

## Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros<sup>1</sup>

*Family farming and school feeding: challenges for  
access to institutional markets in three  
municipalities of Minas Gerais*

Thiago Rodrigo de Paula Assis<sup>1</sup> , André Guerra de Melo França<sup>2</sup>  e  
Amanda de Melo Coelho<sup>2</sup> 

**Resumo:** A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar traz variadas potencialidades para o desenvolvimento local sustentável, para a valorização de uma alimentação saudável e que respeite a cultura alimentar local, e para a reconexão entre produtores e consumidores. Por outro lado, traz diversos desafios frente à complexidade das relações entre agricultura familiar, alimentação escolar e poder público. Esse artigo tem como objetivo analisar os principais desafios para a venda da agricultura familiar ao PNAE, a partir da experiência de três municípios mineiros: Divinópolis, Guapé e Lavras. Para isso, parte de um estudo qualitativo, em que foram entrevistados os atores envolvidos na operacionalização da política nos municípios: agricultores familiares e suas organizações, técnicos da Extensão Rural, representantes das secretarias de educação e órgãos municipais, além de responsáveis pelas compras nas escolas. Entre os principais resultados, destaca-se que as dificuldades se expressam desde o conhecimento e a mobilização para a execução da política, passando pela elaboração das chamadas públicas e por questões ligadas à produção e à entrega dos alimentos, envolvendo ainda a organização da agricultura familiar. Ressalta-se, entretanto, a importância do programa como forma de estimular um ambiente de experimentação de novas formas de inserção econômica para a agricultura familiar.

**Palavras-chaves:** agricultura familiar, mercados institucionais, alimentação escolar, Minas Gerais, políticas públicas.

<sup>1</sup> Este artigo resulta de pesquisa apoiada pela Fapemig.

Data de submissão: 14 de novembro de 2017. Data de aceite: 28 de outubro de 2018.

1. Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG), Brasil. E-mail: thiagoassis@ufla.br  
2. Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG), Brasil. E-mails: andrefrancamatutu@gmail.com, amanda.melocoelho@gmail.com

**Abstract:** *The purchase of family farming for school feeding brings different potentialities for sustainable local development, the valorization of a healthy diet that respects local food culture and the reconnection between producers and consumers. On the other hand, it presents several challenges regarding the complexity of relationships between family farming, school feeding and public power. This article aims to analyze the main challenges for the sale of family agriculture to the PNAE, based on the experience of three municipalities of Minas Gerais: Divinópolis, Guapé and Lavras. For this purpose, a qualitative study was used, where the actors involved in the operationalization of policy in the municipalities were interviewed: family farmers and their organizations, rural extension technicians, representatives of the secretariats of education and municipal public agencies, as well as the person in charge of school purchases. Among the main results, difficulties involve since the knowledge and mobilization to the execution of the policy, the elaboration of public calls and issues related to food production and delivery, and organization of family farming. However, the importance of the program as a way of stimulating an environment of experimentation of new forms of economic insertion for the family farming is emphasized.*

**Key-words:** family farming, institutional markets, school feeding, Minas Gerais, public policies.

**Classificação JEL:** Q18.

## 1. Introdução

Em 2009, a Lei n. 11.947 instituiu, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a obrigatoriedade de utilização de pelo menos 30% dos recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para escolas federais, estaduais e municipais, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Peixinho (2013) cita a Lei n. 11.947/2009 como um grande avanço no Programa Nacional de Alimentação Escolar, pois, entre outros aspectos, define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Pnae, além de fortalecer a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas.

Autores como Oliveira & Santos (2015) e Caldas & Nonato (2014) abordam o tema das compras públicas como promotora do desenvolvimento sustentável e desenvolvimento local. Ou seja, para além de permitir ao poder público desempenhar suas funções, as compras públicas teriam um papel de estimular localmente aspectos econômicos, sociais e ambientais que conduzam a uma melhoria da qualidade de vida das pessoas. Para Oliveira & Santos (2015), a Lei n. 11.947/2009, no que diz respeito à obrigatoriedade de compra da agricultura familiar, representa um dos maiores progressos em termos do estabelecimento de critérios que busquem impactos sociais para as compras públicas.

Para aqueles que não atuam diretamente com a temática, seria de se esperar que, decorridos oito anos

da promulgação da lei, a dinâmica de funcionamento das aquisições da agricultura familiar não fosse mais problema para os envolvidos, tendo em vista que as regras de funcionamento do programa e os seus fins e objetivos são amplamente descritos na própria Lei n. 11.947/2009 e decretos posteriores. Tais informações são largamente divulgadas pelos órgãos ligados à execução do Pnae nas diversas instâncias federativas e pelos órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

De fato, em 2014, dos R\$ 2,48 bilhões repassados pelo FNDE para os municípios, mais de R\$ 578 milhões foram aplicados em aquisições da agricultura familiar, o que representa 23,3% do total. Porém, nesse mesmo ano, apenas 39,5% dos municípios atingiram o limite mínimo de 30% de aquisição da agricultura familiar. Isso significa que cerca de 60% dos municípios ainda não conseguiam cumprir o percentual mínimo previsto em lei. Mesmo que esses números venham crescendo entre 2011 e 2014, fica evidente que a compra da agricultura familiar ainda tem aspectos a avançar (Thies et al., 2016).

Algumas análises que vêm sendo desenvolvidas contribuem para perceber que executar a compra da agricultura familiar vai muito além do conhecimento da lei e coloca questões que tornam bastante complexo o desenvolvimento do programa (Triches & Schneider, 2012). Inserir os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar não é uma ação trivial, tanto para os que compram como para os que vendem.

Esse artigo tem como objetivo analisar os principais desafios para a venda da agricultura familiar ao PNAE,

a partir da experiência de três municípios de Minas Gerais: Divinópolis, Guapé e Lavras.

A metodologia adotada é de cunho qualitativo que, segundo Godoy (1995), destaca-se entre as possibilidades de estudar o ser humano e suas complexas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. A escolha dos municípios foi realizada de forma a buscar um equilíbrio entre experiências de sucesso e experiências que enfrentam dificuldades na operacionalização do programa. Acredita-se, assim, que a observação de experiências exitosas pode potencializar a observação de experiências que enfrentam problemas, e vice-versa, pois temas que passariam despercebidos podem ser destacados pela comparação entre casos. Buscou-se também verificar a operacionalização em municípios de porte intermediário e um pequeno, características da grande maioria dos municípios brasileiros.

A coleta de dados se deu por meio de entrevistas com os diversos atores envolvidos no programa. A amostra utilizada foi não probabilística por julgamento. Dessa forma, foram escolhidos informantes que melhor se adequavam a responder as questões sobre o programa.

Foram entrevistados 12 agricultores e agricultoras familiares que fornecem produtos ao Pnae, representantes de duas associações de agricultores familiares e uma cooperativa. Também foram entrevistados três técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG) que atuam nos municípios pesquisados; além de cinco representantes das secretarias de educação e órgãos envolvidos com a compra da agricultura familiar no Pnae. Foram entrevistadas, ainda, diretoras e responsáveis pelas compras da agricultura familiar em 21 escolas.

As entrevistas junto aos órgãos do município, secretaria de educação, setor de licitação e Emater, foram gravadas e transcritas. As entrevistas com escolas e agricultores foram gravadas nos casos de Guapé e Divinópolis.

Também foi realizada a análise documental, com base em documentos sobre a compra da agricultura familiar no PNAE, disponibilizados pelos atores entrevistados, além de editais de chamadas públicas. Foram analisados ainda dados sobre os municípios pesquisados e sobre a execução do Pnae, acessados também nos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do FNDE, entre outros.

Da interpretação desses dados foi possível estabelecer as análises aqui apresentadas sobre os principais desafios

para a inserção da agricultura familiar no Pnae nos municípios pesquisados.

Além dessa introdução (1), nas próximas seções serão apresentados (2) uma revisão sobre os mercados institucionais e o Pnae, (3) os principais desafios para a compra da agricultura familiar, encerrando-se com as considerações finais (4).

## 2. Os mercados institucionais e o Pnae

A inserção dos produtos da agricultura familiar nos mercados tem sido considerada complexa ao longo dos tempos. Mas, como lembra Wanderley (1996) a agricultura familiar nunca deixou de comercializar seus produtos, se inserindo tanto em mercados internos, como de exportação<sup>2</sup>.

