, que além da gestão da propriedade, a gestão das suas formas de organização, são elementos utilizados como estratégias para que os agricultores familiares explorem novas oportunidades e novos canais de comercialização dos seus produtos.

Freitas et al (2009) também destacam que a gestão e a criação de canais de comercialização são problemas recorrentes nas organizações dos agricultores familiares. As estratégias para minimizar esses entraves contribuem para a promoção do desenvolvimento local, pois demanda cada vez mais a participação e mobilização de agricultores, à medida que as políticas de desenvolvimento rural passa a priorizar a produção dessas famílias e do espaço rural.

Apesar dessa possibilidade e da diversidade de produtos da agricultura familiar em avançar para a conquista de novos mercados e na promoção do desenvolvimento sustentável, ainda há a grande dificuldade de acessar os melhores canais de comercialização, pois a maioria dos agricultores não tem condições de arcar com os custos financeiros da venda, ficando a mercê de intermediários e atravessadores, acabam perdendo uma margem considerável de seus produtos, reduzindo o lucro que o agricultor teria (BLANCO, 2004; GONÇALVES, 2015).

As organizações dos agricultores familiares (associações e cooperativas) apresentam desafios na gestão dos fluxos comerciais eficientes dentro e fora das cadeias produtivas e na gestão interna de seus agricultores familiares que compõem as associações e as cooperativas (BATALHA; BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2005).

Os desafios da gestão dessas organizações acabam afetando sua atuação, principalmente nas cooperativas de pequeno porte. Além da dificuldade financeira, situação encontrada frequentemente, a dependência do poder público e a carência de profissionalização do seu quadro técnico e administrativo (GONÇALVES, 2015).

As cooperativas e associações enfrentam problemas para seu trabalho efetivo, como falta de caminhões para o transporte, galpões, estacionamentos, sede própria, etc (GONÇALVES, 2015). A falta de apoio técnico e institucional, despreparo para lidar com documentos e planejamentos, faz com que percam muitas oportunidades junto ao mercado, na obtenção de linhas de crédito e acesso de políticas públicas (FREITAS et al.; 2009; GONÇALVES, 2015).

Há problemas como estradas ruins, que dificultam o escoamento da produção e acesso dos agricultores, dificuldades de transporte de produtos processados em condições especiais (refrigeração), problema na execução da logística, planejamento, manter estoques, dificuldade de calcular as margens de lucros, contabilizarem os custos das operações da cooperativa e associação que afetam diretamente a vida dessas organizações dos agricultores (COSTA; AMORIM JÚNIOR; SILVA, 2015).

O uso inadequado das ferramentas gerenciais e sua adequação a realidade da agricultura familiar, descapitalização dos agricultores em acessar as tecnologias de informação, falta de capacitação adequada dos técnicos de assistência técnica e extensão são alguns aspectos dificultam o sucesso dessas organizações (BATALHA; BUNAINAIN; SOUZA FILHO, 2005).

Conforme Gonçalves (2015), a ocupação que essas famílias promovem em cidades pequenas, sua inserção em mercados, principalmente das grandes cidades, contribuem para o aumento de rendas em regiões mais interioranas do Brasil, pois essas famílias produtoras são responsáveis por inúmeros empregos no comércio e nos serviços prestados nessas pequenas cidades.

Segundo Cremonese e Schallenberger (2005) essas associações possuem laços de solidariedade, que conjuntamente buscam a obtenção de resultados econômicos que permitem a melhoria de vida de cada um e de todos. Suas relações permitem criar uma estruturação social e produtiva em um dado território, criando espaços para o desenvolvimento local, contribuindo para a mudança dos indicadores econômicos pela geração de empregos, criação de postos de trabalho, de geração e circulação de renda pela diversificação de iniciativas empresariais.

### **2.2.3 Novos mercados**

A contextualização histórica da comercialização da agricultura familiar foi abordada em Kiyota (1999). Segundo a autora até o século XIX a produção agrícola feita pelos agricultores, denominados de caboclos, baseava-se no pousio florestal das áreas cultivadas. Com a chegada dos imigrantes europeus no Brasil e sua expansão nos estados do Sul, esse sistema foi substituído por plantio de grãos e criações de animais, principalmente após a década de 1940. O aumento da população e a lógica produtivista dos imigrantes, que tinha um caráter mercantilista, fez com que sistema de pousio desaparecesse e o dinheiro passou a fazer parte da cultura e do processo de reprodução local e regional.

Neste aspecto é possível apontar os primeiros canais de comercialização da produção da agricultura familiar. Os agentes que atuavam nesses processos eram formados basicamente de agricultores que vendiam suas terras e tornavam pequenos comerciantes, estabelecendo uma estreita relação entre agricultores e comerciantes (KIYOTA, 1999).

Nesse processo existiam três formas de comercialização (canais) da produção: os colonos comissionados, que eram agricultores abastados que centralizavam parte da produção dos vizinhos; os bodegueiros, que eram comerciantes que possuíam estabelecimentos rurais e compravam os produtos dos agricultores; e por último os atacadistas expedidores/distribuidores, que compravam dos colonos comissionados e bodegueiros (ABRAMOVAY, 1981).

A partir de 1970, segundo Kiyota (1999) e Wilkson (2003), ocorreu uma diferenciação nesse sistema de comercialização. A necessidade de mais insumos e especialização da cadeia produtiva, atrelado a produção para o capital fez com que a agricultura familiar reorientasse seus sistemas produtivos e começasse a criar estratégias de inserção em outros mercados.

A agricultura familiar se insere em dois mercados agroalimentares: As cadeias integradas nacionais e internacionais<sup>1</sup> e os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo. As cadeias integradas geralmente são formadas por grandes cooperativas de grande porte, as corporações agroindustriais, a indústria alimentar, a intermediação mercantil e as redes de supermercados, com predominância de agricultura especializada e de grande escala. Enquanto nos circuitos regionais há uma valorização de produtos com características específicas de qualidade, das quais criam novas oportunidades de mercados, representados pelos mercados de nichos nacionais e internacionais e aprimoramento dos ciclos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos (MALUF, 2004).

As dificuldades de comercialização pelo novo padrão de consumo e pelas exigências impostas pelos organismos nacionais e internacionais fizeram com que surgissem as cadeias integradas, representadas pelo agronegócio com atuação em cadeias produtivas tradicionais. Esse mercado acaba comprometendo a sobrevivência da agricultura familiar, pois acabam selecionando os agricultores integrados, como por exemplo as cadeias de suíno, a criação de aves e fumo que no Brasil concentram-se especialmente na região Sul (KIYOTA, 1999; MALUF, 2004; WILKISON; MIOR, 1999).

---

<sup>1</sup> O sistema de integração nacional e internacional contempla cadeias específicas e commodities agrícolas, são mercados em que a agricultura familiar também insere. Entretanto em algumas regiões esse sistema é pouco predominante ou inexistente.

No sistema de integração<sup>2</sup> ocorre a desapropriação dos conhecimentos tradicionais dos agricultores e a imposição de um ritmo que até então não possuíam, limitando sua autonomia produtiva com a utilização de insumos e técnicas definidos pelas empresas integradoras, afetando a capacidade de inovação que agricultor cria na sua propriedade (KIYOTA, 1999).

Kiyota (1999) afirma que a integração é excludente, atinge apenas os mais capitalizados e os que se arriscam em endividamento em bancos para construir as estruturas necessárias para iniciar no processo. Os agricultores mais capitalizados geralmente já possuem outra atividade e buscam na integração apenas aumentar seus rendimentos, pois são cadeias de produtos com ciclo curto e de baixa susceptibilidade às condições climáticas. Há outras que colocam em risco a saúde dos agricultores, como o cultivo do fumo, devido ao uso intensivo de agrotóxicos no cultivo.

Os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos são formados em diversas regiões do Brasil, e encontram-se distribuídos em núcleos urbanos de pequenas e médias dimensões. São integrados a cooperativas e associações de pequenos agricultores que beneficiam ou processam a matéria-prima, ou pequenos empreendimentos industriais e comerciais que transformam e distribuem os produtos no varejo tradicional (pequenos supermercados, mercearias, etc.). Inclui também o comércio especializado de refeição pronta, os locais de abastecimento (feiras, sacolões, etc.) e a venda direta (feiras livres, a domicílio, na propriedade, etc.) dos agricultores aos consumidores (MALUF, 2004).

O resultado do fortalecimento dos circuitos regionais não é apenas geográfico, mas de processos socioespaciais, pelas formas de ocupação e pelo tipo de agricultura que se tem na região. A agricultura especializada e de grande escala não favorece o fortalecimento desses vínculos produtivos e comerciais, principalmente na perspectiva de desenvolvimento das atividades econômicas promotoras de equidade e inclusão social. Os circuitos com produção especializada acabam sendo objeto de controle dos agentes econômicos, que nem sempre traz resultados benéficos para os agricultores (MALUF, 2004).

Outra vantagem dos comércios locais é a relação que eles criam com os agricultores, a negociação é simples, em que alguns não encontram problemas relacionados a falta de regularização e periodicidade dos produtos. Na venda nas feiras, por exemplo, os problemas apontados são: a falta da disponibilidade do produto o ano inteiro e o transporte de mercadoria,

---

<sup>2</sup> Neste sistema de integração ocorre entre o agricultor e uma empresa, que fornece insumos e equipamentos para o agricultor produzir determinado produto. O exemplo é o que ocorre com a cadeia de suínos, aves e fumo na região Sul do Brasil.

mas há uma grande generosidade entre consumidor e agricultor, e isso não é empecilho para o processo de comercialização. Há casos em feiras livres em que, quando a relação é consolidada, o pagamento pode até ficar para a semana seguinte (KIYOTA, 1999).

Outro fator importante é a produção para os circuitos regionais e locais que privilegiam a diversificação produtiva. Neste ponto há uma combinação no que a família consome e o que ela comercializa, evitando perdas e garantindo o consumo familiar e sua reprodução (KIYOTA, 1999).

Segundo Wilkson (2003), existem dois conceitos importantes para compreender os sistemas agroalimentares locais e estratégias territoriais das formas econômicas que a agricultura familiar deve focalizar. Um é a sociologia econômica e outro é a teoria francesa das convenções. A sociologia econômica aborda a persistência e a vitalidade da economia informal e dos mercados de proximidade, baseados na confiança coletiva, de coordenação nas redes sociais que modelam a transação desses mercados. Enquanto a teoria Francesa das convenções privilegia a análise dos mercados de qualidade “superior”, principalmente os produtos artesanais e com denominação de origem, validando os acordos através dos selos, práticas produtivas e certificações. Há diversos programas que vêm trabalhando o potencial dos agricultores familiares, através da exploração dos nichos de mercados.

Os mercados de nicho para a agricultura familiar são os mercados locais e regionais (WILKISON; MIOR, 1999), em que os custos acabam protegendo os mercados locais e a venda direta nas feiras, ruas e a domicílio. Outros espaços são os mercados de orgânicos e agroecológicos (FINATTO; CORRÊA, 2010), compras institucionais (PNAE, PAA, Leite pela Vida) para atender escolas, asilos e creches, comércio justo e solidário, como exemplo as redes de comercialização solidária, que têm suas ações pautadas em uma política de solidariedade, considerando os aspectos ambientais e sociais da região inserida. Ao contrário dos fast food, surgem os Slow Food (PROENÇA, 2010) baseados em particularidades da cultura e da técnica e os canais com denominação de origem e indicação geográfica (Marcas Marketing) como o queijo da canastra (WILKSON, 2006). Além dos mercados de produtos do agroextrativismo e produtos com elaboração sofisticada como artesanato, conservas e doces.

Entretanto, a entrada em mercados de nichos depende da organização para assegurar os processos de comercialização, um bom exemplo são as redes de economia solidária que ajudam a articular as vendas. O relato organizado por Ribeiro, Galizoni e Assis (2012), no livro “Economia

Solidária no Brasil: Uma conexão em rede”, apresentam as experiências do comércio solidário e sua atuação em diversas áreas nas cinco regiões do Brasil.

Atualmente existe uma valorização do espaço rural pelas pessoas que residem em ambientes urbanos, principalmente em atividades ligadas a cultura e lazer (BLANCO, 2004), a criação e a ideia de um novo rural pelo reconhecimento dos trabalhos artesanais, produtos étnicos e regionais e os alimentos prontos que são produzidos nesses espaços (WILKSON; MIOR, 1999; WILKSON, 2006). É comum encontrar slogans em embalagens como “aqui tem agricultura familiar”, política estimulada pelo MDA, “produto artesanal rural”, “produtos da indústria doméstica rural”, “produtos da roça”, “produtos caseiros” entre outros, que são forma de demonstrar a origem e a identidade do produto, que são potenciais a serem explorados pelo comércio da agricultura familiar.

Apesar dos novos mercados a serem explorado pela agricultura familiar ainda há problemas a serem enfrentados. Destaca-se a capacidade limitada de repetir boas experiências locais, pois a maioria é enraizada na cultura local. O consumo dos recursos naturais e humanos, principalmente no agroextrativismo, uma vez que alguns produtos são demandados em grandes quantidades e a exploração deve proceder com um plano de manejo, que apesar de existir em algumas regiões para determinados produtos, ainda há muito que avançar, exemplos é a Fava-d’anta no cerrado brasileiro (NUNES, 2012) e buritizeiro (MATOS et al., 2014), entre outras. Além disso, há uma dificuldade de colocar preços nesses produtos, o que acaba desrespeitando as relações tradicionais de regulação de consensos sobre as formas de preservação desses recursos, pois segundo Wilkson (2006) é necessário desenvolver mecanismos de valorização destes recursos tradicionais baseados nos direitos e práticas específicas dessas comunidades.

A legislação que normatiza e a padronização da produção são os principais problemas enfrentados pela agricultura familiar, afeta diretamente os produtos que tem agregação de valor, como boas práticas de fabricação, higienização e sifagem dos produtos (WILKSON; MIOR, 1999). Além da falta ou ineficiência dos serviços de inspeção nos municípios. Já os serviços de inspeções estaduais utilizam as mesmas normas estabelecidas para as grandes empresas, que possuem um fluxo muito maior de produção do que os empreendimentos familiares, que geralmente é usado poucos dias por semana, ou apenas horas no dia.

A limitação das vendas aos mercados locais, principalmente quando esses mercados são mais interiorizados é determinada pelo número de consumidores, pois a quantidade de produtos a serem consumidos nesses casos pode ser pequeno, em comparação com as regiões metropolitanas.

Entretanto, existem espaços para expandir o comércio dos produtos dos agricultores familiares, pois atualmente existe a preocupação com as questões ambientais e práticas conservacionistas, além da criação e aperfeiçoamento de programas públicos, do estímulo ao auto-consumo, consumo local e regional, a valorização da soberania alimentar, redução da pegada ecológica<sup>3</sup>, expansão das rendas das mulheres, incentivo a agroindustrialização e valorização de técnicas locais, aos alimentos orgânicos e agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar.

#### **2.2.4 Margens de Comercialização e Canal de Comercialização**

Existem vários conceitos que permitem analisar as transações entre as cadeias produtivas e os canais de comercialização, entre eles destacam-se as margens de comercialização, principalmente dos produtos agropecuários, um setor que apresenta alta especificidade e tem um comportamento diferente de outros setores de produção (SATO et al., 2006). Além disso, a produção agropecuária apresenta acentuada rigidez, seja para responder às mudanças nas condições do mercado seja para organizar seus fluxos financeiros, de forma a reduzir a necessidade de capital de giro (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 1997).

A oferta e a demanda é que determinam os preços de mercado, entretanto o distanciamento das regiões produtivas faz com que haja necessidade de intermediários para que o produto chegue ao consumidor final. Nesse sentido, os valores dessas transações ao longo dos níveis de comercialização compõem o preço final do produto a ser adquirido pelo consumidor. Enquanto nos espaços direto essas relações são simplificadas, pois existe o contato dos produtores com os consumidores (BARROS, 2007).

A margem de comercialização representa o custo e o lucro em diversos níveis de mercados (varejistas, atacadista e os canais de venda direta<sup>4</sup>) e podem ser calculadas em cada segmento dos

---

<sup>3</sup> O termo é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais (WWF Brasil). Contrasta o consumo dos recursos pelas atividades humanas com a capacidade de suporte da natureza e mostra se seus impactos no ambiente global são sustentáveis à longo prazo (CIDIN; SILVA, 2004).

<sup>4</sup> Considerou que os canais de venda direta como um nível primário de comercialização, uma vez que o agricultor oferece diretamente seus produtos aos consumidores através dos diversos canais existentes (feira livre, a domicílio, na própria propriedade e das compras institucionais através de cooperativas e associações). Entretanto a literatura faz pouca análise a esses tipos de comercialização entre agricultores e consumidores finais, mas conceitua-se a existência de um mercado do produtor, porém concentram-se as análises econômicas nos mercados atacadistas e varejistas, bem como suas relações de intermediação.

processos de comercialização (BARROS, 2007; OLIVEIRA; PONTES FILHO; PONTES, 2010).

O cálculo das margens de comercialização utiliza-se a diferença entre o preço pago pelo consumidor ( $P_v$ ) ao adquirir o produto e o preço pago ( $P_p$ ) ao produtor, podendo ser medida a margem absoluta e relativa, através das seguintes fórmulas: Margem Total Absoluta ( $MT$ ) =  $P_v - P_p$  e a Margem Relativa ( $MT^R$ ) =  $(P_v - P_p) / P_v \times 100$ .

O canal de comercialização são as etapas que um determinado produto percorre, desde a saída da unidade produtiva até chegar ao consumidor final. O canal pode ser direto e indireto. Direto é aquele que produtor comercializa o seu produto diretamente com os consumidores (feira, vendas a domicílio, no próprio estabelecimento). Enquanto no canal indireto ocorre a intermediação de outros agentes, ou seja, outras instituições de comercialização, esse processo pode se composto por pouco ou vários intermediários (OLIVEIRA; PONTES FILHO; PONTES, 2010).

Os processos de comercialização com poucos intermediários são processos mais simples, que muitas vezes são representados em comércios locais, em que o produtor entrega diretamente seu produto no comércio varejista e assim ele chega ao consumidor. Enquanto nos processos com várias intermediações, o produto sai do produtor vai para uma cooperativa local, em seguida vai para um atacadista no interior, após passar para um atacadista da capital chega ao varejo e pôr fim ao consumidor (CASTRO JUNIOR; AZEVEDO; FONTES, 2003; OLIVEIRA; PONTES FILHO; PONTES, 2010).

Atualmente há diversas combinações de canais para o comércio da agricultura familiar, um exemplo são as redes de comercialização solidária (RIBEIRO; GALIZONI; ASSIS, 2012) e as compras institucionais (PNAE e PAA) que vêm crescendo e contribuindo para a ocupação e geração de renda nos espaços rurais (BECKER; ANJOS, 2010; HESPANHOL, 2013; SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015).

Após a discussão sobre a comercialização da agricultura familiar e suas estratégias de mercado, o próximo tópico abordará o PNAE. Pois é uma política que abrange todo território nacional, possui grande importância para os agricultores familiares e podem sustentar outras ações e atividades no meio rural.

## **2.3 Política Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Esse tópico traz um debate sobre as políticas públicas para a agricultura familiar, a importância das organizações, os principais pontos a ser refletidos sobre a execução no PNAE, suas contribuições e os desafios que impedem sua consolidação em diversos municípios brasileiros.

### **2.3.1 Políticas públicas de desenvolvimento rural da agricultura familiar no Brasil**

O desenvolvimento rural no Brasil durante décadas foi associado a um conjunto de ações do Estado e de organismos internacionais destinadas a intervenções em regiões rurais pobres, que não conseguiram se integrar aos processos de modernização agrícola. Esse modelo imperou no Brasil e em alguns países da América Latina. Suas ações eram dirigidas e orientadas, de caráter compensatório, apontadas como solução para resolver problemas de regiões consideradas atrasadas, como por exemplo, os assentamentos na Amazônia e trabalhos de combate à seca no Nordeste (SCHNEIDER, 2010).

O desenvolvimento do rural no Brasil tem dois momentos históricos segundo Navarro (2001), o primeiro inicia-se após a segunda guerra mundial a partir da década de 1950 até 1970, surge um novo modelo de sociedade, baseada no crescimento econômico da época. Esse modelo contribuiu para a mudança do estilo de vida e os comportamentos sociais da população, bem como possibilidade de desenvolvimento, que alimentou diversas áreas, entre elas a ideia que transformação do meio rural se daria apenas por meio da modernização agrícola.

O segundo momento de importância para o desenvolvimento rural brasileiro ocorreu a partir dos anos 90, em que surge a impossibilidade de desenvolvimento rural ou sua dificuldade de materialização, uma vez que os processos de modernização da agricultura não foram suficientes para resolver os problemas do campo. Neste momento aparecem novos processos sociais e econômicos, fazendo uma discussão a nível global sobre o desenvolvimento rural. A necessidade de recriar e compreender os sistemas agrícolas e modos de vida que a nova sociedade rural demanda.

O modelo de desenvolvimento rural em vigor até 1990 no Brasil, excetuando-se a reforma agrária e alguns programas pontuais em algumas regiões do país, não possuía um programa de desenvolvimento que considerava as diversidades regionais e locais (aspectos culturais, sociais, econômicas, climáticas, etc.). Isso fez com que agricultores familiares fossem encurralados em

pequenas áreas, aumentou a concentração de terra e não contribuiu para diminuir a pobreza no campo (WEISHEIMER, 2013)

Na década de 1950 inicia-se no Brasil um conjunto de políticas macroeconômicas e políticas setoriais, voltadas ao desenvolvimento rural, visando a construção de uma economia industrial. A partir de 1960 esse modelo passa por crise (problemas de abastecimento interno, aumento da inflação, dificuldade de importar bens para industrialização, etc.) e começa a sofrer críticas por diversos setores acadêmicos e políticos. Entretanto prevaleceu a discussão de que a modernização tecnológica era o caminho para o desenvolvimento econômico e industrial do país.

Assim surgiu uma série de políticas públicas, como crédito rural, garantias de preço mínimo, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos à exportação, minidesvalorização cambial, subsídio a aquisição de insumos e máquinas, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestrutura, que beneficiaram principalmente os grandes e médios agricultores, localizados no Sul e Sudeste, direcionados a exportação ou de grupos agroindustriais (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

De acordo com Schneider (2010) e Grisa e Schneider (2015), a agricultura familiar não teve uma atenção mais específica das políticas públicas desenvolvidas por parte do Estado brasileiro até a democratização. Essa conjuntura só foi modificada após a constituição de 1988, com a participação de movimentos sociais e atuação dos conselhos, surgindo vários debates em torno das políticas de desenvolvimento rural, visando o fortalecimento da agricultura familiar. Essas discussões levaram a criação em 1995/6 do Pronaf, em 1999 do MDA, da secretaria da agricultura familiar em 2001 e em 2006 a regulamentação da lei que reconhece a agricultura familiar como categoria social e política, que passou a balizar as políticas públicas desse grupo.

Grisa e Schneider (2015) afirmam que na agricultura familiar existem três gerações de políticas públicas. A primeira geração de políticas para a agricultura familiar foi oriunda das mobilizações sociais desses agricultores e por suas entidades sindicais, apresenta um referencial setorial agrícola e agrário, baseada no crédito, seguro agrícola e garantias de preço e políticas de assentamento, em meados da década de 1990.

A segunda geração focava em políticas que apresentavam um referencial social e assistencial, iniciou-se em 1997 com o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o programa comunidade solidária e consolidou no governo Lula com o Programa Fome Zero, destacando-se o Bolsa Família. Neste período cria-se o Pronaf infraestrutura, sua atuação nos municípios, além da

aplicação das linhas de investimento e custeio, neste período criou-se os territórios rurais.

Os programas de transferência de renda (bolsa família, bolsa alimentação, auxílio gás) iniciaram-se em 2000 e passaram a integrar o bolsa família em 2003. Continuam no governo Dilma Rousseff e foram potencializados com o Plano Brasil Sem Miséria, que visavam incrementar o bolsa família para o público de baixa renda, criando o programa Brasil Carinhoso e disponibilizando R\$ 2400,00 a fundo perdido por família para a compra de equipamentos, insumos, investir em pequenos projetos produtivos e assistência técnica.

A segunda geração de políticas contempla o Programa Garantia Safra criado em 2002, com o objetivo de beneficiar os agricultores que perderam suas safras em regiões mais pobres do país. Em 2003 ocorreu a criação do Programa de Habitação Rural, que em 2009 passou a fazer parte do programa Minha Casa Minha Vida. Em 2008, criou-se o Território da Cidadania que potencializa o conjunto de políticas públicas para atender territórios economicamente mais fragilizados. Essa geração de políticas, segundo analistas, é responsável por redução da pobreza e desigualdade no meio rural.

A terceira geração de políticas públicas iniciaram no ano 2002, tem seu referencial pautado em uma política de construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. O projeto Fome Zero ressalta a potencial do mercado institucional no fortalecimento a agricultura familiar, a dinamização das economias locais e a necessidade de atender uma parcela vulnerável e numerosa da população. A partir disso, surge o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) em 2003, e em 2009 cria-se o PNAE (Programa Nacional da Alimentação Escolar), com a aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que 30% dos recursos federais destinadas a alimentação escolar tem que ser destinado a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Segue a terceira geração de políticas públicas o Programa Nacional de produção de Biodiesel da agricultura familiar, criado em 2003. Em 2008 o Programa de Garantia de Preços Mínimos contempla os produtos da sociobiodiversidade, além de iniciativas visando a formalização de agroindústria e selos diferenciados para a agricultura familiar.

Entre as políticas públicas para agricultura familiar destaca-se: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), Sistema Unificado de Atenção à

Sanidade Agropecuária (Suasa), Terra Legal, Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária, Terra Forte, (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013).

Dentre da diversidade de política que surgiu na primeira década do ano 2000 visando fortalecer a comercialização da agricultura familiar, a reestruturação do PNAE com a determinação mínima de compra obrigatória dos seus produtos foi uma das últimas leis a ser aprovada. Neste aspecto destaca como uma política recente é de grande relevância para a agricultura familiar, mas que ainda precisa ser difundida e aplicada em todos os municípios brasileiros e se adequar aos desafios que surgir. O próximo tópico abordará a contextualização da história do PNAE e os caminhos que foram percorridos, levando a aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

### **2.3.2 A contextualização histórica do PNAE**

Até a década de 1930, os alimentos ofertados aos estudantes em algumas escolas brasileiras eram adquiridos por meio de ações voluntárias, doações de comércios locais e de organizações sociais (CARVALHO, CASTRO, 2009).

A partir de 1940, as chamadas caixas escolares arrecadavam dinheiro para fornecer alimentos aos estudantes, mas até esse momento eram ações pontuais, sem intervenção do Estado (CARVALHO, CASTRO, 2009; CHAVES, BRITO, 2006).

Em 1955, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira cria a Campanha da Merenda Escolar (CME) através Decreto n. 37.106 e, em 1979 é denominado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar da institucionalização, o governo não estava preparado para atender todos os estudantes, pois até então o programa era mantido por doações feitas por organismos internacionais, que ofertavam produtos industrializados (leite em pó desnatado, farinha de trigo e soja), oriundos dos Estados Unidos (CHAVES, BRITO, 2006).

Em 1960 com a redução das doações o governo passa a adquirir produtos brasileiros. A institucionalização e a nacionalização da alimentação escolar foi promotora da indústria alimentar no Brasil, sendo um dos principais consumidores desse produtos. Na década de 70 a compra de produtos industrializados representava cerca de 52% dos gastos com alimentação escolar (CHAVES, BRITO, 2006).

Os produtos adquiridos da indústria de alimentos eram: paçoca; farinha láctea; sopa industrializada (sopa de feijão com macarrão, sopa creme de milho com proteína texturizada de soja, creme de cereais com legumes), entre outros (CHAVES, BRITO, 2006).

Segundo Carvalho e Castro (2009), o PNAE continuou crescendo se tornando garantia real na constituição de 1988 e, em 1994 ocorre sua descentralização e os estados e municípios começam a gerir os recursos da alimentação escolar.