Maluf (2004) classifica os mercados acessados pela agricultura familiar como pertencentes a dois tipos distintos. O primeiro é classificado por ele como “cadeias integradas nacional e internacionalmente”, em que se incluem as cooperativas de grande porte, as corporações agroindustriais, a indústria alimentar, a intermediação mercantil e as redes de supermercados. A agricultura familiar se insere nessas cadeias por meio de relações contratuais, como na chamada integração com as indústrias, ou, ainda, por outros elos comerciais. Aqui são comercializadas principalmente commodities, como os grãos (soja e milho) destinados à exportação ou à agroindústria (óleos e rações); o trigo destinado à indústria de massas e à panificação; os animais para agroindústria de carnes; o leite destinado aos laticínios; as frutas para consumo *in natura* ou para produção de sucos, doces e conservas.

O outro tipo de mercado é denominado de “circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos”. Estes são formados no âmbito das regiões no interior do País, ou no entorno dos núcleos urbanos de pequeno e médio porte. Participam desses circuitos as cooperativas e associações de pequenos agricultores, que beneficiam ou processam matérias-primas agrícolas, as pequenas indústrias alimentares, pequenos supermercados, o varejo tradicional diversificado e

<sup>2</sup> Dentre os produtos que, ao longo dos tempos, se inserem em mercados internacionais, a autora cita o tabaco, a mandioca e o algodão.

o comércio especializado de alimentos e de refeições prontas, compostos por armazéns, empórios, quitandas, padarias, açougues, *rotisseries*, casas de frios etc., além dos equipamentos de abastecimento, como as feiras livres, varejões, sacolões etc. Nos circuitos regionais, está incluída, ainda, a venda direta aos consumidores realizada pelos próprios agricultores.

Kyota & Gomes (1999) apontaram que os agricultores familiares transitam por mais de um desses mercados, sendo que cada um deles apresenta vantagens e desvantagens. Mesmo com preços mais baixos, muitos deles optam por produzir commodities, por exemplo, pelo fato de que possuem maior segurança em termos de comercialização. É o caso de produtos como soja, café, leite, milho, entre outros, que são comprados por cooperativas, laticínios e intermediários, e representam renda garantida. Já nos mercados locais, é possível construir características diferenciadas de valorização dos produtos. Porém, a venda nem sempre é garantida.

Conforme escreve Wilkinson (2000), a maioria dos mercados da agricultura familiar é conquistada por algum tipo de fidelização ou identificação de produtos e processos produtivos. Assim, diferencia 1) o mercado de commodities, que é importante para a agricultura familiar, mas caracterizado por relações impessoais e intermediado pelo preço dos produtos e 2) um conjunto de novos mercados denominados por: especialidades de nicho, orgânicos, artesanais, solidários, institucionais<sup>3</sup>.

Por isso, propõe-se que esses agricultores potencializem esses diferenciais e busquem não só o acesso aos mercados já existentes, mas também a construção de novos mercados. Aqui busca-se a valorização de características dos produtos, mas também a aproximação entre as relações de produção e consumo, a partir dos chamados mercados de proximidade. Esses mercados oferecem vantagens não somente de redução dos custos de transporte, mas também de qualidade, confiabilidade e maior identificação com hábitos de consumo localmente diferenciados (Maluf, 2004).

Segundo Grisa (2010, p. 103):

Por “mercado institucional” designa-se uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de

atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas.

Conforme escrevem Schimitt & Grisa (2013), não existe novidade no fato de os governos adquirirem alimentos, tendo em vista que isso vem sendo feito há tempos, como é o caso da estocagem e queima de café, desde a década de 1930, dos programas de aquisição para a Garantia de Preços Mínimos e Estoques Estratégicos etc. A novidade está no fato que as compras agora são vinculadas à participação da agricultura familiar, e atreladas a reflexões sobre a importância da promoção da segurança alimentar e da sustentabilidade<sup>4</sup>.

Nos últimos anos, novos programas têm sido criados, tanto como forma de garantir mercado aos produtores familiares quanto como uma alternativa para proporcionar alimentação de maior qualidade e adaptada às preferências locais. É o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cuja linha mais conhecida, a de Compra com Doação Simultânea (CPR doação), atua na compra de produtos locais e sua doação para instituições sociais. Becker & Anjos (2010) demonstraram que esse programa tem trazido melhoria de renda para os agricultores, mas também da alimentação, tanto para produtores quanto para os beneficiários das instituições atendidas<sup>5</sup>.

Outro exemplo é o do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Triches & Schneider (2010) demonstram que, em 1994, ocorreu um processo de descentralização da alimentação escolar, o que permitiu que a gestão fosse feita pelos municípios, com a adoção de pautas alimentares mais adequadas às características locais e a possibilidade de maior participação da sociedade civil (por exemplo, dos conselhos de alimentação escolar).

E, em 2009, por meio da Lei n. 11.947, regulamentada pela Resolução n. 38, tornou-se obrigatória a utilização de pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Algumas justificativas para isso são: a retenção no próprio município de parte dos recursos federais destinados à alimentação escolar; a melhoria da comercialização da agricultura familiar que enfrenta problemas para a inserção nos mercados, e também a melhoria da qualidade do alimento adquirido, tendo em vista que, nos processos convencionais de aquisição, o fornecimento é feito por

<sup>3</sup> Uma análise de diferentes experiências ligadas a esses novos mercados pode ser encontrada em Ribeiro et al. (2012).

<sup>4</sup> Sobre o sustentabilidade no PNAE, ver Sousa et al. (2015).

<sup>5</sup> Avaliações bastante consistentes do PAA são apresentadas em Grisa et al. (2009) e Grisa & Porto (2015).

atacadistas e varejistas nem sempre comprometidos com a qualidade dos produtos (Triches & Schneider, 2010).

Para o seu funcionamento, o Pnae traz algumas normas. Uma delas é a de que as compras realizadas da agricultura familiar se dão a partir de chamadas públicas. Esse é um avanço para a política, pois os processos licitatórios anteriormente adotados eram mais complexos, o que causava dificuldades para a participação da agricultura familiar. Nas chamadas públicas, os agricultores familiares do município têm prioridade, seguidos por agricultores familiares da região, território e do estado<sup>6</sup>. Um aspecto relevante é que existe um valor máximo a ser comprado por produtor. Ou seja, cada agricultor familiar pode vender, no âmbito do Pnae, o valor máximo de R\$ 20.000,00 em produtos, para cada entidade executora (secretarias estaduais de educação, prefeituras e escolas federais), por ano (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2016).

O Pnae surge, assim, como um grande mercado para a agricultura familiar, tendo em vista o volume de recursos que circula na alimentação escolar. Segundo dados do FNDE, o volume para 2016 foi de R\$ 3,8 bilhões, o que significa algo em torno de R\$ 1,14 bilhão destinados às compras da agricultura familiar no País (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2015).

Entre os efeitos positivos apontados em relação dos mercados institucionais (PAA e Pnae), podem ser citados:

- Garantia de mercado para os produtos da agricultura familiar;
- Alteração na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários, com maior diversificação;
- Elevação dos preços locais para os agricultores;
- Criação de novos mercados a partir do fornecimento para esses programas;
- Resgate e fortalecimento de práticas e produtos tradicionais e regionais;
- Fortalecimento das organizações da agricultura familiar;
- Melhoria da alimentação tanto para produtores quanto para os beneficiários das instituições atendidas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sobre os procedimentos para a aquisição ver Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2016).

<sup>7</sup> Grisa et al. (2009), Becker & Anjos (2010), Triches & Schneider (2010), Costa et al. (2015).

Tais autores enfatizam, ainda, a possibilidade de uma produção e um consumo mais sustentáveis aproximando agricultores familiares e consumidores, proporcionando uma reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade.

Triches & Schneider (2010) apontam a organização como principal fator de sucesso das experiências com o Pnae por eles estudadas. Assim, experiências de sucesso apresentaram a habilidade de juntar esforços, seja entre os agricultores familiares, buscando sua organização e planejamento, seja entre esses e as diversas institucionalidades que atuam no meio rural nos municípios, como entidades de prestação de assistência técnica, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, conselhos de alimentação escolar, secretaria da agricultura, secretaria da educação e órgãos de sanidade animal e vegetal.

Entretanto, muitos municípios têm enfrentado dificuldades para a operacionalização das compras junto à agricultura familiar. Para a resolução desses desafios, a atuação conjunta dos diversos atores envolvidos tem sido importante, com ênfase no papel das organizações da agricultura familiar na interação com os atores do poder público para o aprendizado em relação à política pública.

Esses elementos serão abordados na seção seguinte, com base na pesquisa realizada nos municípios de Divinópolis, Guapé e Lavras.

### 3. Desafios para a compra da agricultura familiar nos municípios pesquisados

Para abordar os desafios para o Pnae com base nos casos estudados, cabe inicialmente fazer uma breve caracterização desses municípios.

Um dos municípios pesquisados foi o de Lavras. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015 o município contava com 100.243 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). De acordo com dados do Censo Agropecuário do IBGE, o município tinha, em 2006, 685 unidades de agricultura familiar (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006). Em Lavras havia 32 escolas municipais e nove escolas estaduais. Entre 2011 e 2015, o município adquiriu, em média, 10,83% dos recursos repassados pelo FNDE em alimentos

da agricultura familiar, sendo que, entre 2013 e 2015, os valores foram de 11,24%, 22,17% e 6,31%, respectivamente (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017).

O segundo município pesquisado foi Guapé. A população local estimada em 2015 era de 14.407 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). O número de agricultores familiares é expressivo, 1.093, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006). O município possui nove escolas municipais e três escolas estaduais. A média de compras da agricultura familiar no município, entre 2011 e 2015, foi de 66,86% do total de recursos repassados pelo FNDE, sendo que, em 2013, esse valor foi de 38,11% e, em 2014 e 2015, de 102,06% e 100,53%, respectivamente (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017). Ressalta-se que, em 2014 e 2015, os valores foram superiores aos 100% dos recursos do FNDE.

O terceiro município, Divinópolis, tinha população estimada pelo IBGE em 2015 de 230.848 habitantes. Em termos da presença da agricultura familiar, o Censo Agropecuário apontou 736 unidades (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006). Em Divinópolis existiam 34 escolas estaduais e 54 municipais em 2015. A média de aquisição da agricultura familiar entre 2011 e 2015 foi de 39,52%, sendo 37,19% em 2013, 46,12% em 2014 e 46,54% em 2015 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017).

Quando observados os valores adquiridos tem-se uma ideia melhor das diferenças entre os municípios, sendo que, segundo o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017), em 2015, o valor adquirido no município de Lavras foi de R\$ 62.971,11. Em Guapé, esse valor foi de R\$ 93.279,75 e, em Divinópolis, de R\$ 631.613,38. Dessa forma, cada município traz suas especificidades, que contribuíram para a riqueza dos dados a serem analisados na pesquisa.

A seguir, serão analisados os principais desafios, começando pelo processo de mobilização e as negociações iniciais para compra da agricultura familiar no PNAE. Depois serão analisados os aspectos ligados à elaboração e à execução dos editais de chamadas públicas para aquisição da agricultura familiar. Em seguida serão analisadas as questões ligadas à produção e à entrega dos produtos, terminando com as questões relativas à organização da agricultura familiar para acesso ao programa.

### 3.1. O processo de mobilização e as negociações iniciais

Para a inserção dos produtos da agricultura familiar no Pnae, um primeiro momento diz respeito à mobilização dos diversos atores para a participação no programa. Aqui um primeiro aspecto a enfatizar, conforme apontaram Becker & Anjos (2015, p. 149), é que o objetivo de compra da agricultura familiar provoca “uma espécie de “desacomodação”, pela necessidade de estabelecer diálogos e pactos com e entre distintos segmentos” visando o funcionamento da política pública. Com base nesse diálogo são construídos arranjos institucionais locais para dar suporte à implementação da política (Becker & Anjos, 2015).

Da parte da agricultura familiar, esse é um momento de grandes desafios, pois, mesmo passados alguns anos do estabelecimento da política pública, nem sempre os agricultores sabem da existência do programa. E, quando sabem, têm incertezas quanto ao seu funcionamento, seja pelo fato de que já tiveram experiências ruins em relação ao poder público municipal, seja porque não conhecem os procedimentos formais exigidos para participação, ou mesmo porque não estão acostumados a assumir compromissos em relação à comercialização de seus produtos. Conforme escrevem Triches & Schneider (2012, p. 2), para a agricultura familiar, fornecer para a alimentação escolar “exige mudanças na sua forma de relação com os mercados, com os outros agricultores, mediadores, gestores e instituições, obrigando-os a rever suas posições, atitudes e práticas, como também a dos outros envolvidos”.

Assim, a mobilização torna-se essencial. Nos municípios pesquisados, essa mobilização tem sido realizada pela atuação da extensão rural ou de organizações da agricultura familiar. É essa mobilização que dá a segurança para os agricultores de que a participação é segura, e de que haverá apoio para os aprendizados necessários.

No município de Divinópolis, foi a Associação dos Pequenos Produtores da Agricultura Familiar de Divinópolis (Aprafad), junto à Emater local, que contribuiu para a mobilização dos agricultores. Em Guapé, a Associação Regional de Desenvolvimento Sustentável Agrossilvopastoril de Guapé (Aprasul) foi quem fez a intermediação no início do programa.

Nesses dois últimos municípios já era executado o PAA. Dessa forma, já existia uma dinâmica de aproximação com os agricultores do município, um

processo de mobilização prévio, com o apoio da Emater e das associações. Por isso, nesses municípios o número de fornecedores para o Pnae não foi apontado como um problema. No caso de Divinópolis, foi citado, inclusive, que em determinado momento havia muitos produtores dispostos a participar do programa.

Por outro lado, em Lavras, não houve um processo mais presente de aproximação com as comunidades rurais para a mobilização para participação no Pnae. Lá, a mobilização foi realizada pela Emater local, e foi mais focada nos agricultores feirantes do município, considerados com maior potencial para fornecimento, devido à sua prática de planejamento da produção para fornecimento nas feiras semanais.

Porém, em diagnóstico realizado por Coelho et al. (2013), entre os 38 feirantes de Lavras entrevistados, somente quatro participavam do Pnae. Apenas 36% dos entrevistados, ou seja, 14 produtores, tinham interesse em novos mercados. Entre os feirantes, apenas cinco não conheciam a compra da agricultura familiar por meio do Pnae, e outros seis disseram que não tinham informações suficientes. O restante dos produtores alegou não ter interesse em participar do programa por motivos como produção insuficiente (por falta de recursos, estrutura ou mão de obra), preço ruim, não enquadramento.

Como consequência, foi apontado no município de Lavras um número reduzido de produtores dispostos a entregar os produtos. Isso demonstra a importância das associações de agricultores para o estímulo à participação na política pública.

Entre os agricultores familiares entrevistados na pesquisa, foram citadas diferentes dificuldades para o início da participação no programa. No município de Divinópolis, entre as principais dificuldades estão aspectos relacionados a essa mobilização inicial. Dois deles mencionaram a dificuldade em reunir um grupo e em acreditar no programa. Outro mencionou a dificuldade em saber o quanto produzir e o quanto iria vender. Esses problemas foram amenizados com o auxílio da Emater e da Aprafad.

Já entre os entrevistados em Guapé, quatro deles disseram não ter tido dificuldades para a entrada no programa. Apenas um citou a dificuldade relacionada ao fato de produzir algo e o programa não comprar o suficiente. Nesse caso, acredita-se que a diminuição da insegurança pode estar ligada ao fato de a mesma

associação mediar a execução do PAA municipal<sup>8</sup> e do Pnae, de forma que possibilitou administrar a entrega dos produtos dos agricultores entre os dois programas, sem que houvesse muitos problemas para o fornecimento.

Em todos os municípios, ao menos um produtor mencionou a demora no pagamento como um problema no início. Em artigo de Silva et al. (2015), foi citada a atuação da Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária de Espera Feliz (Coofeliz) para evitar esse problema em relação aos pagamentos. Lá foi criado o Vale Solidário: uma nota dada aos produtores, no valor dos produtos entregues à cooperativa, que podia ser usada em estabelecimentos conveniados. Evitava-se, assim, que o produtor tivesse que esperar até dois meses para receber, em casos em que havia atraso no pagamento.

No município de Lavras, um dos produtores citou como problema para ingressar no programa a burocracia para participação. Becker & Anjos (2010) apoiam essa afirmação de que existem obstáculos de caráter burocrático para inserção da agricultura familiar no Pnae. Segundo os autores, existe certo despreparo dos gestores e problemas com a organização dos agricultores familiares para acessar as chamadas públicas. Esse aspecto tem a ver com as exigências e critérios de funcionamento das chamadas, que serão abordados adiante.