Até os anos de 1993, o PNAE tinha uma gestão centralizada, feita pelo Ministério da Educação, que através de licitação comprava os produtos que compunham a merenda escolar e distribuía para todo o território nacional. A partir de 1994, com a Lei nº 8913, de 12 de julho de 1994, esse processo é descentralizado e a execução fica na responsabilidade das Secretarias de Educação dos municípios, estados e do Distrito Federal (SARAIVA et al., 2013)

Em trabalho com alimentação escolar, Pipitone (1997) afirma que entre os objetivos da descentralização do PNAE constavam a busca da regularidade do fornecimento da merenda, melhoria da qualidade das refeições, atendimento dos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais e estímulo à participação da comunidade local na execução e controle do Programa.

A partir da mudança de 1994, os produtos regionais começam a aparecer nos cardápios escolares. Porém sua obrigatoriedade surge apenas em 2001, com a medida provisória nº 2178. Essa medida determina que 70% dos recursos do FNDE sejam destinados a compra de produtos que respeitem os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola municipal. Em 2003, essa medida é reforçada pela Resolução nº 15 de 16 de junho de 2003, que determina a lista de alimentos básicos que devem compor o cardápio da merenda escolar (SARAIVA et al., 2013).

Essas mudanças estavam consonância com o Programa Fome Zero, cujas ações resultaram em 2003 na criação do PAA (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010), em que hospitais, asilos e outras entidades poderia receber produtos comprados de agricultores familiares, que serviu de experiência para as reformulações que o PNAE teve em 2009 (SARAIVA et al., 2013; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

O PNAE passou por várias reformulações, sendo a principal delas, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE serão destinado à compra da agricultura familiar (VILLAR *et al.*, 2013).

De 1994 até 2009 a descentralização foi importante para que ocorressem mudanças profundas na alimentação escolar brasileira, principalmente com a atuação dos conselhos de alimentação após 2000. Neste período, há uma preocupação com a segurança alimentar e nutricional, que passou a ser discutida em diversas regiões do Brasil. Após 2009, com a Lei nº

11.947, de 16 de junho de 2009 e da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, é que se configura um novo olhar para os produtos agricultura familiar e sua participação efetiva no PNAE (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Atualmente existem mais de dez resoluções (até maio de 2016), visando a melhoria e a inserção de mais agricultores familiares ao PNAE (FNDE,2016).

### **2.3.3 O papel dos atores sociais na construção do PNAE**

Um dos principais pontos da execução do PNAE e o que pode determinar o avanço do processo de comercialização é a mobilização social, que geralmente envolve os representantes de agricultores familiares ou órgãos de extensão rural. A maioria dos agricultores desconhecem a política e quando passa a conhecer pode ainda ter dúvidas em relação a atuação a alguma ação mal por parte do poder público. Há também o desconhecimento das questões legais e normas que devem ser seguidas para que as vendas ocorram (ASSIS et al.; 2016).

Nesta mesmo contexto infere-se que o novo e o desconhecido não são aceitos com facilidade e necessita de esclarecimento e experiências exitosas para que determinada prática seja aceita. Grisa e Schneider (2012) afirmam que nenhuma prática nova surge sem trazer junto confrontos, dificuldades, barreiras e pressão. Por outro lado, afirmam que a interação dos atores através de mobilizações constantes das regras e recursos podem interferir nos processos e modificá-los de acordo com seus interesses.

Além das mobilizações dos agricultores familiares, a participação dos atores na construção de um edital que contemplem as especificidades da agricultura familiar também é necessária. Esses atores podem ser as entidades que representam os agricultores familiares, nutricionistas, secretária de educação e agricultura, órgãos de ATER, sindicatos, nutricionistas, profissionais que elaboram a chamada pública, membros do CAE e outros (COSTA, 2013; TRICHES, SCHNEIDER, 2010; SILVA; DIAS, AMORIM, VILLAR et al., 2013).

Segundo Costa (2013), o PNAE requer planejamento e gestão, isso pode acontecer por meio de treinamentos dos atores sociais, pois alguns sujeitos têm ficado alheios às decisões políticas e as normas vigentes. Essa ação poderia ocorrer através de parcerias entre as entidade executoras e o FNDE.

Assis e outros (2016) relatam que um dos fatores que devem ser observados na elaboração do edital de chamada pública é a composição dos itens, pois as escolas estão acostumadas a adquirir produtos que tradicionalmente não são produzidos nos município. Os autores afirmam que devem

ser um processo bem negociado para que não comprometa a aquisição dos produtos da agricultura familiar.

### **2.3.4 O papel das organizações dos agricultores familiares na execução do PNAE**

Ao serem mobilizados, os agricultores individualmente ou através de suas representações, que muitas vezes tem o auxílio dos órgãos de extensão rural, se inserem no programa. Neste ponto as organizações dos agricultores têm um papel importante na abertura e na manutenção dos canais de comercialização, como por exemplo no PNAE. Assis et al (2016) estudando os mercados institucionais em três municípios mineiros verificaram que nas duas cidades Guapé e Divinópolis que tinham associações que mobilizavam os agricultores, a participação na venda para alimentação escolar era maior. Enquanto em Lavras, onde não havia contribuição das organizações, tinha um número reduzido de agricultores participando do PNAE.

As organizações da agricultura familiar cumprem um papel importante na ampliação dos mercados. Prócopio, Oliveira e Borsatto (2015) afirmam que a principal fornecedora de assentamentos que comercializam no PNAE do município de Itapeva é a Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva (Coapri), criada em 1996, pois neste período já havia a necessidade de uma cooperativa regional para escoar a produção e gerir os custos de comercialização que as organizações pequenas não conseguiam fazer.

Em Divinópolis – MG, além de mobilizar as vendas no PNAE, a Associação dos Pequenos Produtores da Agricultura Familiar de Divinópolis (APRAFAD) incentivou a produção do que ainda não era produzido ou tinha sua oferta reduzida no programa. Disponibilizou sementes, insumos e um técnico para acompanhar as atividades ao agricultor que desejar produzir. Após a venda do produto o agricultor paga a associação (ASSIS et al., 2016).

### **2.3.5 Os desafios e contribuições do PNAE na agricultura familiar**

Triches e Schneider (2010) demonstram que o modelo de produção utilizada e a degradação ambiental provocaram um aumento de deficiência nutricional na população em geral, principalmente a escolar. E para combater essa tendência criou-se o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, que extrapola a ideia de produção, mas de produzir e ofertar um alimento nutritivo. Neste aspecto, o PNAE é uma política pública importante, pois faz uma conexão do campo e a cidade com a saúde escolar.

A partir da instituição da chamada pública, das dispensas de licitações e da compra de no mínimo de 30% dos produtos da agricultura familiar, o PNAE se configura como uma nova política pública que tenta minimizar um dos principais gargalos da agricultura familiar, que é a inserção nos mercados, a melhoria da renda e fortalecimento dos grupos sociais que atuam coletivamente na busca de soluções para os problemas que vão surgindo nos espaços rurais (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

O PNAE além de um novo canal de comercialização, oferece à merenda escolar uma pauta alimentar regionalizada e diversificada, com alimentos frescos e saudáveis, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento local sustentável (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Porém apresenta complexidade, pois envolve os três poderes e a sociedade. Há interação e articulação de diversos atores sociais (secretárias de educação, setores de compras, órgãos de ATER, secretarias municipais de agricultura, associações, cooperativas, entre outras), que devem trabalhar em conjunto (SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, TRICHES; SCHNEIDER, 2010; VILLAR et al., 2013).

Entre as dificuldades enfrentadas pelos agricultores, destaca-se a questão da adequação os padrões de qualidade relacionados às questões sanitárias e registro de estabelecimento, quebrar barreiras entre os técnicos dos serviços sanitários e estabelecer uma relação de confiança entre os autores envolvidos é fundamental para que os produtos das agroindústrias rurais, que possuem valor agregado considerável, possam fazer parte da merenda escolar (SARAIVA et al., 2013; SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A dificuldade de precificação dos itens das chamadas públicas, que muitas vezes são comparados aos do varejo e atacado, que fornecem produtos com qualidade inferior aos dos produtos dos agricultores familiares (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Impossibilidade de emissão de nota fiscal para associações, que inviabiliza a participação na chamada pública, pois em alguns locais a exigência é definida no edital, a questão da entrega regular de alguns gêneros (sazonalidade), condições higiênicas e sanitárias inadequadas e a dificuldade de articulação entre os órgãos, são desafios a serem enfrentados (SARAIVA et al., 2013).

Apesar dos desafios algumas potencialidades podem ser apontadas: o aumento na diversidade de produtos produzidos e vendido pelos agricultores familiares, mudanças de hábitos alimentares, preferência de produtos produzidos no próprio município, valorização de produtos artesanais, valorização das técnicas produtivas, formas produtivas voltadas a preservação

ambiental, necessidade de organização (dificuldade de comercializar sozinho), importância de agências mediadoras (serviço de ATER e órgão municipais), inserção de novos agricultores (públicos que retornam ao rural vindo de atividades urbanas), conversão agroecológica, uma vez que os produtos orgânicos e agroecológicos têm uma ótima aceitação e possuem boa valorização, auto-consumo e segurança alimentar e nutricional das familiar, são pontos que devem ser observados no PNAE (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; SARAIVA et al.,2013; SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Os programas de compras institucionais da agricultura familiar é uma política de relevância no meio rural, mas há barreiras a serem vencidas, como a burocratização dos mecanismos de acesso aos mercados, dificuldade de regularização de agroindústria e além de tudo, o mais importante para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento rural, o diálogo entre os atores e a participação dos conselhos (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Característica da Pesquisa**

Segundo Gil (2014), pesquisar é descobrir respostas para problemas empregando procedimentos científicos. Este trabalho é um estudo comparativo entre organizações de três municípios do Território Sul Litorâneo do ES. Essa pesquisa tem caráter qualitativo, baseado em um estudo de multicaso, pois aborda profundamente os assuntos propostos (a execução do PNAE, atores envolvidos e demais canais de comercialização que a agricultura familiar participa), utilizando poucos objetivos.

Neste tipo de pesquisa há uma relação dinâmica entre o real e o subjetivo, o ambiente natural é a fonte de coleta de dados, interpretando os fenômenos e atribuindo significados sem utilizar métodos e técnicas estáticas (SILVA; MENEZES, 2005).

O papel do investigador foi absorvido pelo estudo através da observação não participante durante a coleta dos dados. Neste tipo de observação faz uso dos sentidos para compreender aspectos ligados a realidade e não há interferência ou interação entre os grupos estudados, o pesquisador é apenas um telespectador (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

#### **3.2 Escolha da área de estudo**

O trabalho ocorreu em 03 (três) municípios que compõem o território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo: Rio Novo do Sul, Iconha e Anchieta, todos com presença de agricultores familiares, que se organizam de diversas formas para comercializar seus produtos através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Os municípios do Território Sul Litorâneo possuem fortes semelhanças culturais, econômicas, sociais e ambientais. Além disso, esses municípios se destacam por sua estrutura fundiária composta pela pequena propriedade, pesca artesanal, presença marcante de organizações sociais de agricultores familiares e pescadores e Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo - MEPES (MARTINS; VIEIRA, 2014).

A Figura 1 apresenta o mapa do estado do Espírito Santo, a localização do Território Sul Litorâneo e os municípios que foram pesquisados.



A partir desse contanto foram escolhidos 03 (três) municípios dentro do Território Sul Litorâneo que trabalham com o PNAE. Todos possuem apenas uma organização sediada que participa do PNAE, têm o programa funcionando com regularidade e só possuem agricultores familiares em seu quadro, facilitando com isso entender a dinâmica de cada organização em cada município. A escolha foi feita de forma a contemplar 03 (três) tipos diferentes de organizações, sendo 01 (uma) associação, 01 (uma) cooperativa, que representam os grupos formais que possuem personalidade jurídica e 01 (um) grupo informal, que são agricultores individuais que se unem e participam do PNAE, utilizando apenas suas DAPs individuais. As três organizações de agricultores familiares estudadas neste trabalho foram: um grupo informal em Rio Novo do Sul, uma cooperativa em Iconha e em Anchieta uma associação, responsável por comercializar os produtos para a entidade executora municipal.

A pesquisa envolveu apenas a execução do PNAE nas secretarias das escolas municipais destes municípios, pois no estado do Espírito Santo a alimentação escolar a nível estadual é centralizada pela Secretaria Estadual de Educação.

Em alguns municípios estudados existem organizações da agricultura familiar de outros municípios que fornecem produtos que não são ofertados pela entidade local, mas não foi objeto de estudo da pesquisa.

É importante deixar claro que o Novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, traz no seu artigo 53, que as associações não podem ter fins econômicos, o que em tese impediria sua participação nas vendas de produtos da agricultura familiar no PNAE. Porém, nessa pesquisa o intuito é estudar a forma que os agricultores utilizam dessa organização para articular sua participação no PNAE, e as contribuições na gestão organizacional, principalmente em cidades em que não existe cooperativa e onde os grupos informais não conseguem atender as demandas. Neste sentido não teria como estudar as organizações desconsiderando o trabalho das associações, que muitas vezes dão suporte para o surgimento de novas cooperativas.

### **3.3 Coleta de dados**

Os dados foram coletados nos meses de novembro/2016 a janeiro de 2017 com os agricultores das organizações (cooperativa, associação e grupos informais) mapeada na primeira etapa da pesquisa e seus representantes, nutricionistas das Secretarias de Educação e com servidores de finanças e/ou administração, que respondem pelos pagamentos e pelos editais de

chamadas públicas dos municípios que trabalham com o PNAE. O contato e os agendamentos com as organizações foram intermediadas pelos extensionistas locais do INCAPER, enquanto os servidores das entidades executoras foram através de visitas nos seus postos de trabalho e contato telefônico.

As técnicas utilizadas para coletas de dados foram a análise documental, entrevistas semi-estruturadas e com grupos focais. Essas técnicas se complementam, possuem baixo custo, boa aplicabilidade e se adequam ao tema proposto, contribuindo para que os objetivos do trabalho fossem alcançados. Segundo Godoy (1995), no estudo de caso os dados devem ser coletados nos locais em que os eventos ocorrem, utilizando entrevistas, observações, análise de documentos e, se necessário, medidas estatísticas.

A análise documental permite analisar um determinado assunto a partir de um material já existente. Assemelha-se ao estudo bibliográfico, porém neste caso, as fontes devem ser livros e artigos científicos, enquanto na análise documental poderá ser utilizado qualquer registro que contenha informações sobre o que deseja estudar (GIL,2014). As organizações pesquisadas possuíam seus projetos de vendas arquivados referente as chamadas públicas dos quais participaram. Esses projetos possuem diversas informações que foram analisadas na pesquisa, a fim de atingir os objetivos propostos (QUADRO 1).

Quadro 1- Análise documental.

Documentos	Assuntos
04 Projetos de venda, 03 editais de chamada pública, documentos de prestação de contas e dados do sites do FNDE, SEAD* e INEP**.	Produtos, preços, documentação, pagamentos, perfil dos agricultores, recursos liberados para o PNAE, número de alunos e DAP's.

\*Secretaria Especial da Agricultura Familiar, do Desenvolvimento Agrário.

\*\*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP).

Fonte: Da autora (2017).

O trabalho utilizou dados secundários disponíveis no site do FNDE e da Secretaria Especial da Agricultura Familiar, do Desenvolvimento Agrário (SEAD), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e documentos de prestação de contas das entidades executoras estudadas, referente ao ano de 2015 e 2016, que ainda não estavam disponíveis no site do FNDE.

Conforme apresentado no Quadro 1, os documentos da análise documental foram os editais das chamadas públicas, que são afixados em murais, publicados em diário oficial e estão disponíveis nos sites dos próprios órgão que compram os produtos dos agricultores familiares,

como os sites das prefeituras e secretárias de educação, facilitando a coleta de informações relativas a execução do PNAE. O estudo também analisou as prestações de contas e os valores repassados pelo FNDE fornecido pelas entidades executoras

As entrevistas semi - estruturadas foram aplicadas em 03 (três) responsáveis pelas organizações dos agricultores familiares, 03 (três) nutricionistas, 03 (três) responsáveis pelos pagamentos, 03 (três) responsáveis pelas chamadas públicas e 03 (três) extensionistas, totalizando 15 (quinze) entrevistados. Os roteiros dessas entrevistas seguem no Anexo A, B, C e D.

Os temas foram abordados por meio de questões previamente estabelecida e formuladas que apresentam pontos relacionados a execução do PNAE, participação em outros canais de comercialização que os agricultores familiares passaram a explorar, melhorias a partir do PNAE e as estratégias encontradas por essas organizações para se manter nesses mercados.

O Grupo Focal é utilizado na pesquisa qualitativa e coleta informações através de interações grupais. Busca reunir informações detalhadas sobre um tema específico sugerido por um moderador (pesquisador, coordenador entre outros). Essa técnica pode ser utilizada com outras, como por entrevistas individuais, a fim de conhecer melhor o assunto pesquisado (BONI; QUAREMA, 2005, TRAD, 2009).

Foram entrevistados através de 03 (três) grupos focais 24 agricultores familiares, sendo 06 (seis) do grupo Informal, 8 (oito) da associação e 10 da cooperativa. Essas organizações foram escolhidas na primeira etapa da pesquisa. As entrevistas foram gravadas, com um tempo médio de uma hora e 3 minutos com cada grupo focal. O roteiro do grupo focal encontra-se no Anexo E.

No trabalho analisou as margens de comercialização dos 05 (cinco) principais produtos comercializados pelos agricultores de cada organização, que foram coletados durante a entrevista. Utilizou-se a Margem Total de Comercialização (MTC), que é a diferença entre o valor de venda ao consumidor (PV) e o valor pago ao produtor (PP) (RODRIGUES; DORNELES; ZAMBERLAN, 2013), em termos percentuais a fórmula é a seguinte:  $MTC = (PV-PP)/PV \times 100$ .

Os preços de venda (PV) ao consumidor tiveram como referência o preço médio anual que os comerciantes venderam os produtos em 2016, eles foram adquiridos através de visitas “in loco”, em três comércios varejistas de cada uma das cidades pesquisadas.

Entre as dificuldades encontradas durante as entrevistas destaca-se a os agendamentos, pois demanda tempo dos entrevistadores em responder. A forma de minimizar foi através do contato direto com os entrevistados e seus representantes/responsáveis, explicando detalhadamente sobre

o estudo. É necessário sempre fazer ajustes para adequar a rotina do entrevistado, como possíveis remarcações e esperas longas para obter as informações que precisam.

Neste trabalho é importante deixar claro que a pesquisadora é extensionista e trabalha com a articulação do PNAE em um dos municípios que foram escolhidos pelos critérios estabelecidos anteriormente na pesquisa. Dessa forma, algumas informações adquiridas de suas percepções de campo e de suas atividades cotidianas foram inseridas a fim de complementar e enriquecer o trabalho. A pesquisadora está inserida no processo e sua experiência juntamente com os agricultores pode contribuir para o entendimento dos fatos a ser apresentados no estudo.

### **3.4 Análise e interpretação dos dados**

O objetivo das análises de dados é organizar sistematicamente os dados de forma que possibilitem respostas aos problemas pesquisados, enquanto a interpretação busca o sentido mais amplo das respostas por meio dos conteúdos já assimilados (GIL,2014). Esta etapa seguiu a proposta de Minayo (1996) que são: ordenação dos dados, classificação e análise final.

Na ordenação dos dados foi feita uma sistematização do material colhido em campo, como transcrição das entrevistas feitas no grupo focal, estruturação das anotações das entrevistas semi-estruturadas e leitura das fontes documentais.

A classificação dos dados foi baseada nos objetivos da investigação e por último foram analisados os resultados encontrados, que foram relacionados com o referencial teórico sobre os temas estudados. Em seguida dividiu o trabalho e analisou os seguintes assuntos:

- Caracterização dos municípios e das organizações que atuam no PNAE.
- A execução do PNAE nos municípios estudados.
- O PNAE como uma política de fortalecimento a agricultura familiar.
- Contribuições das organizações frente ao PNAE e outros canais de comercialização.
- Considerações Finais.

## 4 RESULTADO E DISCUSSÃO

### 4.1 Caracterização dos municípios e das organizações que atuam no PNAE

#### Rio Novo do Sul

Rio Novo do Sul é um município que possui 11.325 mil habitantes segundo o censo do IBGE de 2010, possui 9 (nove) escolas municipais com 1.509 alunos em 2016 segundo a secretaria municipal de educação e 2 (duas) escolas estaduais, com 1054 alunos (Censo Escolar, 2015). No ano de 2016 o recurso repassado pelo FNDE para as escolas do município foi de R\$ 151.840. Desse total R\$ 85.072,15, que corresponde a 56% foi destinado ao pagamento dos produtos dos agricultores familiares.

A partir de 2014, os valores foram superiores aos primeiros anos do PNAE no município, ultrapassando a exigência legal, que é a compra mínima de 30% dos produtos da agricultura familiar (TABELA 2).

Tabela 2- Recursos do PNAE em Rio Novo do Sul - ES.

Ano	Recurso FNDE	Aquisição Familiar	A. %
2011	87.060,00	10.227,47	11,75
2012	108.144,00	3.666,62	3,39
2013	131.140,00	8.713,90	6,64
2014	130.980,00	52.926,80	40,41
2015	153.956,00	102.353,85	66,48
2016	151.840,00	85.072,15	56,00

Fonte: FNDE (2017), Prefeitura Municipal (2017).

Em Rio Novo do Sul a comercialização para o PNAE é feita por um grupo informal, que no ano de 2016 contava com 16 agricultores familiares.

#### O grupo informal

O grupo informal é uma das formas que os agricultores familiares possuem para participar do PNAE, ou seja, vender sua produção. São detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Neste caso, o documento é de pessoa física, que representa o agricultor individual e sua família.

Em Rio Novo do Sul os agricultores familiares reuniram-se em 2013 e formaram um grupo informal, denominado de “Pioneiros”, que articulou-se para apresentar seu projeto de venda à prefeitura municipal (Secretaria Municipal de Educação), entidade executora do PNAE no município. O grupo começou a se organizar em 2010, através de reuniões promovidas pelo Escritório Local de Desenvolvimento Rural do Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural - INCAPER, no município.

Inicialmente o grupo foi composto por 06 (seis) agricultores, com passar dos anos foi aumentando e atualmente possui 16 (dezesesseis) agricultores de oito comunidades rurais do município: Monte Alegre, Vila Alegre, Virgínia Velha, Arroio das Pedras, Santa Rita, Couro dos Monos, Copaíba e Capim Angola, que vendem sua produção para as escolas municipais de Rio Novo do Sul.

As organizações formais (Associação e Cooperativa) que participam do PNAE utilizam a DAP jurídica, esse documento é um instrumento que as identificam como representantes de agricultores familiares, permitindo seu acesso às políticas públicas.

#### Como a organização conheceu a política

Em 2010, chega a Rio Novo do Sul um novo servidor do INCAPER e começa a discutir as necessidades do cumprimento da lei do PNAE, com aquisição dos produtos para a alimentação escolar. As primeiras discussões aconteceram diretamente com a Secretária Municipal de Agricultura e com a Secretária Municipal de Educação (secretária e a nutricionista). Neste momento, o INCAPER apresentava as formas legais e as experiências concretas em execução nos municípios vizinhos, entre eles, o município de Iconha, o qual o servidor já havia trabalhado recentemente na implantação do programa.

Nesta fase, o município oferecia resistência para cumprir o programa, principalmente por considerar que já o cumpria, pelo fato de comprar alimentos de 01(um) produtor rural apenas. Segundo a secretária de educação, o processo acontecia sem problemas de prestação de contas, através de relatórios enviados ao Ministério da Educação, anualmente. Mesmo assim, persistindo na necessidade de legalizar o processo e possibilitar agregação de valor à renda dos produtores, começou-se a fazer um levantamento de quantitativo de alunos a serem atendidos, bem como levantamento de produção agrícola e possíveis agricultores interessados em aderir ao PNAE. (Relato extensionista).

Segundo o servidor, ocorreu resistência por parte da entidade executora do município, alegava a dificuldade das merendeiras em preparar os alimentos dos agricultores familiares e da não aceitação de determinados produtos pelas crianças, como por exemplo, a troca da batata inglesa pelo inhame. Neste momento um levantamento de produção foi elaborado com interessados em fornecer os produtos, mas com pouco interesse da secretária de educação municipal. Aliados a isso, havia baixa participação no processo das associações rurais, que na época estavam irregulares.

Processo lento, com pouco interesse da mesma. Constatamos também, a irregularidade das associações rurais, o que inviabilizaria a participação das mesmas no processo. Inicia - se processos de regularização das associações rurais, com mudanças no estatuto e até mesmo nos nomes das mesmas, para que ficasse caracterizado o objetivo de trabalhos com a agricultura familiar. (Relato extensionista).

Este processo de regularização das associações foi burocrático, principalmente por estarem desestruturadas, com diretorias desatualizadas e sem realizar suas reuniões ordinárias. Atualmente esses problemas foram resolvidos e seus associados passaram a participar de várias políticas e programas, dentre eles o PNAE, através de um grupo informal.

A maioria dos agricultores familiares que se uniram para formar o grupo informal participam de associações rurais nas comunidades em que residem, por isso a importância do associativismo na comercialização para o PNAE no município. Apesar da regularização das associações rurais as vendas ainda ocorrem através do grupo informal, pois não há interesse dos representantes das organizações em mobilizar as vendas.

Hoje muitas associações estão regularizadas, ativas, e com acesso a vários programas e entidades, onde buscam fortalecimento, cumprindo seu papel, no desenvolvimento do setor rural. No decorrer deste processo, inicia-se, então, a discussão para a criação de um grupo informal – também legítimo no processo de aquisição pelo PNAE. Em função de ser o primeiro, no município, foi chamado de “Grupo Pioneiro”, que participou do processo licitatório da Prefeitura, em 2013, e dessa maneira legaliza a operação diante do órgão gestor do PNAE (RELATO EXTENSIONISTA).

A maioria das associações limita-se apenas à comunidade em que está inserida, possuem poucos associados e são pequenas. Elas continuariam na dependência do órgão de ATER no município, que já orientam esse trabalho.

Outro ponto é a quantidade baixa de produtos que poderia ser ofertado. Dessa forma não teriam condições de concorrer o edital sozinho, elaborar os projetos de vendas e falta de pessoas para realizar as questões administrativas e burocráticas, que ficaria na responsabilidade da organização.

Além disso, nem todos os associados que participam de uma associação rural tem interesse em participar do PNAE, alguns entram apenas com o objetivo de contribuir com questões culturais, artísticas e de lazer, como por exemplo, organizar as festas típicas da comunidade, fazer compras conjuntas, realizar campeonatos e torneios, entre outras questões, que vão além da questão de melhorar a produção das propriedades.

No caso do grupo informal, quando surgem um interessado, ele é incluído junto com os demais que entregavam nos anos anteriores. E na maioria das vezes entrega produtos que ainda não foram ofertados. Há uma descentralização na compra dos produtos no município, não limita a apenas uma determinada associação, ou seja, o grupo informal tem pessoas de várias associações rurais.

Conforme a entrevista com os agricultores familiares que participam do grupo informal, o conhecimento do PNAE no município ocorreu devido ao trabalho de articulação e reuniões iniciado pelos técnicos do INCAPER local, juntamente com a secretaria municipal de educação e a nutricionista, conforme relata a fala de um agricultor, “através do INCAPER que nós passamos a entrar nesse programa (Agricultor A).”

A mobilização para o PNAE no município ocorreu em outros espaços, como em cursos e treinamentos promovidos pelo Incaper nas comunidades rurais, em que se abordou a importância da política na comercialização dos produtos da agricultura familiar, como pode ser observado na fala da agricultura abaixo:

Eu entrei através de (EXTENSIONISTA DO INCAPER) no caso o conhecimento da sua parte, tava fazendo curso lá em cima e (EXTENSIONISTA DO INCAPER) se interessou pela gente, (EXTENSIONISTA DO INCAPER) incentivou e foi aonde eu entrei também para entregar para a merenda. (Agricultora B).