Por outro lado, para os atores envolvidos na compra<sup>9</sup> os desafios também são expressivos. Muitas vezes esses atores não estão atentos para as características e especificidades da agricultura familiar local. Em muitos municípios a agricultura familiar tem sido negligenciada, tendo em vista que, para alguns gestores, trata-se apenas de uma agricultura de subsistência, com venda de excedentes. Mesmo que tradicionalmente a agricultura familiar comercialize os seus produtos tanto nos circuitos regionais quanto nas cadeias integradas nacional e internacionalmente (Maluf, 2004), essa importância não tem sido reconhecida.

<sup>8</sup> O PAA Municipal é uma linha do PAA operacionalizada diretamente pelos municípios, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e com maior flexibilidade para a aquisição dos produtos pela agricultura familiar.

<sup>9</sup> Entre esses atores estão aqueles ligados aos órgãos municipais, como secretarias municipais de educação e setores de compra e licitação, e aqueles ligados às escolas estaduais. Em Minas Gerais, as escolas estaduais compram os produtos para a alimentação escolar de forma independente da Secretaria Estadual de Educação. Ou seja, cada escola faz seu próprio processo licitatório, ou, nesse caso, de chamada pública.

Sendo assim, conforme escreveu Triches (2015), esse momento inicial da política pública é bastante importante, pois a execução do programa exige uma série de mudanças por parte das escolas e demais organizações públicas envolvidas, como o contato com a agricultura familiar, a adaptação dos cardápios ao que é produzido pela agricultura familiar e aos costumes locais, a inserção de novos alimentos para preparo, o contato com outros atores da administração pública, a formulação de novos modelos de compras públicas, entre outras.

No município de Divinópolis, segundo informações da pesquisa, a Aprafad foi responsável, com o apoio do técnico da extensão rural, por fazer essa interface com as organizações públicas no início das compras da agricultura familiar no Pnae. Segundo afirmou o técnico da Emater de Divinópolis, no início do programa foram necessárias várias reuniões, pois foi preciso explicar às instituições responsáveis pela aquisição de alimentos as diferenças entre os produtos da agricultura familiar e os adquiridos de empresas, seja em termos dos produtos disponíveis, em termos da regularidade da produção (muitos produtos não estão disponíveis o ano todo), ou em termos da qualidade (que pode ser afetada por questões climáticas, por exemplo). Ou seja, se existia o compromisso de adquirir os produtos dos agricultores daquele município, como forma de fortalecer a agricultura familiar e o mercado local, era necessário ter flexibilidade, pois os agricultores familiares não podem comprar outros produtos, nem produzir novos em um curto prazo, em casos em que ocorrem problemas que reduzem a quantidade ou qualidade da produção.

Em Lavras, a Emater fez esse primeiro contato e elaborou uma lista com os produtos e as épocas em que são produzidos, para subsidiar as aquisições nas escolas municipais.

Um outro aspecto importante vai na direção do que foi observado por Rozendo et al. (2013), nos municípios por eles estudados no território de Mato Grande, no Rio Grande do Norte. Segundo estes autores, não era incomum a referência à Lei n. 11.947/2009 como aquela que “obriga” a comprar da agricultura familiar, sendo raramente identificada como uma iniciativa importante de promoção do desenvolvimento rural ou da segurança alimentar.

Percebe-se que, em Lavras, nos primeiros anos de implantação, o programa era visto principalmente como uma obrigação. Sendo assim, trabalhou-se com o

auxílio a um número reduzido de agricultores, visando cumprir os 30% de compras da agricultura familiar, sem sucesso até 2015.

Essa ação aproxima-se, assim, de uma ação estratégica, com uma lógica de gestão tecnoburocrática (Tenório, 1998), ao priorizar o atendimento do mínimo necessário para o cumprimento da lei, desconsiderando outros aspectos importantes da política, como seu potencial em termos de sustentabilidade, ao criar incentivos para a aquisição de alimentos diversificados, produzidos localmente e em consonância com a sazonalidade e a cultura alimentar local (Peixinho, 2013).

É importante, porém, analisar esse fato sobre ângulos diferentes. Um aspecto levantado por um dos entrevistados do município foi que é comum a edição de leis, que obrigam o poder público a cumprir determinadas obrigações, sem oferecer, para isso, informações, capacitações e recursos suficientes. Esse era o caso identificado por ele em relação ao Pnae. Ou seja, instituiu-se a obrigação de compra da agricultura familiar, sem preparar adequadamente o poder público local para os desafios que isso representa.

Esse é um dos aspectos em que a participação social traz importantes colaborações. Naqueles municípios onde existe uma sociedade civil organizada, com organizações de agricultores dispostas a tensionar o poder público para o aprendizado em relação ao programa, ou onde a parceria entre poder público para a realização de atividades relativas às políticas públicas já existia, os espaços de interlocução funcionam como uma oportunidade de construção conjunta do conhecimento sobre a política pública. Essa interlocução também é fundamental para que o poder público perceba a riqueza de oportunidades que a política pode trazer ao estimular um setor da economia local de grande importância social, como a agricultura familiar.

Porém, onde essa organização e espaço de interlocução não acontecem, a política passa a ser vista apenas como uma obrigação legal. Apesar disso, em Lavras foram realizadas tentativas de melhorias em relação à política, como a iniciativa articulada pela Emater local, para o recebimento e redistribuição de produtos, por parte da prefeitura. Isso facilitava a participação dos agricultores na política pública, tendo em vista que são 32 escolas no município, e a entrega em cada uma delas demandava uma grande logística dos agricultores. Entretanto, nos últimos dois anos, isso deixou de acontecer.

Mas, em outros casos, a mesma lei tem sido vista como um motor para o desenvolvimento rural sustentável de municípios, como verificaram Santos et al. (2014), para municípios que fazem parte de territórios rurais do Rio Grande do Sul.

Em Divinópolis foi possível perceber como o fato de contar com a sociedade civil e o poder público ativos e com um processo de participação social que considera a política pública como um espaço de construção conjunta trazem um diferencial para a execução. Lá, a Aprafad desempenha um papel de articulação bastante significativo.

Nas entrevistas com os membros da associação e com representantes do poder público, ficava clara a intenção de utilizar essas políticas públicas como promotoras do desenvolvimento rural sustentável do município, potencializando, inclusive, outras atividades, como feiras da agricultura familiar e eventos temáticos, como a utilização de produtos da agricultura familiar no festival gastronômico “Prato da Casa”, tradicional no município.

Conforme apontam Rozendo et al. (2013), a existência de uma relação orgânica entre as secretarias da educação, agricultura e as organizações de agricultores cria um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento de estratégias para a execução do programa com ganhos para o conjunto dos beneficiários. Esse ambiente envolve também a adequação dos marcos legais das políticas às condições locais de organização e de articulação dos beneficiários (Rozendo et al., 2013).

Porém, uma vez mobilizados os atores envolvidos, a adequação às compras da agricultura familiar também traz desafios, que serão abordados adiante.

### 3.2. Os processos de compra da agricultura familiar no Pnae e os editais de chamadas públicas

Conforme já exposto anteriormente, comprar da agricultura familiar no Pnae não é uma atividade trivial, pois exige uma série de mudanças, e as mais expressivas talvez sejam a necessidade de contato com a agricultura familiar, e o aprendizado sobre uma forma nova de compra, as chamadas públicas.

Quando se elabora o edital de uma chamada pública para a agricultura familiar, além das diferenças em termos legais, diversos fatores precisam ser levados em consideração. Um dos principais desafios nesse caso diz

respeito ao fato de que, em muitos casos, os produtos que as escolas estão acostumadas a adquirir não fazem parte dos produtos que a agricultura familiar local tradicionalmente produz.

Dessa forma, a elaboração do edital das chamadas públicas é o resultado de um primeiro momento de negociação e, caso mal-sucedida, pode inviabilizar as aquisições da agricultura familiar.

No município de Divinópolis, conforme informações da Secretaria de Educação de Divinópolis e das escolas entrevistadas, a escolha dos produtos a serem adquiridos leva em consideração os produtos que os agricultores do município produzem. São realizadas reuniões com a Aprafad antes de lançar as chamadas públicas, para verificar os produtos que podem ser atendidos pelos agricultores do município.

Esse também é um aprendizado importante, tendo em vista que, muitas vezes, é necessário substituir produtos. Ao invés da maçã, inserir outra fruta, ao invés da batata, utilizar outros produtos, como a mandioca. Outra estratégia utilizada tem sido priorizar a compra dos produtos que podem ser fornecidos pela agricultura familiar por meio das chamadas públicas, e comprar aqueles produtos que não são fornecidos, por meio de licitações, abertas a empresas e demais produtores.