No grupo informal há agricultores que participam de outras organizações como cooperativas, que também foi responsável por articular a política na região, o que fez com que alguns agricultores pudessem conhecer o PNAE, antes mesmo que ela fosse articulada pelos técnicos do INCAPER no município. “Eu já sabia através da cooperativa, mas eu participei mesmo foi aqui” (Agricultor C).

A maioria dos agricultores conheceram a política através do INCAPER, principalmente o público jovem que participa do programa atualmente.

A minha família começou no programa desde quando começou em Rio Novo (EXTENSIONISTA DO INCAPER) no teve lá em casa e fez o convite e assim, foi uma porta de comercialização muito importante e está sendo até hoje, a gente começou com pouca coisa. (Agricultor D - Jovem).

### **Iconha**

Iconha é um município que possui 12.523 habitantes segundo o censo do IBGE de 2010, possui 1780 alunos em 16 escolas municipais e 857 alunos na rede estadual (Censo Escolar, 2015). No ano de 2016 teve um valor de R\$176.000,00 de recursos repassados pelo FNDE e o valor adquirido da agricultura familiar foi de R\$ 85.394,89, correspondente a 44,2% do valor de recurso que a entidade executora acumulou em 2016, somando as aplicações e o saldo do ano anterior.

O último repasse do mês de dezembro geralmente acontece no final do mês, um exemplo dos anos de 2014 e 2015, em que o recurso caiu no dia 30/12. Segundo o setor de prestação de contas dos locais pesquisados esse valor só chega na entidade executora no ano seguinte, isso acaba dando diferenças nas prestações de contas, com os valores do FNDE, pois considera o valor no que é disponibilizado o recurso. Mas pela primeira vez, em 2016, os valores foram depositados no início do mês de dezembro. O que facilita o fechamento das contas.

No município a venda para o PNAE é feita pela Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo, que em 2016 tinha 03 agricultores ofertando seus produtos para as escolas municipais (TABELA 3), esses dados foram coletados no projeto de venda repassado pela entidade executora. Segundo o presidente da cooperativa há mais agricultores que entregam para o município e para agilizar o processo são inseridos apenas alguns agricultores no projeto, mas não informou a quantidade.

A partir de 2012, os valores foram próximos ou superiores a exigência legal, que é a compra mínima de 30% dos produtos da agricultura familiar (TABELA 3).

Tabela 3- Recursos do PNAE em Iconha - ES.

Ano	Recurso FNDE (R\$)	Aquisição A. Familiar	%
2011	122.280,00	22.706,65	18,57
2012	143.712,00	72.361,50	50,35
2013	164.020,00	47.483,33	28,95
2014	157.702,00	100.108,08	65,13
2015	171.280,00	64.641,46	37,8
2016	176.000,00	85.394,89*	44,2*

\*Prestação de contas com aplicações, saldo anterior e repasse =R\$ 193.201,11.

Fonte: FNDE (2017), Prefeitura Municipal (2017).

Em Iconha o valor destinado a agricultura familiar também é repassado para outras organizações da agricultura familiar fora do município, que ofertam outros produtos que não são fornecidos pela CAFSUL.

#### Cooperativa

A cooperativa de agricultores familiares é um grupo formal que pode comercializar seus produtos para a alimentação escolar. A Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo - CAFSUL, localizada no município de Iconha - ES, criada em junho de 2011, conta com 197 cooperados de várias regiões do Estado e atualmente vem ofertando seus produtos para 10 (dez) prefeituras (Vitória, Serra, Vila Velha, Guarapari, Iconha, Piúma, Itapemirim, Marataízes, Anchieta e Barra do Pirai-RJ ) e mais de 40 (quarenta) municípios, atendendo as escolas da Secretaria de Educação do Espírito Santo e Rio de Janeiro.

#### Como a organização conheceu a política

A maioria dos cooperados que atualmente faz parte da CAFSUL conheceu o PNAE através das mobilizações promovidas pelo Incaper local em associações rurais do município. Foram feitas várias reuniões, na maioria das comunidades rurais para apresentar a política, segundo o extensionista local.

A articulação do trabalho associativista que originou a CAFSUL ocorreu a partir de 1994, com a Associação de Programas em Agricultura Alternativa - APTA. Nessa época, os técnicos da ATER estatal do município não davam orientação aos agricultores que trabalhavam com produtos orgânicos e agroecológicos, alguns até criticavam o trabalho. Conforme a entrevista, essa

assessoria foi importante para que os agricultores familiares começassem a se organizar, mesmo que informalmente, até surgir as primeiras associações, destacando a Associação dos Agricultores Familiares Tapuio Ecológico, que iniciou no PNAE em 2010 e em conjunto com outras associações rurais formou a cooperativa CAFSUL em 2011.

O trabalho da APTA começou com uma associação na comunidade rural em Cachoeira do Meio com 68 famílias. Segundo os entrevistados, na época as associações eram criadas no intuito de apenas conseguir alguns benefícios políticos, receber doações e algum material, ou seja, servir de base para recepção de programas assistencialistas. Com o passar dos anos as famílias foram se afastando, restando apenas 08 (oito), que começaram a produzir orgânico, mas no final restou apenas 4 (quatro) que juntaram com a Associação dos Agricultores Familiares Agroecológico e Orgânico de Campinho (nome fantasia Vero Sapore), conseguiram a certificação orgânica e continuaram com a assistência técnica da APTA, mas atualmente esse trabalho diminuiu e também passaram a receber assessoria dos técnicos da ATER estatal.

Neste período em que ocorriam as atividades de consolidação das associações orgânicas, um dos principais problemas era a dificuldade de acessar mercado, muitas vezes vendiam como produtos convencionais, mas com esforço conseguiam vender em alguns locais. A primeira experiência foi a feira de Bar Vermelho, na Reta da Penha, em Vitória, em 1999 e posteriormente foram criadas várias feiras, atingindo a região metropolitana.

A partir disso, em 2008, a Associação de Agricultores Familiares Tapuio Ecológico começa a participar de um projeto piloto, em que forneciam os produtos orgânicos na alimentação escolar de Vitória. Neste momento começa a reestruturação da feira do município de Iconha. Segundo os agricultores, essas experiências facilitaram a mobilização para se inserir no PNAE e PAA em 2010.

Outra contribuição relatada pelos agricultores foi a continuação das ações dos extensionistas que passaram pelo município. Um destaque é que um dos técnicos que trabalhavam na APTA veio integrar o órgão de ATER oficial do Estado e foi designado a trabalhar no município de Iconha. Isso foi importante para fortalecer as ações com a agroecologia, produção orgânica e o associativismo entre os agricultores familiares, bem como o acesso aos mercados.

Em meados de 2008 o extensionista saiu e veio outro, que continuou o trabalho com as organizações de agricultores familiares e ajuda na formação da cooperativa e na implementação e articulação do PNAE no município.

O primeiro contato que os agricultores dessas associações tiveram com o PNAE foi através de uma reunião promovida pelo extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em Vitória - ES, após a aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em que estavam presentes vários órgãos, entre eles o INCAPER e o extensionista local. Foram solicitados que todos municípios enviassem pessoas que trabalhassem com a alimentação escolar, nutricionistas e representantes de agricultores, em que foram passadas as informações sobre a política.

Após essa reunião os representantes de três associações rurais (Associação dos Agricultores de Pedra Lisa, Associação de Agricultores Familiares Tapuio Ecológico, Associação dos Agricultores Familiares agroecológicos e orgânicos de Campinho) e um grupo informal (em 2011 passou a integrar a Associação de Pequenos Produtores rurais da região de Bom Destino), se articularam e começaram em 2010 as primeiras vendas para as escolas municipais de Guarapari, Anchieta, Iconha, Marataízes, Piúma, Vitória e Serra, segundo informações do INCAPER local.

Segundo os agricultores, todas as etapas contaram com a participação do INCAPER, através do Extensionista local que além das orientações com a documentação como a DAP e o talão do produtor (Nota fiscal), Inscrição Estadual e auxiliou na elaboração do projeto de venda.

Apenas uma associação não conseguia ofertar a quantidade de produtos solicitados pela entidade executora, sendo necessário a junção de outras associações para participar dos editais, conforme relatado pelos entrevistados.

A partir da junção das 4 (quatro) associações começaram a ser ofertados diversos produtos, aumentou a quantidade de escolas e municípios que executavam o PNAE. Neste momento começaram a surgir uma série de problemas pelo grande número de notas individuais que os agricultores tinham que emitir. Frequentemente cada representante das associações tinha que se deslocar até a Secretaria de Agricultura para tirar as notas de vários associados.

Além disso, os projetos eram feitos para cada associação, o que dificultava ainda mais o trabalho do extensionista local, pois tinha que fazer as distribuições dos produtos e verificar a disponibilidade que cada uma podia ofertar e complementar com os produtos que sobravam da outra, caso fosse necessário. O processo era oneroso para a entidade executora, pois fazia o pagamento de cada nota individualmente, era um número muito grande de notas para manusear. Esse processo tornou-se burocrático.

Segundo a Agricultora F, a elaboração do projeto de venda dava muito trabalho, pois tinha um momento que não sabia qual a quantidade de produto que uma associação tinha e que a outra

tinha que cobrir, isso era muito confuso, e na época isso tomava quase todo o tempo do trabalho do extensionista.

Outro problema que levou à criação da CAFSUL foi a falta de pessoas para auxiliar nos processos das vendas, pois a associação não tinha vínculo empregatício, pois não podia comercializar, não tinha recursos para pagar empregados e os agricultores que representavam as associações tinham que dispor de tempo para resolver problemas dos demais associados.

Segundo o presidente da CAFSUL, além dos problemas administrativos, as associações não tinham como contratar profissionais, não podiam receber em conta e emitir nota fiscal eletrônica, o que dificultava o pagamento da entidade executora pela quantidade de notas a serem pagas.

Em 2011, o segundo ano em que as associações participaram do PNAE, contaram com um número de agricultores bem maior que o ano anterior. Isso acabava prejudicando as atividades das propriedades dos representantes da associação que também eram agricultores. Pois, segundo um agricultor, ele corria atrás de tudo e não tinha nenhuma remuneração, a associação é que ganhava 5 % com as vendas. Enquanto que na cooperativa, as pessoas que trabalham, têm salários, podem contratar funcionários e vendedores.

Na fase inicial de formação da cooperativa em 2011, um grupo de agricultores do estado, no qual estavam alguns agricultores dessas associações juntamente com o extensionista local, fizeram uma visita técnica a cooperativas de Santa Catarina. Essa ação fortaleceu as discussões em formar a CAFSUL. Durante a visita os agricultores observaram que tudo funcionava de forma cooperativista. Segundo a Agricultora F “ isso reduzia a burocracia”.

Este contexto reforçou a necessidade de montar uma cooperativa, ideia que já era defendida no início das atividades pelas lideranças da Associação dos Agricultores Familiares Tapuio Ecológico. Neste momento as associações que já vendiam para o PNAE juntaram com demais associações do município que ainda não participavam e fundaram a CAFSUL (Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo), que inicialmente utilizou o espaço da Associação de Agricultores de Pedra Lisa Alta (AAPLA) como sede.

A AAPLA passou para a cooperativa uma câmara fria com capacidade para 600 caixas de banana que estava parada na sede da Associação. Atualmente a cooperativa tem 6 câmaras frias, com capacidade de aproximadamente 2 mil caixas de banana.

O extensionista local, que auxiliou na formação da cooperativa disse que articulou os trabalhos com a orientação da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e

Economia Solidária - UNICAFES. Entretanto havia uma lei que a cooperativa só podia ser registrada com aval da Organizações das Cooperativas do Brasil - OCB.

A partir das orientações da OCB ocorreram mudanças no estatuto da cooperativa e a articulação do extensionista passou a ser pontual. Ele continuou na articulação de projetos, orientações e outros trabalhos de assistência técnica que a cooperativa demandava, mas a parte de estruturação a formação passou a ser da OCB. O primeiro projeto foi elaborado pelo extensionista, que depois orientou os funcionários administrativos que a cooperativa contratou e eles passaram a elaborar de maneira autônoma os projetos dos editais posteriores.

### **Anchieta**

Anchieta é um município que possui 23.902 habitantes segundo o censo do IBGE de 2010, possui 5.908 estudantes nas escolas municipais 1.261 estudante na rede estadual (Censo Escolar, 2015). No ano de 2016 teve um valor de R\$ 657.380,00 repassados pelo FNDE. Os valores acumulados em 2016 foram R\$ 739.222,46, somando o saldo do repasse de 2015, ao repasse do ano e as aplicações. Desse valor, R\$ 535.947,05, que corresponde a 72%, foram destinados a despesas com agricultura familiar.

No município a venda para o PNAE é feita pela Associação de Produtores de Banana e outros Produtos Agrícolas e da Agroindústria de Anchieta, que em 2016 tinha 21 agricultores ofertando seus produtos para as escolas municipais.

Os valores desde o início do PNAE foram próximos ou superiores a exigência legal, que é a compra mínima de 30% dos produtos da agricultura familiar (TABELA 4).

Tabela 4- Recursos do PNAE em Anchieta - ES.

Ano	Recurso FNDE	Aquisição A. Familiar	%
2011	390.120,00	231.921,26	59,45
2012	452.700,00	297.158,57	65,64
2013	570.380,00	235.761,00	41,33
2014	507.066,00	471.148,18	92,92
2015	678.500,00	195.659,94*	29,31*
2016	657.380,00	535.947,05**	72,50**

\*Prestação de contas com aplicações, saldo anterior e repasse = R\$ 667.484,19.

\*\*Prestação de contas com aplicações, saldo anterior e repasse = R\$ 739.222,46.

Fonte: FNDE (2017), Prefeitura Municipal (2017).

### Associação

A Associação de Produtores de Banana e outros Produtos Agrícolas e da Agroindústria de Anchieta - APROBANA é composta de 70 associados. Fundada em 2006, tem por finalidade articular a comercialização da banana e quaisquer produtos agrícolas e agroindustriais no mercado local, regional e nacional. Além disso, assessora e representa os associados na comercialização de insumos e da produção. A associação é responsável por articular as vendas no PNAE do município, além de vendas regionais e Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (CEASA) - ES.

Em 2010 começou um trabalho de inserção da Associação no PNAE pela Secretaria Municipal de Agricultura, adicionando um grupo de mulheres que já existia e fazia biscoitos desde de 1999 e agricultores que ofereciam outros produtos, pois até então era restrito à banana.

A Associação conheceu a política através de várias reuniões com a Secretaria Municipal de Agricultura em 2010, que apresentou o PNAE aos agricultores do Município de Anchieta e até 2012 era responsável pela articulação e elaboração dos projetos de venda da organização.

A gente frequentou muitas reuniões na secretaria de agricultura sobre o PNAE e o PAA, essas coisas a gente foi aprendendo o que era isso certinho, esses programas. (Agricultora E).

Segundo os agricultores a Associação APROBANA foi criada em 2006 com intuito de comercializar a banana, mas com a chegada dos programas institucionais (PAA e PNAE) iniciaram-se diversas discussões com diversos parceiros, entre eles os agentes de ATER do estado e do município para que outros produtos pudessem ser trabalhados por essa organização.

A partir disso, a APROBANA se adequou as exigências legais para participar do programa, mudou o estatuto, organizou a documentação dos sócios e tirou a DAP jurídica. Segundo a entrevista, esse trabalho foi articulado por uma extensionista aposentada do Incaper, que trabalhou muitos anos no município e que neste período assumiu a Secretária de agricultura do município.

Antes da aposentadoria, a extensionista local trabalhava a articulação de grupos de agricultores, com intuito de expandir a atuação das organizações do município. Assim ocorreu a adição do Grupo Mulheres da Prata, que veio fortalecer a participação da associação no PNAE, pois desde 1999 se juntavam para vender seus biscoitos, produzidos coletivamente.

A partir de 2012 a associação começou a elaborar o projeto no PNAE sem ajuda de outros órgãos. Faz 03 reuniões por ano para tratar do assunto e atualmente conta com poucos parceiros segundo os agricultores. A Secretaria de Agricultura ainda é o mais próximo, mas sua atuação é

bem pequena e pontual, na maioria das vezes que surge um problema, a própria associação consegue solucionar sozinha, segundo um de seus representantes.

A APROBANA ampliou a participação de outros agricultores para atender a demanda da alimentação escolar em Anchieta. Isso foi facilitado porque já existia um trabalho de fortalecimento da banana, que é um produto de grande importância econômica para região e que repassam seus produtos para atravessadores. A associação estava regular e funcionando, sempre organizava a venda de caminhões de banana para o CEASA do Rio de Janeiro.

Segundo os associados da APROBANA, o PNAE teve êxito em relação ao PAA, que não funcionou, por falta de interesse do próprio município em fazer um trabalho mais efetivo com os agricultores. Um aspecto interessante poderia ser o valor que o PNAE comprava individualmente do agricultor em relação ao PAA. Além disso, na região a maioria dos municípios comercializam para o PAA da região metropolitana de Vitória, o que requer uma estrutura maior, que as Associações não tinham e o custo de implantação poderia ser maior.

Enquanto as vendas via PNAE para a secretaria de educação do próprio município apresentam uma série de vantagens, como proximidade com a sede no município onde fica o centro de distribuição, facilidade de negociar a entrega, um volume maior de entregas porque existem aproximadamente 7.200 estudantes nas escolas municipais, além da obrigatoriedade de ter que cumprir os 30%, isso acaba incentivando os agricultores a produzir e o programa passa a ser visto como uma oportunidade de ampliar sua comercialização.

As organizações surgiram para resolver os diversos problemas que surgiam com a comercialização no PNAE. Os agricultores organizados têm prioridade sobre a participação individual, pois de certa forma facilita o trabalho da entidade executora, como por exemplo, poucos projetos contemplando vários produtos solicitados no edital, tornando prática a gestão do processo.

As organizações fomentam a participação em editais em outros municípios, pois exigem uma certa estrutura e logística, que individualmente o agricultor teria dificuldade de concorrer o que impediria a comercialização nesses locais. Em grupos de preferência os formais este trabalho de gerir o processo fora do município é facilitado.

As organizações de agricultores familiares se fortificam na conversa com as entidades executoras e órgão de ATER (que muitas vezes é responsável por mobilizar esses encontros), sugerindo e propondo mudanças a fim de atender suas especificidades, como a troca de produtos adquiridos de licitação para os da agricultura familiar, que necessita de um esforço maior da

merendeira em preparar determinado cardápio, pelo costume de sempre preparar o mesmo alimento.

O trabalho de comercialização do PNAE acontece através da interação de diversos atores sociais, que devem trabalhar em conjunto para que as mudanças visando sua melhoria aconteçam, estabelecendo uma relação de confiança entre os envolvidos (SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; VILLAR et al., 2013). Essa relação de aproximação é que sempre consolidou as práticas comerciais da agricultura familiar. Wilkinson (2003), traz uma discussão de que a agricultura familiar deve se inserir em mercados agroalimentares locais e regionais o mesmo defendido por Kiyota (1999), pois nestes mercados a negociação é simplificada e quando ocorre a falta de um produto em determinada época não afeta o processo de comercialização, há uma generosidade entre agricultor e consumidor, um exemplo, são as relações que estabelecem nas feiras livres, se não tem um produto em um dia, geralmente a barraca do agricultor não deixará de ser frequentada pelos seus fregueses.

Wilkinson (2003) faz uma análise do conceito da sociologia econômica que aborda a persistência e a vitalidade desses mercados informais e de proximidade que é baseado nas relações de confiança coletiva e nas redes sociais desses mercados. Percebe-se que quanto mais as relações entre entidades executoras e agricultores se afinam essas concepções se confirmam e é a principal característica da agricultura familiar no acesso ao mercado, por que por mais que são mercados institucionais, a venda dos agricultores para as entidades locais e regionais é baseada na mesma construção. Além disso o sucesso das organizações é uma construção interna e constante de relações de proximidade e de confiança.

O próximo tópico aborda o perfil desses agricultores familiares que participam dessas organizações e que comercializam sua produção no PNAE.

Perfil dos agricultores que participam do PNAE

A maioria dos agricultores são homens, representados em seguida pelas mulheres. Desse número a presença do público jovem é minoria ou inexistente nas organizações estudadas, que vendem seus produtos na alimentação das escolas municipais, conforme a Tabela 5.

Tabela 5- Perfil dos Agricultores Familiares que participam do PNAE.

	<b>Rio Novo do Sul</b>	<b>Iconha</b>	<b>Anchieta</b>	<b>Total</b>
	Grupo informal	Cooperativa	Associação	
Homens	12	3	15	30
Mulheres	4		5	9
Jovens	3		2	5

Fonte: Da autora (2017).

A maioria dos agricultores que compõem as organizações pesquisadas têm idades entre 30 e 60 anos, mas existem diversas faixas etárias, desde jovens com 20 a 30 anos e idosos com mais de 80 anos (TABELA 6), público masculino, mas com participação de jovens e mulheres.

A maioria dos agricultores do grupo informal tem idades entre 40 e 70 anos (TABELA 6), público principalmente masculino, mas com participação de jovens e mulheres, que comercializam seus produtos no PNAE.

Todos os agricultores da CAFSUL que entregam os produtos para a alimentação escolar para o município de Iconha são homens, com idades de entre 30 a 60 anos (TABELA 6).

Na APROBANA a maioria dos agricultores tem idade superior a 30 anos, enquanto a participação de jovens ainda é baixa, o mesmo ocorre com pessoas acima de 70 anos (TABELA 6).

Tabela 6- Faixa Etária dos Agricultores Familiares.

	<b>Rio Novo do Sul</b>	<b>Iconha</b>	<b>Anchieta</b>	<b>Total</b>
Organização	Grupo informal	Cooperativa	Associação	
20-30	3		2	5
31-40	1	1	6	8
41-50	7	1	5	13
51-60	2	1	4	7
61-70	2		2	4
71-80	1		1	2
81-90			1	1
Total	16	3	21	40

Fonte: Da autora.

Na Tabela 7 foram apresentadas um resumo das organizações e o número de agricultores que participam do PNAE nos municípios pesquisados. O grupo informal e a associação foram as

organizações que tiveram mais representantes. Em relação ao número de produtos vendidos não houve discrepância entre o número de itens solicitados pelas entidades executoras. O número de alunos das escolas municipais de Anchieta é superior aos demais.

Tabela 7 - Organizações que trabalham com o PNAE.

	Rio Novo do Sul	Iconha	Anchieta	Total
Organização	Grupo informal	Cooperativa	Associação	
Agricultores	16	3*	21	39
Produtos	20	21	17	
Alunos	1509	1780	5908	11.300

\*Agricultores familiares cooperados do próprio município.

Fonte: Da autora (2017).

Nos três municípios estudados há aproximadamente 2.588 agricultores com DAP's (TABELA 8) e, apenas 39 agricultores (TABELA 7) acessam o programa a nível municipal, ou seja, comercializam seus produtos nas entidades executoras dos municípios em que estão inseridos. As entidades executoras municipais adquiriram o que determina a legislação, mas afirmam que o montante do FNDE é baixo, não é sempre que consegue destinar todo o recurso para a agricultura familiar, pois há outros itens que devem ser comprados de licitação, como os produtos industrializados, entre outros, que os agricultores não conseguem fornecer.

Tabela 8 - Número de agricultores com DAP's nos municípios estudados

	Rio Novo do Sul	Iconha	Anchieta	Total
DAP's Ativas	501	969	367	1837
DAP's Inativas*	161	349	241	751
Total	662	1318	608	2588

\*Agricultor necessita renovar o cadastro.

Fonte: SEAD (2017).

A Tabela 8 apresenta a quantidade de DAP's dos municípios estudados. Verifica-se que há um grande número de pessoas que acessam algum tipo de política pública. Entretanto o PNAE ainda contempla uma parcela pequena desses agricultores. Diante disso, percebe-se que a política pode ser limitante em dois pontos: na quantidade de recurso disponibilizado pelo FNDE e no desconhecimento da política pelos agricultores familiares.

A quantidade de recurso que é disponibilizado leva em conta o número de alunos que os municípios possuem, em municípios pequenos esse número é pequeno em relação ao número de agricultores e da produção. Neste ponto destaca-se o papel de outros canais de comercialização que os agricultores recorrem para comercializar seus produtos, seja de forma individual, organizada ou através dos atravessadores/intermediadores.

O segundo ponto é o desconhecimento da política pelos agricultores familiares, como editais, formações de preços, o que pode ser vendido, as formas que as organizações são inseridas e como o PNAE funciona na prática. Além disso, destaca outros canais que podem ser potencializados a partir do Programa, são pontos que esse trabalho busca refletir.

## **4.2 A execução do PNAE nos municípios estudados**

Esse tópico demonstra como a política ocorre nos municípios pesquisados, desde a elaboração do cardápio pela nutricionista, a divulgação do edital, lista de produtos, planejamento da produção, formas de produção e entregas dos produtos nas escolas municipais.

### **4.2.1 Chamada pública para os produtos da Agricultura familiar**

A chamada pública é um instrumento legal utilizado para adquirir os produtos da agricultura familiar, dispensando os procedimentos licitatórios, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, desde que os preços estejam em consonância com o mercado local por meio de pesquisas de preço e obedeçam aos princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A chamada pública permite se adequar as especificidades dos produtos da agricultura familiar e contribui para que as diretrizes do PNAE sejam atendidas. É de responsabilidade da entidade executora e deve conter todas as informações relativas aos produtos, como quantidade preços, entregas e preços para que os agricultores e suas organizações formulem seus projetos de venda.

O edital de Chamada pública deve ser publicado em locais de ampla circulação de pessoas, internet, locais em que os agricultores frequentam e que potencializem a divulgação como rádios, jornais locais e regionais, deve ficar aberto por um período mínimo de 20 dias (BRASIL,2009).

No município de Rio Novo do Sul, de acordo com a nutricionista, os produtos do grupo informal, que compõem a lista do edital de chamada pública, surgiram de várias discussões em

reuniões da secretaria de educação com agricultores familiares e órgão de ATER que trabalham com o PNAE no município.

A partir dessas reuniões foi elaborado a lista de produtos sugeridos pelos agricultores familiares. Logo após a nutricionista faz a conta per capita dos alunos, estipulando a quantidade necessária a ser utilizada durante o ano letivo.

Após esse levantamento é encaminhado um ofício para o gabinete da prefeitura (Secretaria de Administração), que recebe e envia para o setor de compras, o qual verifica a necessidade dos produtos e passa para a contabilidade, responsável por informar a disponibilidade financeira e orçamentária, autorizando a abertura de chamada pública pelo setor de licitação. Após a elaboração da minuta é encaminhado para o setor de contratos (jurídico) que analisa e devolve para o Setor de licitação que libera o edital de chamada pública. Esse processo demora em torno de 02 (dois) meses.