Outro aprendizado diz respeito aos preços. Tradicionalmente, as aquisições eram realizadas com base em licitações, ganhando o menor. Nas chamadas públicas, ao invés do menor preço, o que vale é a média de mercado, que deve ser auferida a partir de pelo menos três pesquisas de preço nos mercados local ou regional. Dessa forma, não ganha quem apresenta o mais baixo, mas quem cumpre os critérios de prioridade para fornecimento<sup>10</sup>.

Porém, acostumados com o menor preço, os editais em muitos casos eram elaborados levando em conta os valores mais baixos encontrados, tornando os preços desinteressantes para os agricultores familiares, que muitas vezes não conseguem os ganhos de escalas

<sup>10</sup> Segundo esses critérios, têm ordem de prioridade para a seleção de projetos: I – de fornecedores locais; II – do território rural e III – do estado. Em cada um desses grupos têm prioridade: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; III - Grupos Formais sobre os Grupos Informais, e estes sobre os Fornecedores Individuais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2016).

obtidos pelas grandes empresas. Torres et al. (2011) apontaram como problemas para o fornecimento pelos agricultores familiares ao Pnae a oscilação e defasagem de preços, que ocorriam, entre outros motivos, pelo fato de os compradores não considerarem a necessidade de embalagens dos produtos a serem entregues nas escolas. Os mesmos autores indicaram elevado custo de deslocamento devido à grande distância entre os produtores e as escolas, e a necessidade de entrega semanal ou quinzenal dos produtos.

Nesse sentido, a própria legislação tem se aperfeiçoado, de forma que hoje é estimulada a realização de orçamentos também em feiras de produtores, e o custo do frete e embalagem pode ser incluído no preço do produto na chamada pública.

Esse desafio na definição dos preços se torna particularmente importante quando os recursos disponíveis para a aquisição de alimentos são tradicionalmente poucos. Por isso, em alguns casos, as escolas entrevistadas, principalmente as estaduais, reclamaram dos preços apresentados.

O presidente da Aprafad afirmou que essa foi uma negociação “dura” no início do programa, mas que conseguiram chegar a um consenso. Quando questionada sobre a existência de problemas para a compra da agricultura familiar no Pnae, a representante da Secretaria de Educação do município de Divinópolis disse que não existem problemas, e que a parceria com a associação é boa. Porém, afirmou que, em determinadas situações, os agricultores buscam obter preços muito elevados. Isso denota as negociações realizadas para que ambas as partes possam sair satisfeitas.

Ferreira (2016), estudando a execução do Pnae no município de Varzelândia (MG), apontou a realização de seminários para a aproximação entre as escolas e famílias de agricultores. Esses seminários funcionavam como espaço de avaliação e planejamento para as compras futuras. É interessante observar que, nesse caso, além dos preços, alguns problemas da execução podem ser discutidos diretamente, em um espaço público pensado para isso.

O preço também tem sido apresentado como um dificultador para a aquisição de alimentos orgânicos. Como os preços pagos por esses alimentos podem, por lei, serem até 30% superiores aos apresentados para os alimentos convencionais, acabam representando um maior gasto no orçamento da alimentação. Porém, nem

em Lavras nem em Divinópolis existem produtores orgânicos locais dispostos a participar do programa. Isso corrobora com as afirmações de Santos e outros (2014), de que existe a necessidade de uma atuação intersetorial para estimular a produção orgânica e a adoção desses alimentos nos cardápios das escolas.

Já em Guapé, agricultores de um assentamento de reforma agrária conseguiram a certificação orgânica em 2014. Entretanto, esses agricultores não têm participado do Pnae. Um dos motivos alegados para isso são as dificuldades para a entrega dos produtos. Dizem ainda que não ficam sabendo dos editais e que os produtos anunciados nas chamadas públicas não são produtos que os agricultores assentados têm à disposição. Essa divulgação é um elemento importante, que em determinados casos tem deixado a desejar.

Os editais também precisam ter uma regularidade para que preços possam ser apresentados de acordo com a sazonalidade da produção agropecuária. Ou seja, fazem parte da atividade agropecuária a sazonalidade e a concentração da produção, devido à sua dependência da natureza (Buainain, 1997). Determinados produtos são mais abundantes em determinadas épocas e menos ofertados em outras, fazendo com que os preços variem muito entre a época de safra e a entressafra, chuva e seca, por exemplo. Quando é elaborada apenas uma chamada pública por ano, torna-se difícil representar no edital essa variação. Dessa forma, um agricultor pode não se interessar em ofertar um determinado produto por R\$ 2,00, pois sabe que daqui a dois meses os preços estarão próximos a R\$ 4,00.

Nesse caso, tem sido recomendado que sejam realizadas chamadas públicas ao longo do ano, visando contemplar os diferentes produtos de cada época e os diferentes preços. Porém, nos municípios pesquisados, essa tem sido uma adaptação. Nas escolas estaduais entrevistadas foi informada a recomendação de que se façam quatro chamadas públicas por ano. Entretanto, nem sempre isso é possível, sendo mais frequente a realização de duas chamadas.

Quando perguntados aos entrevistados em Lavras sobre as dificuldades em participar do programa, diversos dos problemas apontados estavam relacionados às chamadas públicas e operacionalização das compras, como: a falta de periodicidade das chamadas, que torna difícil para os agricultores se programar para produzir e participar; tempo longo para divulgação do resultado dos editais

e a realização de pagamento de forma descentralizada. Nesse último caso, diz respeito ao fato de que cada escola fazia o pagamento diretamente ao agricultor, o que fazia com que os agricultores precisassem retirar notas fiscais para cada uma delas, o que implica em multiplicação do trabalho e dos gastos com esse fim. Também citaram que consideram burocrática a participação no Pnae.

Conforme demonstrou Lage (2016), nas chamadas públicas realizadas no município, houve falhas, como a seleção de propostas pelo menor preço.

Os atores envolvidos na aquisição municipal em Lavras reconheceram a importância de melhor planejamento para que as escolas e os produtores possam se organizar melhor para a participação nas chamadas.

Baccarin et al. (2017), em amplo estudo nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, apontaram que informações como periodicidade, número de locais para entrega e preço não estavam presentes em um grande número de chamadas públicas, o que desestimula os agricultores a participarem, pela incerteza se o processo é compensatório ou não.

Aqui o desafio para o poder público é grande, pois exige um maior planejamento, de forma a deixar claro nos editais de chamada pública aspectos nem sempre fáceis de elucidar, principalmente em relação às quantidades a serem entregues em cada período. Isso porque esse cálculo está intimamente vinculado à necessidade de que os cardápios estejam bem planejados para o período solicitado.

Outro aspecto ligado às chamadas públicas diz respeito à documentação para participação. Esse é um aspecto em que tradicionalmente os agricultores possuem dificuldade, pois não estão acostumados a providenciar os documentos exigidos. Dessa forma, a atuação dos órgãos de assistência técnica e das associações tem sido fundamental.

Em Lavras, a Emater é quem contribui com os agricultores nesse sentido, auxiliando nas dúvidas quanto aos documentos e ao projeto. Já nos outros dois municípios, as associações fazem todo o processo, contribuindo, inclusive, para a verificação dos editais, para o contato com os produtores para verificação das quantidades a fornecer, para a elaboração dos projetos, emissão de notas fiscais etc.

Imagina-se que as dificuldades existentes nesse aspecto tendem a ser superadas com o passar do tempo, a partir do momento em que agricultores e suas

organizações forem se adequando aos procedimentos exigidos. Entretanto, no início, representa um desafio importante, pois pode inviabilizar a entrada na política.

Mas, além desses aspectos ligados ao acesso à política e às chamadas públicas, existem ainda os desafios em relação à produção e entrega dos alimentos.

### 3.3. *Produção e entrega dos produtos ao Pnae*

A produção e entrega dos alimentos é outro aspecto fundamental no que diz respeito aos desafios para a inserção da agricultura familiar no Pnae. Um dos produtores entrevistados em Divinópolis afirmou que, no início do programa, se reuniam com frequência, para definir o que e quanto cada um ia produzir. Existia uma preocupação de que pudessem ter uma divisão, para que não houvesse excesso de determinado produto e falta de outro. Procuravam, assim, dividir os produtos a serem fornecidos por agricultor, o que, além de resultar em melhor abastecimento, colaborava com a melhoria da renda, tendo em vista que não havia concorrência entre agricultores.