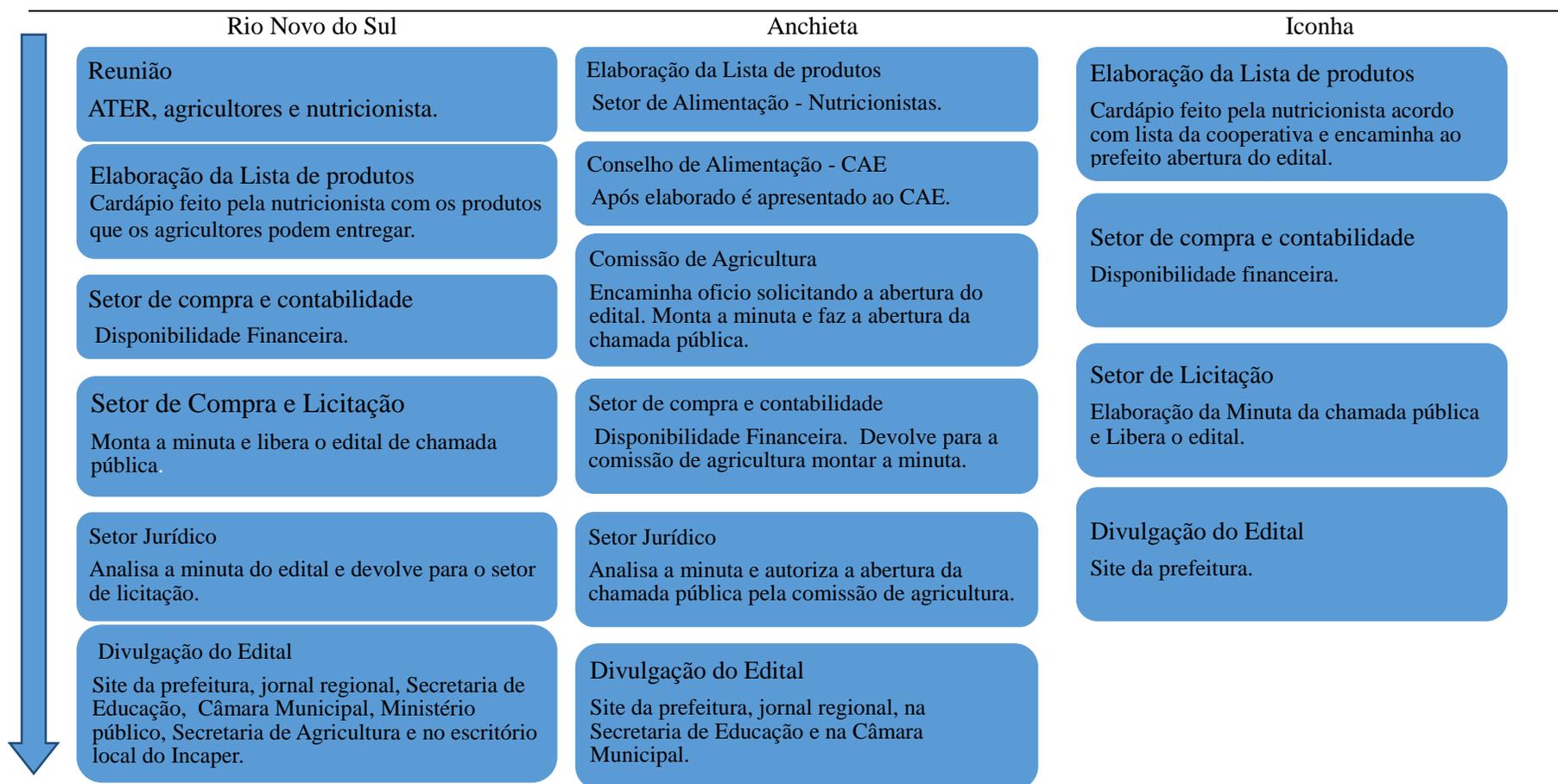
Em Anchieta, a nutricionista faz um levantamento dos produtos da agricultura familiar que deverão compor o cardápio escolar e reúne o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), onde ele é apresentado e aprovado. Em seguida é encaminhado pela comissão de Agricultura Familiar formado por 04 (quatro) pessoas (Secretaria Agricultura, Licitação, nutricionistas e Secretaria de Educação), que elabora um ofício e envia para o prefeito autorizar a abertura da chamada pública. Ao passar pelo setor de compras é feito a cotação e segue para o empenho (contabilidade) para saber qual recurso está disponível para pagar os produtos dos agricultores familiares. Novamente o processo retorna a Comissão da Agricultura Familiar, que monta a minuta e manda para o jurídico analisar e autorizar a abertura da chamada pública, que fica aberta por 20 dias.

Em Iconha, a Secretaria de Educação utiliza uma lista de possíveis produtos que a cooperativa pode entregar e faz um termo de referência ao prefeito solicitando um pedido de compra. Após verificar no setor de financiamento a disponibilidade de dotação orçamentária é devolvida ao prefeito para autorizar a chamada pública, que ocorre no setor de licitação.

No grupo informal, antes de elaborar o edital de chamada pública, são feitas várias reuniões com a nutricionista, os servidores da licitação, a entidade de ATER (INCAPER), a Secretaria de Agricultura e os agricultores para discutir sobre o processo e os produtos que comporão a lista.

O Figura 2 apresenta os caminhos que o processo da compra da alimentação escolar nos três municípios pesquisados, desde o contato com os agricultores até a liberação do edital.

Figura 2 - Elaboração do edital de chamada pública nos municípios estudados.



Fonte: Da autora (2017).

O Figura 2 demonstra que a execução do PNAE é um trabalho que envolve vários setores das entidade executoras. Por isso, a importância dos profissionais desses departamentos conhecerem as particularidades da agricultura local, para que nesse percurso os processos sejam analisados com mais coerência e rapidez, diminuindo os atrasos na confecção do edital e na realização da chamada pública.

Um dos problemas citados nas entrevistas para elaboração do edital é a cotação dos preços de referência, pois os produtos da agricultura familiar são diferentes das cotações em comércios, alguns não são encontrados na feira livre dos municípios, atrasando o processo. A precificação dos produtos foi relatada como um problema por Triches e Schneider (2010), pois muitas vezes seguem a mesma lógica do varejo e atacado que não se comprometem com a qualidade dos produtos. Além disso, os grandes atacadistas, na maioria das vezes, são abastecidos pela produção em grande escala e conseguem obter lucros através dos volumes de venda que fazem, aliados a isso conseguem manter estoques para abastecer o mercado nos períodos de entressafra, o que acaba elevando seus preços.

Outro relato em todas as entrevistas com os responsáveis pela chamada pública dos três municípios é sobre a época e a frequência em que são publicados os editais, pois alguns produtos podem estar com os preços muito abaixo do que são praticados no decorrer do ano. O ideal seria realizar vários editais durante o ano. Mas requer um planejamento bem criterioso por parte da entidade executora, pois nos municípios pequenos a mesma equipe é responsável por toda a compra do município e o processo demora muito ao tramitar pelos setores responsáveis.

Há atrasos em realizar apenas um edital por ano, se esse número aumenta sem planejamento, só irá prejudicar mais ainda o agricultor. Além disso tem que fazer outras mobilizações, Assis et al (2016) afirmam que a chamada pública para alguns agricultores pode ser burocrática, pois a solicitação de novos documentos, assinatura de novos contratos entre outros. O ideal é a entidade executora elaborar um planejamento mais criterioso.

Uma forma de solucionar uma parte dos problemas da precificação é adicionar uma cláusula no contrato para que se os preços aumentarem muito durante um período, seja proposto uma negociação entre as (os) organizações/agricultores para que um novo valor seja acertado, de forma a não acarretar prejuízos para as partes.

Em Rio Novo do Sul, por ser um grupo menor e informal, o agricultor tem mais facilidade de participar da construção do processo, no ano de 2016 para evitar atrasos na entrega foi proposto

um contrato de um ano. Percebe-se que o fato de realizar diversas reuniões com a secretária municipal de educação, com o setor responsável pela chamada pública e com o órgão de ATER faz com que o processo funcione melhor.

A divulgação do Edital ocorre no Diário oficial do Estado e no Site da prefeitura em todos os municípios. Em Iconha e Rio Novo do Sul a notificação é feita em um jornal regional, na Secretaria de Educação e na Câmara Municipal. Além disso, em Rio Novo do Sul é afixado um aviso no Ministério público, Secretaria de Agricultura e no escritório local do Incaper.

Resumo dos problemas encontrados durante a fase de elaboração do edital e execução da chamada pública nos três municípios estudados.

- ✓ Precificação dos itens, mesmo que a legislação permite, os fretes e entregas não são adicionados no preço do produto.
- ✓ Alguns produtos não são vendidos na feira local, o que dificulta a precificação.
- ✓ Cotação no comércios de produtos industrializados, prejudicando os processados dos agricultores, que não tem conservantes e tem um custo maior para serem produzidos.
- ✓ Realização de apenas um edital por ano, na época de cotação os preços estão baixos.
- ✓ Atrasos na divulgação do edital de camada pública.
- ✓ Ainda é visto como um pregão de licitação por alguns gestores.

#### **4.2.2 Produtos da Agricultura Familiar no PNAE**

Há uma diversidade de produtos que fazem parte da alimentação escolar dos municípios pesquisados (TABELA 9). Os municípios de Iconha e Rio Novo do Sul são os que mais contêm produtos comprados da agricultura familiar, 21 e 20, respectivamente. Enquanto Anchieta tem um número menor, principalmente de verduras e legumes na lista de produtos adquiridos da agricultura familiar.

Tabela 9: Lista de produtos da Familiar adquirido pelos municípios.

Municípios	Produtos adquiridos
Rio Novo do Sul	Abacate, abóbora, alface, banana prata, biscoito caseiro, cebolinha verde, cenoura, colorau, farinha de mandioca, fubá, inhame, laranja lima, laranja pera, limão galego, mamão, mandioca, mariola, ovo, polpa de frutas e salsinha.
Iconha	Abóbora, alface, aipim, abacate, abacaxi, banana da terra, banana prata, chuchu, cebolinha verde, coentro, fubá, goiaba, inhame, laranja lima, mexerica, repolho, tomate, taioba e salsa lisa.
Anchieta	Alface, banana da terra, banana prata, biscoito de leite condensado, biscoito doce, cebolinha, coentro, colorau, couve, farinha de mandioca, fubá, mandioca, rosca amanteigada, salsinha, tomate e polpa de frutas.

Fonte: Da autora, (2017).

Os agricultores relatam que a lista atual dos produtos que compõem a alimentação escolar no município de Rio Novo do Sul está bem completa, mas poderia adicionar o feijão, que já foi solicitado em 2013, quando o grupo informal começou a participar do programa. Na época não apareceu nenhum interessado em entregar. Essa situação mudou, atualmente há agricultores do próprio grupo que estão produzindo e querem ofertar o produto.

Outro questionamento é que a lista não contém pão caseiro. O produto pode durar até 05 dias, se bem armazenado, não contém conservante como os biscoitos industrializados e tem boa aceitação pelas crianças, relataram os agricultores.

O grupo informal relatou a venda de pizza na cantina de uma escola do município, isso prejudicaria o consumo dos produtos dos agricultores familiares. Além disso, argumentou-se que isso era contra o propósito da escola, que era de promover a alimentação saudável aos estudantes. Sugeriu-se a necessidade de fazer um trabalho de educação alimentar, focando a importância da alimentação saudável para as crianças.

Os agricultores ponderaram que alguns produtos os municípios precisam adquirir por meio de licitação, pois os agricultores não têm condição de ofertar e/ou mesmo adequar os produtos às normas que a legislação exige. “Peixe e carne é difícil para gente agricultor” (Agricultora J). A dificuldade de vender processados é um dos principais problemas enfrentados no PNAE, a necessidade da instalação do serviço de inspeção nos municípios. Em Guapé -MG os agricultores familiares utilizam o matadouro municipal e comercializam as carnes nos mercados institucionais (ASSIS et al., 2016).

Segundo a nutricionista poderia ser entregue chuchu e repolho que ainda não tiveram agricultores interessados, mas que já foi solicitado em chamada pública. Além disso, beterraba,

batata, tomate e feijão, que são comprados de licitação e os agricultores do município poderiam produzir para entregar.

A APROBANA afirma que os produtos que poderiam ser adicionados na lista do município de Anchieta são as frutas in natura, como o maracujá e acerola, mas são compradas em forma de polpa de fruta.

Outra sugestão da APROBANA é aumentar o pedido de banana, mas reconhecem que a questão nutricional deve ser seguida, que não há como oferecer várias vezes na semana o mesmo produto para as crianças. Isso demonstra a importância de outros canais para comercializar os produtos que são produzidos em quantidade nas propriedades. Há uma percepção que o PNAE é um programa importante, pois o produto que até então era entregue praticamente a atravessadores e vendidos no CEASA pela associação, passa a ser visto como um produto que ao ser vendido na alimentação escolar tem uma remuneração melhor e garantida.

A falta de algumas frutas que não são ofertadas, segundo os agricultores, se deve a plantios novos, que alguns agricultores começaram a fazer, pois antes do PNAE não produziam alguns produtos, pois não haviam para quem vender. Isso demonstra que o Programa incentivou a produção e criou expectativa no agricultor de que seu produto pode ser comercializado. Além de garantir a segurança alimentar das famílias, pois passa a produzir um novo produto na sua propriedade que não via como importante e ao mesmo tempo acaba sendo consumido pela própria família.

Na lista de Anchieta há destaque para a produção de produtos processados, com 03 (três) tipos de biscoitos, que possuem um valor agregado maior, seguido pela farinha e fubá. Enquanto outros produtos como frutas in natura e demais vegetais são menos de que nos demais municípios estudados, muitos desses produtos segundo a nutricionista são adquiridos de licitação como repolho, pimentão, beterraba, cenoura, chuchu entre outros vegetais.

Em trabalhos com mercados institucionais em Minas Gerais Assis e colaboradores (2016) relatam que uma forma encontrada para aumentar a oferta de produtos a ser comercializado no PNAE em Divinópolis pela Associação de Pequenos Produtores da Agricultura Familiar de Divinópolis, apoiado pela EMATER-MG, foi através de um projeto chamado “Mais Variedade”, em que a organização oferecia insumos e sementes ao agricultor, que plantava o que ainda não possuía ou era ofertado em pequenas quantidades.

Em relação a lista que compõe o cardápio escolar dos municípios, os agricultores apesar de sugerirem adição de alguns produtos, consideram a lista completa, pois tem a maioria dos produtos que as organizações dos municípios ofertam. No caso de Iconha após a PNAE a base produtiva do município se reconfigurou e novas culturas passaram ser cultivadas, além de manter as culturas tradicionais (café, banana e leite). Atualmente possui uma grande diversidade produtiva, destacando-se a fruticultura, o cultivo de citros, cacau, aipim, inhame, legumes e verduras de forma geral. De acordo com Triches e Schneider (2010), ocorreu um novo olhar para a diversidade de produtos da agricultura familiar e que podem ser comercializados no PNAE.

#### **4.2.3 Formas de produção**

Em relação à forma de produção, há agricultores que produzem de forma convencional e forma agroecológica. Os convencionais relatam que reduziram o uso de agrotóxicos e de adubação química após começarem a participar do PNAE, pois passaram a se preocupar com o tipo de alimento que produziam, e que além de alimento vendem saúde. Os não convencionais estão focados na obtenção do selo orgânico e os que reduziram o uso dos agrotóxicos pretendem futuramente deixar a produção convencional para produzir orgânicos/agroecológicos.

Antes trabalhava com muito remédio hoje praticamente é orgânico, pois vi o benefício para saúde, que depois do programa, a gente vai aprendendo. (Agricultor C).

A partir disso, verifica-se a valorização das formas e técnicas produtivas que preservam o ambiente e a conversão agroecológica (WILKSON, 2006), favorecendo a diversificação produtiva local, combinando a produção e o consumo familiar, garantindo sua reprodução (KYOTA, 1999).

A produção da Associação é toda convencional, mas na comunidade em que está sediada há agricultores que estão produzindo orgânicos e que comercializam na feira, mas ainda não participam do PNAE.

A CAFSUL comercializa produtos convencionais e orgânicos, no município há duas associações de orgânicos que têm agricultores cooperados. Há também agricultores individuais que não participam de nenhuma dessas organizações. Atualmente existem aproximadamente 40 agricultores certificados por auditoria e certificação participativa.

A boa aceitação dos produtos orgânicos e agroecológicos da agricultura familiar, além de favorecer o autoconsumo, garante a segurança alimentar e nutricional dos estudantes. Essas

potencialidades podem ser resgatadas com as compras institucionais, como o PNAE (SARAIVA et al; 2013; SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

#### **4.2.4 Planejamento da produção**

##### **Rio Novo do Sul**

No município de Rio Novo do Sul o planejamento da produção para entrega da alimentação escolar é feito de acordo com a quantidade solicitada no edital de chamada pública, que é lançado uma vez por ano. Alguns agricultores não se atentavam para o escalonamento da produção e faziam o plantio em uma única vez, acarretando problemas em armazenar e conservar o produto.

Primeiro a gente fez o plantio todo, direto de uma vez só, agora eu já plantei separado para ter a colheita o ano todo, igual àquela que você passou da cenoura, mais ou menos fez com inhame (Agricultor A).

Apenas um edital por ano acaba tornando o processo simplificado, mas ao mesmo tempo burocrático, principalmente na formação dos preços. A burocratização dificulta o acesso aos mercados e impede o avanço da política pública (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Atualmente o agricultor A faz o plantio várias vezes ao ano, de acordo com a quantidade que tem que entregar na escola. Essa orientação foi sugerida pelo técnico do órgão de ATER no município. Mas no final do ano vai reduzindo a produção de acordo com os pedidos da escola que normalmente diminuem.

O agricultor C disse que prepara a polpa uma semana antes da data de entrega, de acordo com o pedido que a nutricionista solicita. Enquanto a agricultora B, que entrega biscoito, faz o planejamento de acordo com o pedido mensal da nutricionista, prepara a quantidade de produto que vai precisar produzir para cada escola e entrega ocorre a cada quinze dias.

Em relação às hortaliças folhosas, que é um alimento perecível, o agricultor relata que necessita ser mais cauteloso e cuidadoso com a produção, pois entrega toda semana.

No caso de hortaliças são produtos perecíveis, extremamentes cuidadosos. É tento me organizar, alface plantar toda semana, semear toda semana e tem que ter cuidado, que a gente depende também do clima que pode influenciar muito. Até na banana também para ficar de vez, a banana não fica às vezes bonita no clima frio e a gente se adequar o clima. E procurar aprender com cada entrega, deve tá aprimorando cada vez mais para qualidade (Agricultor D-jovem).

No caso das frutas, a Agricultora G diz que a sazonalidade de alguns produtos precisa ser revista. Segundo ela a colheita da mexerica ponkan e da laranja pêra há dificuldade de entregar o

ano todo, porém o pedido referente a estas frutas é bem superior a laranja lima, que aguenta mais tempo, pois produz várias remessas durante o ano.

A laranja “doce” acaba primeiro, ficando as mais “azedas”, que tem baixa aceitação. O abacate não há problema, porque a produção ocorre quase o ano todo na propriedade.

### **Anchieta**

Os associados fazem o planejamento de acordo com os editais de chamada pública e o cronograma que é passado pelo nutricionista. Mas alegam que a entidade executora não obedece a sazonalidade, que eles têm que fazer os ajustes dos produtos e as possíveis trocas pelos produtos que são produzidos na estação. Segundo um dos agricultores afirmou: “Não obedece muito não, laranja na época de abacate, abacate na época de mamão e não tem muito programação (Agricultor H).”

Os agricultores da Associação afirmam que no início os órgãos ligados a agricultura no município incentivavam bastante o plantio, mas sem saber como esses produtos seriam vendidos, muito menos o que tinha potencial para ser comercializado, nem a quantidade que poderia atender a demanda.

O Agricultor H cita como exemplo, que plantava 1000 maços de couve, só que PNAE sozinho não absorvia e acabava prejudicando o agricultor, pois até então não enxergava a necessidade que ele tinha que vender em outros lugares.

Os agricultores percebem que o PNAE não pode absorver toda a produção, pois pode ocorrer atrasos no recebimento dos produtos e essa dependência pode fazer com que perda sua produção, sendo necessário buscar outras possibilidades de comercialização.

### **Iconha**

Em Iconha sede da CAFSUL, os agricultores relatam que a comercialização dos seus produtos depois da criação da cooperativa ficou mais difícil. Segundo os cooperados entrevistados não adianta fazer plantio esperando que toda produção será pega. Diferentemente do que ocorria quando a comercialização era de responsabilidade da associação, pois os agricultores tinham mais facilidade nas vendas e no planejamento da produção.

Ao ser criada a cooperativa, ocorreu o aumento da produção e de cooperados, o que favoreceu a ampliação de mercados, mas os agricultores alegam que ocorreu um distanciamento das organizações e dos agricultores, que muitas vezes têm o produto, mas não conseguem passar para a cooperativa.

O agricultor I, relata que após entrar para a cooperativa suas vendas diminuíram. Afirma que cooperativa envia uma planilha no início de cada ano para que os cooperados discriminem o que irão produzir e desejam vender, mas que ela não funciona, pois na hora da produção colhida ela acaba não pegando.

Mas a planilha não funciona, a planilha deles é o seguinte: Você vem aqui e bota o que quer plantar, e depois a gente tem que se virar para vender, mas se você vender, vendeu, senão você fica sem vender. (Agricultor I).

O foco da cooperativa fica sobre a banana, aipim e inhame, pois são os produtos que têm grande saída. Mas segundo relatou um agricultor, mesmo investindo nesses produtos ainda não tem garantia de venda e que já perdeu todo um plantio de aipim, pois a cooperativa não conseguiu comercializar.

Com o crescimento da cooperativa e a expansão de mercado, a prioridade da comercialização passou ser da banana, que até então era feita apenas pelos atravessadores. Isso fez com que os outros produtos produzidos pelos agricultores familiares ficassem em segundo plano, principalmente com a abertura da cooperativa em vender a fruta para o mercado do Rio de Janeiro, que é um dos principais compradores da banana produzida na região Sul do ES.

Apesar da abertura de vendas na Ceasa nos municípios do Rio de Janeiro e São Gonçalo, houve um período em que as vendas diminuíram e quem salvou a cooperativa foi o PNAE, alegam os agricultores, por isso há um cuidado e um reconhecimento da importância do Programa pelos agricultores.

Outro fator que prejudica os agricultores é que os pedidos repassados à cooperativa não seguem a lógica da produção, de sazonalidade dos produtos e não há uma sincronia com a disponibilidade de produtos que é informada. Há demora após o fim do processo da chamada pública para assinatura de contratos e iniciar os pedidos. Alguns pedidos demoram 15 (quinze) dias após a cooperativa ganhar o edital, enquanto outros demoram 02 (dois) dias.

A regularidade da entrega de alguns produtos da alimentação escolar, que inviabiliza a participação da alimentação escolar é a sazonalidade que não é determinada no edital de chamada pública, é um desafio a ser enfrentado (SARAIVA et al., 2013). A elaboração de mais editais por ano poderia reduzir o problema e contribuir para uma precificação mais adequada, uma vez que os produtos agrícolas sofrem diversas oscilações de preço durante o ano.

Segundo Assis et al (2016), há produtos com oferta maior em determinadas épocas e menores em outra, fazendo com que os preços variem muito entre safras e entressafras. Neste contexto é difícil inserir essa variação em um edital de chamada pública realizado apenas uma vez por ano. Segundo os autores um agricultor não interessa em entregar um produto que custa R\$ 2,00, sabendo que daqui a poucos meses ele custará o dobro.

Segundo os agricultores, na época que apenas as três associações vendiam, eles já chegaram a entregar várias vezes sem assinar o contrato, mas isso depende da conversa com a entidade executora e da concordância entre os associados. Porém preferiam assim do que ficar com os produtos na propriedade. Foi um risco que deu certo.

Outro problema é não atentar para os calendários escolares, verificar os feriados e as paralisações que ocorrem durante o ano, isso já fez com que entregas fossem canceladas. Segundo os agricultores isso é falta de diálogo entre os atores do processo, que deveriam após o encerramento da chamada pública conversar com as nutricionistas e fazer os ajustes, verificar as datas de entregas e repassar para os agricultores. Saraiva et al (2013) afirmam que a dificuldade de articulação entre os agentes é um dos entraves do PNAE.

Os entrevistados afirmam que atualmente a cooperativa tem muitos cooperados e alguns agem de má fé, entregando produtos de qualidade inferior e material refugado, desvia a produção de qualidade superior para outros mercados. Uma forma de resolver foi o não pagamento desses produtos, pois em alguns casos algumas pessoas colocavam os produtos bons na parte superior da caixa e os de qualidade inferior na parte de baixo, o que era descoberto só após a entrega na entidade executora.

O que pode ter contribuído para que a qualidade dos produtos fosse afetada é a forma de gestão da própria organização, que visando atender um número maior de cooperados, pega os produtos de várias pessoas, não obedecendo a planilha recebida no início do ano, discriminando o que cada agricultor planeja entregar durante o ano. Neste caso, acaba afetando os agricultores que investiram e se dedicaram a produzir um produto de boa qualidade para atender o PNAE.

Alguns agricultores produzem apenas para o consumo e o que sobra acaba repassando para a cooperativa, que pega um pouco de cada um, mas tem a qualidade e a padronização dos produtos afetada. A planilha preenchida no início do ano com a discriminação da possível produção dos agricultores não é seguida.

Isso levou agricultores a participar de outra associação que vende para o PNAE em outro município para tentar comercializar suas verduras, pois a cooperativa pega pouco, além disso o preço é mais atrativo.

Em relação a produção percebe-se que o planejamento das entidades executoras ainda é falho e tem muito que avançar. O agricultor faz um cronograma para produzir e se compromete a entregar seus produtos, mas não tem o pedido feito na época certa e/ou as quantidades solicitadas estão abaixo do que foi compactuada por meio de um contrato.

Em termos práticos a entidade executora acaba se redimindo da responsabilidade de seguir um planejamento criterioso e os mecanismos de penalização ainda são desconhecidos. Neste caso, o que os agricultores e as organizações fazem é tentar um diálogo e prosseguir com o que for possível, exemplos disso, são os editais que são lançados no início do ano, mas os pedidos e as entregas só ocorrem no meio do ano. Em locais em que os atrasos são constantes o agricultor vai se precavendo, acessando outros locais, fazendo um plantio menor, entre outros.

Outro problema a ser resolvidos é conciliar o pedido respeitando a sazonalidade de alguns produtos (SARAIVA et al., 2013). A abertura de alguns editais durante o ano e a aproximação para conhecer a realidade dos municípios com os agricultores através de um planejamento mais detalhado da época de produção de um determinado produto é uma opção.

#### **4.2.5 Entrega dos produtos**

Em Rio Novo do Sul, a nutricionista faz uma escala anual, com o pedido de cada agricultor e suas respectivas quantidades. As entregas são semanais, quinzenais e mensais, isso depende do produto e vai ajustando durante o decorrer do ano letivo, para que não ocorram perdas em função de feriados prolongados e do período das férias.

A adequação também ocorre por escola, pois algumas possuem aceitações diferentes de determinados produtos. Um exemplo, são as crianças da zona rural, que comem menos produtos da agricultura familiar do que as crianças da zona urbana, sendo necessário fazer um ajuste de acordo com cada escola, a fim de evitar desperdício e queda nas quantidades nutricionais que os estudantes devem ingerir. Entretanto, a maioria das escolas concentra-se na sede dos municípios, isso foi observado nos três municípios estudados.

A nutricionista de Iconha relatou que as crianças preferem frutas que não estão habituadas a consumirem no dia a dia, exemplo milho verde. A estratégia usada para reduzir a falta de aceitação

de alguns alimentos é mudar a forma de preparo, fazendo doces, bolo e criando outras maneiras de incrementar a alimentação para que fique mais atrativa.

No caso do grupo informal a entrega é individual, isso faz com que a nutricionista responsável pela recepção dos produtos tenha contato direto com todos os agricultores, criando uma relação de reciprocidade. Assim os ajustes são feitos sem nenhuma burocracia ou impedimento pelas partes, como mudanças do dia e horários das entregas. Há uma aproximação muito forte entre o agricultor e a entidade executora.

O armazenamento dos produtos entregues pelos agricultores é umas das dificuldades encontradas pelo setor da alimentação escolar, pois a área de recepção dos produtos é muito pequena. Uma forma encontrada para solucionar a falta de espaço segundo a nutricionista foi receber apenas os produtos destinados à zona rural, que possui 229 alunos em cerca de oito (08) escolas e depois fazem a distribuição, com mais 02 funcionários e uma estagiária, totalizando 04 pessoas que trabalham no setor, que não daria conta se tivesse que fazer toda a entrega.

Enquanto que nas 06 (seis) escolas da sede do município, que concentram 1280 alunos, as entregas são feitas pelos próprios agricultores diretamente em cada uma, resolvendo os problemas de armazenamento e reduzindo o custo de redistribuição de produtos pelo setor de alimentação. Isso é acordado com agricultores, que não vêm problema, pois a sede é pequena e as distâncias entre as escolas próximas. Segundo a nutricionista há um estreitamento e uma relação de confiança entre agricultor e escola, sem interferências dos profissionais que trabalham na secretaria de educação, a própria escola individualmente recebe, confere a validade e as características dos produtos.