No município de Lavras, os principais produtos fornecidos pelos agricultores entrevistados eram bebidas lácteas, mandioca, verduras, frutas e polpa de frutas, já produzidos anteriormente. Porém, em pelo menos um caso, o agricultor afirmou que houve diversificação da produção, passando a produzir beterraba, cenoura e repolho, que não produzia antes.

Entre os entrevistados de Guapé, os produtos entregues são um pouco mais diversificados, envolvendo fubá, rapadurinha, feijão, carne bovina e suína, além de mandioca, frutas e polpa de frutas. Quanto a esse último produto, chama a atenção a produção de polpa de uvaia, uma fruta típica da região e bastante apreciada, o que denota o caráter de estímulo às características culturais da alimentação escolar, contribuindo com um aspecto importante da segurança alimentar. Foi citado o aumento da produção, e também a diversificação, no caso de um produtor que passou a plantar maracujá e abóbora para comercialização no Pnae.

Já em Divinópolis os produtos passam por fubá, polpas, bolos, tempero pronto, além de mandioca, frutas e verduras. Dois produtores disseram que melhoraram e aumentaram a produção de polpas de frutas. Um afirmou ter conseguido o Selo de Inspeção Municipal. Outro afirmou ter passado a produzir beterraba e cenoura.

Uma experiência interessante nesse município foi o esforço da Aprafad, com apoio da Emater, para estimular a produção daqueles alimentos demandados pelas escolas que não eram cultivados. Entre os produtos em que houve o início ou aumento da produção estão a cenoura, cebola, polpas de frutas e a mandioca processada. A associação estimulou esse processo, a partir do projeto “Mais Variedades”, em que o associado que se dispõe a plantar um produto novo adquire insumos e sementes junto à associação, mas só precisa fazer o pagamento após a venda do alimento produzido. A associação tem um técnico que auxilia os associados. A Emater também acompanha alguns produtores.

Vale ressaltar, conforme escreveram Kyota & Gomes (1999), que nem sempre a adoção de uma nova atividade produtiva é uma mudança tranquila para a agricultura familiar. Mediadores e técnicos muitas vezes têm dificuldade em entender os fatores envolvidos nessa mudança, que envolve aspectos como conhecimento da tecnologia de cultivo, acesso a insumos e mão de obra capacitada, recursos financeiros para investimento, disponibilidade de força de trabalho, fertilidade do solo, disponibilidade de água, desconhecimento do mercado, entre diversos aspectos.

Dessa forma, é possível perceber um resultado positivo do programa para a diversificação e o aumento da produção. Um dos aspectos está na garantia da venda, que traz mais segurança de que não perderão o esforço investido. Além disso, a garantia da venda dos produtos tradicionalmente produzidos pode contribuir com maior disponibilidade de recursos financeiros para diversificarem.

Em termos da qualidade da produção, as escolas entrevistadas nos três municípios afirmaram que os produtos fornecidos são de boa qualidade, e que geralmente são mais frescos, pois são produzidos localmente e não enfrentam grandes deslocamentos. Além disso, os processos produtivos na agricultura familiar costumam utilizar menos insumos.

Por outro lado, como mencionado anteriormente, também foram feitas conversas nas escolas, para explicações sobre as características da agricultura familiar e seus produtos. O estabelecimento dos critérios de qualidade de um produto passa por aspectos subjetivos, construídos socialmente. Conforme lembra Wilkinson (2002), a proximidade e a repetição das transações ajudam a estabelecer a reputação dos produtores e seus produtos.

No caso do Pnae os critérios previamente associados à qualidade nem sempre estão presentes nos produtos da agricultura familiar, como tamanho e beleza externa dos alimentos. Entretanto, na interação entre escolas, agricultores e mediadores, vão sendo percebidos outros fatores, como maior “frescor” dos alimentos que possuem menor tempo entre a colheita e o uso para a alimentação, o sabor dos alimentos, que pode ser mais acentuado, a maior durabilidade, entre outros. Esse processo de redefinição dos critérios de qualidade faz parte de um aprendizado de ambas as partes, que se dá no dia a dia da política pública.

Outro aspecto no qual as associações têm contribuído diz respeito à entrega dos produtos. Em Guapé, a prefeitura fazia a entrega para as escolas municipais. Já em Divinópolis, a associação optou por contratar um frete terceirizado para a entrega dos produtos nas escolas. Nos dois casos, os produtos eram recebidos pela associação, pesados e selecionados para a entrega, sendo descartados os que não estavam em condições de consumo, o que contribuiu para aumentar a qualidade. As associações também auxiliavam na retirada de notas e no recebimento dos recursos pelos produtores.

A logística de entrega dos produtos tem sido apontada como um desafio em diversos estudos, merecendo reflexões sobre as soluções possíveis e seus efeitos. Um caso interessante é o do Perímetro Irrigado de Jaíba, onde a associação local tem se organizado para entregar produtos no município de Belo Horizonte, distante cerca de 630 quilômetros. Para tornar possível a entrega e lidar com a complexa rede de escolas na capital mineira, foi contratada uma empresa de logística, que ficava responsável por toda a distribuição (Silva, 2016). Esse caso desperta a discussão sobre a deseabilidade desses processos, tendo em vista os diversos apontamentos em relação ao Pnae como uma forma de estimular cadeias curtas e a inserção de alimentos produzidos localmente<sup>11</sup>. Porém, acende também a necessidade de melhor pensar esses sistemas de abastecimento locais, ainda bastante dependentes dos alimentos vindos de outras regiões.

Um dos dificultadores para uma maior inserção dos produtos da agricultura familiar no Pnae é a necessidade do Selo de Inspeção Municipal (SIM) para a comercialização de produtos processados. Tanto em Guapé quanto em Divinópolis, a associação, junto à

<sup>11</sup> Sobre as cadeias curtas e sua importância ver Darolt (2013).

prefeitura municipal, vinha buscando tratar desses assuntos. Em Guapé, a associação administrava, em parceria com a prefeitura, o abatedouro municipal. Como o abatedouro era regularizado pelo Selo de Inspeção Municipal, os agricultores familiares conseguiam abater o gado e fornecer a carne processada para os mercados institucionais. Assim, com o apoio da Aprasul, era possível o processamento das carnes, o que não aconteceria de forma individual. Em Divinópolis o selo estava sendo discutido, com a participação da Emater.

Conforme apontam Costa et al. (2015), aspectos ligados à adequação sanitária, gestão e logística também são desafios das cooperativas mineiras por eles estudadas, para o fornecimento de alimentos ao Pnae, principalmente quando se fala na entrega fora do município de origem.

Para Triches & Schneider (2012), a legislação sanitária funciona como uma barreira de entrada em que a competitividade é inviabilizada antes mesmo do acesso ao mercado, tendo em vista que as regulamentações impõem à pequena produção as mesmas regras das grandes indústrias.

Wilkinson & Mior (1999) desenvolvem esse tema lembrando que a questão da regulação não trata apenas de critérios de saúde, mas também de definir quem pode ou não participar de determinado mercado. Isso porque, muitas vezes, os custos e a natureza dos equipamentos exigidos pelas normas técnicas colocam barreiras à entrada de pequenos empreendimentos. Tem-se buscado, então, em alguns casos, compatibilizar interesses do consumidor (proteção à saúde) com o de pequenos empreendimentos.

Segundo informações da pesquisa, em Divinópolis e Guapé atuação semelhante em relação ao SIM tem sido buscada para viabilizar a regularização e a venda de produtos da agricultura familiar.

Por fim, cabe discutir sobre aspectos ligados à organização dos agricultores e os desafios existentes.

### *3.4. Os desafios da organização dos agricultores para o acesso ao Pnae*

Observou-se que a presença de organizações dos agricultores contribui muito na compra da agricultura familiar no Pnae, tendo em vista que, em diversos momentos, elas atuam de forma a tensionar o poder público na busca de resolução dos problemas, e também contribuem para resolver dificuldades que os agricultores possuem em todas as etapas para inserção no programa.

Esse é o caso da Aprafad. A associação surgiu dos processos de organização para acessar o PAA, e contou com a articulação do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Divinópolis. A partir de sua estruturação, passou a empreender negociações e contar com apoio financeiro da prefeitura municipal, que permitiu o aluguel de um galpão, a compra de equipamentos e contratação de pessoal. Dessa forma, a associação contribuía não apenas para a operacionalização da compra para o Pnae como para outros programas.