Segundo a nutricionista os produtos dos agricultores do município apresentam poucos problemas em relação aos produtos comprados por licitação, que tem fornecedores de fora, que pela distância e durante o transporte tem a qualidade afetada.

Há uma relação estreita com os agricultores que tem grande facilidade de resolver os problemas, mudar datas de entregas, solicitar um produto que está em falta e até mesmo repor algum item com defeito.

Os produtos da agricultura familiar são considerados muitos bons, os problemas que eventualmente ocorrem são pequenos e há muita facilidade de conversar com os agricultores para solucioná-los.

Conforme Assis et al (2016), os critérios para caracterizar os produtos passam a ser subjetivos, construídos socialmente através da interação dos atores envolvidos, pois os critérios de qualidade previamente definido dos produtos como as características físicas (tamanho, aparência externa, etc.) nem sempre são presentes na agricultura familiar. Por outro lado, percebe que são alimentos mais frescos, possui um tempo de colheita menor, sabor mais acentuado, com maior durabilidade, que vão definindo ao longo dos anos um novo critério para qualificação dos produtos.

### **4.3 O PNAE como uma política de fortalecimento da Agricultura Familiar**

A sequência apresenta as contribuições, desafios e dificuldades que as organizações de agricultores familiares encontram após inserir no PNAE.

#### **4.3.1 Contribuições do PNAE nas organizações da Agricultura Familiar**

##### **Rio Novo do Sul**

Em relação às contribuições do programa, um agricultor destacou um outro olhar sobre comercialização, pois os agricultores têm dificuldade de sair da propriedade para vender seus produtos. Isso começou a mudar através da participação no PNAE. As pessoas não conseguem sair da propriedade para vender, e através do PNAE começa a visão que a gente pode mudar (Agricultor D-Jovem).

A partir da articulação do PNAE ocorreu maior aproximação entre o órgão de Assistência técnica e Extensão Rural do município com os agricultores do Grupo Informal. Com isso participaram em projetos como o Reflorestar, visitas técnicas, cursos, trabalhos de recuperação de nascentes e assessoria para novos financiamentos do Pronaf para investimentos e custeios. Aumentaram o número de atendimentos e visitas nas suas propriedades.

O agricultor que produz polpa no Grupo informal relata a importância do INCAPER local para que conseguissem construir a agroindústria e acessar os recursos do Pronaf. Todos os projetos foram elaborados e assistidos pelos técnicos que trabalham em Rio Novo do Sul.

Os agricultores relataram na entrevista que começaram a obter informações e orientações de outros assuntos relacionados à agricultura familiar após o PNAE, que até então eram desconhecidos. Destaca-se as ações focadas no fortalecimento das associações rurais em algumas comunidades: “Passei a saber coisa que nunca sabia” (Agricultora B).

A nutricionista que recebe os produtos dos agricultores de Rio Novo do Sul afirma que o PNAE estimula a economia local, contribui para que o cardápio da alimentação escolar seja suprido com alimentos do município e proporciona o aumento na quantidade de produtos que os agricultores produzem.

Em 2015 aconteceram várias reuniões e visitas a outros municípios que estavam regularizados para conhecer e implantar o Serviço de Inspeção Municipal em Rio Novo do Sul. Em 2016 depois de uma série de discussões a lei foi aprovada e a previsão é que em 2017 as primeiras atividades sejam inspecionadas. O trabalho envolveu os técnicos da Secretaria Municipal de Agricultura, os técnicos do INCAPER local, vereadores e agricultores familiares. As reuniões sempre aconteceram no escritório local do INCAPER, principal mobilizador da ação no município.

### **Anchieta**

Segundo os agricultores que participam da associação uma das vantagens do PNAE é a venda garantida, mesmo que ocorram atrasos e não saibam quando o dinheiro estará disponível, o pagamento dos seus produtos mais dias ou menos dias é feito.

Em geral o preço é razoável, um “dinheiro inteiro” conforme relata uma agricultora, em relação à venda em outros locais em que recebe o pagamento picado. Afirma que quem vende sempre recebe, mas que não pode ser dependente dela para a manutenção do dia a dia, ela é apenas um acréscimo na renda.

Houve aumento na quantidade de produtos produzidos pela comunidade em que está sediada a associação e alguns continuam ampliando seus cultivos, muitos começaram a plantar alguns produtos como frutas e diversificar a propriedade.

Outra questão é autonomia da organização em buscar formas de se manterem no PNAE mesmo com o enfraquecimento da atuação dos órgãos (órgão de ATER, Sindicatos, Secretaria de Agricultura) que assessoravam no início de sua implantação. A APROBANA consegue consultar os editais e elaborar os projetos de venda sozinha.

Além disso, os agricultores relataram a melhoria das estruturas da propriedade e da agroindústria do grupo de Mulheres de Córrego da Prata (comunidade em que está localizada a sede da APROBANA), com aquisição de equipamentos e aumento da produção. Houve melhoria nas vias rurais pelo poder público municipal.

A associação conseguiu adquirir um caminhão em 2010 via projeto do Território Litorâneo para suas atividades de comercialização.

### **Iconha**

Após a participação no PNAE e a criação da CAFSUL a câmara fria com capacidade para apenas 600 caixas de bananas inativada na Associação de Pedra Lisa foi reativada. Atualmente existem 06 (seis) câmaras de climatização, com capacidade para 02 (duas) mil caixas de banana, 04 (quatro) delas foram via território, segundo os agricultores entrevistados e técnico extensionista local, que auxiliou na elaboração do projeto.

Há 05 (cinco) câmaras de climatização no Rio de Janeiro adquiridas com recursos próprios, onde a CAFSUL possui um centro de abastecimento em Teresópolis, segundo o presidente da cooperativa e um espaço alugado, onde ocorre os processos de comercialização no estado, uma espécie de filial da cooperativa, que além da banana, está ampliando a comercialização de aipim e abacaxi. A ampliação da sede da cooperativa foi através de recursos do antigo Pronaf Capixaba, prefeitura e fontes próprias.

Segundo o extensionista local, há um caminhão em processo de orçamento para a CAFSUL via projeto do Território. Além disso, adquiriu via Secretaria Estadual de Agricultura 03 (três) caminhões, 01(um) pick-up, 01 (um) carro de passeio e caixas de plástico para transporte de banana, que teve contrapartida da prefeitura municipal de Iconha.

A Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo - ADERES, doou uma série de equipamentos de escritório como balanças e computadores para a cooperativa em 2012. Há 01 (um) caminhão Truck e 01 (uma) Hilux, que foram adquiridas com recurso próprios.

O município de Iconha conseguiu um caminhão adaptado com uma máquina de beneficiar café via projeto Território, a ideia era deslocar até as comunidades para facilitar o beneficiamento da produção, mas pela baixa demanda os equipamentos foram separados. A máquina foi adicionada em um ponto fixo e continua sendo usada. O caminhão fica nas dependências da prefeitura e atende os agricultores familiares em outras demandas, sendo bastante utilizado, segundo um extensionista local. Também ocorreram melhorias e construções de estradas rurais através do aumento e acesso as máquinas do poder público municipal.

Além disso, outra organização do município de Iconha, a Associação dos Agricultores Familiares Tapuio Ecológico, conseguiu reformar sua sede, adquiriu uma câmara fria e material de escritório (cadeiras, mesas e computadores) do Território Litorâneo Sul Litorâneo.

Após a venda no PNAE correram vários cursos, distribuição de mudas de diversas culturas, dia de campo, palestras e visitas a outras experiências de outros municípios, promovidas pelos extensionistas do Incaper local, secretaria de agricultura e pela própria cooperativa, o intuito era melhorar e diversificar a produção para atender os mercados que participam.

O trabalho dos extensionistas rurais foi importante para que o trabalho da diversificação acontecesse, principalmente com a chegada de um extensionista que trabalhava com a mobilização social. Ele continuou o trabalho que foi feito pelo anterior, que foi responsável por continuar os trabalhos iniciados pela APTA na década de 1990, principalmente com as questões de mobilização e da produção agroecológica.

O escritório do INCAPER local conta com mais dois extensionista que atuam em questões técnicas da produção, mas os agricultores afirmam que necessitam de mais. Reconhecem que além do número pequeno de extensionistas, atualmente tiveram seu trabalho reduzido, pois o órgão conta com recurso limitado, isso impede a continuação do trabalho.

Os agricultores achavam que a transferência do extensionista local, em 2008, para outro município, acabaria com as ações de produção agroecológica e enfraqueceria o trabalho associativista, o que não ocorreu. Neste período várias políticas importantes para a consolidação da agricultura familiar entraram em vigor, principalmente os programas de compras institucionais.

A infraestrutura nas propriedades e ampliação e construção de agroindústrias rurais, criação do Serviço de Inspeção Municipal, foram algumas melhorias no município, relatam os agricultores.

Houve um cenário político que configurava favoravelmente, com a terceira geração de políticas públicas que iniciaram em 2002, visando a construção de mercados para segurança alimentar e nutricional, fazendo com que surgisse o PAA em 2003 e, em 2009, o PNAE. O programa Fome Zero reafirma o papel dos mercados institucionais em fortalecer a agricultura familiares e dinamizar as economias locais (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Esse cenário político e de articulação potencializou os trabalhos dos técnicos de extensão rural, que puderam assessorar uma série de ações, contribuindo para que o desenvolvimento rural se consolidasse nesses municípios.

Em 2007 foi criado o Território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo (MARTINS; VIERA, 2014), segundo um extensionista nesse momento o trabalho de fortalecer representações dos agricultores familiares se intensificou. Verificou-se através do estudo que logo nos primeiros anos vários projetos via território foram aprovados e na sua maioria tinham como objetivo principal a estruturação das entidades, visando a comercialização da produção.

Percebe-se que as leis e resoluções criadas após a descentralização da merenda escolar em 1994, atuação dos conselhos após o ano de 2000 e a aprovação da Lei 11.974, de 16 de junho de 2009, deram suporte para a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A inserção do PNAE além de melhoria dos processos produtivos dos agricultores e suas organizações, incentivaram o início da discussão sobre a regularização sanitária dos produtos nesses municípios. Segundo Triches e Schineider (2012), a regularização e a formalização das agroindústrias, um dos principais entraves no acesso ao PNAE e aos outros mercados pela agricultura familiar. A lei do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) nesses três municípios foram aprovadas recentemente, Anchieta e Iconha em 2014 e Rio Novo do Sul em 2016.

Abaixo um resumo sobre a importância das organizações das agricultura familiar nos três municípios estudados.

- ✓ Importância de regularização dos preços da banana em Iconha.
- ✓ Ampliação de mercado de aipim e abacaxi no mercado privado, além da banana (Cooperativa).
- ✓ Autonomia das organizações formais, a dependência do poder público é pontual.
- ✓ Os agricultores começaram a ser informar mais sobre políticas e outros assuntos.
- ✓ Participação em projetos, aquisição de crédito (Pronaf), fortalecimento de associações (Grupo informal), melhorias de estradas, capacitações, reestruturação de agroindústria, entre outros.
- ✓ Ampliação da sede da cooperativa, aquisição de 04 câmara fria via projeto territorial e demais itens como carro e caminhão.
- ✓ A APROBANA adquiriu um caminhão em 2010, via projeto do território Sul Litorâneo.
- ✓ Diversidade de produtos.
- ✓ Importância dos atores e organizações.

- ✓ Produção agroecológica.
- ✓ Participação em outros canais de comercialização.
- ✓ Criação do Serviço de inspeção municipal.

### 4.3.2 Desafios e dificuldades do PNAE como política de Desenvolvimento Rural

#### Rio Novo do Sul

Durante as entrevistas, o principal problema do grupo informal foi o corte na quantidade de produtos a ser entregue, ou seja, a entidade executora do município não está comprando o que foi firmado por meio de contrato com o agricultor, que se comprometeu a produzir o que foi acordado.

Um agricultor que sempre entregava vinte e cinco (25) pés de alface em determinada escola, atualmente reduziu para sete (7) pés. A polpa, os biscoitos e as frutas também diminuíram. Segundo os agricultores o problema não é da nutricionista, porque ela apenas recebe ordens que têm que reduzir.

A maioria dos produtos teve uma redução de mais de 50% da quantidade solicitada no edital. Segundo os agricultores isso acaba afetando além do planejamento da produção, interfere na renda e na valorização dos seus produtos. Isso acaba trazendo transtorno, pois tem que entregar uma quantidade muito baixa de produto, tendo gasto com combustível e mão de obra, além do tempo que dispõem para a entrega nas escolas.

Uma agricultora disse que resolveu os problemas divulgando os produtos nas suas redes sociais e pegando encomendas. Além disso, aumentou a quantidade de produtos que vende na feira livre:

A minha salvação é a feira, graças a Deus. Tá vindo crise ai, mas que eu levo eu levo (Agricultora B).  
Se visita lá, cada um leva um saquinho e Deus tá só me dando (Agricultora J).

Uma sugestão do grupo seria reunir antes do lançamento de um novo edital e cobrar as quantidades certas que a entidade executora irá solicitar no próximo ano. A agricultora E relatou gastos com as entregas, principalmente de mão de obra e combustível, que muitas vezes não é compensatório pela quantidade de produto que é distribuído nas escolas, pois a entrega é individual,

mas que continuava por que estava em um grupo e não podia prejudicá-lo: “Do jeito que cortaram prejudicou muito para gente, pelos gastos de combustíveis, mas a gente tá em grupo, né (Agricultora G).”

A falta de alguns produtos e o corte na alimentação já foi questionado por profissionais que trabalham nas escolas. Alguns chegaram a passar nas barracas de agricultores que também comercializam na feira livre do município para verificar as causas da redução, pois alegam que os produtos têm boa aceitação entre os alunos e as merendeiras.

Os atores envolvidos na mobilização do grupo informal solucionaram os atrasos nos contratos em 2016, solicitando a entidade executora municipal que lançasse um edital para que entregas fossem feitas de abril de 2016 a abril de 2017. Isso daria mais tempo para sua elaboração, já que no início e fim de ano há outros procedimentos internos que a equipe responsável tem que fazer, o que fazia com que houvessem atrasos no processo de chamada pública.

Outro problema são as contas bancárias dos agricultores e até mesmo explicações dos atrasos que eventualmente acontecem, como a demora das notas em outros setores antes de chegar ao de pagamentos, além da demora dos próprios agricultores em tirar as notas fiscais.

O grupo informal afirma que a Secretaria de Agricultura do município não teve um trabalho efetivo no meio rural, que deveriam reconhecer o trabalho dos agricultores e ter projetos focados na comercialização, visando fortalecer a agricultura familiar no município, como por exemplo a contratação de profissionais qualificados para atender a demanda rural.

Segundo a nutricionista do Grupo Informal deveria existir um conjunto de políticas combinadas com o PNAE, juntamente com os órgãos que trabalham com os agricultores para incentivar a produção dos itens que município não possui, que são comprados de licitação.

Há também a incerteza de produção dos agricultores, que por medo de não comercializar deixam de produzir. Já os produtos de origem animal é um entrave, pois o Serviço de Inspeção Municipal ainda não foi implantado no município de Rio Novo do Sul.

Os agricultores do grupo informal afirmam que as entidades executoras municipais não compram os 30% da alimentação escolar que a lei determina. Acreditam que vendem muito pouco, que isso está relacionado a questões políticas que priorizam as empresas que participam da licitação. Isso demonstra que os agricultores carecem de informações transparentes e acessíveis em relação aos valores do FNDE e os que devem ser adquiridos da alimentação escolar. O setor de

pagamentos dos municípios pesquisados afirmam que valores adquiridos são superiores ao determinado legalmente, isso é comprovado nas prestações de contas que são repassados ao FNDE.

Segundo a nutricionista, o valor repassado para cada estudante é muito baixo, cerca de R\$ 0,30 (Trinta centavos) por estudante do ensino fundamental. Desse valor, no mínimo 30 % devem ser adquiridos da agricultura familiar. O município de Rio Novo do Sul comprava acima do que determina a legislação, porém há outros produtos que a agricultura familiar não fornece que são comprados por licitação, utilizando fonte própria para a complementação do cardápio escolar.

Atualmente o financiamento próprio do município diminuiu, fazendo com que a Secretaria de Educação reduzisse a quantidade de produtos da agricultura familiar, pois há outros itens essenciais, que são comprados pela licitação, utilizando uma parte do FNDE.

### **Anchieta**

O atraso na divulgação do edital de chamada pública, afetou a entrega, que neste caso só se iniciou em meados do ano, afetando o planejamento produtivo familiar de quem se prepara para participar do PNAE. Isso ocorre pelos tramites legais que o processo passa dentro dos setores da entidade executora, se tornando burocrático.

A partir disso os contratos são curtos pois deveriam ser assinados antes do início das aulas e encerrar no final do ano com abertura de uma nova chamada pública para o ano seguinte, isso ocorre nas organizações formais estudadas, prejudicando a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Esses atrasos nos pedidos fazem com que a entidade executora concentre uma grande quantidade em determinado período, visando atender os 30% da agricultura familiar. Isso acaba criando um problema para o agricultor que dependendo do produto, não tem condições de produzir.

Teve um ano que para resolver o problema da falta de alguns itens e pegar os produtos discriminados no contrato a Secretaria de Educação de Anchieta fez uma carta de crédito no final do ano e continuou pegando os produtos no ano seguinte, mas isso foi apenas uma vez.

A adequação do edital para o início do ano seria uma medida que ajudaria a reduzir os atrasos em solicitar o pedido aos agricultores. A mudança de gestão municipal também pode prejudicar o andamento do PNAE, mas isso ocorre de quatro em quatro anos. O ideal é criar uma ferramenta para que após finalizar o processo da chamada pública, assine o contrato em seguida e faça o cronograma de entrega.

Outro problema é o preço pago pelos produtos processados do grupo de mulheres, alguns estavam abaixo do custo de produção, porque segundo elas eles comparavam com o preço dos biscoitos industrializados, que tem tempo maior de prateleiras, possui conservantes e essência. Assim não recebiam um preço justo. Além disso, os biscoitos do Grupo Mulheres da Prata são produzidos há muitos anos e chegaram a participar de feiras artesanais em diversos lugares do Espírito Santo. “O da gente é um produto natural, sem essência e sem conservantes” relata uma associada e integrante do grupo.

A cotação dos produtos é feita em organizações da agricultura familiar e no mercado local. Os preços da agricultura familiar são coletados na associação (APROBANA), em uma cooperativa regional e na feira livre do município. Mas para tentar ganhar o processo com a desistência de alguns produtos da associação local, que tem prioridade sobre os demais grupos, a cooperativa coloca o preço bem abaixo, que ao fazer a média na composição dos preços. Isso puxa os valores de referência para baixo, segundo os entrevistados.

Na entrevista foi relatado que há divergências políticas entre os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e organizações de agricultores locais, isso afeta o processo e acaba favorecendo grupos externos.

Em Anchieta os agricultores relatam um alto consumo de alimentos nas escolas municipais devido ao número considerável de aluno. Mas existe um cardápio a ser seguido e que não tem como oferecer uma quantidade grande de um mesmo produto e que muitas vezes o agricultor tem resistência ou falta de interesse em diversificar a produção, preferindo continuar com a produção que está habituado.

Segundo a nutricionista de Anchieta há produtos que são adquiridos de licitação que poderiam ser produzidos no município, mas que há falta de interesse dos agricultores em produzi-los e de uma política combinada com o PNAE de incentivo à diversificação produtiva

Em relação ao setor público municipal de Anchieta, este teve sua atuação reduzida, após os primeiros anos de implantação do PNAE. Desde 2012, quem faz o projeto é a própria associação. A atuação do órgão de ATER no município também diminuiu, que nos últimos anos tiveram seus recursos limitados, prejudicando suas atividades no meio rural.

Atualmente a atuação de parcerias está mais lenta. O sindicato tem atuação regular, mas anteriormente suas atividades eram mais abrangentes. Os agricultores relatam que há uma

dificuldade de custeio, pois nas gestões anteriores o município de Anchieta contribuía com recursos financeiros para a entidade.

Outro ponto é a resistência de alguns agricultores em participar do programa, alguns têm dificuldade até de arrumar e entregar os documentos para retirar a DAP, que permite o agricultor acessar o programa. Além disso, o município tem muitas propriedades sem documentação regular, isso caba prejudicando os agricultores.

A associação tem dificuldade em providenciar as DAP'S, pois segundo os entrevistados muitos ainda não possuem o documento ou está desativado, ainda desconhecem que a DAP individual precisa estar atualizada para que a organização atualize a DAP jurídica.

Na associação uns alegam que tem que divulgar mais os programas para que os agricultores possam participar, enquanto outra parte do grupo não vê essa necessidade, pois no início foi feito um trabalho bem feito na divulgação e quem não participa é por falta de interesse e comodismo, porque a maioria já tem informações suficientes sobre o programa.

As incertezas podem ser causadas pelas barreiras que a agricultura familiar ainda precisa quebrar para que as compras institucionais avancem. Triches e Schneider (2010) destacam a burocracia dos mecanismos de acessos a esses mercados, dificuldade de regularização da agroindústria, diálogo entre os órgãos e a participação dos conselhos. Além do desconhecimento da política e a dificuldade para a mobilização dos agricultores (ASSIS et al, 2016).

Essa região onde esta sediada a associação faz parte do Circuito da Imigração, que recebe turistas em diversos períodos, essa rota foi criada em 2004, só que nos últimos anos estava desativada, pois os responsáveis pela organização eram profissionais do poder público, que pelas mudanças de gestão ao longo dos anos tiveram suas atividades afetadas. Alguns agricultores familiares da comunidade perceberam que poderiam reativar o circuito sem depender da articulação de um órgão público, assim como ocorreu com o PNAE, após os primeiros anos de sua implantação.

Os agricultores reconhecem que o trabalho da prefeitura municipal é momentâneo, que os servidores que entram para substituir os antigos, muitas vezes não tem o mesmo perfil. Segundo os entrevistados “entra uma pessoa sem vontade e isso dificulta o trabalho iniciado na gestão anterior”.

Atualmente há um grupo, composto por 10 (dez) agricultores e moradores, que voltara a se reunir e está reorganizando esse circuito. Esses agricultores contrataram uma empresa para ajudar na divulgação e assessorar suas ações, acreditam que o PNAE contribuiu indiretamente para essa

articulação, pois alguns participantes do circuito são agricultores familiares associados da APROBANA.

### **Iconha**

Os cooperados enfrentam atrasos no pagamento dos produtos, uma vez que comercializam com várias entidades executoras, que demoram pagar a CAFSUL. Isso afeta principalmente os agricultores que trabalham com processados, pois precisam adquirir parte da matéria prima de fora do estabelecimento e são produtos que têm um valor agregado maior. Há casos que algumas entidades executoras ficam até um ano sem pagar.

A demora do pedido acaba comprometendo a quantidade mínima (30% dos produtos da agricultura familiar) que a entidade executora tem que adquirir durante o ano. Com intuito de solucionar o problema e cumprir a legislação, solicitam de uma vez só uma grande quantidade de produto, que os agricultores não tem condição de produzir. E muitas vezes para cumprir o pedido eles têm que contratar pessoas para ajudar, enquanto se o pedido fosse distribuído no decorrer do ano, conseguiriam produzir e entregar de acordo com um cronograma, com sua própria mão de obra relatou uma agricultora de processados.

Segundo a entrevistada que produz biscoitos (processados), é um dinheiro que ela deixa para fazer investimentos, “quando vier é lucro”, pois não pode contar com ele para pagar contas e comprar material básico que necessita no dia a dia. E que sua saída é a feira, onde ela vende outros produtos que produz na propriedade.

Os agricultores da CAFSUL relataram que uma das formas de fazer com que as pessoas participem do PNAE é a regularização dos pagamentos. Apesar da produção ter aumentado, quem está na propriedade produzindo tem que ter mais cautela, para não perder a produção, mas garante que todos têm condições. Os agricultores da APROBANA também afirmaram que podem aumentar sua produção.

Segundo todas as organizações entrevistadas, apesar da existência de critérios para a formação de preços, com a adição de fretes, embalagens e outros, as entidades executoras ainda não conseguiram construir uma metodologia prática que possa ser compreendida pelo jurídico como um instrumento legal. Isso ocorre com todos os produtos, mas os artesanais são mais afetados. Alguns produtos são comercializados apenas nas propriedades e de porta em porta, isso torna conflituoso para o setor de licitação e chamada pública dos municípios.

Os preços baixos não são interessantes para os agricultores familiares, que não têm o ganho em escala das grandes empresas, isso acaba inviabilizando a participação dos agricultores familiares. Porém a própria legislação permite a adição do custo do frete e embalagens dos produtos na chamada pública (ASSIS et al., 2016).

Os três municípios estudados demonstram que o PNAE é um processo de aprendizado constante entre os envolvidos, por mais que a legislação seja a mesma para todos, cada local apresenta especificidades. Somente através de diálogo é que estas relações pessoais e sociais se afirmam e dão segurança para que os agricultores participem do PNAE.

O PNAE é um programa complexo que envolve diversos atores sociais (secretaria de educação, secretaria de agricultura, órgão de ATER, agricultores familiares, associações, cooperativas, entre outras) que devem trabalhar em conjunto para que a política aconteça (SILVA; AMORIM; DIAS, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; VILLAR et al., 2013), contribuindo para o fortalecimento da política e do desenvolvimento sustentável local (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Além deste estudo no Espírito Santo, Assis et al (2016), relatam em trabalho com mercados institucionais em 03 municípios de Minas Gerais, que a mobilização feita pelos órgãos de extensão rural e de representantes dos agricultores familiares são importantes para a expansão do PNAE, pois muitas vezes os agricultores desconhecem o programa e, os que conhecem, possuem dificuldade de entender os processos legais que possibilita sua participação.

Apesar do PNAE ser uma política recente e importante, não é o único canal de comercialização que a agricultura familiar ocupa. Existem outros canais tradicionalmente (feiras livres, atravessadores, pequenos supermercados, sacolões, a domicílio, na propriedade, etc.) incorporados pelos agricultores familiares, de grande relevância no abastecimento dos comércios locais e regionais (KYOTA1999; MALUF, 2004; WILKINSON, 2006).

Entretanto o PNAE pode potencializar esses canais através do aumento da quantidade produto, da diversidade que o agricultor passa a produzir ao se inserir no programa ou escoar parte da produção, que por questões de atrasos, não foi entregue às entidades executoras. Neste contexto aplicar as margens de comercialização nos diferentes canais em que esses agricultores participam e, comparar a porcentagem que recebem, pode determinar em qual canal deve ampliar ou reduzir a oferta de produtos, além de criar algumas estratégias de melhoria nas vendas entre outras.

Abaixo um resumo sobre as desafios e dificuldades encontradas no PNAE nos três municípios estudados.

#### **Problemas citados nos três municípios**

- ✓ Planejamento do processo nas entidades executoras.
- ✓ Redução dos pedidos solicitados no edital.
- ✓ Dificuldade de gestão das organizações.
- ✓ Precificação dos produtos.
- ✓ Atrasos nos editais e demora em assinar contratos.
- ✓ Demora na assinatura dos contratos.
- ✓ Atrasos em pagamentos.
- ✓ O desrespeito à sazonalidade.

#### **Grupo informal:**

- ✓ As entregas ocorrem de acordo com pedido da nutricionista.
- ✓ Houve redução drástica entre o contrato e o valor solicitado em 2016.
- ✓ Quantidades no edital bem superior ao valor entregue.

#### **Associação:**

- ✓ Faz planejamento de acordo com o edital, mas não é pedido a quantidade estipulada.
- ✓ Houve muito incentivo no passado de produção, mas pega pouco.
- ✓ Dentre os municípios estudados, Anchieta tem produtos que poderiam ser adquiridos dos agricultores, mas ainda não tem produção no município.
- ✓ Os agricultores relatam desinteresse e incertezas em plantar outras culturas.
- ✓ Distanciamento entre os órgãos públicos.

#### **Cooperativa:**

- ✓ Dificuldade de vendas, mais fácil quando era associação.
- ✓ Priorização de produtos próximos a sede, facilidade de logística.
- ✓ Não há um cronograma de entrega, ocorre devido aos atrasos na entidade executora que atrasa os pedidos.
- ✓ Má Fé de Agricultores que muitas vezes entregam produtos com qualidade inferior e acaba passando os produtos melhores para outras pessoas.

- ✓ Pega de todos e não segue a planilha de produtos que os agricultores passam no início do ano.
- ✓ Distanciamento e falta de diálogo entre os cooperados.

#### **4.4 Contribuição das organizações frente ao PNAE e outros canais de comercialização**

Os tópicos seguintes apresentam o impacto e a importância das organizações, suas contribuições e limitações no acesso ao PNAE e a outros canais de comercialização que a agricultura familiar participa.

##### **4.4.1 Canais de comercialização e as organizações dos agricultores familiares**

###### **Rio Novo do Sul**

Os agricultores do grupo informal participam de vários canais de comercialização, além do PNAE, para vender sua produção. Os espaços utilizados são: na própria propriedade, na feira livre do município, de porta em porta e em lanchonetes. Todos participam de mais de um canal.

Os mercados locais têm grande importância para a agricultura familiar, desde os integrados à cooperativas e associações de pequenos agricultores até os que fazem venda direta aos consumidores (MALUF, 2004).

A agricultora que produz biscoito no Grupo Informal, vende na feira e na sua casa por meio de encomendas. No caso da polpa o agricultor utiliza a feira, entrega a domicílio e lanchonetes para vender seu produto. Há afirmações de que as vendas aumentaram depois do PNAE, pois começaram a buscar outros locais, principalmente nos períodos de recesso escolar, como no final do ano em que as entregas nas escolas cessam.

O melhor lugar para se vender segundo os agricultores ainda é no PNAE, pois a venda é garantida e sempre tem pagamento. Entretanto, no caso do biscoito, que também teve corte, a agricultora relatou que a feira é bem importante.

Mas a opção da feira não é boa para todos, segundo os agricultores, pois a distância que alguns agricultores moram e a baixa diversidade de produto não é compensatório. Pois tem que deslocar uma vez na semana para colocar a barraca na sede do município, enquanto que no PNAE alguns produtos têm as entregas espaçadas, chegando em alguns casos a ser mensal.

Em relação às feiras livres, percebe-se que quanto mais os grupos são próximos dos agricultores as relações são simplificadas e a negociação é facilitada, baseia-se na relação da

confiança e os problemas que surgem relacionadas a regularidade dos produtos, que não é disponível o ano todo e no transporte da mercadoria. Mas a uma relação de generosidade entre o agricultor e o consumidor, que muitas vezes quando a relação é consolidada deixa o pagamento para a semana seguinte (KIYOTA, 1999).

A remuneração que os agricultores recebem pelos produtos do PNAE é melhor que o repassado pelos atravessadores, pois afirmam que é uma espécie de consumidor final do produto, tendo uma agregação de valor maior que repassar o produto para terceiros.

### **Anchieta**

A associação entrega seus produtos a alguns comércios, porta em porta, PAA e feira. Afirmam que aumentaram a quantidade nesses espaços, e têm agricultores, como por exemplo, os que produzem folhosas que além do PNAE, começaram a vender na feira praticamente na mesma época.

Há uma percepção que o PNAE não pode ser a única saída para os produtos da agricultura familiar, que deve-se procurar outros espaços para poder vender seus produtos, isso foi um dos problemas no início quando a cooperativa incentivava muito o plantio e quando chegava na hora de comercializar a entidade executora pegava uma pequena quantidade ou não inseria na alimentação escolar. Uma agricultora relata: “é uma alternativa de venda, não toda a venda”.

A banana da Associação, além dos espaços regionais, é vendida no PAA da cidade de Cariacica e o alface é entregue em supermercado de Anchieta. Esse aumento, segundo os entrevistados, permitiu valorizar mais a agricultura familiar, inclusive os governantes locais que antes não reconheciam a importância dos agricultores para o desenvolvimento do município.

### **Iconha**

A cooperativa foi criada com intuito de ampliar as vendas para o PNAE, mas há outros canais onde os agricultores comercializam seus produtos, como a feira livre, comércios locais, PAA. Alguns produtos que não são demandados no município ou nos programas de compras institucionais são passados para atravessadores.

O principal canal de comercialização dos produtos orgânicos e agroecológicos de Iconha são as feiras, destaca-se a feira local, a de Vitória e a da região metropolitana, Pão de Açúcar no Rio de Janeiro, atravessador e PAA.

Os agricultores afirmam que as feiras livres atualmente são um canal de destaque, pois mantêm a renda. No caso dos produtos processados, ela mantém os recursos para o capital de giro e mantém a atividade funcionando, uma vez que o pagamento do PNAE demora ocorrer.

Além dos processados, segundo a Agricultora F, a vantagem da feira é que comercializam outros produtos que são produzidos na propriedade e que não entregam no PNAE, como farinha, fubá, frutas, entre outros. A feira do município foi importante para fortalecer o trabalho associativista, pois em 2009, quando ela iniciou, o feirante tinha que fazer parte de alguma associação.

A partir disso, alguns agricultores entraram na associação orgânica e depois recorreram à certificação para vender seus produtos como orgânicos, conforme determina a legislação, e em seguida começaram a participar do PAA, vendendo para o município de Cariacica.

A feira tem preço menor que o PNAE, mas os agricultores alegam que é um dinheiro certo, o pagamento é a vista, que serve para pagar as contas e manter as atividades sem comprometer o orçamento da casa. Uma agricultora relata que fica sem dinheiro, mas não se endivida, pois sempre está entrando dinheiro: “É mais barato, mas é um dinheiro que entra sempre, você fica sem dinheiro, mas não fica devendo ninguém (Agricultora F).”

Em Iconha somente a produção de café, leite e banana do município ainda são repassados para atravessadores ou outras cooperativas, mas todos os agricultores entrevistados vendem os demais produtos da propriedade apenas para a CAFSUL, feira ou compras institucionais.

Uma grande parte dos cooperados destina a banana apenas para a CAFSUL. Isso se dá por diversos fatores, um deles é que a região é uma grande produtora da fruta, apesar de ter mudado o foco e ter fortalecido a comercialização, não consegue absorver toda a produção dos agricultores, por mais que a cooperativa tenha ampliado sua estrutura nos últimos anos.

A agricultura familiar tem desafios de inserção em novos mercados. Segundo Wilkison (2003; 2008), isso ocorre pela dificuldade de padronização em consonância com as práticas tradicionais e pela falta de reconhecimento dos aspectos ligados as formas produtivas (“qualidade superior”). Neste contexto, as compras institucionais, como exemplo o PNAE, torna-se um espaço potencial para a agricultura familiar.

#### 4.4.2 Contribuição das organizações estudadas

O grupo informal facilita a comercialização no programa, pois o próprio agricultor administra todos os processos de venda, desde a saída da sua propriedade até as entregas nas escolas, “a gente pega o consumidor final (Agricultor C).” A figura do atravessador não aparece nessa transação, o agricultor é o próprio responsável pela sua comercialização até chegar a escola.

Em organizações como cooperativas, os agricultores relatam que há um valor a ser repassado para cobrir seus gastos de manutenção e administração, ou seja, tem uma parcela que ela guarda para seu capital de giro e isso acaba sendo passado. Enquanto no grupo informal isso não ocorre, fazendo com que alguns produtos sejam melhores remunerados que na cooperativa.

O grupo informal no município abriu espaço para que diversos agricultores familiares interessados participassem do PNAE, independente se estavam organizados formalmente ou não. Mas, atualmente a maioria está inserida em alguma associação rural nas comunidades que vivem e outros são cooperados de cooperativas regionais.

É, a gente tem a oportunidade de ter novos produtos, de aumentar a produção, de ter diversificação, além da merenda escolar. E esse programa abre o horizonte para você produzir, para você ter uma visão melhor, de que funciona. A gente produz produtos bons e o município tem que comprar, o mercado regional tem que vê isso também e nós produtores temos que organizar nesses grupos informais para expandir nossa comercialização mesmo. (Agricultor D - Jovem ).

Alguns agricultores do grupo informal disseram que o problema da cooperativa é que ela sempre privilegia os agricultores do município em que está sua sede. Isso facilita a logística e o acesso, mas prejudica os demais. Os cooperados de outros municípios não tem preferência na compra de produtos, e só são acionados se faltarem os produtos. Alguns chegaram a participar de uma cooperativa regional, mas não conseguiram entregar seus produtos e acabaram tendo que repassar os produtos para atravessadores.

As cooperativas acabam se beneficiando desses agricultores que estão fora do município, pois mesmo não pegando sua produção ou pegando eventualmente, eles compõem sua DAP Jurídica, usando a cota de 20 mil reais de cada um, utilizando com os agricultores locais, o que não acarreta problemas com o limite de entrega. Mas os agricultores externos são prejudicados, pois seus produtos não são comercializados e alguns entraram na esperança de ter mais um canal, visando uma melhor remuneração nas vendas. Isso foi relatado durante algumas entrevistas.

O grupo informal reconhece que alguns produtos não conseguem comercializar diretamente para o PNAE, feira e comércios locais, como por exemplo a banana. Apesar das vendas nesses locais, a maior parte ainda é destinada aos atravessadores, pois é uma cultura predominante na região, depois do café conilon e da pecuária leiteira, e é comercializada por intermediadores em outros mercados, como o do Rio de Janeiro.

A gestão é um instrumento importante para a comercialização da agricultura familiar. Alinhar as ferramentas de gestão e a criação de novos canais são entraves que precisam ser resolvidos para que as organizações de agricultores consigam acessar o mercado, cada vez mais exigente (BATALHA; BUINAIN; SOUZA, 2005; FREITAS et al, 2009).

Os agricultores ainda têm dificuldade de acessar alguns canais de comercialização que ficam mais distantes e até mesmo os regionais por dificuldades de arcarem com os custos financeiros de venda, ficando à mercê de intermediadores e atravessadores (BLANCO, 2004; GONÇALVES, 2015).

É importante considerar, conforme declarou uma entrevistada, o papel da CAFSUL no aumento dos preços da banana no município de Iconha. Segundo ela, antes da cooperativa toda a produção do município era destinada aos atravessadores, que pagavam um valor baixo aos agricultores. Entretanto ao se organizarem em cooperativa começaram a receber bons preços. Isso fez com que os intermediadores aumentassem seus preços, pois a maioria dos agricultores queria entregar apenas para a cooperativa.

A comercialização para atravessadores é comum entre os agricultores familiares da região e exerce um papel fundamental de absorver sua produção. São denominados de comércio de “banana ou café”, as duas principais culturas da região. Alguns possuem razão social e outros são informais. Eles possuem estruturas para armazenar e transportar a banana para as Centrais de Abastecimento (Ceasas) de Vitória e do Estado do Rio de Janeiro, principal consumidor dos municípios estudados. Enquanto o café é destinado às empresas que exportam café em Vitória.

Apesar da vantagem dos preços que inicialmente foram praticados pela cooperativa, isso acaba gerando um desconforto com a atuação da cooperativa, porque algumas pessoas, atravessadores e alguns órgãos desconhecem a função social que ela deve cumprir e passam a vê-la apenas como mais um concorrente, ela passa a ser um atravessador, apenas um “agente financeiro que cujo objetivo é apenas o lucro.

Outro fator é que o crescimento das vendas da cooperativa, isso fez com que se expandisse muito sua atuação, e acabasse perdendo o contato com o agricultor familiar e as relações informais baseado na confiança e no contato. Segundo um agricultor tem coisa que telefone não resolve, mesmo que tenha a tecnologia, o olho a olho ainda resolve muita coisa.

O Agricultor I citou o exemplo dos vendedores de porta em porta, que por mais que existam as vendas pela internet, ainda não acabaram. E sempre têm pessoas praticando esse tipo de comércio, pelo contato que ele cria entre as pessoas. Os trabalhos de base e as construções sociais que as cooperativas de agricultores faziam no início acabam ficando para segundo plano pela falta de uma conversa pessoal e da dificuldade que o próprio agricultor tem de procurar o presidente para resolver alguma situação foi relatada pelo cooperado durante a entrevista.

Há agricultores que não são fiéis à cooperativa, quando os preços da cooperativa diminuem eles acabam repassando os produtos para os atravessadores, deixando-a sem produto. O contrário também ocorre, pois, alguns agricultores desistem de entregar o produto alegando que só os procuram quando não tem os produtos dos cooperados ao seu entorno.

Ao compararmos com as cooperativas de leite da região, percebe-se que elas passam em alguns dias da semana e coletam uma determinada quantidade de leite que o agricultor deixou em seus tanques coletivos ou individuais. Ou seja, há uma certa conexão entre a entrega e a produção, e isso é organizado e rigoroso.

Esse trabalho ainda não é atingido pela CAFSUL, porém a dinâmica e o perfil das cooperativas de agricultores familiares são diferentes das demais, devido à diversidade enorme de produtos e fazer esses ajustes é trabalhoso. Há uma demanda de mão de obra e pessoal treinado, o que para as cooperativas pequenas ainda é um problema. Mas, elas têm que se ajustar para que continuem atendendo cada vez mais cooperados.

As organizações de pequeno porte são as mais afetadas na gestão dos seus fluxos comerciais dentro e fora da cadeia produtiva e na gestão interna dos seus agricultores familiares (BATALHA; BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2005).

Segundo Gonçalves (2015), Freitas e outros (2009), Costa, Amorim Junior e Silva, (2015), as dificuldades das organizações pequenas são dificuldade financeira, dependência do poder público, carência de pessoal técnico, falta de caminhões, galpões, sede própria, despreparo para lidar com planejamento e documentos, crédito rural, problemas de logística, manter estoques, entre outros, isso acaba afetando a comercialização dos seus produtos.

No Grupo informal as cobranças individuais são constantes, pois alguns agricultores têm parte de sua renda oriunda dessas vendas ao PNAE e o atraso no repasse dos recursos pode afetar o planejamento dos recursos das famílias. As idas à prefeitura para solicitar a regularidade no pagamento favoreceram o contato com os servidores da prefeitura, que até então eram desconhecidos, fortalecendo a relação dos agricultores com o setor público municipal.

Segundo servidores da prefeitura o contato com os agricultores familiares foi importante para que ambos entendessem o processo, solucionando os possíveis empecilhos que atrasavam o pagamento e melhorassem a gestão dos recursos. Algumas pendências fiscais na receita municipal, estadual ou federal eram desconhecidas pelos agricultores e seu distanciamento faziam com que demorassem a ser informados sobre sua situação, o que dificultava sua regularização. Sobre essa aproximação um agricultor declarou:

Basicamente minha renda vem do PNAE atualmente, dialogo bastante com o pessoal da prefeitura para fazer o pagamento no tempo certo, porque chegar no dia vou precisar do dinheiro.  
(Agricultor D-Jovem).

O pagamento da cooperativa é feito de acordo com o produto, para a banana ocorrem pagamentos mensais. Enquanto para os processados não há muita previsão, pois dependem do repasse das entidades executoras, que geralmente demora. Segundo os agricultores já foi sugerido à cooperativa que deixasse um capital de giro para pagar esses produtos até que os valores da escola fossem depositados pela entidade executora.

Os cooperados que participam do PAA elogiam a forma de pagamento, disseram que é o melhor programa, pois assim que a nota é postada o dinheiro já vai para o cartão, e o preço é bem melhor. Enquanto o PNAE foi um dos grandes responsáveis pela diversificação no município, pois ninguém perde mais o produto mais na roça. Mesmo que não venda para a cooperativa, passa para outros canais.

A associação aliviou as atividades dos agricultores que não precisam deixar a comunidade para resolver os assuntos relacionados ao PNAE, e centralizou os problemas relacionados a comercialização. Ela paga uma taxa de administração para um representante da associação resolver os assuntos e as pendências da associação e do PNAE, em torno de 3% das vendas.

Durante as entrevistas entre os grupos formais e informais foram observados que os agricultores familiares conseguem entender os processos de comercialização do PNAE quando estão organizados em pequenos grupos e em pequenas associações. Enquanto nos grupos maiores

como as cooperativas, ainda há uma dificuldade de reconhecer seu papel de construção como organização. Foi comum durante a entrevista a expressão “vende para a cooperativa”, como se ela fosse apenas um local para o ato de comercializar um determinado produto, sem qualquer outra relação ou função, como se fosse independente dos agricultores familiares.

Somente no ano de 2016 é que a associação conseguiu comercializar a polpa de fruta, pois eles alegam que no dia da abertura dos projetos de venda sempre tinham conflito com uma cooperativa regional que tinha interesse em fornecer polpa de fruta, isso acabava indo para o jurídico da prefeitura e no final ninguém vendia.

#### Vantagens e desvantagens das organizações

No grupo informal há uma forte relação pessoal entre os atores do processo, os agricultores familiares participam diretamente sobre todas as decisões que ocorrem nas mobilizações feitas com a entidade executora. Isso facilita a compreensão da realidade em que vive, na discussão de preços e sugerir a lista dos produtos da agricultura familiar.

Outra facilidade do grupo informal é a resolução de problemas, como de notas fiscais atrasadas e dívidas na receita, que impendem o pagamento dos agricultores. Considera-se uma transação transparente, pois é possível conhecer todos os agricultores, as comunidades em que moram e seus produtos, mesmo que não comercializem todos no PNAE. Há uma divisão justa, de entregar o que o outro não tem, para que mais pessoas possam participar. Um exemplo: a maioria produz banana, mas apenas 2 (duas) pessoas comercializam. Toda a etapa de comercialização é feita pelo agricultor. Ele produz, participa das discussões para formar o edital, participa da entrega do envelope com o projeto, assina o contrato individualmente, colhe, embala e entrega o produto na escola.

Por outro lado, no grupo informal há uma restrição de mercados, limita-se apenas ao mercado local, pois não conseguem participar de chamadas públicas em outras cidades e região, há dificuldade em climatizar as frutas, por falta de estruturas, as entregas são individuais nas próprias escolas da sede do município.

Há pouca produção, e mesmo que aumente, o grupo informal por ser pequeno, não possui estrutura para acessar outros mercados fora do município, excetuando a banana e o café, que é de fácil intermediação no município. Os demais produtos, pela quantidade produzida e por terem outras regiões do estado que produzem em grande escala e conseguem abastecer diversos locais, o preço acaba não sendo atrativo, como as olerícolas.

No caso da APROBANA há uma facilidade resolver os processos burocráticos, feito por uma pessoa remunerada pela associação, como notas e verificar os pagamentos na prefeitura. Nas reuniões e chamadas públicas somente participam representantes, de forma que os agricultores só fazem as entregas, de acordo com o cronograma passado pelo setor de alimentação. Eles têm autonomia para vender em outros locais, mas atualmente, excetuando a banana, a maioria das vendas é para o PNAE do município.

Neste tipo de transação da Associação há uma relação pessoal mais estreita, mas as demandas são apresentadas coletivamente. Por um lado, economiza tempo do agricultor, que não precisa participar de todas as etapas do processo de forma individual. Mas pode ser que fique por fora de assuntos que seus representantes não vêem que são importantes e com sua presença isso poderia ser exposto, pode acontecer um certo domínio de informações que fica só com a diretoria da organização e não ser repassada para os demais.

A cooperativa apresenta algumas vantagens para os agricultores familiares, a principal delas foi a ampliação dos mercados, tanto na participação da chamada pública de outros municípios a expansão do comércio de banana no Rio de Janeiro.

Isso foi facilitado pelas estruturas que conseguiu via projetos do Território Sul Litorâneo do ES, como a ampliação da sede, aquisições de câmaras fria e caminhões. Isso foi importante para que a cooperativa se inserisse no PNAE e em outros mercados sendo uma vantagem da cooperativa.

Entretanto conforme foi relatado nas entrevistas, existem muitas desvantagens da cooperativa em vender para o PNAE. Uma delas é a dificuldade de comprar todos os produtos que os agricultores planejam vender. Por fatores de logística, acaba pegando mais produtos de cooperados ao seu entorno. Também existe uma dificuldade de gerenciar os pagamentos e a composição dos preços. Por mais que a cooperativa seja de agricultores familiares, grande parte ainda a enxerga como apenas mais um atravessador.

As relações vão se tornando cada vez mais impessoais, à medida que ela vai crescendo. O processo de venda não é controlado pelo agricultor. Percebe-se que há um distanciamento maior dos cooperados e da entidade.

Apesar das organizações terem pontos diferentes, algumas questões relacionadas ao planejamento das entidades executoras que acabam prejudicando o processo são relatadas pela cooperativa e associação. Ainda é preciso refinar o diálogo entre as organizações dos agricultores familiares e entidades executoras, para que não tratem o processo de chamada pública como um

processo de licitação e passe por cima das especificidades da produção local e regional. É necessária uma coesão maior e uma aproximação com a ponta da cadeia produtiva que é o agricultor familiar.

Diante disso, percebe-se que as organizações cumprem seu papel como representantes dos agricultores familiares no aspecto legal, mas ainda é preciso um refinamento maior entre as entidades executoras, órgão de ATER e demais entidades que fazem a mobilização, a fim de conhecer as realidades dos municípios, principalmente em cidades pequenas. Sem essa ação os agricultores familiares locais podem acabar sendo sucumbidos pelas cooperativas regionais e não conseguir comercializar nos seus produtos no próprio município.

As transações da agricultura familiar nos comércios locais se baseiam nas relações de proximidade e na consolidação dessas práticas ao longo do tempo. Isso baseiam-se no prolongamento das relações familiares (parentes, vizinhos, conhecidos), fazendo com que se tornem imune de pressões externas (WILKSON, 2002). Neste contexto a venda dos produtos dos agricultores em seu próprio município define bastante essa relação, pois o agricultor conhece a escola, onde muitas vezes até o próprio o filho estuda, conhece os professores e todos os demais atores que compõem a entidade executora.

As organizações formais foram adicionando pessoas de municípios vizinhos que tinham o produto para entregar, ao invés de incentivar o plantio no município e mesmo que incentivasse a quantidade produzida não atendia a demanda. Com o passar dos anos alguns agricultores do município despertaram, começaram a produzir ou aumentaram a produção, visando entregar para o PNAE. Porém, enfrentam dificuldades, por serem individuais. E se forem para as organizações formais não terão seus produtos vendidos pois a organização já tem a oferta desse produto, feito por pessoas de outros municípios, que estão devidamente formalizados e tem prioridade sobre os grupos informais.

Diante disso, percebe-se que o PNAE nos municípios pequenos se configura a partir de relações mais pessoais entre os atores do processo. Fomentar a participação de pequenos grupos e associações poderia contemplar mais agricultores em vez de incentivar a criação de cooperativas. A partir disso, poderia priorizar os grupos informais e associações pequenas sediadas nesses municípios.

Essa desburocratização poderia facilitar o acesso no PNAE, levando a participação de mais agricultores, pois nesses espaços eles conseguem participar diretamente e construir suas relações de maneira autônoma.

O Quadro 2 contém um resumo sobre a vantagem de cada uma das organizações da agricultura familiar nos três municípios estudados.

Quadro 2- Vantagens e desvantagem de cada organização.

Vantagens	Desvantagens
<b>Grupo Informal</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestão feita pelo próprio agricultor.</li> <li>✓ Forte relação pessoal na comercialização.</li> <li>✓ Facilidade de diálogo entre atores.</li> <li>✓ Cobranças individuais.</li> <li>✓ Facilidade de resolver os problemas.</li> <li>✓ Preço melhor que cooperativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dependência de órgão para mobilizar e elaborar projetos de venda.</li> <li>✓ Entregas individuais (tempo maior).</li> <li>✓ Pouca estrutura.</li> <li>✓ Limitação de mercados (restringe ao local).</li> </ul>
<b>Associação</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestão da associação.</li> <li>✓ Relação pessoal mais estreita.</li> <li>✓ Facilidade de diálogo entre atores.</li> <li>✓ Facilidade de resolver os problemas.</li> <li>✓ Economia de tempo dos agricultores.</li> <li>✓ Facilidade de emissão de notas.</li> <li>✓ Autonomia para articulação e elaboração dos projetos de venda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Limitação de mercados (restringe ao local).</li> <li>✓ Paga uma taxa de administração de 5%.</li> <li>✓ Entregas individuais.</li> <li>✓ Dificuldade de concorrer aos editais externos.</li> </ul>
<b>Cooperativa</b>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestão da Cooperativa.</li> <li>✓ Abertura de mercados.</li> <li>✓ Relações mais impessoais.</li> <li>✓ Estrutura administrativa.</li> <li>✓ Estrutura de armazenamento e logística.</li> <li>✓ Concorre a vários editais do PNAE.</li> <li>✓ Nota única.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dificuldade de diálogo.</li> <li>✓ Problemas de gestão e logística.</li> <li>✓ Dificuldade de pegar de toda a produção dos cooperados.</li> <li>✓ Distanciamento do agricultores.</li> <li>✓ Atrasos de pagamentos por parte das entidades executoras a cooperativa.</li> </ul>
---	--

Fonte: Da autora (2017).

#### 4.4.3 Margem de comercialização

A análise da margem de comercialização foi realizada com os 05 (cinco) principais produtos comercializados pelos agricultores familiares de cada organização. Utilizou-se a seguinte fórmula:  $MTC = (PV-PP)/PV \times 100$ , sendo Margem Total de Comercialização (MTC), que é a diferença entre o valor de venda ao consumidor (PV) e o valor pago ao produtor (PP) (RODRIGUES; DORNELES; ZAMBERLAN, 2013).

Os preços de venda (PV) ao consumidor tiveram como referência o preço médio anual que os comerciantes venderam os produtos em 2016, eles foram adquiridos através de visitas “in loco”, em três comércios varejistas de cada uma das cidades pesquisadas, foram coletados em 08 (oito) supermercados e 01 (um) sacolão. Os preços foram repassados por os funcionários responsáveis pela precificação dos produtos. O valor pago (PP) aos agricultores foram os preços dos canais que participam, conforme Tabela 10, 11 e 12.

#### Rio Novo do Sul

No caso do grupo informal os produtos mais vendidos foram: a banana prata, laranja pera, inhame, biscoito e polpa de fruta, que tiveram a média de preços coletados nos comércios locais (TABELA 10) e suas margens e canais foram apresentados na Figura 3.

Tabela 10 - Média de preços do Grupo Informal em R\$.

	Banana/kg	Biscoito/kg	Inhame/kg	Laranja/kg	Polpa/kg
Preço de venda (PV)*	2,23		4,40	2,40	13,20
PNAE	2,00	23,00	4,37	2,42	10,0
Feira	1,50	23,00			9,00
A domicílio					11,00
Lanchonete					11,00
Atravessadores	0,8				

\* Preço de produto coletado em (03) três comércios do município.

Fonte: Da autora, (2017).

A banana e a polpa de frutas são os produtos que além de ser comercializados no PNAE apresentam diversos canais de comercialização. A margem de comercialização da banana é 10,31 % no PNAE. Isso quer dizer que em relação ao preço praticado no comércio local teve pouca diferença. Em seguida a margem da feira que foi 32,74%, bem abaixo do preço de varejo. Durante a entrevista foi relatado que apesar das feiras ter um preço menor a venda é garantida. Em relação aos atravessadores a discrepância é maior ainda, pois a margem do atravessador é 64,12%, ou seja, nesse canal os agricultores familiares comercializam a um preço bem baixo do valor que é vendido em outros canais (FIGURA 3).

Apesar da banana ter uma margem menor no PNAE e na feira em relação aos preços praticados no mercado os agricultores do grupo informal ainda têm que recorrer aos atravessadores, pois a região é grande produtora da fruta e esses mercados não conseguem absorver toda a produção, isso foi relatado durante a entrevista.

Entretanto, os agricultores que estão inseridos no PNAE o consideram o melhor canal, seguido pelas feiras, mas não conseguem absorver toda a produção do município.