Em Guapé, a Aprasul desempenhou papel semelhante. Conforme apresentado anteriormente, a associação administrava, em parceria com a prefeitura, o abatedouro municipal. A associação também contava com uma estrutura e funcionários, onde recebia os produtos, classificava, pesava e auxiliava na emissão de notas.

Porém, no caso de Guapé, é possível refletir sobre os riscos dessa articulação entre poder público e associação para a autonomia dos agricultores familiares envolvidos na política. Em 2015, de acordo com informações de agricultores entrevistados, eles não estavam vendendo seus produtos para as escolas municipais, e não possuíam informação sobre os motivos para a ausência das compras. Apesar disso, os dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017) apontam para uma execução maior que 100% dos recursos repassados para o município nesse mesmo ano.

Dessa forma, é possível levantar a hipótese de que apesar do potencial para proporcionar uma melhor gestão da política e uma adequação às demandas de agricultores, pode existir uma dificuldade interna de comunicação na associação, o que remete a questões sobre os espaços de participação e comunicação, que fazem parte dos dilemas da ação coletiva e colocam maior complexidade ao processo de gestão coletiva. Atentar para esses aspectos tem a ver com características importantes da gestão social citadas por Cançado et al. (2011), que apontam a transparência e emancipação como elementos centrais. Atenta ainda para a necessidade de observar a possibilidade de ocorrência de processos como o apontado por Serva (1997), em que o poder público pode, em alguns casos, estabelecer práticas de tutela frente às organizações comunitárias.

Entre os municípios pesquisados, naquele onde não existe uma organização de agricultores, Lage (2016) apontou que entrevistados se ressentem da ausência de uma cooperativa que pudesse contribuir com a execução

da política<sup>12</sup>. Porém, reconhecem que a necessidade da organização deve partir dos próprios agricultores.

Triches & Schneider (2012, p.8) apontam, para o caso do município de Rolante, que há uma racionalidade entre os agricultores em relação à organização. Para esses autores, para os agricultores, o pensamento é de que “se a dificuldade de ordem burocrática for transposta, então eu me organizo”. Ou seja, existe a necessidade de confiar no processo antes de ingressar nele e, para que a mobilização possa acontecer é preciso saber que existe uma garantia de ganho.

Para esses mesmos autores, para que os agricultores possam se associar ou criar uma cooperativa, precisam saber que tempo, dinheiro e comprometimento que irão investir terão retorno. Afirmam, assim, que:

Essas novas relações e papéis que devem ser assumidos pelos agricultores quando da formação de uma cooperativa ou associação são pesados em balança e comparados a outras formas de comercialização de seus produtos comumente utilizadas, como a venda para um atravessador, por exemplo (Triches & Schneider, 2012, p. 10)

De fato, no município de Divinópolis a criação da cooperativa só começou a ser pensada em 2015, após cerca de oito anos de criação da associação, que se deu em 2007. Dessa forma, questiona-se se a criação de uma cooperativa, estimulada principalmente pelo objetivo de vender ao Pnae, seria uma solução promissora.

Cruz (2017) avaliou a execução do Pnae em três municípios do território sul litorâneo do Espírito Santo. Cada um desses municípios executava o Pnae pelo intermédio de uma organização diferente: cooperativa, associação e grupo informal<sup>13</sup>.

Observando as contribuições e desvantagens de cada um desses arranjos nos casos estudados, tal autora apontou que, entre as vantagens do grupo informal, estão a proximidade entre os agricultores e uma participação direta nas negociações feitas com a entidade executora do programa no município. Dessa forma fica mais fácil de resolver problemas e de definir aspectos importantes,

como a lista de produtos a serem comprados da agricultura familiar. Já na cooperativa estudada, a autora apontou um certo distanciamento entre a diretoria e os cooperados, com problemas de comunicação e inclusive na definição dos preços a serem pagos aos agricultores, em alguns casos considerados baixos (Cruz, 2017).

Sem deixar de considerar as especificidades de cada caso, observa-se que o arranjo da cooperativa exige maior organização formal e impõe, inclusive, maiores custos para sua manutenção. Tem sido mais ou menos recorrente o apontamento em relação ao distanciamento, nos casos das grandes cooperativas, ou daquelas que crescem mais rapidamente. No município de Lavras, representante da cooperativa que vendia bebidas lácteas e leite ao Pnae declarou que pagava aos seus cooperados que vendiam às escolas apenas o preço comum do leite, não havendo diferenciação de ganho. Ou seja, os cooperados tinham seus nomes associados ao projeto da cooperativa para venda ao Pnae. Porém, não recebiam nenhum ganho imediato por isso. Baccarin et al. (2017) apontam possível concentração das vendas do Pnae nas cooperativas com DAP Jurídica<sup>14</sup>, o que pode ser prejudicial aos efeitos da política pública, quando os benefícios financeiros da venda ao Pnae não são repassados aos cooperados<sup>15</sup>.

Voltando ao caso de Lavras, observa-se a presença de associações em diversos bairros rurais. Entretanto, seus objetivos são também diversos, e nem sempre existe um processo consolidado para lidar com as questões de produção e acesso à política pública. Esse aspecto da diversidade dos objetivos de uma associação, bem como da mudança de suas prioridades, foi abordado por Ribeiro (1993).

Dessa forma, sem deslegitimar nenhuma forma de organização, vislumbra-se que o grupo informal pode ser uma boa solução organizativa para casos

<sup>12</sup> Cabe ressaltar que a cooperativa existente no município, que reunia produtores de leite, entrou em dificuldades financeiras e não mais tem participado de editais do Pnae.

<sup>13</sup> O grupo informal é uma forma de acesso dos agricultores ao Pnae, em que agricultores familiares se organizam em grupos para acesso ao programa. Porém, esse grupo não é formalizado como associação ou cooperativa, não possuindo personalidade jurídica, e sendo denominado como “informal”.

<sup>14</sup> DAP (Declaração de Aptidão do Produtor) ao Pronaf é o documento que comprova, para fins das políticas públicas, que um agricultor se encaixa nas definições de agricultura familiar. A DAP Jurídica é fornecida para entidades com personalidade jurídica, como associações e cooperativas, que possuem em seu quadro de associados no mínimo 60% de agricultores familiares.

<sup>15</sup> Segundo os autores, ao comparar preços das chamadas públicas com os praticados no atacado no estado de São Paulo, registrados pela Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp), verificou-se que um número expressivo de produtos (36%) apresentou preços que superaram os da Ceagesp em mais de 50%. Apenas um número muito reduzido de produtos (2%) contou com preços abaixo de 50% daqueles praticados na Ceagesp.

em que a organização dos agricultores encontra-se no início. Ele pode permitir que os agricultores familiares se aproximem e busquem em conjunto a resolução de determinadas limitações, dando legitimidade, por exemplo, à negociação com os órgãos executores. Acredita-se que essa experiência possa fortalecer agricultores para, no futuro, definirem sobre a desejabilidade de formalização, levando em consideração os aspectos abordados por Triches & Schneider (2012).

#### 4. Considerações finais

O Pnae é uma política pública de grande vulto, e a institucionalização da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar traz grandes potencialidades para o desenvolvimento local e para pensar um sistema alimentar mais sustentável, reconectando produtores e consumidores e valorizando os hábitos e a cultura alimentar de cada lugar.

Já de início uma grande contribuição da política é pautar a compra da agricultura familiar em todos os municípios brasileiros que recebem recursos do FNDE para a alimentação escolar. Colabora, assim, para tirar da invisibilidade uma categoria social muitas vezes desconsiderada. Além disso, desacomoda um poder público que não raro deixa de lado as diversas demandas dessa categoria.

Porém, traz também diversos desafios, que foram abordados aqui com base na pesquisa realizada em três municípios mineiros, cada um com suas especificidades. Abordar esses desafios para a operacionalização da compra da agricultura familiar no Pnae não é uma tarefa fácil frente à grande complexidade que a interface entre agricultura familiar, alimentação escolar e poder público local coloca para a execução da política.

Com base no exposto, foi possível perceber que a execução da política acontece com o envolvimento de diversos atores, sendo os principais as organizações de agricultores, os órgãos de assistência técnica e extensão rural e os órgãos ligados à aquisição de alimentos da agricultura familiar nos municípios.