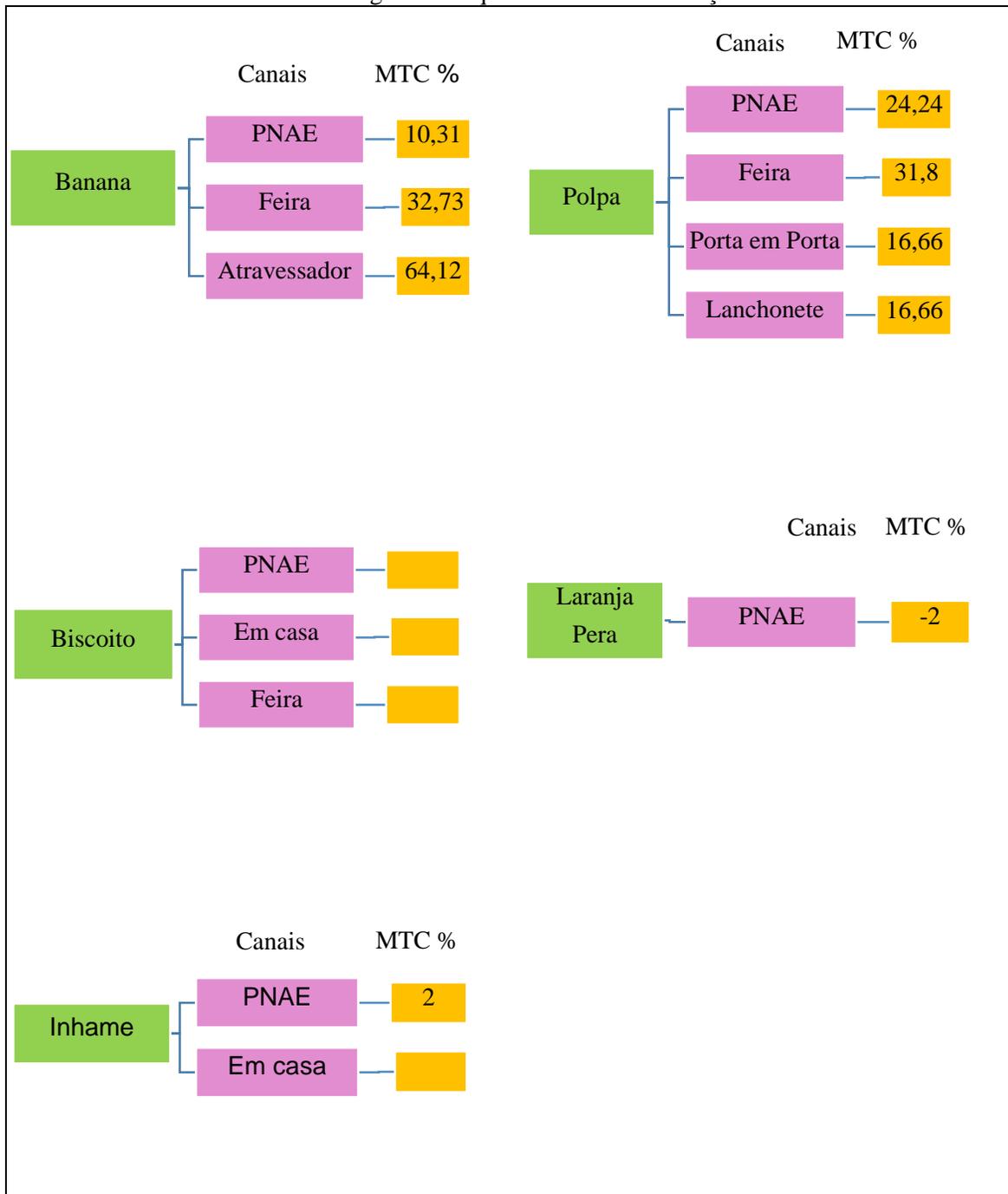
O biscoito não foi possível determinar a margem de comercialização por ser vendido apenas no PNAE e na feira, a referência usada para o cálculo das margens é o preço praticados nos comércios locais.

A laranja e o inhame tiveram margens bem baixas, isso significa que os preços desses produtos foram parecidos com o vendido aos consumidores finais no comércio local. A laranja a margem de comercialização foi negativa em 2% e o inhame 2%, isso significa que teve o valor aproximado ao preço praticado nos supermercados do município.

A polpa tem margem de 16,66 % na venda de porta em porta e nas lanchonetes da cidade, esses canais têm melhor preço. Porém a agricultor relatou que prefere vender no PNAE (24,24%), pois a venda é garantida e na feira (31,8%) onde o pagamento é a vista.

Percebe-se que as margens do PNAE em relação a produto vendido ao consumidor apresentam variações, ou seja, a entidade executora paga menos do que se adquirisse no comércio local. Considerando que os agricultores fazem entregas nas escolas, fretes e embalagens ainda seria interessante mais editais por ano e formar os preços considerando esses custos.

Figura 3- Esquema de comercialização



Fonte: Da Autora, (2017).

No caso da APROBANA os produtos mais vendidos foram: a banana prata, biscoito doce, rosca amanteigada, a polpa de fruta de acerola e polpa de goiaba, que tiveram a média de preços coletados nos comércios locais (TABELA 11) e suas margens e canais foram apresentados na Figura 4.

Tabela 11 - Média de preços da Associação em R\$.

	Banana/kg	Biscoito/kg	Rosca/kg	P. acerola/kg	P. Goiaba/kg
Preço de venda (PV)*	2,99			15,23	14,90
PNAE	2,45	22,00	23,50		
Feira	2,00	20,00	20,00		
Porta em Porta		20,00	20,00		
Agroindústria		20,00	20,00		
Atravessadores	0,9				

\* Preço de produto coletado em (03) três comércios do município.

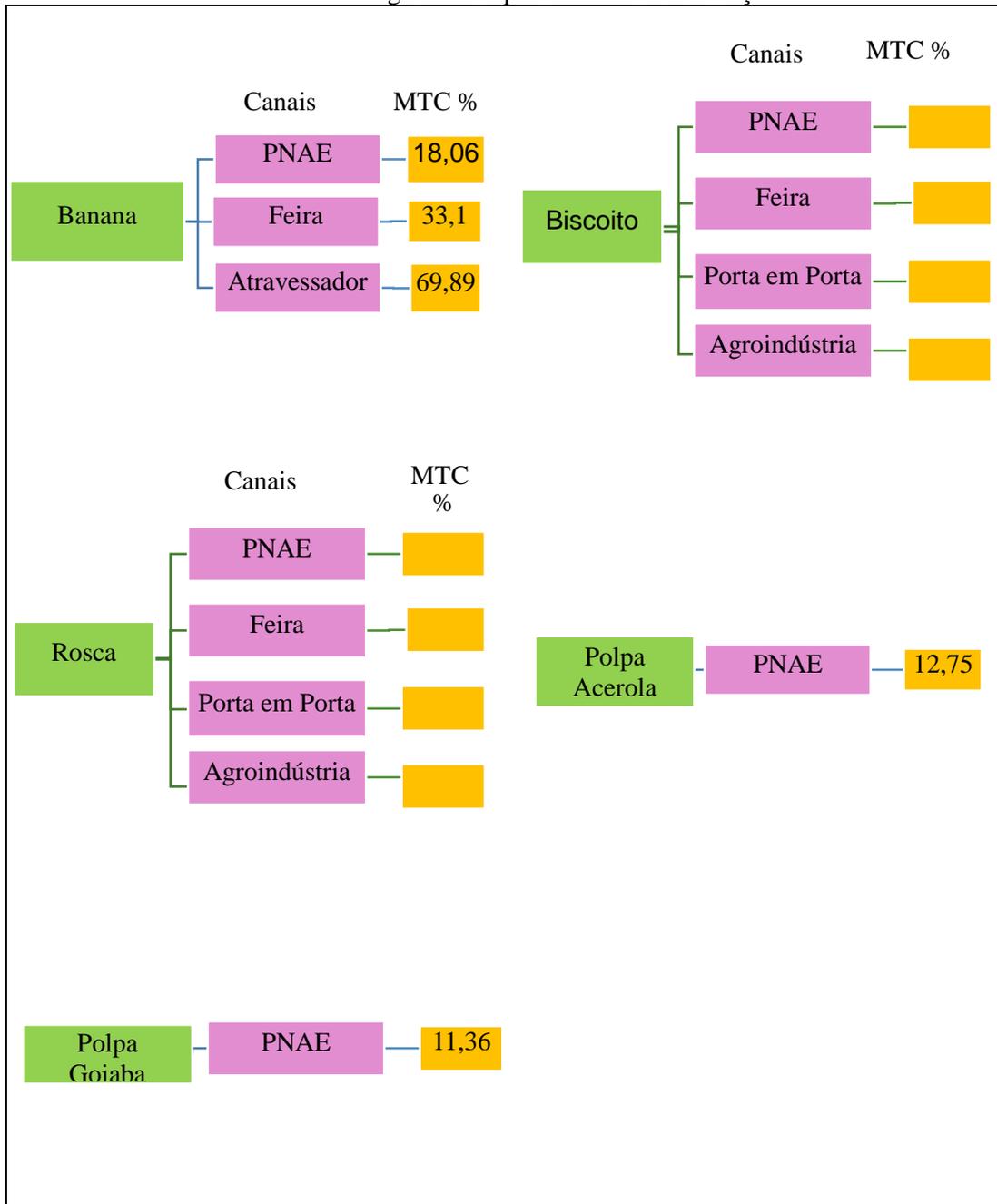
Fonte: Da autora, (2017).

A banana da APROBANA atualmente é comercializada com margens no PNAE de 18,08%, na feira 33,1% e 69,89% para os atravessadores (FIGURA 4). A banana vendida no PNAE teve uma margem baixa ao comparar aos preços médios praticados nos supermercados da região durante o ano de 2016. Os agricultores consideram um bom preço e um canal garantido, uma vez que a diferença das margens dos intermediadores é bem superior aos demais canais, onde a fruta é vendida com preço bem inferior ao PNAE e a feira.

No caso da polpa de frutas tanto acerola (12,75%) como de goiaba (11,36%) é um dos produtos mais bem remunerados no PNAE. Esses produtos apresentam margens de comercialização baixas em relação aos preços dos supermercados do município. Além disso, a polpa tem um alto valor agregado e com pouca quantidade o agricultor consegue uma boa remuneração ao comparar com outros produtos entregue pelo agricultor no PNAE.

A rosca e o biscoito são vendidos pelo mesmo preço, não há venda nos comércios da região, apenas na agroindústria, de porta em porta, nas feiras e no PNAE. Não foi possível determinar as margens dos processados por não ter biscoito similar no mercado para fazer a equiparação do preço de venda (FIGURA 4).

Figura 4- Esquema de comercialização



Fonte: Da autora, (2017).

No caso CAFSUL os produtos mais vendidos foram: a banana prata, inhame, couve, laranja lima e mexirica ponkan, que tiveram a média de preços coletados nos comércios locais (TABELA 12) e suas margens e canais foram apresentados na Figura 5.

Tabela 12- Média de preços da Cooperativa em R\$.

	Banana/kg	Couve/kg	Inhame/kg	Laranja Lima/kg	Mexerica/kg
Preço de venda (PV)*	2,99	1,21	3,76	4,98	2,72
PNAE	2,45	2,07	3,72	2,42	2,42
Feira	2,00	1,50	4,00	5,00	
PAA	2,39		3,04	3,31	1,31
Atravessadores	0,85				

\* Preço de produto coletado em (03) três comércios do município.

Fonte: Da autora, (2017).

A banana comercializada pelos cooperados da CAFSUL é comercializado em vários canais, tendo a margem de comercialização na feira de 18,06 %, PAA 20,06%, PNAE 33,10% e com os atravessadores 71,57%. Os melhores canais são o PAA e a feira, seguidos do PNAE (FIGURA 5).

Em relação ao inhame o melhor canal é o PNAE que apresenta uma variação do mercado local em apenas 1,06%, seguido do PAA 6,38 % e a feira 19,15%. Há boa remuneração do produto em qualquer canal que o agricultor acessar, mas os mercados institucionais apresentam preços próximos ao do mercado local.

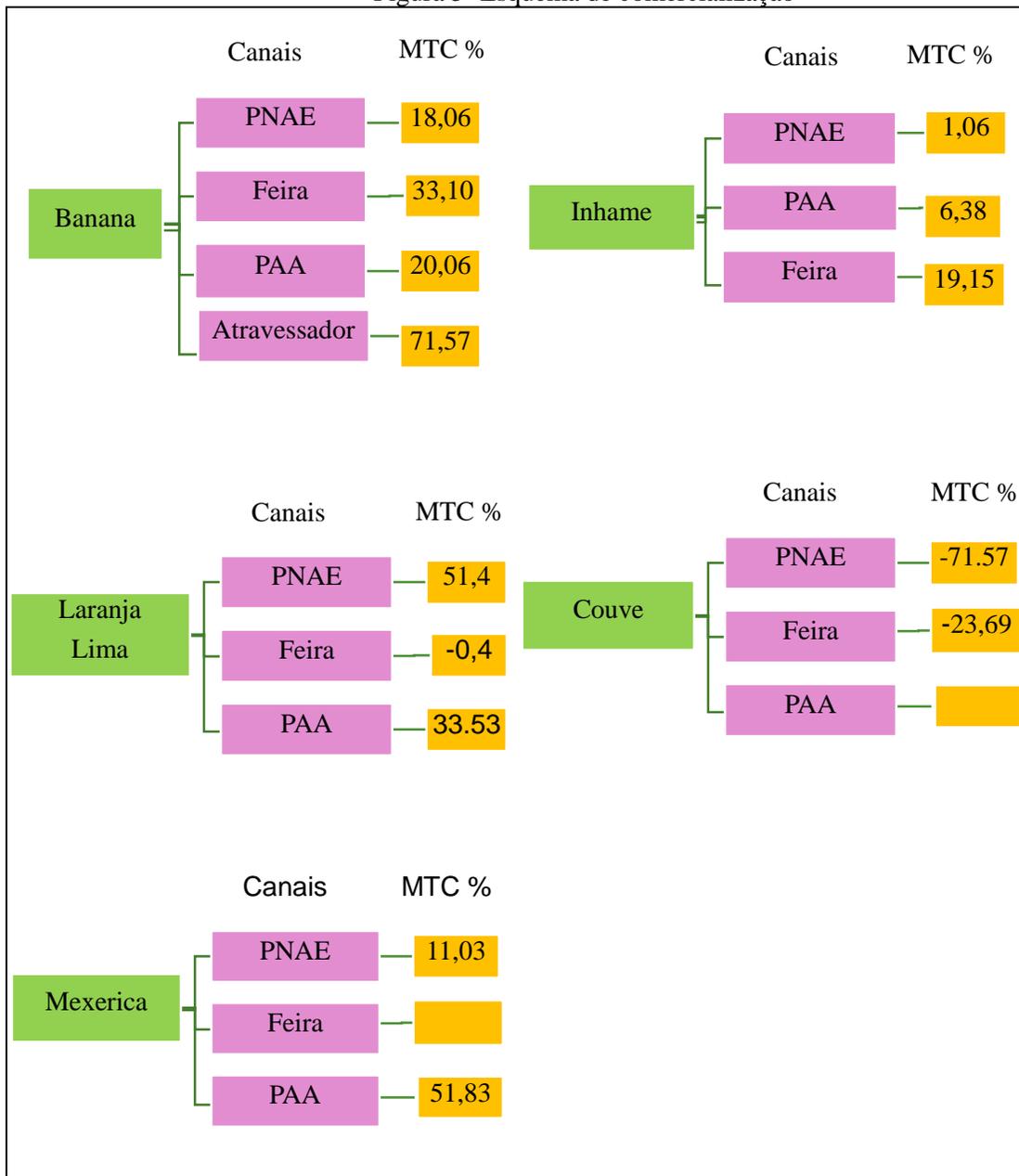
A laranja lima que é um produto sazonal tem margem elevada no PNAE (51,4 %) em relação ao preço do mercado local e o PAA 33,3%. Enquanto na feira valor é vendido na época da produção com o preço aproximado do mercado local (FIGURA 5).

A couve tem valores de margens negativa, pois seus produtos têm valor superior aos praticados nos supermercados da cidade. Isso pode ocorrer pelo fato do produto ter um tempo muito curto de prateleira, o que danifica sua qualidade. Enquanto nas feiras e no PNAE esses produtos são colhidos próximo da entrega, mantendo o frescor e o sabor, o que pode ser o diferencial do preço. A couve no PNAE tem uma margem negativa de 71,57 % e na feira de 23,69 (FIGURA 5), ou seja, possui um valor de venda maior que nos supermercados do município.

Entre os canais que os cooperados se insere destaca o PAA, outra política pública que adquire os produtos que também são ofertados no PNAE. Iconha é o único município estudado que tem a PAA funcionando. Os canais com melhores remunerações de acordo com as margens apresentadas são o PNAE, que tem baixa remuneração com a laranja lima, isso pode ser devido a sazonalidade, curto período de entrega e isso faz com que ela seja substituída por outra fruta com preço menor.

Retirando a discrepância das margens dos atravessadores, que se concentra na banana, os demais canais apresentam margens com valores variáveis, mas segundo os agricultores têm bons preços. O PAA é bastante elogiado pelos cooperados pela agilidade no pagamento, as feiras apesar do preço ser baixo o agricultor leva outros produtos que produzem na propriedade e que não são vendidos no PNAE, isso ajuda na composição da sua renda final. O PNAE é um canal de venda garantida, apesar dos atrasos os pagamentos sempre acontecem.

Figura 5- Esquema de comercialização



Fonte: Da autora, (2017).

As margens foram importantes para verificar a variação que ocorrem nos canais que os agricultores familiares participam e a remuneração que estão recebendo. Isso pode determinar sua manutenção, ampliação ou desistência das vendas. Vale destacar que as feiras mesmo que apresentam margens elevadas de alguns produtos, ainda continuam sendo preferência dos agricultores, seguidos do PNAE em todos os municípios do estudados.

Percebe-se que na comercialização dos agricultores familiares a remuneração não é tudo, outras questões como as relações pessoais e sociais devem ser coadjuvantes do processo. Kiyota, (1999) e Wilkson (2006), estudando o tema encontraram a mesma relação.

Outro ponto é que a banana, principal cultura da região também se insere nos mercados institucionais, mas ainda necessita da comercialização com os intermediadores para escoar a produção. A cooperativa de agricultores familiares que existe no município absorve uma quantidade muito baixa, mesmo tendo mudando o foco de atuação para o mercado privado e no escoamento da produção da fruta nos últimos anos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho demonstrou que os municípios estudados executam a política e compram valores aproximados ou até superiores a 30% dos recursos repassados ao FNDE. Mas apesar disso ainda há pontos que precisam ser melhorados para que facilitem a participação dos agricultores.

O planejamento das entidades executoras precisa ser ajustado à especificidade da agricultura familiar, respeitar a sazonalidade dos produtos, liberar novos editais antes do vencimento do anterior, pagar de acordo com o que foi estabelecido no contrato, fazer uma precificação justa dos produtos, fazer várias chamadas por ano, pedir o acordado em contrato, estabelecer um diálogo entre os envolvidos no processo, criar projetos de incentivo à produção dos itens que ainda não são produzidos, fortalecimento de parcerias com diversos órgãos que podem auxiliar os agricultores familiares, ampliação do serviço de inspeção municipal e a valorização dos serviços de ATER, que é um dos principais envolvidos no arranjo produtivo e na mobilização dos agricultores desde implantação da política nos municípios pesquisados.

Em todos os municípios a participação do PNAE ocorre por algum tipo de organização. Essa foi a estratégia encontrada para fomentar a participação dos agricultores e tem grande relevância no comprimento da política, seja uma organização formalizada ou não.

O grupo informal é o mais recente e teve o número de agricultores e de produtos ampliados nos últimos anos. É um grupo limitado e as vendas se restringem apenas para concorrer ao edital da entidade executora municipal. O mesmo ocorre com a APROBANA. O agricultor é o gestor do processo de comercialização. Em cidades menores como Rio Novo do Sul não há necessidade de criar organizações formais com intuito de comercialização no PNAE, elas podem burocratizar a participação dos agricultores, enquanto os grupos informais, com apoio do serviço de ATER conseguem se inserir na política.

A formalidade exige uma série de documentos como estatuto, atas e editais de reuniões que ao invés de facilitar podem comprometer a participação dos agricultores, que tem que dispor de tempo e recurso para resolver essas pendências as quais eles não estão acostumados, isso é um dos principais problemas que leva ao fechamento e à falta de regularização das associações, além de deixar acumular dívidas na receita federal por falta de prestações de contas entre outras. Os seja, ser formalizado pode até restringir a participação em outros locais, mas no próprio município que é pequeno e os pedidos das entidades são baixos, isso não tem implicações. Além disso, as relações que consolida a comercialização da agricultura familiar são baseadas na confiança e proximidade,

esses grupos informais são capazes de criar normas sociais sem a necessidade de compactuar em um estatuto respaldado juridicamente.

A APROBANA já tinha a função de comercializar a banana e atualmente concentra sua atuação quase que totalmente no PNAE para a prefeitura de Anchieta, tem um responsável que recebe uma porcentagem para resolver os problemas dos demais, possui um número bom de associados e tem autonomia para elaboração de projetos de venda, mas há limitação em expansão do seu mercado.

A CAFSUL foi a organização na região que mais recebeu recursos via projetos territorial e de outras fontes, isso permitiu sua ampliação no PNAE, onde inicialmente concentrou sua venda. Em seguida iniciou no mercado privado da banana e foi diminuindo a atuação no PNAE, isso se deve a dois fatores: 1) a demanda de produto do mercado privado e 2) a organização de grupos locais em municípios que a cooperativa ganhava os editais.

A CAFSUL tem boa estrutura administrativa, de armazenamento e logística isso facilita na concorrência com editais em diversos locais, emitem notas únicas, o que reduz o trabalho da entidade executora que faz o pagamento em apenas uma conta. Mas com seu crescimento as relações tornaram mais impessoais, dificuldade de diálogo com cooperados, distanciamento dos agricultores, não pega o que determina na planilha solicitada no início do ano e por concorrer a vários editais tem vários atrasos de pagamentos por parte da entidade executora e isso acaba sendo repassado para o cooperado. Atualmente, além da banana, a cooperativa está ampliando o comércio de aipim e abacaxi. As vendas para o mercado privado estão em torno de 70% e o restante para o PNAE.

Todos os municípios pesquisados receberam melhorias na estrutura, aquisição de equipamentos e melhoria nas estradas além da aprovação da lei de serviço de inspeção municipal após a participação do PNAE, mas ainda não há uma política combinada em nenhum município visando ampliar a diversificação produtiva e o fortalecimento dos outros canais que os agricultores participam.

Ainda não foi realizado nenhum trabalho nas escolas de nenhum município falando sobre os produtos da agricultura familiar, de onde vêm e a importância de consumir os produtos dos produtores locais. Apenas em Rio Novo do Sul segundo a nutricionista é que em 2017 há um planejamento para trabalhar o assunto nas escolas.

Há falta de conhecimento do recurso oriundo do FNDE entre os agricultores. A ideia que se tem que é um valor muito alto e a entidade executora compra uma quantidade muito baixa de produto porque privilegia sempre a licitação. Desconhecem que existem itens básicos que devem compõem o cardápio escolar e que não são fornecidos pela agricultura familiar. Na maioria das vezes os agricultores entregam as frutas e boa parte dos produtos olerícolas nos locais estudados.

Os municípios compram acima dos 30% da agricultura familiar e complementa os demais itens com recursos próprios, com a queda na arrecadação em 2016 esse valor diminuiu e as entidades tiveram que recorrer ao repasse do FNDE para compor os itens básicos, por isso ocorreu redução nos itens adquiridos na agricultura familiar. Mas isso não foi informado para o agricultor.

A ideia que o PNAE é um canal importante e potencializa os outros canais pode acontecer de três formas: 1) os atrasos das entidades agricultores força o agricultor a escoar em outros canais, 2) o aumento da produção e a diversidade de produto uma vez que já tem um certo cronograma para atender ao PNAE e 3) a regularização sanitária com a criação do SIM, estendendo a outros canais.

O trabalho das margens demonstrou que apesar da sua variação em relação aos preços praticados no comércio local, a discrepância só ocorreu com a venda para os atravessadores, isso ocorre com a banana, mas os agricultores necessitam desse canal para escoar a produção uma vez que é uma das principais culturas da região. O mercado institucional, local e regional absorve muito pouco.

Neste aspecto, há pontos que devem ser refletidos no PNAE, que podem ser objetos para futuro estudo. Qual o tipo de público que a política está atendendo? Seriam os agricultores consolidados, que possuem uma estrutura que favoreça a entrega no PNAE, por exemplo carros de carrocerias, ou de agricultores que acabam se tornando intermediadores, repassando o produto do vizinho. Os grupos informais e as associações menores têm deficiência de estruturas para levar seus produtos para as entidades executoras distantes ou até mesmo regionais.

No grupo informal a maioria dos agricultores faz as entregas dos produtos nos próprios veículos. Isso pode ser regional, dado a diversidade socioeconômica do país, em algumas regiões a população tem um poder equitativo maior. Isso pode ter contribuído para que os agricultores pudessem adquirir carros nos últimos anos, mesmo que ainda não seja um agricultor consolidado.

Enquanto isso os agricultores com renda inferior podem estar sendo excluídos do PNAE. Nesta mesma perspectiva de distribuição e aplicação dos recursos para a agricultura familiar

Aquino e Schneider (2011), citam em seu estudo sobre a política do PRONAF, que iniciou em 1996 deixando de fora os produtores “periféricos”, isso começou a mudar no fim da década de noventa até meados dos anos 2000, em que criou uma série de resoluções visando inserir diversas categorias de agricultores familiares na política de crédito rural. Porém o público que mais acessa o crédito rural continuam sendo os agricultores mais capitalizados, e que participam de ações mais eficientes da assistência técnica e extensão rural pública na elaboração dos projetos e no acompanhamento dos beneficiários.

Apesar dos desafios percorridos sobre a Programa Nacional de Alimentação em três municípios e em suas organizações na agricultura Familiar no Território Sul Litorâneo do ES pode-se verificar as seguintes contribuições: aumento da diversidade de produtos, garantia de venda, mudanças de hábitos alimentares, preferência de produtos do município, valorização de produtos artesanais, das técnicas e formas produtivas voltadas a preservação ambiental, reafirma a importância dos atores e organizações, inserção de novos agricultores aos mercados?, principal fator de conversão agroecológica pois tem um dos seus objetivos a promoção da alimentação saudável e nutritiva, a inserção em outros mercados, fortalece auto - consumo e segurança alimentar e nutricional familiar e melhora a situação fiscal através da emissão de notas fiscais pelos agricultores familiares.

O PNAE é uma política que abrange o território nacional e entender os arranjos da agricultura familiar em cada local, a forma como se constrói suas relações comerciais e a dinâmica das suas organizações informais e formais poderá contribuir para promoção do desenvolvimento rural sustentável e diminuir problemas sociais que são enfrentados cotidianamente nos meios rurais e urbanos, como a falta de ocupação e alimentação saudável.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** In: Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 1998. 18p.
- ABRAMOVAY, R. **Transformações na vida camponesa: o sudoeste paranaense.** 1981. 274 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.
- ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. **Brasília: CDS/UnB**, 2007.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Extensão e Estudos rurais**, v. 1, n. 2, p. 309-347, jul. - dez. 2011.
- ASSIS, T. R. P. et al. Mercados Institucionais e Agricultura Familiar: o Programa Nacional de Alimentação Escolar em 3 municípios de Minas Gerais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió. **Anais...** Maceió: 2016.
- BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo-Território: Geografia Agrária**, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.
- BATALHA, M. O.; BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. BATALHA, M. O e FILHO, HM de S (Org). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar.** Ed. UFSCar. São Carlos, 2005.
- BARROS, G.S. C. Economia da comercialização agrícola. **Piracicaba: CEPEA/LES-ESALQ/USP**, 2007, 221p.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.
- BLANCO, S, E. O turismo rural em áreas de agricultura familiar: as "novas ruralidades" e a sustentabilidade do desenvolvimento local. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 4, 2004.
- BONI, V; Bosett, C. J. Agricultura familiar e campesinato: qual desenvolvimento rural? In: n: **Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y medio ambiental: II Foro Bienal de Estudios del desarrollo.** 2014. p. 265-287.
- BONI, V; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.
- BOTELHO FILHO, F. B. As portas de saída da pobreza e as estratégias da agricultura familiar para os negócios rurais. In **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: Contribuições ao Debate/–Brasília:** Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados, v. 5, n. 17, p. 81-98, 2005.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. LEI FEDERAL nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. BRASIL. Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 19 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

BRASIL. LEI FEDERAL nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Family agriculture and the new rural world. **Sociologias**, n. 10, p. 312-347, 2003.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Trajetória recente da política agrícola brasileira. Campinas: **Projeto FAO/036/BRA**, 1997.

BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J.M. Agricultura familiar e tecnologia no Brasil. **Jornal da Unicamp**, Campinas, n. 217, p. 2, 2003.

CARNEIRO, P. A. S. A unidade de produção familiar e os enfoques teóricos clássicos. CAMPO-TERRITÓRIO: **Geografia Agrária**, v.4, n. 8, p. 52-66, ago. 2009.

CARVALHO, D. G; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. **Encontro da Sociedade Brasileira De Economia Ecológica**, v. 8, 2009.

CASTRO JUNIOR, L. G.; AZEVEDO, A. F.; FONTES, R. E. Análise da cadeia produtiva do café sul mineiro, enfocando os canais e as margens de comercialização. In: IV Internacional Conference on AgriFood Chain/ Networks Economics and Management – EGNA, 2003, Ribeirão Preto, SP. **Anais...** Ribeirão Preto: FEARP – USP, 2003.

CENSO DA EDUCAÇÃO: Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Vision, 1974. 339 p.

CHAVES, L. G; BRITO, R. R. **Políticas de Alimentação Escolar**. Centro de Educação a Distância - CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

CIDIN, R.C. P. J.; SILVA, R.S. Pegada Ecológica: Instrumento de avaliação dos impactos antrópicos no meio natural. **Estudos Geográficos**, v. 2, n. 1, p. 43-52, 2004.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JÚNIOR, P.C.G; SILVA, M.G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

CREMONESE, C.; SCHALLENBERGER, E. Cooperativismo e agricultura familiar na formação do espaço agrícola do oeste do Paraná. **Tempo da Ciência**. Cascavel, n. 12, p. 49-63, 2005.

DENARDI, R, A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.2, n.3, jul.-set. 2001.

FAO/INCRA- Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, mar. 1994.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp/Ed. Iglu. 2007.

FINATTO, R A.; CORRÊA, W. K. Desafios e perspectivas para a comercialização de produtos de base agroecológica -O caso do município de Pelotas/RS. **Agroecologia**, v. 5, n. 1, 2010.

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E; MARQUES, V. P.M. **El censo agropecuario 2006 y la agricultura familiar en Brasil**. **Brasília: MDA**, 2009. 95 p.

FREITAS, A. F. et al. O cooperativismo popular como forma de organização da agricultura familiar. **Extensio: Revista Eletrônica de Extensão**, v. 6, n. 8, p. 110-119, 2009.

PNAE. FUNDO NACIONAL DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO - FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 22 fev. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D.T. Métodos de pesquisa. **Porto Alegre: Editora da UFRGS**, 2009. 120p.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisas sociais**. 6º edição. São Paulo, Atlas, 2014.

GONÇALVES, D. Bi. Uma análise sobre a estratégia comercial da associação de agricultores do Centro de Abastecimento de Votorantim-SP. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 13, n. 2, p. 538-546, 2015.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho. **Imagens rurais: uma análise da extensão rural em Minas Gerais através das fotografias da revista Emater -MG**. 2012. 170 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

GRAZIANO DA SILVA, J; DEL GROSSI, M.E. Evolução das rendas nas famílias agrícolas e rurais; Brasil: 1992-1997. **São Paulo**. 1999.

GRISA, C., PORTO, S. I. P. **Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural**. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p. 155-180, 2015.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil**. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 19-50, 2015.

GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A produção invisível na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. **Agroalimentaria**, v. 16, n. 31, p. 65-79, 2010.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil:(1996 e 2006). **Economia e Sociologia rural**, v. 50, n. 2, p. 351-370, 2012.

HESPANHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v 3, n. 25, p .469-483, set. - dez. 2013.

HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. **Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa**, v.4, São Paulo, p.370-392, 2008.

KIYOTA, N. **Agricultura familiar e suas estratégias de comercialização: um estudo de caso no município de Capanema - Região Sudoeste do Paraná**. 1999. 145 p. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 1999.

LAMARCHE, H. (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional. Vol. I: uma realidade multiforme**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LUNARDI, M. S. **Administração na unidade familiar: uma análise do programa de gestão agrícola da extensão rural do Rio Grande do Sul e Santa Catarina na perspectiva dos agricultores**. 2000. 146 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2000.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaios FEE**, v. 25, n. 1, 2004.

- MARQUES, M, I, M. A atualidade do uso do conceito de camponês. **NERA**, ano 11, n. 12, jan - jun. 2008.
- MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- MARTINS, L. R; VIEIRA, I. F. S. Política de desenvolvimento de territórios rurais: o caso do território sul-litorâneo no Espírito Santo. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 1, p. 321-334, 2014.
- MATOS, F. S. et al. Biometric variations of diaspores of buriti (*Mauritia flexuosa* Lf-Arecaceae) in 'veredas' at different conservation stages. **Ciência Florestal**, v. 24, n. 4, p. 833-842, 2014.
- MATTEI, L; SANTOS JUNIOR, J.A. industrialização e Substituição de Importações no Brasil e Argentina: Uma análise histórica comparada. **Economia**, v. 35, n. 1, ano 33, p. 93-115, jan.- abr. 2009.
- MELO, A. P. G. **Agricultura familiar e economia solidária: as experiências em gestão de bens comuns e inserções nos mercados por organizações rurais do estado de Minas Gerais**. 2005. 127 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2005.
- POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2013. Disponível em: <http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/4346.pdf>. Acesso em: 05 de maio. 2016.
- MOREIRA, J.R. Críticas Ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.15, p.39-52, out. 2000.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados** 15 (43), 2001.
- NUNES, J. D. et al. O extrativismo da fava d'anta (*Dimorphandra mollis* Benth.) na região do Norte de Minas Gerais. **Plantas Medicinai**s. Botucatu, v. 14, p. 370-375, 2012.
- OLIVEIRA, D. M.; PONTES FILHO, F.S.T.; PONTES, F.M. Margens de comercialização e canal de comercialização do tomate na cidade de Mossoró-RN. **Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 5, n. 4, 2010.
- PIPITONE, M, A, P. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores**. 1997. 281 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas,1997.
- PLEIN, C. Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, p. 96-111, jul.-dez. 2010.
- PROCÓPIO, F.C.; OLIVEIRA, J. T. A.; BORSATTO, R. S. **As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva-SP**. Retratos de Assentamentos, v. 18, p. 361-382, 2015.

PORTILHO, M. S. B. **Extensão Rural: o fio e a trama na construção da representação social do pequeno produtor.** 1998, dissertação (Mestre em Educação Brasileira) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 1998.

PROENÇA, R. P. C. Alimentação e globalização: algumas reflexões. **Ciência e Cultura**, v. 62, n. 4, p. 43-47, 2010.

REDIN, E; SILVEIRA, P. R C. O campesinato revisitado: contribuição para compreensão da agricultura. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2016, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: 2009.

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M.; ASSIS, T. P. **Comercialização solidária no Brasil: uma estratégia em rede (orgs).** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. 216 p.

RIBEIRO, A. E. M. **O capital mágico.** In: Fazenda Pica-Pau, Miradouro, Mina Gerais: estudo sobre a comunidade, o trabalho familiar e o patrimônio dos camponeses.1993.

RIBEIRO, J. P. **A saga da extensão rural em Minas Gerais.** São Paulo: Annablume, 2000. 270 p.

ROMEIRO. A. R. **Meio Ambiente e Dinâmica de Inovações na agricultura.** São Paulo: Fapesp,1998.

SALGADO, C. B.; ANDREOZZI, S. L. **Um estudo sobre os serviços de assistência técnica e extensão rural no assentamento Rio das Pedras, Uberlândia - MG.** 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

SARAIVA. E. B, et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro v.18 n. 4, abr. 2013.

SATO, G. S, et al. Fluxo de comercialização de hortaliças produzidas na região Alto Cabeceiras do Tietê. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Campo Grande: 2006.

SCARAMELO, R. M, et al. Extensão rural para os agricultores assentados e o perfil dos extensionistas para esse serviço: o estado brasileiro em novas roupagens. **Boletim de Pesquisa de Pós Graduação em Extensão Rural**, v. 1, p. 65-71, 2009.

SCHMITZ, H.; MOTA, D.M. **Agricultura familiar: elementos teóricos e empíricos. Agrotrópica.** Itabuna, v.19, p.21-30, 2007.

SCHNEIDER, S; SILVA, M, K; MARQUES, P, E M. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. **Porto Alegre: Editora UFRGS**, p.21-50, 2004.

SCHNEIDER, S. MATTEI, L. GAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; S, M.K; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. p.21-50.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Economia Política**, v.30, n.3, p.511-531, jul.-set. 2010.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.99 -121, 2003.

SCHRÖDER, M. **Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, v. 34, 2010.

SILVA, M.G; DIAS, M.M; AMORIM JUNIOR, P.C.G. Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **RESR**, Piracicaba - SP, v. 53, nº 2, p. 289-304, abr. - jun. 2015.

SILVA, E.L; MENEZES, M.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** - 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: Impactos econômicos, sociais e ambientais. **Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros-Três Lagoas-MS**, v. 2, n.2, ano 2, set- 2005.

TRAD, Leny A. Bomfim. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, n.3, p.777-796, 2009.

TRICHES, M, R. SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc. São Paulo**, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Biblioteca Universitária**. Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCCs, monografias, dissertações e teses. 2. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>>. Acesso em: data de acesso 08/05/2017.

VAN DER PLOEG, J. D. Sete teses sobre a agricultura camponesa. **Revistas Agrícolas: Experiências em Agroecologia**, AS-PTA, v. 6, 2009.

VEIGA, J, L. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.13, n.3, p.383-404, 1996.

VILLAR, B, S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) **Epidemiol**, v.16, n.1, p. 223-6, 2013.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**, v. 3, p. 21-55, 1999.

WEISHEIMER, N. Desenvolvimento rural, capitalismo e agricultura familiar. **Olhares Sociais**, v.2, n.1, maio. 2003.

WILKINSON, J.; MIOR, L, C. Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 13, p.29 - 45, 1999.

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina", **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, p.62-87, 2003.

WILKINSON, J. **A Agricultura Familiar Face ao Novo Padrão de Competitividade do Sistema Agroalimentar na América Latina**. In: SEMINÁRIO DE CULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2006. São Paulo, SESC, 2006.

PEGADA ECOLÓGICA. Disponível em:[http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/especiais/pegada\\_ecologica/o\\_que\\_e\\_pegada\\_ecologica/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/). Acesso em: 18 de jun. 2016.

## ANEXOS

### Anexo A

Roteiro para entrevista semi- estruturada: Nutricionistas.

Dados de Identificação

Nome:

Idade:

Local onde trabalha:

Entrevista:

- 1) Como é adequação do cardápio para atender os produtos da Agricultura Familiar?
- 2) Como é aceitação dos produtos? Tiveram ou têm problemas na aceitação de alguns produtos para as crianças? Quais?
- 3) Em caso positivo: O que foi feito para solucionar o problema da aceitação?
- 4) Como considera a qualidade dos produtos da agricultura familiar?
- 5) Qual é a exigência das embalagens e rótulos dos produtos entregues pelos agricultores
- 6) Há atrasos na entrega dos produtos da Merenda Escolar pelos agricultores familiares?
- 7) Como é feita a distribuição dos produtos para as escolas?
- 8) Como é feita a conferência dos produtos da agricultura familiar?
- 9) Há produtos que compram da licitação que podiam ser produzidos pelos agricultores? Quais e porque não é comprado?
- 10) Há algum trabalho consolidado, em consolidação ou em planejamento para discutir a importância dos produtos da agricultura familiar na escola?
- 11) Qual as vantagens do programa na sua opinião?
- 12) Quais as dificuldades encontradas no programa?
- 13) Existe algum produto que têm dificuldade de comprar da agricultura familiar?

## Anexo B

Roteiro para entrevista semi-estruturada: Responsáveis pelo pagamento/chamada pública.

### Dados de Identificação

Nome:

Idade:

Local onde trabalha:

Entrevista:

- 1) Como é elaborado o processo de chamada pública?
- 2) Os agricultores ou suas organizações são chamados para participar da elaboração da chamada pública?
- 3) Quem participa da comissão de elaboração de chamada pública?
- 4) De quanto em quanto tempo é publicado o edital de chamada pública?
- 5) Como é divulgado o edital de chamada pública?
- 6) Na sua opinião qual é a melhor forma de divulgação? Por que?
- 7) Qual as dificuldades encontradas?
- 8) Qual a vantagem da chamada pública em relação a licitação?
- 9) Quais as dificuldades da chamada pública?
- 10) Há alguma dificuldade em trabalhar com os produtos da agricultura familiar? Quais?
- 11) Como é feito o pagamento?
- 12) Há atrasos? Se sim: Por que ocorrem atrasos? O que poderia ser feito para diminuir os atrasos?
- 13) Você acha que PNAE pode contribuir para o desenvolvimento do município? Como isso pode ocorrer?
- 14) O que pode ser feito para a melhoria do PNAE?

## Anexo C

Roteiro para entrevista semi-estruturada: Responsáveis pelas organizações.

### Dados de Identificação

Nome:

Idade:

Organização:

### Entrevista

- 1) Como a organização conheceu a compra da agricultura familiar no PNAE?
- 2) Conseguem elaborar o projeto de venda sozinha ou necessita do articulador (Quem?)
- 3) Como ocorre a mobilização dos agricultores (Reuniões antes, após e durante)?
- 4) Quem são os parceiros? Como eles atuam?
- 5) Há algum prazo para a adequação do projeto de venda nos Editais?
- 6) O edital das chamadas pública atende os agricultores? Já teve problemas? Como foi solucionado?
- 7) Aumentou a produção, permaneceu na mesma ou diminui a produção ao participar do PNAE?
- 8) Após o PNAE começou a vender em outros locais ou já vendiam? Quais?
- 9) Se já vendiam em outros canais, após o PNAE ocorreram mudanças nas vendas? Como?
- 10) O que deveria ser feito para que mais agricultores pudessem participar do PNAE?
- 11) Cite as dificuldades de vender para o PNAE? E o que foi feito e ainda pode ser feito para melhorá-lo?
- 12) E o que foi feito e está sendo feito para melhorar os problemas do PNAE pela organização?
- 13) Quais as vantagens do PNAE?
- 14) Qual a contribuição da organização para a comercialização da agricultura familiar?
- 15) Qual importância do PNAE para agricultura familiar e para o desenvolvimento rural do município?

## Anexo D

Roteiro para entrevista com extensionista que participam do PNAE nos municípios.

Entrevista:

### PNAE

- 1) Como se deu a política no município? Como ela foi articulada com os agricultores familiares
- 2) Qual a importância do trabalho de ATER?
- 3) Qual a contribuição do trabalho das organizações para que a política acontecesse?
- 4) Quais os avanços do PNAE para o desenvolvimento rural do município?
- 5) Qual as vantagens e desvantagens do programa?

## Anexo E

Roteiro para entrevista com grupo focal de organizações que participam do PNAE

Nome da organização:

Número de Participantes:

Entrevista:

### PNAE

- 1) Qual o conhecimento do PNAE?
- 2) Como é feito Planejamento da produção?
- 3) Tipo de produção (convencional, “transição” e orgânico)?
- 4) Quais produtos que podia vender na merenda e não vendem? Por que?
- 5) As dificuldades de vender para o PNAE.
- 6) E o que foi feito e está sendo feito para melhorar os problemas do PNAE pela organização?
- 7) Vantagens de vender no PNAE para o município.
- 8) Teve alguma melhoria (construção, doação de mudas, curso, etc.), nós órgãos que trabalham com os agricultores depois do PNAE no município?
- 9) O que deveria ser feito para que mais agricultores pudessem participar do PNAE?
- 10) Aumentou a produção, permaneceu na mesma ou diminui a produção?

### Canais de Comercialização

- 1) Após o PNAE começou a vender em outros locais ou diminuíram?
- 2) Onde? (PAA, PNAE, Feira, a domicílio, supermercados, nas propriedades)
- 3) Ocorreram mudanças das vendas após o PNAE?
- 4) Quantidades vendidas nesses canais?
- 5) Qual melhor lugar que vendem?
- 6) Preços dos cinco principais produtos vendidos nesses canais.
- 7) Qual a importância da organização na comercialização dos produtos da agricultura familiar?

**Cartilha**

Desafios e contribuições do PNAE em três organizações da Agricultura Familiar no território Sul Litorâneo do ES

Resultados obtidos da dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável e extensão da Universidade Federal de Lavras.

2017



Universidade Federal de Lavras  
Departamento de Administração e Economia  
Mestrado Profissional em Desenvolvimento  
Sustentável e Extensão

**FICHA TÉCNICA**

Autora:

Suely Ferreira da Cruz

Orientação e Revisão:

Prof. Dr. Thiago Rodrigo de Assis Paula- UFLA

**APRESENTAÇÃO**

A aprovação da Lei 11.947/09 institui a reformulação do PNAE, inserindo compra mínima obrigatória de 30 % dos produtos da agricultura familiar. A partir disso inicia-se um novo debate sobre o desenvolvimento sustentável no meio rural e a produção saudável de alimentos para as escolas.

Entra na discussão sobre a execução da política o diálogo entre os atores sociais, suas contribuições na ampliação de mercados, novos canais de comercialização, participação de projetos territoriais entre outros.

Entretanto há desafios para o fortalecimento do PNAE como a importância das representações, reconhecimento do trabalho extensionista, atrasos nos editais, pagamentos, etc.

Esse material apresenta alguns resultados obtidos durante as entrevista e análises documentais em três organizações de agricultores familiares no território Sul Litorâneo, ES, visando a melhoria e avanço do PNAE na região.

Suely Ferreira da Cruz  
Mestranda em Desenvolvimento Sustentável e Extensão

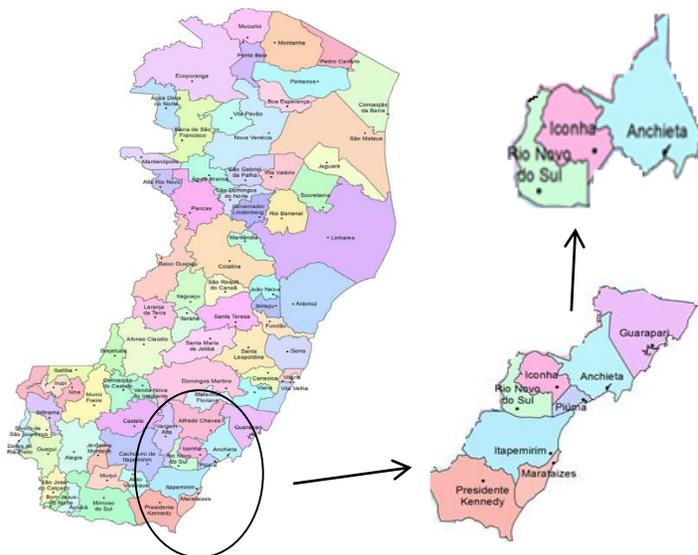
## Política Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

**LOCAL DA  
PESQUISA!**

Três organizações:

Rio Novo do Sul (Grupo Informal),  
Iconha (CAFSUL<sup>1</sup>) e  
Anchieta (APROBANA<sup>2</sup>).

Figura 1- Mapa do Espírito Santo, Território Sul Litorâneo dos municípios pesquisados.



Fonte: INCAPER, (2017).

1 Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo - CAFSUL, sede em Iconha - ES, criada em 2011.

2 Associação de Produtores de Banana e outros Produtos Agrícolas e da Agroindústria de Anchieta- APROBANA, fundada em 2006.

**Público  
pesquisado**

Agricultores familiares, representantes de organização de agricultores familiares, nutricionistas, setor de licitação e pagamentos das entidades executoras municipais.

Entrevistas individuais e grupo focal.

Análises de projetos de venda e editais de chamadas públicas.

**Total de 39 entrevistados!**

## Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE

### Chamada Pública

Instrumento legal que permite que os agricultores comercializem no PNAE. Devem ficar aberto no mínimo 20 dias e ser divulgado em locais com circulação de pessoas e onde os agricultores e suas organizações frequentam.

### Chamada publica:

Permite o cardápio de acordo com a realidade município. Pode ser adequado através de reuniões da nutricionista com os agricultores que tem interesse em comercializar os produtos, auxiliado pelos órgãos de ATER e secretaria de agricultura.

Em todos locais pesquisados as primeiras mobilizações tiveram a atuação dos órgãos de ATER do município, destacando Rio Novo do Sul e Iconha.

### Problemas nas Chamadas públicas!

- Precificação dos itens, mesmo que a legislação permite precificar os embutindo os preços de fretes e entregas isso ainda não ocorre.
- Alguns produtos que ainda não são vendidos na feira local, o que dificulta a precificação.
- Cotação de mercado de produtos industrializados, prejudica os processados que não tem conservantes.
- Em alguns locais as organizações que podem concorrer ao mesmo edital, passa a cotação baixa para que as organizações locais desistam de entregar o produto.
- Realização de apenas um edital por ano, na época de cotação os preços estão baixos.
- Atrasos na divulgação do edital de chamada pública.
- Ainda é visto como um pregão de licitação por alguns gestores.

**Problemas!!!**

O desrespeito com sazonalidade é citado por todos!

**Grupo informal:**

- As entregas ocorrem de acordo com pedido da nutricionista.
- Houve redução drástica entre o contrato e o valor que solicitado em 2016.
- Quantidades no edital bem superior ao valor entregue.

**Associação:**

- Faz planejamento de entrega de acordo com o edital, mas nem sempre pega.
- Houve muito incentivo no passado de produção, mas pega pouco.
- Dentre os municípios estudados, Anchieta tem produtos que poderiam ser adquiridos dos agricultores, mas ainda não tem produção no município.
- Os agricultores relatam desinteresse e incertezas em plantar outras culturas.
- Distanciamento entre os órgãos públicos.

**Cooperativa:**

- Dificuldade de vendas, mais fácil quando era associação.
- Priorização de produtos próximos a sede, facilidade de logística.
- Não há um cronograma de entrega, ocorre devido aos atrasos na entidade executora que atrasa os pedidos.
- Má Fé de Agricultores, que as vezes entregam produtos com qualidade inferior e acaba passado os produtos melhores para outras pessoas.
- Pega de todos e não segue a planilha de produtos que os agricultores passam no início do ano.
- Distanciamento e falta de diálogo entre os cooperados.

**PNAE:  
para onde  
avançar?**

- Assinar contratos e iniciar as entregas logo após a finalização da chamada pública.
- Melhorar os preços, principalmente dos processados.
- Criar um capital de giro na cooperativa para produtos processados, a fim de reduzir a espera por pagamento.
- Regularização dos pagamentos em atrasos das entidades executoras.
- Criar projetos incentivando a produção de produtos demandados pelo PNAE no município.
- Criar o Serviço de Inspeção Municipal (regularização de agroindústrias).
- Valorização do trabalho de ATER.

Além do PNAE....

Fortalecimento e inserção de outros canais de comercialização para a agricultura familiar, destaca-se as feiras livres.

Canais que a agricultura familiar do Território Sul litorâneo do ES se insere. PNAE, feiras, atravessadores, agroindústria/propriedade, porta em porta e PAA.

Expansão de mercado: Atualmente a CAFSUL tem 29% das vendas para o PNAE e restante para o mercado privado.

O PNAE não pode ser o único canal, mas potencializa todos os demais mercados que a agricultura familiar se insere.

<p>Importância do PNAE e das organizações da Agricultura Familiar</p>	
<p>Importância de regularização dos preços da banana em Iconha.</p>	<p>Participação de vários projetos (reflorestar), aquisição de crédito rural Pronaf, fortalecimento de associações rurais (Grupo informal), melhorias de estradas, cursos, dia de campo, reestruturação de agroindústria entre outros.</p>
<p>Ampliação de mercado para o Aipim e para o Abacaxi no mercado privado, além da banana (Cooperativa).</p>	<p>A cooperativa ampliou sua sede, com aquisição de 04 câmara fria via projeto do território Sul Litorâneo e um caminhão que está em fase de compra. Além disso, adquiriu outros itens como carros e caminhões via secretaria de estado da agricultura e com contrapartida da prefeitura municipal de Iconha.</p>
<p>Autonomia das organizações formais, a dependência do poder público é pontual.</p>	<p>A APROBANA adquiriu um caminhão em 2010, via projeto do território Sul Litorâneo.</p>
<p>Os agricultores começaram a ser mais informados sobre uma série de políticas e questões desconhecidas.</p>	

## Contribuições do PNAE

### Grupo Informal

Vantagens	Desvantagem
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão feita pelo próprio agricultor.</li> <li>Forte relação pessoal na comercialização.</li> <li>Facilidade de diálogo entre atores.</li> <li>Cobranças individuais.</li> <li>Facilidade de resolver os problemas.</li> <li>Preço melhor que cooperativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dependência de órgão para mobilizar e elaborar projetos de venda.</li> <li>Entregas individuais (tempo maior).</li> <li>Pouca estrutura.</li> <li>Limitação de mercados (restringe ao local).</li> </ul>

### Associação

Vantagens	Desvantagem
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão da associação.</li> <li>Relação pessoal mais estreita.</li> <li>Facilidade de diálogo entre atores.</li> <li>Facilidade de resolver os problemas.</li> <li>Economia de tempo dos agricultores.</li> <li>Facilidade de emissão de notas.</li> <li>Autonomia para articulação e elaboração dos projetos de venda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitação de mercados (restringe ao local).</li> <li>Paga uma taxa de administração de 5%.</li> <li>Entregas individuais.</li> <li>Dificuldade de concorrer aos editais externos.</li> </ul>

### Cooperativa

Vantagens	Desvantagem
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão da Cooperativa.</li> <li>Abertura de mercados.</li> <li>Relações mais impessoais.</li> <li>Estrutura administrativa.</li> <li>Estrutura de armazenamento e logística.</li> <li>Podem concorrer em vários editais do PNAE.</li> <li>Nota única.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade de diálogo.</li> <li>Problemas de gestão e logística.</li> <li>Dificuldade de pegar de toda a produção dos cooperados.</li> <li>Distanciamento do agricultores.</li> <li>Atrasos de pagamentos por parte das entidades executoras a cooperativa.</li> </ul>

### Desafios!

- ✓ Planejamento do processo nas entidades executoras.
- ✓ Redução dos pedidos solicitados no edital.
- ✓ Dificuldade de gestão das organizações.
- ✓ Precificação dos itens.
- ✓ Atrasos nos editais e demora em assinar contratos;
- ✓ Demora na assinatura dos contratos.
- ✓ Atrasos em pagamentos.
- ✓ Distanciamento dos agricultores.

### Contribuições!

- ✓ Diversidade de produtos.
- ✓ Garantia de vendas.
- ✓ Mudanças de hábitos alimentares.
- ✓ Preferência de produtos do município.
- ✓ Valorização de produtos artesanais, das técnicas e formas produtivas voltadas a preservação ambiental;
- ✓ Importância dos atores e organizações;
- ✓ Inserção de novos agricultores;
- ✓ Conversão agroecológica;
- ✓ Inserção em outros mercados;
- ✓ Participação de outros canais de comercialização
- ✓ Auto - consumo e segurança alimentar e nutricional