Dentre os desafios apresentados, estão questões associadas desde o processo de mobilização da agricultura familiar até a entrega dos produtos às escolas e seu pagamento. Entre elas estão a desconfiança inicial tanto

dos agricultores quanto dos órgãos públicos envolvidos, tendo em vista os aprendizados necessários de ambas as partes. De um lado, agricultores precisam modificar seus processos produtivos, planejar a produção, organizar documentos e produtos para inserção nas chamadas públicas.

Por outro lado, as escolas e demais órgãos públicos envolvidos na aquisição precisam reconhecer as especificidades da agricultura familiar local, modificar cardápios para contemplar os produtos locais, aprender a realizar novas formas de compra pública e a interagir com atores diferentes dos que tradicionalmente interagem. Os demais órgãos envolvidos passam a enfrentar desafios, como aqueles ligados à regularização de produtos que tradicionalmente se diferenciam daqueles produzidos pelas grandes cadeias.

As organizações da agricultura familiar têm se mostrado importantes em todos esses processos, pois contribuem para a mediação entre agricultores e poder público, a negociação de cardápios e preços, o processamento e entrega dos produtos, para a participação nas chamadas públicas etc. Porém, em alguns casos, essas mesmas organizações contribuem para desvirtuar alguns resultados da política, como no caso das grandes cooperativas que acabam por se distanciar dos seus cooperados, e concentram boa parte das vendas, apropriando-se dos benefícios de melhores preços da política.

Independente desse aspecto, estimular a organização onde ela não existe é ainda fundamental e um grande desafio para a agricultura familiar, não apenas quando se pensa no Pnae, mas nas diversas políticas públicas.

Wilkinson (1999) chamou a atenção para a importância de se proporcionar um ambiente para a inovação e experimentação de novas formas de inserção econômica para a produção familiar. No caso do Pnae, esse ambiente é representado pelo fato de os agricultores terem maior segurança de venda e poderem, no âmbito do programa, construir redes e parcerias para inovar seus produtos, romper dificuldades burocráticas, acessar formas de certificação sanitária, construir espaços de processamento e/ou distribuição coletivos, construir novas experiências organizativas etc. Nessa linha, verifica-se que o Pnae representa uma rica oportunidade para a experimentação e inovação na agricultura familiar.

## 5. Referências

- Baccarin, J. G., Triches, R. M., Teo, C. R. P. A., & Silva, D. B. P. (2017). Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(1), 103-122.
- Becker, C., & Anjos, F. S. (2010). 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*, 17(1), 61-72.
- Becker, C., & Anjos, F. S. (2015). São os mercados institucionais da agricultura familiar um instrumento para o desenvolvimento rural? estudo de caso em municípios do sul do Brasil. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 114(Esp. 1), 143-152.
- Buainain, A. M. (1997). *Trajetória recente da política agrícola brasileira*. Campinas: Projeto UTF/FAO/036/BRA.
- Caldas, E. L., & Nonato, R. S. (2014). Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. *Interações*, 15(1), 161-172.
- Cançado, A. C., Tenório, F. G., & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 681-703.
- Coelho, A. M., Xavier, J. B., Góis, L., & Assis, T. R. P. (2013). Diagnóstico junto aos agricultores familiares sobre a comercialização na feira da Praça Doutor Jorge em Lavras, MG. In *Anais do 51º Congresso da SOBER*. Belém: SOBER.
- Costa, B. A. L., Amorim Junior, P. C. G., & Silva, M. G. (2015). As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53(1), 109-126.
- Cruz, S. F. (2017). *Desafios e contribuições do PNAE em três organizações da agricultura familiar no Território Sul Litorâneo do Espírito* (139 p.) (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- Darolt, M. R. (2013). Circuitos Curtos de Comercialização de Alimentos Ecológicos: reconectando produtores e consumidores. In P. A. Niederle, L. Almeida & F. M. Vezanni (Orgs.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura* (pp. 139-170). Curitiba: Kairós.
- Ferreira, M. G. A. B. (2016). *Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar no Município de Varzelândia/MG* (Trabalho de conclusão de curso). Especialização em Extensão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável, UFLA, Lavras.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (2015). *Sobre o PNAE*. Recuperado em 15 de dezembro de 2015, de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (2016). *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015* (2. ed.). Brasília: FNDE. Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (2017). *Dados da agricultura familiar*. Recuperado em 29 de agosto de 2017, de <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas, São Paulo*, 35(3), 20-29.
- Grisa, C. (2010). As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 6(2), 97-129.
- Grisa, C., & Porto, S. I. P. (2015). Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In C. Grisa & S. Schneider (Orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (pp. 155-180). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Grisa, C., Schmitt, C. J., Mattei, L. F., Maluf, R. S., & Leite, S. P. (2009). *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. Rio de Janeiro: OPPA/UFRRJ.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2006). *Censo Agropecuário 2006*. Recuperado em 13 de maio de 2016, de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2015). *Cidades*. Recuperado em 13 de maio de 2016, de <https://cidades.ibge.gov.br>
- Kyota, N., & Gomes, M. A. O. (1999). Agricultura Familiar e suas Estratégias de Comercialização: um estudo de caso no município de Capanema - região sudoeste do Paraná. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, 1(2), 43-54.
- Lage, B. G. P. (2016). *Articulação para gestão pública na aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Lavras-MG* (Monografia de graduação). Curso de Administração Pública, UFLA, Lavras.
- Maluf, R. S. J. (2004). Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, 25(1), 299-322.
- Oliveira, B. C. S. C. M., & Santos, L. M. L. (2015). Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*. 49(1), 189-206.
- Peixinho, A. M. L. (2013). A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-

2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 909-916.

Ribeiro, A. E. M. (1993). *Fé, produção e política* (67 p.). São Paulo: Editora Loyola.

Ribeiro, E. M., Galizoni, F. M., & Assis, T. R. P. (2012). *Comercialização Solidária no Brasil: uma estratégia em rede*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Rozendo, S., Bastos, F., & Molina, W. S. L. (2013). Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação escolar. *Cronos: Revista da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN*, 14(2), 23-35.

Schimitt, C., & Grisa, C. (2013). Agroecologia, Mercados e Políticas Públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In P. A. Niederle, L. Almeida & F. M. Vezzani (Orgs.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura* (p. 215-265). Curitiba: Kairós.

Serva, M. (1997). O estado e as ONGs: uma parceria complexa. *Revista de Administração Pública*, 6(1), 41-54.

Silva, A. C. (2016). *Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar pelos Agricultores Familiares do Projeto Jaíba* (Trabalho de conclusão de curso). Lavras: Especialização em Extensão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável, UFLA.

Silva, M. G., Dias, M. M., & Amorim Junior, P. C. G. (2015). Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53(2), 289-304.

Sousa, A. A., Silva, A. P. F., Azevedo, E., & Ramos, M. O. (2015). Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Nutrição*, 28(2):217-229.

Tenório, F. G. (1998). Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23.

Thies, V. F., Grisa, C., Schneider, S., & Belik, V. (2016). Potencial das Compras Públicas como Mercado para a Agricultura Familiar: uma análise do PNAE entre 2011-2014. In *Anais do 54º Congresso da SOBER* (pp. 1-19). Maceió: SOBER.

Torres, F. L., Torres, A. C. M., Sobrinho, F., Dias, T. F., & Nunes, E. M. (2011). Inserção da agricultura familiar sustentável no PNAE: o caso da COOPAPI, Apodi-RN. *Cadernos de Agroecologia*, 6(2), 1-6.

Triches, R. M. (2015). Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In C. Grisa & S. Schneider (Orgs.), *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil* (pp. 181-200). Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 933-945.

Triches, R. M., & Schneider, S. (2012). Desestruturar para construir: interfaces para agricultura familiar acessar o Programa de Alimentação Escolar. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, 1, 66-106.

Wanderley, M. N. B. (1996). Raízes históricas do campesinato brasileiro. In *Anais do 20º Encontro Anual da ANPOCS* (pp. 1-16). São Paulo: ANPOCS.

Wilkinson, J. (1999). Cadeias produtivas para a agricultura familiar. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, 1(1), 34-41.

Wilkinson, J. (2000, junho 19-21). Agricultura familiar e mercados velhos e novos. In *Anais do Seminário Regional Meio Ambiente e Mercado: desafios e perspectivas para o Nordeste* (pp. 25-29). Natal: SRMAM.

Wilkinson, J. (2002). Sociologia econômica, a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. *Ensaio FEE*, 23(2), 805-824.

Wilkinson, J., & Mior, L. C. (1999). Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 7(2), 29-45.